

Número

03

REVISTA BRASILEIRA DE

Jan-Jun/2012

monitoramento e avaliação

ARTIGOS

O Programa Bolsa Família tem efeito pró-natalista? Uma análise da fecundidade nos Censos 2000 e 2010 e das perspectivas a partir do Brasil Carinhoso

Luciano Oliva Patrício

Descentralização do Programa Bolsa Família: determinantes do desempenho municipal

Pedro Luiz Cavalcanti
Beatriz Bernardes Ribeiro

Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Programa Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias

Juliana Carolina Frigo Baptistella

Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010

Alexander Cambraia Vaz

Número

03

REVISTA BRASILEIRA DE
Jan-Jun/2012

monitoramento e avaliação

EDITORIAL

03

ARTIGOS

1. O Programa Bolsa Família tem efeito pró-natalista? Uma análise da fecundidade nos Censos 2000 e 2010 e das perspectivas a partir do Brasil Carinhoso

Luciano Oliva Patrício

04

2. Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Programa Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias

Juliana Carolina Frigo Baptistella

26

3. Descentralização do Programa Bolsa Família: determinantes do desempenho municipal

Pedro Luiz Cavalcante

Beatriz Bernardes Ribeiro

54

4. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010

Alexander Cambraia N. Vaz

76

ENTREVISTA

Rômulo Paes de Sousa

Por Bruno Cabral Franca

96

RELATOS DE PESQUISA

1. Uma leitura sobre abordagens de avaliação, a partir da análise da prática de avaliadores

Martina Rillo Otero

Madelene Barboza

112

2. Capacidade de Gestão de Políticas Sociais: metodologia de construção e validação de tipologia para análise da oferta dos Serviços Socioassistenciais

Rafael Siqueira Barreto

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Paulo de Martino Jannuzzi

136

RESUMOS E RESENHAS

152

PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE

162

NOTAS EM M&A

166

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, Jose 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

Paulino Menezes

FOTO DA CAPA

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 3 (2012)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .
176 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: 5.000 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

Aguardadas por bom período, chegamos finalmente a duas novas edições – nº 3 e, em seguida, a nº 4 – da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, dedicadas a refletir nos artigos selecionados sobre o intenso debate relativos ao impactos e desafios do Programa Bolsa Família, dez anos depois de sua implantação. Talvez não haja programa social no País que tenha sido mais investigado por pesquisadores nacionais e internacionais nos últimos anos, sob as mais diferentes perspectivas metodológicas e dimensões avaliativas – desenho, implementação e impactos.

Nesse sentido, não seria equivocados atribuir ao programa algum efeito catalizador na prática de avaliação no País e na criação de comunidades de pesquisadores no campo, que ora se debruçam sobre outros programas públicos e projetos sociais. É, pois, oportuno trazer parte desse esforço avaliativo no âmbito da revista, refletindo seu compromisso com a disseminação da prática multidisciplinar em M&A no País.

Nesta edição são apresentados quatro artigos que tratam de diferentes aspectos do programa, a partir de análises descritivas ou modelizadas, com diferentes fontes de dados, abordando mitos, resultados e aspectos da implementação do Bolsa Família. O primeiro artigo, de Luciano Patrício, discute um “não-impacto” ou, mais precisamente, o suposto “efeito pró-natalista” do Bolsa Família, valendo-se de indicadores de fecundidade construídos com informações do Censo Demográfico. Os impactos do programa sobre o consumo alimentar são avaliados por Juliana Baptistella, em artigo extraído de sua dissertação de mestrado, premiada no Concurso de Monografias sobre Qualidade do Gasto Público do Governo Federal. Pedro Cavalcante e Beatriz Ribeiro trazem uma contribuição no

campo da implementação do programa, discutindo a estratégia de fortalecimento da gestão municipal pelas transferências viabilizadas pelo Índice de Gestão Descentralizada. Por fim, Alexander Vaz analisa os efeitos distributivos do programa sobre a renda domiciliar do público beneficiário identificado no Censo Demográfico 2010, trazendo indicadores mais específicos e sensíveis à análise de fenômenos redistributivos para segmentos mais pobres da população.

A entrevista desse número, sistematizada por Bruno França, é com Romulo Paes de Sousa, importante membro da comunidade de avaliadores no Brasil. Em sua exposição, o pesquisador discorre sobre a sua experiência como criador da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, sobre a importância do campo no contexto atual brasileiro e as dificuldades da produção de conhecimento sobre políticas e programas sociais no Brasil.

Dois relatos de pesquisa complementam esse número. Martina Otero e Madelene Barboza apresentam os resultados inéditos do perfil dos profissionais de avaliação de projetos sociais no Brasil, suas experiências e práticas. Rafael Barreto e colegas trazem importante contribuição metodológica acerca da construção de tipologias e indicadores de capacidade de gestão municipal de programas sociais.

O material aqui organizado é uma amostra importante do que se tem produzido e discutido em termos de pesquisas, práticas e experiências em monitoramento e avaliação no Brasil. Contribua com o fortalecimento dessa atividade trazendo sua experiência para a Revista e divulgando-a nos seus círculos profissionais.

Boa leitura!

O Programa Bolsa Família tem efeito pró-natalista? Uma análise da fecundidade nos Censos 2000 e 2010 e das perspectivas a partir do Brasil Carinhoso

Luciano Oliva Patrício¹

¹ Mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas.

Resumo

APESAR DA ACENTUADA QUEDA DE FECUNDIDADE VERIFICADA NO BRASIL NOS ÚLTIMOS QUARENTA ANOS, PROCESSO ESTE QUE TROUXE A TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL PARA ABAIXO DO NÍVEL DE REPOSIÇÃO NESTE INÍCIO DE SÉCULO XXI, PERSISTE NO IMAGINÁRIO COLETIVO A IMPRESSÃO DE QUE OS POBRES TÊM MUITOS FILHOS, E QUE OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA TENDERIAM A ESTIMULAR A FECUNDIDADE ENTRE A POPULAÇÃO POBRE OU EXTREMAMENTE POBRE.

ESTE TRABALHO PROCURA ENFRENTAR ESTA QUESTÃO² À LUZ DA LITERATURA NACIONAL E INTERNACIONAL, BEM COMO ANALISAR AS TENDÊNCIAS REVELADAS PELOS MICRODADOS DA AMOSTRA DO CENSO DE 2010, RECENTEMENTE DIVULGADAS PELA FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

2 O autor deste artigo definitivamente não se alinha entre os entusiastas dos programas de transferência de renda como estratégia de superação da extrema pobreza. Pelo contrário, tem severas críticas em relação a eles, tanto de mérito quanto no que concerne à eficácia dos mecanismos de seleção dos beneficiários, de fixação do valor dos benefícios e de controle do cumprimento das condicionalidades. Entretanto, o presente trabalho aborda apenas e tão somente os aspectos ligados ao tema da fecundidade, que o autor entende merecer uma abordagem desvinculada dos demais.

Abstract

IN SPITE OF THE PRONOUNCED FERTILITY DECREASE PERCEIVED IN BRAZIL DURING THE LAST FORTY YEARS, A PROCESS WHICH BROUGHT THE TOTAL FERTILITY RATE BELOW REPLACEMENT LEVEL IN THE BEGINNING OF THE TWENTY-FIRST CENTURY, IN THE COLLECTIVE IMAGINATION STILL REMAINS THE IMPRESSION THAT POOR PEOPLE HAVE MANY CHILDREN, AND THAT THE GOVERNMENTAL INCOME TRANSFERENCE PROGRAMS WOULD HAVE THE EFFECT OF STIMULATING FERTILITY AMONG THE POOR OR EXTREMELY POOR POPULATION.

THE PRESENT PAPER TRIES TO FACE THIS QUESTION UNDER THE VIEW OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LITERATURE, AS WELL AS TO ANALYSE THE TRENDS SHOWN BY MICRO-DATA OF THE SAMPLE OF THE 2010 CENSUS, RECENTLY PUBLISHED BY THE FOUNDATION BRAZILIAN GEOGRAPHY AND STATISTICS INSTITUTE (IBGE).

PALAVRAS-CHAVE:

Programa Bolsa Família; Fecundidade; Efeito Natalista

1. Considerações sobre as tendências da fecundidade nas últimas décadas nos países desenvolvidos e no Brasil

Encontra-se razoavelmente pacificada na literatura internacional a chamada Teoria da Transição Demográfica³, segundo a qual todas as sociedades experimentaram ou experimentarão uma sequência de transformações em seus padrões de mortalidade e fecundidade, começando pela redução da primeira, que leva a uma aceleração temporária das taxas de crescimento vegetativo, posteriormente reequilibradas pela queda das taxas de fecundidade até níveis próximos ao de reposição (2,1 filhos por mulher).

Nos países ditos desenvolvidos, este processo levou aproximadamente um século, começando na segunda metade do século XIX⁴. A lentidão do processo deveu-se, de um lado, à demora na propagação das inovações científicas e melhorias sanitárias responsáveis pelo declínio da mortalidade, sobretudo a infantil, e, de outro lado, ao longo período de aprendizado do controle da fecundidade pelos casais⁵.

A ocorrência de novas quedas de fecundidade, desta vez para bem abaixo do nível de reposição nos países desenvolvidos a partir da década de 1970, colocou em xeque a Teoria da Transição Demográfica enquanto matriz explicativa de um processo de reequilíbrio populacional. A partir daí, as opiniões dos demógrafos dividem-se quanto às explicações para o processo verificado e quanto à validade das projeções para o futuro. As explicações tentadas perpassam os campos da economia,

da sociologia e da antropologia. Discute-se se haveria uma Segunda Transição Demográfica⁶, explicável por elementos diferentes da primeira, ou simplesmente o aprofundamento do mesmo processo, agora facilitado pelo acesso à pílula anticoncepcional e pela virtual universalização do acesso à informação.

Também são relevantes os debates a respeito dos efeitos da baixa fecundidade sobre o envelhecimento das populações e sobre os limites da política de imigração enquanto supridora do déficit de população economicamente ativa⁷.

Em face das implicações econômicas e geopolíticas da prolongada queda da fecundidade, sobretudo nos países europeus, a discussão sobre a conveniência da intervenção estatal no processo e da capacidade prática dos países para isto vem dominando a agenda da demografia europeia já há várias décadas⁸.

No caso brasileiro, o processo de declínio da fecundidade foi postergado por uma série de razões, vindo a iniciar-se somente na década de 1960⁹. A coincidência temporal entre o surgimento e a institucionalização da demanda pelo controle privado da fecundidade¹⁰ e a introdução da pílula anticoncepcional conferiram inusitada rapidez ao processo de queda da fecundidade, que atingiu níveis próximos do de reposição (2,1 filhos por mulher) já na

virada do século e inferiores a este no final da primeira década do século XXI.

O processo de transição da fecundidade brasileira na segunda metade do século XX foi mapeado por Merrick e Berquó (1983), e por Berquó e Cavenaghi (2004). Em ambos os trabalhos, fica patente a irradiação da tendência de queda dos estados mais desenvolvidos para os menos e das mulheres mais ricas e escolarizadas para as menos.

As últimas projeções divulgadas pelo IBGE, em 2008, já apontam para a reversão da tendência de crescimento da população brasileira nas próximas décadas¹¹.

Desta forma, pode-se especular que o Brasil esteja no limiar de um processo demográfico no qual a resposta desejável à indagação sobre possíveis efeitos pró-natalistas de determinadas políticas públicas deixe de ser **não** e passe a ser **sim**.

3 Segundo Patarra (1973), a Teoria da Transição Demográfica foi proposta originalmente por Warren Thompson em 1929, sendo posteriormente revisitada e popularizada por Frank Notenstein em 1945.

4 Therborn (2006) realiza um interessante esforço de datação do processo nas várias regiões da Europa, América do Norte e Ásia

5 Therborn (2006) descreve sucintamente o processo de substituição dos mecanismos de regulação da fecundidade pela via do adiamento dos casamentos pelo controle da fecundidade marital, ainda com métodos primitivos e pouco eficientes.

6 A idéia de uma Segunda Transição, com motivações e características distintas da Primeira, foi construída a partir da provocação de Ariès (1980). Seus principais formuladores e defensores são Lesthaeghe e Surkyn (2004), e seus maiores críticos são Coleman (2004) e Cliquet (1991).

7 Coleman (2004) explora os efeitos da imigração substitutiva de população nos países desenvolvidos.

8 Ver, a respeito, Bourgeois-Pichat (1986).

9 Paiva (1984b) procura analisar a tendência da fecundidade no Brasil do final do século XIX até 1970, levantando hipóteses tanto para a manutenção de níveis elevados até a década de 1960 quanto para o rápido declínio iniciado no período subsequente.

10 Faria (1989) propõe um quadro explicativo bastante convincente para a institucionalização da demanda pelo controle da fecundidade no Brasil, mesmo na ausência de ações deliberadas do governo com este objetivo.

11 Ver Carvalho (2001).

2. Considerações sobre as correlações entre fecundidade, renda e escolaridade

Nas décadas de 1960 e 1970, houve diversas iniciativas com origem em instituições privadas e públicas sediadas em países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos¹², no sentido de exportar para os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos as virtudes de um padrão de fecundidade similar ao existente nos países desenvolvidos na época, qual seja próximo do nível de reposição.

Um dos argumentos centrais deste processo de convencimento foi a exploração das correlações negativas entre fecundidade e renda e entre fecundidade e educação, especialmente feminina¹³. Tais correlações foram largamente demonstradas por estudos conduzidos por instituições internacionais, tanto no plano macro, nacional ou regional quanto no plano micro, de âmbito familiar. Considerando a forte correlação entre renda, escolaridade e acesso à informação, é redundante procurar-se relacionar individualmente cada uma destas variáveis com a fecundidade.

O outro grande pilar da discussão sobre a fecundidade nos países desenvolvidos vem a ser o da igualdade de gêneros. Mac Donald (1997) explora o tema do descompasso das diversas agências na migração do modelo "homem provedor" para o modelo da igualdade de gêneros. Enquanto as instituições de educação foram pioneiras nesta migração, seguidas pelo mercado de trabalho, os modelos familiares predominantes ainda reservam às mulheres a responsabilidade quase total

pela criação dos filhos. Segundo argumenta o autor, quanto maior o descompasso nesta migração, maior a tendência de redução da fecundidade.

No caso brasileiro, as investigações realizadas a partir da década de setenta corroboraram a percepção do senso comum de que as mulheres mais pobres e menos escolarizadas tinham mais filhos que as mais ricas e escolarizadas. Esta coincidência favoreceu imensamente a receptividade da tese da conveniência da limitação da natalidade entre os mais pobres. Esta "conveniência" continua fortemente presente no imaginário coletivo de amplos setores da sociedade brasileira, sobretudo importantes formadores de opinião, especialmente jornalistas.

A despeito da prevalência da preocupação com a explosão demográfica entre os mais pobres por parte de atores importantes no processo político, todos os indicadores disponíveis revelam que o hiato de comportamento vem se reduzindo rapidamente no Brasil, seja pelo corte regional, seja pelos cortes de renda e escolaridade. A clivagem que persiste entre ricas e pobres desloca-se progressivamente da quantidade dos filhos para o momento de tê-los. Enquanto as mais ricas e escolarizadas vêm adiando continuamente a maternidade, seguindo o padrão europeu, as mais pobres e menos escolarizadas encerram cada vez mais cedo a fase reprodutiva. Não obstante esta tendência geral, verificou-se ao longo da pri-

meira década do século XXI uma importante redução da fecundidade no grupo etário de 15 a 19 anos, o que indica o sucesso de programas de difusão de informação sobre sexualidade e reprodução, bem como de distribuição gratuita de pílulas anticoncepcionais e preservativos por parte do Sistema Único de Saúde.

Análise da fecundidade nos Censos 2000 e 2010

Seguindo tendência histórica de queda desde os anos 1960, a fecundidade da mulher brasileira caiu para níveis abaixo do patamar de reposição, como revelam os dados do Censo Demográfico 2010. Entre 2000 e 2010, a Taxa de Fecundidade Total no Brasil caiu de 2,35 para 1,90 filhos por mulher.

Este trabalho constitui um primeiro exercício de verificação das tendências da fecundidade segundo as Grandes Regiões, as faixas de renda domiciliar *per capita* e a percepção de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) e de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

3.1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Uma vez que o IBGE já divulgou as taxas agregadas tanto para o Censo de 2000 quanto para o de 2010, é imperativo que a metodologia adotada proporcione resultados idênticos, ou pelo menos bastante semelhantes, aos já divulgados.

A metodologia adotada para estimação das taxas de fecundidade total será indireta, qual seja o Método de Brass – Variante Trussell.

Este método baseia-se em três perguntas básicas aplicadas a todas as mulheres entre 15 e 49 anos na amostra do Censo. São elas: a idade em anos completos, a existência ou não de filho nascido vivo nos doze meses imediatamente anteriores à data de referência e o número total de filhos nascidos vivos tidos até o dia imediatamente anterior à data de referência.

A relação entre o número de filhos nascidos vivos nos doze meses imediatamente anteriores à data de referência e o número de

12 Therborn (2006) descreve o longo e silencioso processo de convencimento de governos e instituições ao redor do mundo.

13 Chesnais (1986-a) apresenta um quadro bastante consistente a sustentar esta correlação.

mulheres em cada grupo etário quinquenal resulta na *proxy* da fecundidade corrente. O Método de Brass-Trussell promove o cruzamento deste indicador com o número total de filhos nascidos vivos por mulher, também por grupo quinquenal, mediante o uso de séries polinomiais, com os objetivos de corrigir erros de declaração do primeiro indicador e construir uma *proxy* da Taxa de Fecundidade Total (TFT), que vem a ser a quantidade esperada de filhos por mulher ao final da sua vida reprodutiva, convencionalmente aos 50 anos.

3.2. AFERIÇÃO DA PRECISÃO METODOLÓGICA

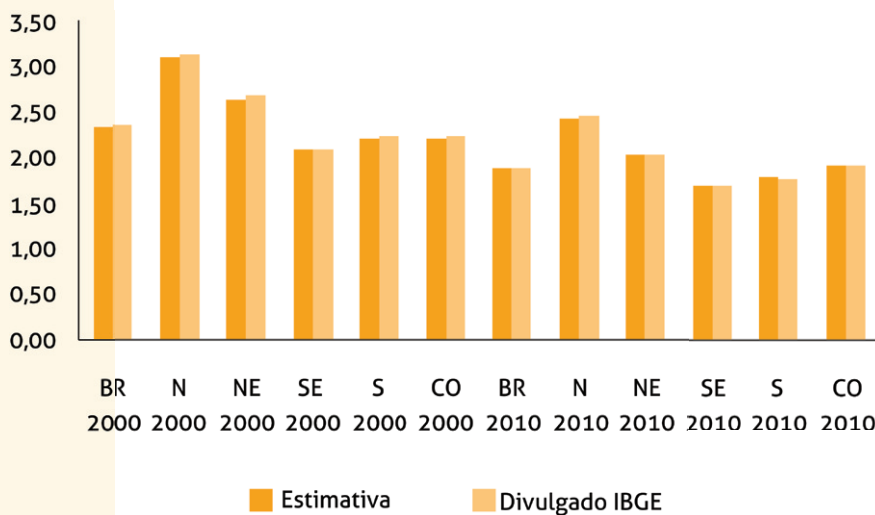
Partindo-se dos microdados da amostra, são selecionadas as mulheres com idade entre 15 e 49 anos completos, moradoras de do-

micílios particulares permanentes, e tabuladas as respostas às três perguntas mencionadas no item 1. Isto implica desconsiderar os filhos nascidos vivos tidos por mulheres abaixo de 15 e acima de 49 anos, cuja ocorrência é residual, além de excluir da base situações especiais como presídios femininos.

Para fins de verificação da precisão metodológica, inicia-se por comparar os resultados obtidos a partir do processamento dos microdados dos Censos 2000 e 2010 com os divulgados pelo IBGE, tanto para o País quanto para as cinco Grandes Regiões.

Conforme se observa no Gráfico 1, os valores encontrados são muito semelhantes aos divulgados pelo IBGE.

■ **GRÁFICO 1: TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL. ESTIMATIVAS ELABORADAS X DADOS DIVULGADOS PELO IBGE – BRASIL, 2010**



Fonte: Fundação IBGE – Censos de 2000 e 2010 – Elaboração do Autor.

A Tabela 1 apresenta os dados que originam o Gráfico 1, além de explicitar as variações da TFT, em número de filhos por mulher e percentual do valor de 2000.

■ **TABELA 1: COMPARAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS OBTIDOS E OS DIVULGADOS PELO IBGE**

Região – Ano	Estimativas	IBGE	Filhos/Mulher	(%)
BR 2000	2,35	2,38	-0,03	-1,14%
N 2000	3,12	3,16	-0,04	-1,22%
NE 2000	2,65	2,69	-0,04	-1,57%
SE 2000	2,10	2,10	0,00	-0,11%
S 2000	2,24	2,24	0,00	-0,13%
CO 2000	2,23	2,25	-0,02	-1,10%
BR 2010	1,90	1,90	0,00	-0,10%
N 2010	2,45	2,47	-0,02	-0,85%
NE 2010	2,05	2,06	-0,01	-0,47%
SE 2010	1,71	1,70	0,01	0,46%
S 2010	1,79	1,78	0,01	0,42%
CO 2010	1,92	1,92	0,00	-0,01%

Fonte: Fundação IBGE – Censos de 2000 e 2010 – Elaboração do Autor.

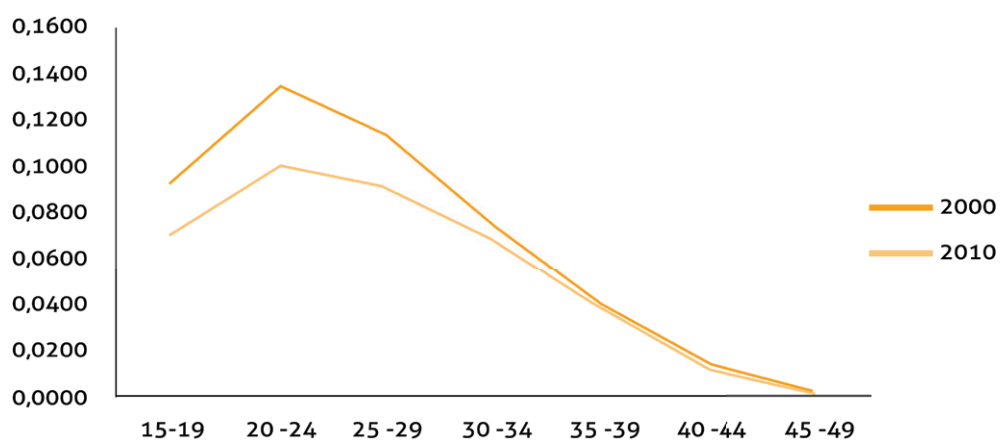
Considerando a boa precisão da metodologia empregada no corte regional, é sustentável o exercício de desagregação por faixa de renda.

3.3. NÍVEL E PADRÃO DA FECUNDIDADE

Além da tendência das Taxas de Fecundidade Total, importa verificar seu padrão etário, ou seja, como cada grupo etário quinquenal contribui para a taxa total.

O Gráfico 2 mostra os padrões etários da fecundidade nos anos de 2000 e 2010 e revela que foram os grupos mais jovens que registraram as maiores quedas da Taxa Específica de Fecundidade. Independentemente de qualquer juízo de valor sobre o nível das taxas, é positiva a redução no grupo entre 15 e 19 anos, uma vez que este grupo concentra riscos mais elevados para a saúde materno-infantil.

■ **GRÁFICO 2: TAXAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDADE – BRASIL, 2000 E 2010**



Fonte: Fundação IBGE – Censos de 2000 e 2010 – Elaboração do Autor.

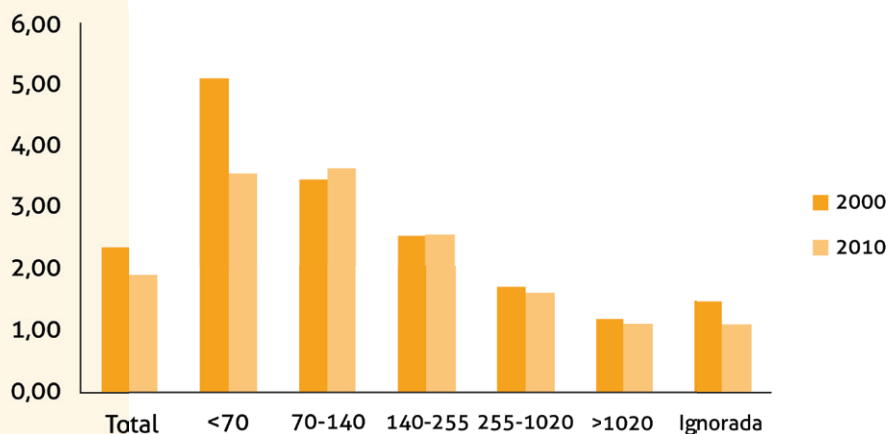
3.4. DESAGREGAÇÃO DAS TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL POR FAIXA DE RENDA

Ao contrário da desagregação por Grandes Regiões, ainda não se dispõe de todos os dados necessários ao cálculo da renda familiar *per capita*. Por esta razão, será utilizada a metodologia que subsidiou as simulações do Plano Brasil Sem Miséria, que considera a renda domiciliar *per capita* e dá tratamento específico às situações de renda zero (ou não declarada) que não são passíveis de cobertura pelo programa. Além disto, são segregadas da base de mulheres aquelas classificadas como pensionistas e/ou empregadas domésticas residentes e seus parentes e agregados, assim como as suas respectivas rendas. Tais mulheres constituem uma faixa de renda virtual ainda não passível de apuração, tendo sua fecundidade estimada para manter a inteireza dos dados e possibilitar a conferência da integridade dos resultados a partir de médias ponderadas.

Desta forma, as mulheres com idade entre 15 e 49 anos completos, moradoras de domicílios particulares permanentes, são classificadas em seis faixas de renda domiciliar *per capita*. Os limites destas faixas são, respectivamente, R\$ 70,00, R\$ 140,00, R\$ 255,00 e R\$ 1.020,00, em valores de 2010. Para o Censo de 2000, estes limites são deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), correspondendo ao menor limite o valor de R\$ 35,63. As pensionistas e empregadas domésticas residentes compõem uma faixa adicional denominada "ignorada".

Uma vez classificadas as mulheres por faixa de renda domiciliar *per capita*, totalizam-se os respectivos números de filhos tidos nascidos vivos no último ano e no total da vida reprodutiva, e estimam-se as TFT pelo método descrito no item 1.1. Os resultados são representados no Gráfico 3.

■ **GRÁFICO 3: TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA. BRASIL, 2000 - 2010**



Os resultados são apresentados na Tabela 3, que compara as TFT por faixa de renda domiciliar *per capita* entre os Censos 2000 e 2010.

■ **TABELA 3: EVOLUÇÃO DA TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA**

	2000	2010	Varição Filhos por Mulher	Varição (%)
Total	2,35	1,90	-0,46	-19,35%
<70	5,10	3,56	-1,54	-30,19%
70-140	3,47	3,64	0,17	4,98%
140-255	2,55	2,56	0,01	0,48%
255-1020	1,69	1,60	-0,09	-5,43%
>1020	1,17	1,11	-0,06	-5,25%
Ignorada	1,47	1,11	-0,36	-24,64%

Fonte: Fundação IBGE – Censos de 2000 e 2010 – Elaboração do Autor.

A Tabela sugere que a primeira faixa de renda tenha sido a principal responsável pela acen tuada queda da TFT no Brasil, enquanto a segunda faixa apresentou ligeiro crescimento. Há que se tratar esta assertiva com o devido cuidado, uma vez que houve no período expressiva transição de mulheres da primeira para a segunda faixa de renda domiciliar *per capita*¹⁴. Assim, parte da diferença de compor-

tamento poderia ser explicada pela transição de mulheres com muitos filhos da primeira para a segunda faixa.

Outra fonte de preocupação com a significância destes dados vem a ser a própria qualidade das informações sobre renda nos extratos inferiores e superiores, seja no Censo, seja nos demais registros administrativos. É possível imaginar uma grande quantidade de situações onde uma pequena variação na renda declarada implique em mudança de faixa, sobretudo entre as três primeiras. É, pois, temerário construir explicações mais sofisticadas a respeito da evolução das taxas.

3.5. DESAGREGAÇÃO DAS TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL POR PERCEPÇÃO DE BENEFÍCIOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Censo de 2010 incluiu uma pergunta específica sobre a percepção de benefícios de programas de transferência de renda, especialmente PBF e PETI. A comparação entre os grupos de mulheres com e sem PBF e/ou PETI pode ser feita classificando-se as mulheres moradoras de domicílios particulares permanentes por dois critérios. No primeiro consideram-se apenas

14 A análise das estimativas de fecundidade por corte de renda é tisonada pela inevitável fuga dos pressupostos do Método de Brass-Trussell ou de qualquer outro similar. Conforme descrito no item 3.2, estes métodos utilizam a relação entre o número total de filhos nascidos vivos e os nascidos vivos no último ano para corrigir falhas ou erros de declaração. Funcionam tanto melhor quanto mais fechada for a população de referência. No caso dos cortes por renda, ainda que não haja migração espacial, ocorre intensa transição de mulheres entre as classes definidas para efeito de comparação. Mulheres classificadas como "extremamente pobres", "demais pobres" ou "não pobres" na data de referência da pesquisa podem ter ingressado muito recentemente naquela faixa de renda domiciliar *per capita*, rompendo o suposto de continuidade. Desta forma, cada grupo em questão congregará mulheres que não pertenceram a ele por todo o período de até vinte anos, ou seja, a fecundidade estimada estará contaminada por padrões de fecundidade típicos das classes de origem das mulheres que se encontravam em cada classe na data de referência.

as que constam nos microdados como titulares do benefício. No segundo, consideram-se todas as que vivem em domicílios onde pelo menos um morador é titular do benefício. Em ambos os casos, são segregadas as pensionistas e/ou empregadas domésticas residentes.

O Gráfico 4 mostra os resultados das estimativas da TFT desagregadas pelo critério de percepção de PBF e/ou PETI no domicílio¹⁵.

Conforme se depreende do Gráfico 4, a Taxa de Fecundidade Total estimada para o grupo que percebe benefícios do PBF e/ou PETI é significativamente maior que a média geral, porém bastante semelhante às obtidas para as duas faixas de menor renda domiciliar *per capita*.

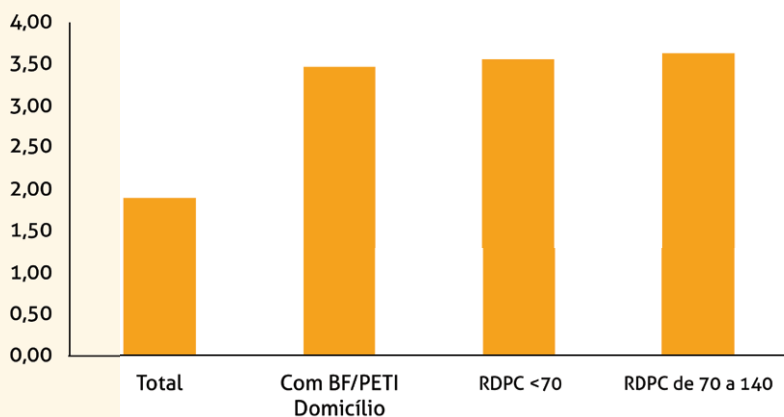
Longe de indicar um caráter pró-natalista dos benefícios em questão, as estimativas apresentadas prestam-se mais à constatação de que os benefícios são efetivamente destina-

dos à parcela mais pobre da população, que historicamente ostenta taxas de fecundidade superiores à média nacional, embora fortemente declinantes.

Da mesma forma, são as mulheres com filhos que constituem o público-alvo primordial dos programas em questão. Assim, a percepção do benefício é decorrente da existência de filhos, especialmente nas faixas etárias mais baixas, e não estímulo à geração de filhos.

Em se tratando de uma política pública relativamente recente, ela já selecionou na origem mulheres com filhos ou com mais filhos que a média nacional. Trata-se de um fenômeno análogo à "seleção adversa"¹⁶, de larga utilização no mercado segurador. A relação entre titularidade do benefício e fecundidade não é de causa, e sim de efeito. Numa construção mais literária, o caráter do PBF e/ou PETI não seria pró-natalista, mas pós-natalista, inter-

■ **GRÁFICO 4: TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL POR PERCEPÇÃO DE BENEFÍCIO DE BOLSA FAMÍLIA E/OU PETI**



Fonte: Fundação IBGE – Censo 2010 – Elaboração do Autor.

vindo sobre uma situação já constituída sem a indução prévia do Estado.

Como conclusão parcial, pode-se afirmar que os benefícios oferecidos pelo PBF e PETI não parecem ter interferido na tendência de redução da fecundidade da população-alvo, qual seja a parcela mais pobre da população.

4. INOVAÇÕES NA ARQUITETURA DO PROGRAMA DE BOLSA FAMÍLIA

No mandato presidencial inaugurado em 1º de janeiro de 2011, o governo federal vem intensificando as ações com vistas à superação da miséria ou da extrema pobreza. Termos oriundos do jargão militar, tais como “combate” e “erradicação”, integram o discurso oficial, os nomes de ministérios e outros órgãos públicos.

A inovação mais radical introduzida no PBF foi a criação de um benefício familiar de valor variável, devido às famílias em que haja criança com idade de zero a seis anos, correspondente à diferença entre o total da renda familiar e o necessário para garantir uma renda *per capita* superior a R\$ 70,00, valor

adotado como a linha de extrema pobreza no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Este benefício foi introduzido pela Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.722, de 2012. O conjunto de medidas instituídas por essa lei ganhou o nome fantasia de “Brasil Carinhoso”.

Seria este novo benefício um estímulo mais efetivo à fecundidade entre as mulheres mais pobres do país, à medida que o nascimento de uma criança pode representar um acréscimo de renda de até R\$ 70,00 por membro da família? Numa situação extrema, de uma família sem renda habitual e composta por marido, mulher e quatro filhos com mais de seis anos, o nascimento de mais um filho habilitaria a família à percepção de um benefício de R\$ 490,00, valor bem maior que os tradicionalmente pagos pelo PBF.

Se já é difícilimo estimar a curva de demanda por um produto ou serviço em função do seu preço, pode-se argumentar que é totalmente impossível relacionar a demanda por novos filhos ao valor de um benefício

15 No caso do cortes por titularidade de benefício, também se observa fuga de pressupostos do Método de Brass – Trussell. Considerando que os programas só adquiriram escala apreciável a partir de 2004 e registraram forte aumento do número de beneficiários desde então, a maioria dos filhos nascidos vivos nasceu antes que a mãe fosse contemplada com o benefício.

16 Especialmente no ramo do Seguro Saúde, o cálculo dos prêmios deve levar em conta que a aquisição do direito ao atendimento estará sempre associada a uma maior propensão à utilização dos serviços. Por esta razão, as seguradoras sempre trabalham com probabilidades de sinistro superiores à média de atendimento aos não segurados.

pecuniário oferecido por um programa do governo. É óbvio que as considerações envolvidas na decisão de ter ou não um filho vão muito além de qualquer equação econômica, passando por fatores sociais, culturais, éticos e de saúde, em uma lista não extensiva.

De fato, seria de pouquíssima utilidade realizar uma pesquisa de campo e perguntar a uma amostra representativa do conjunto de mulheres quantas se dispõem a ter um ou mais de um filho conforme uma tabela de valores de benefícios. Muito provavelmente as respostas seriam quase unanimemente negativas, mas com baixíssima confiabilidade, persistindo a dúvida quanto ao efeito pró-natalista do programa.

O capítulo seguinte constitui uma tentativa de delimitar os contornos da questão sem adentrar em qualquer consideração quanto à propensão individual de qualquer mulher a ter um filho, ou mais de um filho, motivada pelos benefícios do programa.

5. Da racionalidade à maternidade

A negação dogmática de qualquer efeito pró-natalista do Programa Brasil Carinhoso é tão pouco científica quanto a sua afirmação. Por mais que se respeite a decisão autônoma das pessoas e por menos que se pretenda julgá-las à luz de qualquer parâmetro, a busca de respostas está na razão de ser de qualquer ci-

ência, não sendo a Demografia uma exceção.

Admita-se que, da mesma forma que sempre houve regras e exceções, modas e extravagâncias nos comportamentos reprodutivos individuais, haverá um número indeterminado de mulheres propensas a ter um filho motivadas pelo programa.

Ainda que não se pretenda estimar uma curva de demanda por maternidade como função do valor do benefício, é possível analisar a propensão a ter filhos em função do programa utilizando a racionalidade econômica da decisão e a possibilidade concreta de sua implementação. Este exercício não leva à quantificação do efeito pró-natalista do programa, mas reduz em muito o espectro especulativo.

Admitindo-se que parte das mulheres aja com racionalidade econômica, impende investigar quantas dentre as existentes, com idade entre 15 e 49 anos, estariam expostas ao risco de decidir com base nessa racionalidade.

Uma vez que o benefício irá suplementar a renda familiar *per capita* até completar R\$ 70,00 por pessoa, apenas as mulheres enquadradas na faixa de renda abaixo deste valor poderiam vir a ter alguma vantagem financeira adicional proporcionada pelo programa caso tivessem mais um filho. Utilizando-se a renda *per capita* domiciliar (RPCD) como *Proxy* da renda *per capita* familiar, observamos que no Censo de 2010 este número era de 3.897.301 mulheres que tiveram 334.437

filhos nos doze meses imediatamente anteriores à data de coleta, ou seja, 0,086 filhos por mulher no último ano. Seria esta a fecundidade base deste grupo de mulheres sob o impacto do PBF e sem o impacto do Programa Brasil Carinhoso.

Portanto, se todas resolvessem e conseguissem ter um filho no primeiro ano de funcionamento do programa, o número adicional de nascimentos chegaria a 3,563 milhões, maior que o total de nascidos vivos no mesmo período, que foi de 2,629 milhões. Estaríamos diante de uma onda enorme de nascimentos concentrados num único ano, que teria efeitos dramáticos sobre os sistemas

de saúde e educação por pelo menos vinte anos, uma vez que geraria uma coorte mais que dobrada. Mas quão racional seria que isto ocorresse?

Conforme anteriormente dito, esta discussão só tem sentido se houver racionalidade econômica na decisão das mulheres ou das famílias pela maternidade. Admitindo-se que haja esta racionalidade, é razoável supor que ela afete diferentemente as mulheres conforme sua situação familiar. A Tabela 5 apresenta a classificação das mulheres com RPCD menor que R\$ 70,00 por mês, por grupo etário, existência de filhos e idade do filho mais novo.

■ **TABELA 5: MULHERES E FILHOS COM RENDA PER CAPITA DOMICILIAR ATÉ R\$ 70,00 SEGUNDO O CENSO 2010**

	Grupo Etário							TOTAL
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
Total de Mulheres	780.612	634.673	618.269	584.259	494.174	424.584	360.800	3.897.372
Mulheres com Filhos 0-6 anos	157.369	389.044	423.342	311.710	183.209	98.471	37.793	1.600.937
Mulheres c/ Filho mais novo 6	608	12.621	36.040	39.451	26.257	16.904	9.497	141.377
Grupo de Risco	623.244	245.629	194.927	272.550	310.966	326.113	323.007	2.296.435
Mulheres sem Filhos	622.609	230.294	105.030	60.053	42.462	37.391	33.802	1.131.640
Mulheres c/ Filho mais novo > 6	635	15.335	89.897	212.497	268.504	288.721	289.205	1.164.795

Fonte: Fundação IBGE – Censo 2010 – Elaboração do Autor.

Supondo-se que o programa venha a atingir efetivamente todo o público-alvo, todas as mulheres cujo filho mais novo tenha menos de sete anos já estarão contempladas independentemente de novos nascimentos. Isto reduz o número de mulheres expostas ao risco de um acréscimo substancial de renda em caso de maternidade imediata em 1,6 milhões. Há que se tomar em separado o grupo de mulheres cujo filho mais novo já completou seis anos, para os quais o benefício do programa cessará quando este completar sete. Para este grupo, que soma 141.377 mulheres, pode-se pensar numa propensão à reposição como estratégia para evitar a perda de renda, mas este efeito tende a ser mitigado pela previsível elevação da idade de corte ao longo dos anos.

A previsibilidade do futuro aumento da idade de corte advém da aversão de qualquer governo ao trauma de uma agenda negativa. Depois do programa implantado, não é imaginá-

vel que uma família tenha sua renda reduzida em, por exemplo, R\$ 400,00 por mês apenas e tão somente porque o filho mais novo completou sete anos.

O grupo de risco compõe-se, portanto, por mulheres que não têm filhos e por aquelas cujo filho mais novo já completou sete anos. Conforme observa-se na tabela acima, são dois grupos de pouco mais de 1,1 milhão de mulheres em cada.

Para o grupo das mulheres sem filhos, o benefício proporcionado pelo nascimento de uma criança seria diretamente proporcional ao número de membros do grupo familiar. A Tabela 6 mostra a divisão das mulheres sem filhos por grupo etário quinquenal e por número de moradores do domicílio, tomado como *Proxy* do grupo familiar. A última coluna mostra o valor do benefício máximo proporcionado pelo nascimento de uma criança, supondo-se que a família não receba PBF.

■ **TABELA 6: MULHERES COM RENDA PER CAPITA DOMICILIAR ATÉ R\$ 70,00, SEM FILHOS, POR GRUPO ETÁRIO, NÚMERO DE MORADORES NO DOMICÍLIO E BENEFÍCIO MÁXIMO NO BRASIL CARINHOSO**

Moradores Domicílio	Grupo Etário								Benefício Máximo
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	TOTAL	
1	3.058	5.361	4.864	3.889	3.193	3.579	4.317	28.260	140,00
2	50.462	43.450	26.634	15.647	12.418	11.845	11.635	172.092	210,00
3	64.584	28.463	13.997	8.723	6.279	5.346	5.998	133.391	280,00
4	110.040	33.815	14.747	8.370	5.440	4.874	3.581	180.865	350,00
5	113.343	32.526	12.013	7.120	5.019	3.784	2.765	176.569	420,00
6	85.786	24.479	8.679	4.908	2.795	2.512	1.659	130.817	490,00
7	60.954	16.996	6.053	2.645	2.103	1.380	875	91.005	560,00
8	48.162	14.432	5.714	2.858	1.839	1.321	1.089	75.415	630,00
9	86.221	30.773	12.330	5.893	3.376	2.751	1.882	143.225	700,00
	622.609	230.294	105.030	60.053	42.462	37.391	33.802	1.131.640	

Fonte: Fundação IBGE – Censo 2010 – Elaboração do Autor.

Como se observa, há uma forte concentração de mulheres jovens, especialmente adolescentes, no grupo de risco. São mulheres que tendem a ter filhos em algum momento no futuro. Poderiam antecipar este momento com o objetivo de usufruir dos benefícios da ação Brasil Carinhoso? O capítulo final deste artigo elenca algumas razões para se acreditar que não.

Prosseguindo na decomposição do grupo de risco, impende analisar o conjunto das mulheres que têm filhos, mas cujo filho mais novo já tem mais de seis anos. A Tabela 7 apresenta a classificação daquelas mulheres por grupo etário e número de moradores no domicílio.

■ **TABELA 7: MULHERES COM RENDA PER CAPITA DOMICILIAR DE ATÉ R\$ 70,00, COM FILHO MAIS NOVO DE MAIS DE SEIS ANOS, POR GRUPO ETÁRIO E NÚMERO DE MORADORES NO DOMICÍLIO**

Moradores no Domicílio	Grupo Etário								Benefício
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	TOTAL	Máximo
1	8	172	746	1.779	2.760	6.001	10.316	21.781	140,00
2	51	1.932	8.986	16.756	22.295	34.817	48.779	133.618	210,00
3	144	5.296	28.255	45.021	51.782	61.289	62.525	254.312	280,00
4	139	3.145	24.463	62.414	75.312	69.262	57.632	292.363	350,00
5	81	1.677	13.877	46.978	56.581	50.334	40.684	210.210	420,00
6	56	877	5.918	21.182	29.078	29.282	25.817	112.211	490,00
7	1	527	2.710	8.631	14.260	15.785	16.412	58.325	560,00
8	44	422	1.791	4.706	7.785	9.703	10.949	35.400	630,00
9	112	1.288	3.151	5.028	8.655	12.247	16.089	46.573	700,00

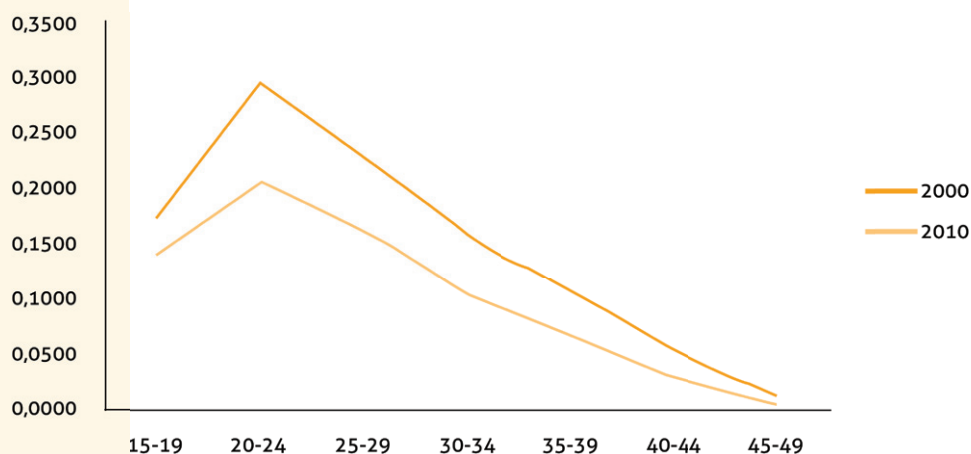
Fonte: Fundação IBGE – Censo 2010 – Elaboração do Autor.

Como se observa, predominam neste grupo mulheres com trinta anos ou mais de idade, sendo que mais da metade delas têm pelo menos quarenta anos. É óbvio que a racionalidade destas mulheres é diferente da das mais jovens, assim como sua capacidade biológica de implementar a decisão de ter mais um filho.

Apesar das clamorosas lacunas no conhecimento sobre os métodos contraceptivos utilizados pelas mulheres brasileiras, especialmente as do grupo de risco, o padrão etário

da fecundidade observado entre as mulheres mais pobres sugere uma alta incidência de esterilização cirúrgica, virtualmente irreversível, entre as mulheres a partir dos trinta anos. Desta forma, é de todo plausível supor que muitas das mulheres classificadas neste subgrupo tenham se submetido à esterilização, estando, portanto, excluídas do risco. Em que pese o avanço e a crescente popularização dos métodos de reprodução assistida, eles não estão ao alcance das mulheres nesta faixa de renda.

■ GRÁFICO 6: PADRÃO ETÁRIO DA FECUNDIDADE DAS MULHERES COM RDPC DE ATÉ R\$ 70,00 EM 2010



Fonte: Fundação IBGE – Censos de 2000 e 2010 – Elaboração do Autor.

6. Razões para se duvidar do efeito pró-natalista da ação Brasil Carinhoso

Ao longo deste artigo, procurou-se analisar a possibilidade da ação Brasil Carinhoso vir a ter efeitos pró-natalistas, decompondo-se o grupo de mulheres em idade reprodutiva conforme sua exposição ao risco da decisão racional pela maternidade motivada pela atratividade dos benefícios do programa. Este exercício delimitou dois subgrupos de risco entre as mulheres com idade entre 15 e 49 anos e renda *per capita* domiciliar abaixo de R\$ 70,00 em 2010, quais sejam o das mulheres sem filhos e o daquelas cujo filho mais novo já tem mais de seis anos, e quantificou cada um deles em pouco mais de 1,1 milhão de mulheres, dentre as 53 milhões existentes no país naquele grupo etário.

Uma vez que os subgrupos de risco foram delimitados e estratificados pelas variáveis de idade, número de moradores no domicílio e total de filhos nascidos vivos, chegou-se a números ainda menores de mulheres expostas ao risco.

No caso daquelas que têm filhos e não tiveram nenhum nos seis anos anteriores ao Censo de 2010, o universo efetivamente exposto ao risco será reduzido de forma proporcional à incidência de esterilizações cirúrgicas já realizadas, número este presumivelmente alto, embora não mensurado.

Desta forma, o subgrupo efetivamente exposto ao risco resume-se ao das mulheres sem

filhos, que muito provavelmente virão a tê-los ao longo dos próximos anos e poderiam antecipar sua ocorrência.

Mais da metade deste grupo tinha entre 15 e 19 anos no ano 2010. Trata-se do grupo menos susceptível à racionalidade econômica e mais exposto à diversidade de estímulos de consumo alternativo, tanto de recursos disponíveis quanto de tempo. Imaginar um número expressivo de adolescentes decidindo engravidar para proporcionar um benefício financeiro à família chega a ser quase um delírio, mas, admitindo-se a hipótese para fins de raciocínio, vislumbram-se dois óbices decorrentes desta mesma racionalidade.

O primeiro é o lapso de tempo entre a decisão pela maternidade e o nascimento da criança. Entre engravidar e dar à luz são necessários nove meses, nos quais as despesas aumentam muito e não há criança para iniciar o processo de habilitação ao benefício. Além disso, mesmo entre as mulheres unidas a um parceiro, o que não é certamente o caso da maioria neste grupo etário, a probabilidade

de gravidez não vai além de 10% em cada ciclo menstrual, aproximadamente mensal.

O segundo óbice tem a ver com a própria credibilidade do programa entre a população-alvo. Uma vez imputada às mulheres uma racionalidade econômica forte o bastante para levá-las a decidir ter um filho em troca de um benefício, há que se considerar que esta decisão leve em conta a certeza da percepção do benefício.

O PBF, que existe desde 2004, intenta beneficiar as famílias mais pobres em cada município do País. Ocorre que na vida real a identificação dos efetivamente mais pobres é um desafio ainda não vencido pela administração. A despeito de todos os indicadores positivos do programa, o cruzamento das informações de renda *per capita* domiciliar com percepção de benefícios no Censo de 2010 revela significativas deficiências de cobertura entre o público-alvo do Brasil Carinhoso. A Tabela 8 ilustra este quadro, quanto à participação relativa de mulheres não beneficiárias frente ao total de cada faixa de renda por Grandes Regiões.

■ **TABELA 8: PARTICIPAÇÃO RELATIVA DE PESSOAS POBRES SEM BENEFÍCIOS DO PBF E/OU PETI POR REGIÃO ENTRE OS EXTREMAMENTE POBRES E DEMAIS POBRES POR REGIÃO - CENSO 2010**

	Renda per capita domiciliar até R\$ 70,00	Renda per capita domiciliar de R\$ 70,00 a R\$ 140,00
BR	40,92%	42,33%
N	49,92%	44,25%
NE	28,85%	32,44%
SE	61,99%	57,42%
S	57,96%	49,34%
CO	64,63%	55,09%

Fonte: Fundação IBGE – Censo 2010 – Elaboração do Autor.

Como se observa, 41% dos extremamente pobres e 42% dos demais pobres não foram declarados no Censo de 2010 como beneficiários diretos ou indiretos do PBF e PETI. Estes percentuais são ainda maiores nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, chegando a mais de dois terços nas situações extremas, como no Estado de São Paulo e no Distrito Federal. É de se esperar, portanto, que mulheres eventualmente dispostas a engravidar motivadas pelo benefício do Brasil Carinhoso abstenham-se de fazê-lo se suas famílias não estão recebendo PBF, apesar de preencherem os requisitos.

Quanto àquelas cuja família já está recebendo PBF, o benefício adicional do Brasil Carinhoso será significativamente menor que o máximo estimado nas tabelas 6 e 7, relativizando a vantagem econômica de uma gravidez.

Em face de todo o exposto, fica patente que o impacto pró-natalista do Programa Brasil Carinhoso tende a ser tão pouco significativo quanto foi o do PBF, resumindo-se a, no máximo, algumas poucas antecipações de nascimentos esperados para os próximos anos, antecipações estas posteriormente compensadas na série histórica futura.

7. Missão cumprida, sem baixas?

Este artigo procurou enfrentar o debate sobre efeitos pró-natalistas da ação Brasil Carinhoso à luz da própria racionalidade econômica que importantes formadores de opinião pretendem imputar às mulheres mais pobres do

País e ofereceu elementos para denegar a sua probabilidade.

Entretanto, isto não significa que o programa não esteja fadado a enfrentar desafios além das possibilidades dos órgãos responsáveis.

O primeiro desses desafios é o de identificar corretamente as famílias efetivamente mais pobres do país, para que o benefício desenhado para erradicar instantaneamente a extrema pobreza entre as crianças de zero a seis anos seja pago às famílias certas. A virtual impossibilidade de se comprovar a ausência de renda coloca as autoridades responsáveis pelo cadastramento e pela concessão e manutenção dos benefícios na ingrata posição de escolher os “pobres mais pobres entre os mais pobres”, sem que seja possível abstrair alguma subjetividade nos procedimentos. A soma das falhas nestes procedimentos explica parcialmente os números mostrados na Tabela 8, e conspira para que continue existindo extrema pobreza a despeito de todos os esforços para erradicá-la.

O segundo desafio vem a ser o previsível aumento do estímulo à subdeclaração de renda, no intuito de enquadrar-se nos requisitos do programa. Uma vez que a imensa maioria da população-alvo do programa encontra-se no setor informal da economia, sem qualquer fonte de renda verificável de forma não testemunhal, há mais racionalidade econômica em uma mudança de declaração de renda para baixo que na produção de um filho com objetivo de fazer jus ao benefício.

Este fenômeno, cujo enfrentamento eficaz custaria várias vezes o valor total do programa, pode vir a produzir fortes dissabores aos responsáveis pela formulação e implementação da ação Brasil Carinhoso. Uma ação governamental com o nobre propósito de erradicar a extrema pobreza na primeira infância, se submetida a restrições orçamentárias que façam valer os limites de gastos informados na Exposição de Motivos que originou a ação, da ordem de R\$ 2,3 bilhões por ano, poderá produzir um inusitado aumento do número de pessoas autodeclaradas extremamente pobres, pela via da “migração de retorno” de milhões de famílias que recém atravessaram a linha de extrema pobreza.

Estes desafios são muito maiores, mais importantes e mais difíceis na condução do programa que a discussão sobre impactos pró-natalistas entre os mais pobres.

8. Revoluções por minuto

Depois de concluída a revisão “final” deste artigo, foi editada a Medida Provisória nº 590, de 29 de novembro de 2012, que alterou as

regras da ação Brasil Carinhoso, estendendo o benefício variável suficiente para o usufruto de uma renda *per capita* familiar de R\$ 70,00 a todas as famílias com filhos de até quinze anos de idade¹⁷.

A medida exclui do grupo de mulheres expostas ao risco de decidir racionalmente ter mais um filho, motivadas pelos benefícios do programa, todas aquelas que têm filhos e cujo filho mais novo tenha menos de dezesseis anos. Desta forma, além das mulheres que não têm filhos, o grupo de risco fica limitado a 315.405 mulheres, das quais 263.918 já têm pelo menos quarenta anos e 156.098 já têm pelo menos 45 anos. Na prática, o grupo de risco fica reduzido apenas e tão somente às mulheres que ainda não têm filhos e muito provavelmente virão a tê-los nos próximos quinze anos, independentemente de estímulo financeiro oficial.

Em suma, os impactos do PBF e seus sucedâneos sobre as tendências da fecundidade entre a população mais pobre são de pequena monta, pelo menos se analisados sobre o prisma da racionalidade econômica.

17 Esta iniciativa altera profundamente as características do PBF, tanto no que concerne aos valores dos benefícios pagos quanto no que diz respeito às condicionalidades para manutenção dos benefícios por parte das famílias beneficiárias. Uma vez mais, a análise apresentada neste artigo cingir-se-á aos aspectos ligados à fecundidade.

Referências bibliográficas

- ARIÈS, P. Two successive motivations for the declining birth rates in the west. In: HÖHN, C.; MACKENSEN, R. (Ed.). Determinants of fertility trends: theories re-examined. **Population and Development Review**, New York, v.6, n.4, p.645-650, 1980.
- BERQUÓ, E.; CAVENAGHI, S. Mapeamento sócio-econômico e demográfico dos regimes de fecundidade no Brasil e sua variação entre 1991 e 2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2004.
- BORGEAIS-PICHAAT, J. The Unprecedented Shortage of Births in Europe. **Population and Development Review** - A Supplement to Volume 12, 1986.
- CARVALHO, J. A. M. Para onde iremos: algumas tendências populacionais no século XXI. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.18, n.1/2, p.7-13, jan./dez. 2001.
- CHESNAIS, J. C. Fertility, family, and social policy in Contemporary Western Europe. **Population and Development Review**, New York, v.22, n.4, p.729-739, dec.1996.
- _____. **La theorie originelle de la transition demographique: validite et liuites du modeles.** 1986a
- _____. La transition démographique: étapes, formes, implications économiques: etude de séries temporelles (1720-1984) relatives à 67 pays. **Population**, New York, v.41, n.6, p.1059-1070, nov./dec.,1986b.
- CLIQUET, R. L. La deuxième transition démographique: réalité ou fiction? **Council of Europe, Études demographiques**, n.23, 1991.
- COLEMAN, D. Why we don't have to believe without doubting in the 'Second Demographic Transition': some agnostic comments. **Population and Development Review**, New York, v.32, n.3, 2004.

COLEMAN, David Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition, **POPULATION AND DEVELOPMENT REVIEW**, v. 32, n.3.

FARIA, V. E. Políticas de Governo e regulação da fecundidade: consequências não antecipadas e efeitos perversos. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice/ANPOCS, 1989.

FUNDAÇÃO IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

LESTHAEGHE, R.; SURKYN, J. When history moves on: the foundation and diffusion of a second demographic transition in western countries: an interpretation. In: BIENNIAL CONFERENCE OF THE AUSTRALIAN POPULATION ASSOCIATION, 12., 2004, Australia. **Anais ... Australia: Australian Population Association**, 2004.

McDONALD, P. Gender equity, social institutions and the future of fertility. In: COSIO-ZAVALA, M. E. **Women and families: evolution of the status of women as a factor and consequence of changes in family dynamics**. Paris: CICRED/UNFPA/UNESCO, 1997.

MERRICK, T.; BERQUÓ, E. **The determinants of Brazil's recent rapid decline in fertility**. Washington: National Academies Press, 1983. (Report, nº 23).

PAIVA, P. T. A. **The process of proletarianization and fertility transicion in Brazil**. , Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1984. (Texto para Discussão, nº 15).

PATARRA, N. L. Transición demográfica: resumen histórico o teoría de población. **Demografia y Economía**, México, v.3, n.1, p.86-95, 1973.

THERBORN, G. Casais, bebês e estados. In: _____. **Sexo e poder: a família no mundo, 1900-2000**. São Paulo: Contexto, 2006.

Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Programa Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias¹

Juliana Carolina Frigo Baptistella²

1 Este trabalho é derivado da dissertação de mestrado realizada na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e vencedora do V Prêmio SOF de Monografias no tema Qualidade do Gasto Público. A autora agradece à professora Andrea Rodrigues Ferro pela orientação na dissertação do mestrado e aos professores Elaine Toldo Pazello e Alexandre Nunes de Almeida pelos comentários e sugestões.

2 Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Resumo

O TRABALHO TEM POR OBJETIVO AVALIAR O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONSUMO DE ALIMENTOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS. DADO QUE OS BENEFICIÁRIOS SÃO FAMÍLIAS POBRES E EXTREMAMENTE POBRES, QUAL A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA QUANTO À SEGURANÇA ALIMENTAR DESSAS FAMÍLIAS, OU SEJA, QUAL A SUA COLABORAÇÃO PARA QUE AS FAMÍLIAS SAIAM DA SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR? SÃO UTILIZADOS DADOS DA PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES 2008/2009, REALIZADA PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, QUANTO AO CONSUMO DE ALIMENTOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS (GRUPO DE TRATAMENTO) E NÃO BENEFICIADAS (GRUPO DE CONTROLE) PELO PROGRAMA. A PARTIR DO MÉTODO DE PROPENSITY SCORE MATCHING, REALIZA-SE O PAREAMENTO ENTRE AS FAMÍLIAS, DE MODO QUE SE POSSAM COMPARAR UNIDADES DE OBSERVAÇÃO MUITO SEMELHANTES QUANTO ÀS SUAS CARACTERÍSTICAS OBSERVÁVEIS. VERIFICA-SE QUE O PROGRAMA CONTRIBUI PARA AUMENTAR O CONSUMO DE ALIMENTOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS, PRINCIPALMENTE DOS ALIMENTOS QUE FAZEM PARTE DA CESTA BÁSICA BRASILEIRA, UMA VEZ QUE ESTAS FAMÍLIAS APRESENTARAM GASTOS MAIS ELEVADOS E SIGNIFICATIVOS DO QUE AS FAMÍLIAS QUE NÃO SÃO BENEFICIADAS. QUANTO AO IMPACTO NO STATUS NUTRICIONAL, DESTACA-SE QUE O PROGRAMA COLABORA PARA ELEVAR A PERCENTAGEM DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM ÍNDICE DE MASSA CORPORAL NORMAL E DE ADULTOS COM OBESIDADE, RESULTADOS QUE INDIRETAMENTE PODEM SER ASSOCIADOS COM A SITUAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR.

Abstract

THIS THESIS AIMS TO EVALUATE THE IMPACT OF THE BOLSA FAMILIA PROGRAMME IN FOOD CONSUMPTION OF ATTENDED FAMILIES. GIVEN THAT THE BENEFICIARIES ARE POOR AND EXTREMELY POOR FAMILIES, WE WANT TO KNOW WHAT ARE THE PROGRAM'S CONTRIBUTION FOR SECURITY OF THESE FAMILIES. WE USED DATA FROM THE PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES 2008/2009, CONDUCTED BY THE INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, RELATED TO FOOD CONSUMPTION OF THE BENEFICIARY (TREATMENT GROUP) AND NON-BENEFICIARY (CONTROL GROUP) FAMILIES. USING PROPENSITY SCORE MATCHING METHOD WAS POSSIBLE TO COMPARE FAMILIES VERY SIMILAR IN THEIR OBSERVABLE CHARACTERISTICS. WE HAVE FOUND THAT THE PROGRAM CONTRIBUTES TO INCREASE FOOD CONSUMPTION OF BENEFICIARY FAMILIES, ONCE THESE FAMILIES PRESENTED STATISTICALLY AND SIGNIFICANTLY HIGHER EXPENSES THAN NON-BENEFICIARY FAMILIES. ALSO, THE PROGRAM COLLABORATES TO ELEVATE THE PROPORTION OF CHILDREN AND YOUTH WITH NORMAL CORPORAL MASS INDEX, AND INCREASES THE PROPORTION OF ADULTS WITH OBESITY PROBLEMS - THESE RESULTS CAN BE INDIRECTLY ASSOCIATED.

PALAVRAS-CHAVE:

Programa Bolsa Família; Consumo de alimentos; Insegurança alimentar.

1. Introdução

O Brasil sempre foi considerado um país extremamente desigual, estando no topo do ranking das nações com maior disparidade na distribuição de renda do mundo. No entanto, desde o início dos anos 2000 tem passado por significativa transformação em suas características distributivas, apresentando notável progresso em seus indicadores econômicos e sociais, principalmente no que diz respeito à concentração de renda e pobreza.

Diversos estudos têm sido desenvolvidos pela literatura especializada sobre os fatores que influenciaram esse comportamento positivo do País. Os resultados indicam a reestruturação do mercado de trabalho, o desenvolvimento econômico e a expansão dos programas sociais, especialmente os de transferência monetária, como os fatores que mais colaboraram com essa evolução.

Quanto aos programas de transferência condicionada de renda, o Bolsa Família é apontado como o principal deles, sendo responsável por grande parcela do orçamento social do governo federal e visto como um dos instrumentos fundamentais para a redução das disparidades existentes no Brasil, uma vez que beneficia famílias pobres e extremamente pobres com o objetivo de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional dos beneficiados.

Um dos resultados esperados pela aplicação desta política pública seria o aumento da demanda por alimentos, especialmente da cesta

básica, pelas famílias mais vulneráveis da população. Esse processo levaria a uma redução dos problemas decorrentes da insegurança alimentar e, conseqüentemente, auxiliaria na quebra dos mecanismos de transmissão intergeracional da pobreza no País.

Não há garantias de que o benefício do programa é efetivamente gasto com alimentos. Assim, investigar a diferença do gasto no consumo de alimentos entre as famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) é importante para avaliar a contribuição desse programa na redução da insuficiência alimentar e promoção da segurança alimentar.

Apesar de diversos trabalhos apontarem as contribuições do PBF nas áreas de educação, saúde, mercado de trabalho e distribuição de renda, ainda existe uma lacuna quanto ao seu impacto sobre o consumo de alimentos e a segurança alimentar das famílias beneficiárias em nível nacional.

Diante disso, este trabalho tem por objetivo realizar uma avaliação de impacto do PBF no consumo de alimentos das famílias beneficiadas, com a intenção de descobrir em que medida esse programa colabora para a segurança alimentar das famílias pobres e extremamente pobres no Brasil.

A temática da pesquisa é atual e relevante, pois a população com insegurança alimentar no País ainda representa uma porcentagem

expressiva do total de brasileiros, de modo que identificar a relação entre ser beneficiário do PBF e ter segurança alimentar pode contribuir para avaliar a eficiência do programa e verificar se os recursos gastos com essa política estão gerando efeito significativo sobre o consumo de alimento das famílias, um dos seus principais objetivos.

Para isso, utiliza-se como base de dados a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do ano de 2008/2009. Realiza-se o tratamento e a análise dos dados obtidos a partir do método de propensity score matching, em que se comparam as despesas com alimentos das famílias beneficiadas e não beneficiadas pelo programa, assim como a proporção de pessoas dentro de cada família com Índice de Massa Corporal (IMC) considerado normal, acima e abaixo do peso ideal.

O trabalho está organizado em quatro seções incluindo esta introdução. Na seção 2, são detalhadas a base de dados e a metodologia da pesquisa, bem como as variáveis utilizadas. Na seção 3, analisam-se os resultados da estimação do modelo quanto ao consumo de alimentos e o status nutricional das famílias. Finalmente, na seção 4, são apresentadas as conclusões.

2. Materiais e Métodos

2.1. BASE DE DADOS E CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

A partir dos dados da POF do período 2008/2009, selecionou-se uma amostra de 49.514 famílias³, em que 8.544 delas são beneficiárias do PBF, ou seja, 17,3% do universo pesquisado. O valor médio mensal recebido pelas famílias é de R\$89,86 e o tempo médio anual de recebimento do benefício é de 11,2 meses. A renda proveniente do programa representa, em média, 21,9% do rendimento total das famílias beneficiárias.

Comparando as famílias beneficiadas e não beneficiadas pelo programa quanto a algumas características da composição familiar e do domicílio, a variável que se destaca é a renda *per capita* mensal média, que entre beneficiários do programa é de R\$171,32 (rendimento monetário descontado o valor do benefício) e entre os não beneficiários é de R\$816,89, ou seja, 4,8 vezes maior. Já a renda não monetária dos não beneficiários (R\$123,74) é, em média, 2,3 vezes maior que a dos beneficiários (R\$52,92).

3 Foram selecionadas apenas as famílias que possuíam todas as informações necessárias para a caracterização dos beneficiários e não beneficiários do PBF, bem como para a realização da análise de impacto, ou seja, excluíram-se as famílias cujos questionários faltavam respostas para qualquer uma das variáveis empregadas neste trabalho, como: dados sobre o chefe do domicílio, gastos com alimentação, peso e altura dos membros da família, etc. Desta forma, utiliza-se no trabalho uma subamostra da amostra efetiva da POF 2008/2009.

Em relação às características familiares, nota-se que as famílias beneficiárias são maiores que as não beneficiárias. Enquanto o número médio de pessoas é de 4,71 nas famílias atendidas pelo programa, nas outras famílias a média é de 3,18 pessoas. O mesmo ocorre com o número médio de filhos: 2,43 entre as beneficiadas e 1,17 entre as não beneficiadas. Já o número de crianças e adolescentes é de 1,58, em média, nas famílias beneficiárias e de 0,58 nas não beneficiárias, enquanto o número de jovens é de 0,21 e 0,08, respectivamente⁴.

Quanto ao perfil do chefe da família, a percentagem de homens é ligeiramente mais elevada entre os beneficiários (70,4%), no entanto a percentagem de brancos (23,0%), a média de idade (42,75 anos) e de anos de estudo (4,0 anos) são mais baixas.

As características dos domicílios refletem grande dificuldade de acesso das famílias beneficiadas a serviços básicos. Enquanto 92,6% dos domicílios não beneficiários do programa possuem água encanada, entre os atendidos pelo PBF o percentual é de apenas 75,7%. Já a porção de famílias beneficiadas que tem acesso a esgoto canalizado (17,8%) não chega à metade do percentual das famílias não beneficiadas (40,5%). Quanto aos serviços de coleta de lixo e pavimentação de rua, também se pode notar uma disparidade entre as famílias atendidas e não atendidas pelo programa. O acesso à rede elétrica é o serviço com atendimento mais uniforme. Além disso, os domicílios das famílias que são atendidas pelo programa possuem menos cômodos e banheiros que as outras.

Quanto à localização das famílias, a grande parte das beneficiadas, 78,3%, situa-se nas regiões Nordeste (59,9%) e Norte (18,4%) do Brasil, enquanto entre as não beneficiadas essa percentagem não passa de 45%. Por outro lado, a percentagem de famílias residentes em áreas urbanas e regiões metropolitanas é menor nas famílias beneficiárias em relação às não beneficiárias.

2.2. METODOLOGIA

Para realizar uma análise de impacto de qualquer política ou programa, é necessário observar o que teria acontecido com o indivíduo que foi beneficiado caso ele não tivesse recebido o benefício. Como não se pode observar o beneficiário nas duas situações (recebendo e não recebendo o benefício), deve-se considerar um indivíduo com as mesmas características do beneficiário, mas que no mesmo período não recebeu o benefício, ou seja, comparar o grupo de tratamento com o grupo de controle.

Esse contrafactual é obtido mediante aleatorização dos potenciais beneficiários, um método estatístico que garante que os grupos de tratamento e controle sejam iguais em características observáveis e não observáveis, eliminando assim qualquer viés de mensuração do verdadeiro impacto do programa.

Dado que os benefícios do PBF não foram distribuídos de forma aleatória, pois existem critérios de elegibilidade, deve-se utilizar métodos quase-experimentais.

Suponha uma política que tenha por objetivo o aumento do consumo de alimentos. Há

duas situações: $D = 1$ para o caso das famílias participarem da política e $D = 0$, caso contrário. O resultado observado para a variável de interesse ($Y_i =$ consumo de alimentos) pode ser representado por: $Y_i = D.Y_{1i} + (1-D).Y_{0i}$. O impacto médio da política sobre a família beneficiada é dado por:

$$\Delta_i = Y_{1i} - Y_{0i} \text{ e } \Delta_i = E(\Delta_i | D = 1) = E(Y_{1i} - Y_{0i} | D = 1)$$

(1)

Em que $E(\cdot | D = 1)$ refere-se ao valor esperado, condicional à participação no programa social. Na literatura de avaliação, essa expressão é denominada de efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT) (*average treatment effect on treated*) e captura o efeito causal do programa para a subpopulação dos tratados⁵.

Comparando as famílias que receberam o benefício com aquelas que não o receberam, obtem-se uma medida aproximada do impacto do benefício sobre a variável considerada, mas essa medida apresenta um viés, já que uma simples comparação entre os grupos pode refletir diferenças pré-programa. O viés é a diferença entre o resultado dos tratados caso não tivessem sido tratados e o resultado dos controles, que de fato não receberam o tratamento.

De acordo com Heckman et al. (1997), esse viés pode ser resultado de três fatores: falta de suporte comum, viés nas características observáveis (X_i) entre os tratados e não tratados e viés de seleção, que é proveniente de características não observáveis que influenciam o resultado mesmo após o condicionamento em X_i .

Para a resolução do problema de viés nas características observáveis, Rosenbaum e Rubin (1983) desenvolveram, a partir do pareamento de características observáveis dos indivíduos do grupo amostral, o método conhecido como Propensity Score Matching (PSM).

Nesta técnica, leva-se em consideração as características observáveis (X_i) que afetam a decisão do indivíduo de participar ou não do programa, uma vez que os indivíduos com características observáveis idênticas possuem a mesma probabilidade de receber o benefício.

Assim, considera-se o pressuposto de independência condicional aos atributos observáveis dos grupos de tratamento e controle. Isto significa que se apenas os atributos observáveis causam viés nas medidas de impacto, então a estimativa quase-experimental fornecerá uma boa medida de impacto. Por

4 São considerados como crianças e adolescentes os indivíduos com idade entre 0 e 15 anos completos e como jovens aqueles com idade superior a 15 e inferior a 18 anos.

5 (HECKMAN et al., 1997.)

outro lado, se as variáveis não observáveis que são relacionadas com o recebimento do programa afetam o impacto, então ainda poderá haver um viés na medida de impacto.

Dessa forma, o efeito do programa sobre as famílias (equação 1) pode ser reescrito como:

$$\Delta = E(Y_{1i} | X_i, D=1) - E(Y_{0i} | X_i, D=0) \quad (2)$$

Em que:

$E(Y_{1i} | X_i, D = 1)$ refere-se ao valor esperado, condicional ao conjunto de características observáveis e à participação no programa social;

$E(Y_{0i} | X_i, D = 0)$ refere-se ao valor esperado, condicional ao conjunto de características observáveis e à não participação no programa social.

Entretanto, quanto mais características são utilizadas para comparar os grupos, maior será o número de observações necessárias para que se possa realizar o pareamento entre tratados e controle.

O *propensity score matching* foi desenvolvido para resolver o problema do dimensionamento do pareamento. Pode ser implementado por uma única variável de controle, o propensity score $P(X)$, definido como a probabilidade condicional de um indivíduo receber benefício, dadas suas características observáveis: $P(X) = \Pr(D = 1 | X)$ ⁶.

Assim, elimina-se o problema da multidimensionalidade do pareamento mediante o *propensity score*, dado que $P(X)$ é uma probabili-

dade ($0 < P(X) < 1$). Pode-se então substituir X_i (vetor das características observáveis) pelo escalar $P(X)$ na equação (2):

$$E(Y_{1i} - Y_{0i} | D = 1, P(X)) = E(Y_i | D = 1, P(X)) - E(Y_i | D = 0, P(X)) \quad (3)$$

A condição $0 < P(X) < 1$ assegura que para cada grupo de tratamento existirá um grupo de controle correspondente, com valores similares de X_i , ou seja, garante o suporte comum, condição necessária para a utilização do PSM⁷.

Cabe destacar que, segundo Becker e Ichino (2002), o método do escore de propensão não elimina o viés gerado pelos fatores não observáveis, pode apenas reduzi-lo, dependendo das variáveis de controle utilizadas no pareamento.

Já Heckman et al. (1998) mostram que o método de pareamento baseado no escore de propensão não necessariamente reduz o viés e afirmam que a vantagem do uso do $P(X)$ é a simplicidade na estimativa.

Dadas as amostras dos tratados e não tratados, estima-se uma regressão *logit* (ou *probit*) para obter a probabilidade dos indivíduos participarem do programa a partir de suas características observáveis (X_i). Nessa regressão, a variável dependente é uma *dummy* que assume valor 1 para o caso do grupo de tratamento (famílias beneficiadas) e zero para o grupo de controle (famílias não beneficiadas).

Pela estimativa do $P(X)$, são obtidos subgrupos dentro do grupo de controle que pos-

suem probabilidades semelhantes às das famílias do grupo de tratamento. Testa-se então a média de cada variável dentro de cada bloco do P(X) a fim de identificar se existem diferenças. Se todos os testes mostrarem que a média não difere significativamente, define-se um número de blocos ou estratos e realiza-se a estimação do efeito do tratamento mediante os métodos de pareamento⁸.

Neste trabalho é utilizado o algoritmo de pareamento de Kernel. A escolha por esse estimador não paramétrico ocorreu devido à sua metodologia, que calcula a diferença de média entre tratados e controle ponderando pelo P(X). Dessa forma, famílias do grupo de controle que são muito semelhantes a famílias do grupo de tratamento, ou seja, que apresentem elevado P(X), recebem peso maior no momento da estimação do efeito do tratamento, uma vez que representam melhor as famílias do tratamento. Além disso, o fato de empregar todas as observações da amostra faz com que sua variância seja menor que a dos outros estimadores⁹.

Assim, o impacto do PBF sobre os gastos com alimentação das famílias beneficiadas (ATT) foi estimado a partir da comparação entre os beneficiários e os não beneficiários do programa, escolhidos por suas características observáveis a partir da estimação do propensity score e pareados por meio do algoritmo de Kernel.

2.3. DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

O conjunto de famílias beneficiárias do PBF é considerado como grupo de tratamento. Já o grupo de controle é constituído por famílias que não recebem o benefício, mas que apresentam características semelhantes às dos beneficiários.

Com a intenção de delimitar o número de famílias a serem analisadas e realizar uma comparação apenas entre famílias semelhantes, realizou-se um corte na amostra, de modo que na análise são consideradas apenas as famílias cuja renda mensal per capita¹⁰ é superior a R\$69,00 e inferior a R\$273,00.¹¹ Esse valor é maior que o estabelecido como limite

6 (ROSENBAUM; RUBIN, 1983.)

7 (HECKMAN et al., 1997.)

8 Para mais detalhes ver Caliendo e Kopeinig (2008).

9 (CALIENDO; KOPEINIG, 2008.)

10 (CALIENDO; KOPEINIG, 2008.)

11 Rendimento monetário descontado o valor do benefício do PBF.

(R\$137,00) ao recebimento do benefício, pois o PBF chega a quase 100% da população em situação de pobreza e extrema pobreza¹², de modo que pode não haver um contrafactual ao se considerar o mesmo corte de renda do programa.

Assim, o corte foi estabelecido a partir do valor mínimo para ser considerado pelo programa como pobre¹³ (R\$69,00) e o valor médio da renda per capita mensal das famílias beneficiárias (R\$171,00). Além disso, foram consideradas apenas as famílias que possuem filhos com idade inferior a 18 anos, uma vez que de acordo com os critérios do PBF, as famílias pobres são elegíveis ao pro-

grama somente se possuírem filhos nessa faixa etária.

Como visto anteriormente, para obter-se um grupo de controle que seja representativo do grupo de tratamento (beneficiados), é necessário que as características observáveis dos dois grupos sejam as mais semelhantes possíveis. Neste trabalho, utilizam-se como controles variáveis relacionadas à pobreza, dado que o público-alvo do PBF é formado por famílias nessa situação. Emprega-se no modelo características do chefe do domicílio, da família e da residência, além de dummies geográficas para diferenciar regiões, área metropolitana, urbana e rural (tabela 1).

■ **TABELA 1: VARIÁVEIS DE CONTROLE UTILIZADAS NO MODELO**

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
renda_liq_pc	Renda líquida mensal per capita (descontado o valor do benefício).
renda_nm_pc	Renda não monetária mensal <i>per capita</i> .
sexo_chefe	<i>Dummy</i> para sexo do chefe do domicílio (homem=1; mulher=0).
raca_chefe	<i>Dummy</i> para raça do chefe do domicílio (branco=1; não branco=0).
idade_chefe	Idade do chefe do domicílio.
anos_est_chefe	Anos de estudo do chefe do domicílio.
gravidez	<i>Dummy</i> para existência de grávidas no domicílio (sim=1; não=0).
n_jovens	Número de filhos com idade superior a 15 anos e inferior a 18 anos.
n_crianças	Número de filhos com idade igual ou inferior a 15 anos.
n_comodos	Número de cômodos no domicílio.
n_banheiros	Número de banheiros no domicílio.
agua_can	<i>Dummy</i> para água canalizada (sim=1; não=0).
esgoto_esc	<i>Dummy</i> para rede de escoamento sanitário (sim=1; não=0).
eletricidade	<i>Dummy</i> para rede de energia elétrica (sim=1; não=0).
rua_pav	<i>Dummy</i> para rua pavimentada (sim=1; não=0).
coleta_lixo	<i>Dummy</i> para existência do serviço de coleta de lixo (sim=1; não=0).
Norte	<i>Dummy</i> para região Norte (sim=1; não=0).
Nordeste	<i>Dummy</i> para região Nordeste (sim=1; não=0).
Sul	<i>Dummy</i> para região Sul (sim=1; não=0).
Sudeste	<i>Dummy</i> para região Sudeste (sim=1; não=0).
metrop	<i>Dummy</i> para área metropolitana (sim=1; não=0).
urbano	<i>Dummy</i> para localização do domicílio (urbano=1; rural=0).

Fonte: Elaboração da autora.

Diante do objetivo do trabalho, de analisar a diferença no consumo de alimentos entre famílias beneficiárias e não beneficiárias do PBF, utilizamos como variável de interesse (dependente) a despesa com alimentação, que é o somatório de todo gasto familiar com a aquisição de alimentos para consumo dentro do domicílio, expresso em reais (R\$), deflacionado e anualizado.

Além disso, faz-se a decomposição do gasto com alimentação em diversas categorias, de forma a analisar a diferença entre os tipos de alimentos consumidos pelas famílias beneficiárias e não beneficiárias. A tabela 2 apresenta as variáveis dependentes utilizadas na estimação dos gastos com alimentação. As agregações foram feitas baseadas na metodologia da POF 2008/2009.

■ **TABELA 2: VARIÁVEIS DEPENDENTES: CATEGORIAS DE GASTOS COM ALIMENTAÇÃO**

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
Grãos	Despesa c/ aquisição de grãos e cereais, como: arroz, feijão, milho e aveia.
Legumes	Despesa c/ aquisição de legumes, verduras, tubérculos e raízes, como: batata, cenoura, mandioca, cebola, alface e tomate.
Massas	Despesa c/ aquisição de massas e farinhas, como: macarrão, farinha de trigo e fubá.
Castanhas	Despesa c/ aquisição de castanhas e cocos, como: pinhão, amêndoa, avelã, noz e coco.
Frutas	Despesa c/ aquisição de frutas, como: banana, maçã, mamão, laranja e melancia.
Doces	Despesa c/ aquisição de doces e açúcares, como: açúcar refinado, chocolate em pó, mel, gelatina, bala e sorvete.
Enlatados	Despesa c/ aquisição de enlatados, conservas, condimentos e molhos, como: azeitona, sal, vinagre e molho de tomate.
Carnes	Despesa c/ aquisição de carnes e vísceras bovina, suína, de carneiro, etc., in natura e processadas, como: filé mignon, hambúrguer, presunto e linguiça.
Pescados	Despesa c/ aquisição de pescados marinhos e de água doce, como: peixe, camarão, ostra, rã, tartaruga e caramujo.
Aves	Despesa c/ aquisição de carnes e ovos de aves, como: frango, peru, pato e avestruz.
Leite	Despesa c/ aquisição de leite e derivados, como: queijo, manteiga e iogurte.
Panificados	Despesa c/ aquisição de panificados, como: pão, biscoito, bolacha, bolo e rosca.
Bebidas não alcoólicas	Despesa c/ aquisição de bebidas não alcoólicas, como: água, suco, refrigerante, café e chá.
Bebidas alcoólicas	Despesa c/ aquisição de bebidas alcoólicas, como: cerveja, vinho e aguardente.
Óleos e gorduras	Despesa c/ aquisição de óleos e gorduras, como: azeite, óleo de soja, gordura vegetal e animal.
Outros produtos	Despesa c/ aquisição de produtos preparados, semiprontos ou agregados, como: sanduíches, marmitta e cesta de café da manhã.
Despesa c/ alimentação	Somatório das despesas com todos os tipos de alimentos consumidos no domicílio.

Fonte: Elaboração da autora.

12 (PNUD, 2007).

13 Esse critério vigorou entre julho/2008 e agosto/2009, para mais detalhes ver Baptistella (2012). Com esse corte foram excluídas 3.744 observações, pois não se conseguiu construir um grupo de controle que pudesse ser considerado um bom contrafactual para as famílias extremamente pobres (com renda mensal per capita inferior a R\$69,00) beneficiadas pelo PBF.

Essas variáveis serão utilizadas tanto expressas em reais (R\$), anualizadas e deflacionadas quanto em termos percentuais (%), em relação à despesa total com alimentação, ou seja, o quanto o gasto com cada categoria de alimento representa na despesa total das famílias com todos os tipos de alimentos.

Espera-se que, em relação ao grupo de controle, as famílias beneficiárias tenham uma despesa maior com alimentos básicos, como grãos, legumes, massas, frutas, leite e panificados; e não básicos, como carnes, peixes e doces, ou seja, alimentos mais caros, que não eram consumidos antes por falta de renda.

Com essas estimativas, pretende-se fazer inferências sobre o status nutricional das famílias participantes do programa, uma vez que ao estarem consumindo alimentos em maior quantidade e variedade nutricional, essas famílias têm a possibilidade de atingirem a situação de segurança alimentar.

Na tentativa de estabelecer uma relação entre o consumo adicional de alimentos e a segurança alimentar das famílias, calculou-se o IMC para cada indivíduo da família. O IMC é uma medida comumente utilizada para classificar se uma pessoa está abaixo, acima ou no seu peso ideal. É definido pelo peso em quilogramas dividido pelo quadrado da altura em metros (equação 4)¹⁴:

$$\text{Índice de Massa Corporal (IMC)} = \frac{\text{Peso (kg)}}{\text{Altura}^2 \text{ (m)}} \quad (4)$$

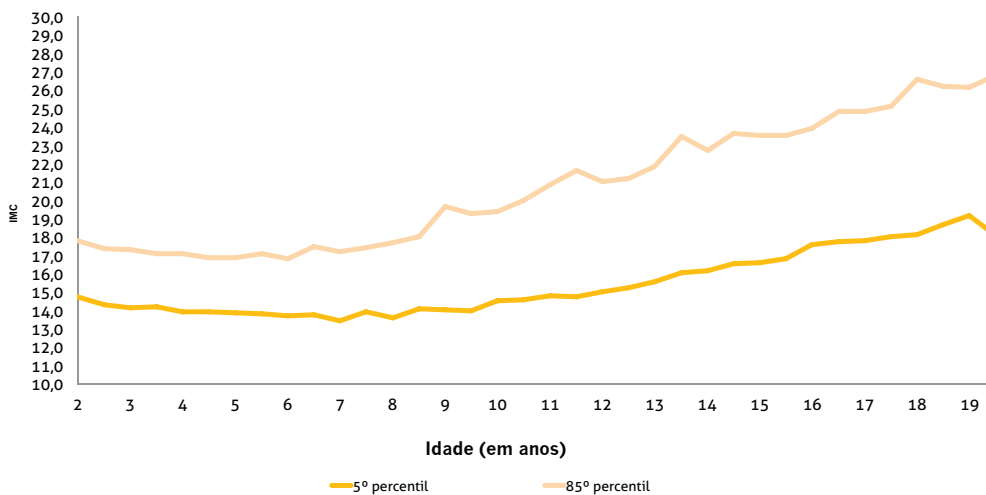
A partir do valor do IMC calculado, classificou-se os indivíduos como magro, normal e obeso. As normas para essa classificação diferem entre adultos e crianças e adolescentes¹⁵. Para os adultos, leva-se em consideração apenas o valor do IMC para enquadrar as pessoas nas categorias: abaixo do peso (IMC < 18,5), normal (18,5 ≤ IMC < 25,0) e acima do peso (IMC ≥ 25,0).

Já para as crianças e adolescentes, a classificação depende do sexo e idade dos indivíduos, além da comparação dos resultados com os de outras crianças/adolescentes da mesma faixa etária e gênero. De acordo com o *Centers for Disease Control and Prevention*¹⁶ (CDC), essa diferença na categorização ocorre porque entre as crianças/adolescentes a quantidade de gordura corporal muda com a idade, além de ser diferente entre meninos e meninas.

Os gráficos 1 e 2 apresentam as categorias de IMC por idade e percentil para meninos e meninas, respectivamente. Cada gráfico contém um conjunto de curvas que indicam o percentil do IMC da criança/adolescente em relação a outras de mesma idade.

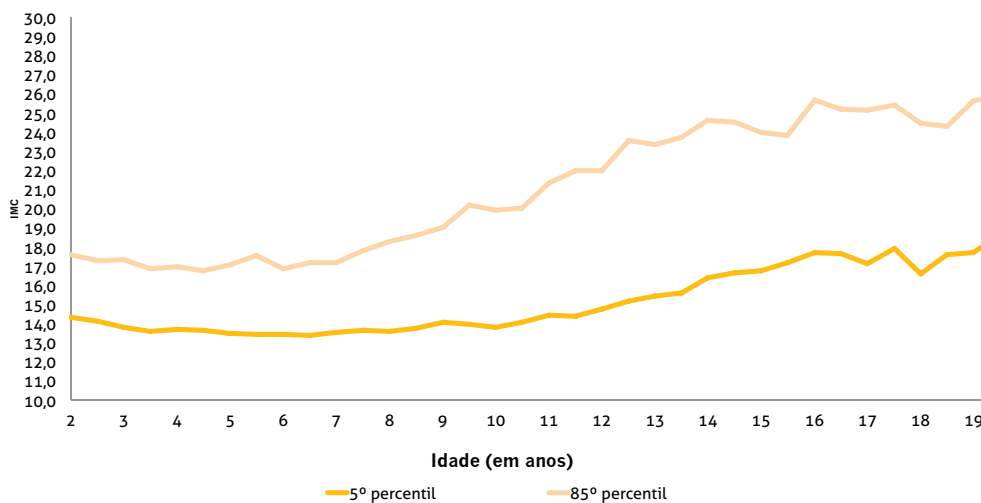
Considera-se abaixo do peso ideal a criança/adolescente cujo ponto de intersecção entre idade e IMC estiver situado abaixo do 5º percentil. Por outro lado, é considerada acima do peso aquela cujo ponto estiver acima do 85º percentil. Já a criança/adolescente que apresentar idade e IMC entre essas duas linhas de percentis é considerada dentro do peso ideal¹⁷.

■ GRÁFICO 1: IMC POR IDADE E PERCENTIL PARA MENINOS



Fonte: Elaboração da autora, a partir de CDC (2002).

■ GRÁFICO 2: IMC POR IDADE E PERCENTIL PARA MENINAS



Fonte: Elaboração da autora, a partir de CDC (2002).

14 Para detalhes ver OMS (2011).

15 Nesse caso, consideram-se como crianças e adolescentes aqueles indivíduos com idade entre dois e vinte anos e adultos aqueles com idade superior a vinte anos.

16 (2011.)

17 (CDC, 2011.)

■ QUADRO 1: VARIÁVEIS DEPENDENTES: CATEGORIAS DO IMC

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
Magro	Proporção de pessoas (total, adultos, crianças/adolescentes) na família abaixo do peso.
Normal	Proporção de pessoas (total, adultos, crianças/adolescentes) na família c/ peso normal.
Obeso	Proporção de pessoas (total, adultos, crianças/adolescentes) na família acima do peso.

Fonte: Elaboração da autora.

Após a classificação de cada membro da família quanto ao IMC, estimou-se a proporção de pessoas da família em cada categoria do IMC. Essas variáveis serão utilizadas como proxy para o efeito do programa sobre o status nutricional das pessoas beneficiadas (quadro 1).

O efeito que se espera do programa, a partir da estimação dessas variáveis, é que as famílias tratadas apresentem uma proporção menor de pessoas abaixo do peso, ou seja, que possuam uma quantidade maior de pessoas saudáveis. Assim, se essa afirmação se confirmar, sugere-se que o programa está contribuindo para a redução da insegurança alimentar nas famílias pobres brasileiras.

3. Resultados

3.1. PAREAMENTO DAS OBSERVAÇÕES

São utilizadas 9.398 observações, das quais 3.745 famílias (39,85%) participam do PBF e compõem o grupo de tratamento, enquanto

as 5.653 famílias restantes, 60,15% dessa subamostra, não participam do programa e são consideradas como grupo de controle.

A especificação final do modelo *logit* de escore de propensão satisfaz a hipótese do balanceamento (*Balancing Hypothesis*) das variáveis, ou seja, as médias de todas as variáveis não apresentaram diferença significativa entre os grupos de tratamento e controle. Além disso, os resultados dos coeficientes estimados pelo modelo para grande parte das variáveis apresentaram os sinais esperados.

A tabela 3 apresenta o efeito marginal de cada variável sobre a participação das famílias no programa. Nota-se que o aumento na renda reduz a probabilidade de participação no programa, assim como o fato do chefe da família ser do sexo masculino, branco, com mais anos de estudo e menor idade. Por outro lado, quanto mais elevado o número de jovens e crianças na família, maior a chance de participação no programa.

■ **TABELA 3: EFEITOS MARGINAIS DAS VARIÁVEIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PBF ESTIMADOS PELO MODELO *logit***

VARIÁVEIS	DY/DX	ERRO PADRÃO	Z	P > Z	INTERVALO DE CONFIANÇA DE 95%		X
renda_liq_pc	-0,0014	0,000	-13,40	0,000	-0,002	-0,001	162,08
renda_nm_pc	-0,0001	0,000	-0,91	0,363	0,000	0,000	52,26
sexo_chefe*	-0,0598	0,013	-4,46	0,000	-0,086	-0,034	0,75
raca_chefe*	-0,0288	0,012	-2,32	0,021	-0,053	-0,004	0,29
idade_chefe	0,0021	0,001	3,55	0,000	0,001	0,003	38,54
anos_est_chefe	-0,0157	0,002	-9,14	0,000	-0,019	-0,012	5,37
gravidez*	0,0663	0,086	0,78	0,438	-0,101	0,234	0,00
n_jovens	0,1150	0,013	8,63	0,000	0,089	0,141	0,22
n_crianças	0,0863	0,006	15,50	0,000	0,075	0,097	1,74
n_comodos	0,0092	0,004	2,33	0,020	0,001	0,017	5,20
n_banheiros	-0,0606	0,016	-3,76	0,000	-0,092	-0,029	1,01
agua_can*	0,0169	0,017	0,99	0,323	-0,017	0,051	0,84
esgoto_esc*	-0,0250	0,015	-1,66	0,097	-0,054	0,005	0,24
eletricidade*	0,0539	0,029	1,88	0,060	-0,002	0,110	0,96
rua_pav	-0,0129	0,013	-0,98	0,325	-0,039	0,013	0,48
coleta_lixo*	-0,0378	0,019	-1,95	0,051	-0,076	0,000	0,76
Norte*	0,1386	0,023	6,01	0,000	0,093	0,184	0,18
Nordeste*	0,2349	0,019	12,45	0,000	0,198	0,272	0,44
Sul*	-0,0090	0,028	-0,32	0,746	-0,064	0,046	0,07
Sudeste*	0,0490	0,023	2,14	0,033	0,004	0,094	0,19
metrop*	-0,0863	0,015	-5,92	0,000	-0,115	-0,058	0,18
urbano*	0,0171	0,018	0,96	0,337	-0,018	0,052	0,72

Fonte: Elaboração da autora, a partir de POF/IBGE (2008/2009)/Microdados.

Nota: * dy/dx é para mudança discreta da variável dummy de 0 para 1.

Quanto às características dos domicílios, destaca-se que o fato de possuir rede de escoamento sanitário e sistema de coleta de lixo, bem como o número de banheiros, reduz a probabilidade da família ser beneficiária. Já a localização dos domicílios nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste e em áreas não metropolitanas contribuem para elevar essa possibilidade.

De fato, a característica que mais contribui para aumentar a probabilidade é situar-se nas regiões Nordeste (23,5 pontos percentuais – p.p.) e Norte (13,9 p.p.), justamente aquelas consideradas as mais pobres e desiguais do País. Já o número de jovens e de crianças aumentam em 11,5 p.p. e 8,6 p.p., respectivamente, a probabilidade de participação no PBF, o que condiz com os critérios de concessão dos benefícios do programa.

Por outro lado, os fatores que mais contribuem para reduzir a probabilidade de inserção no programa são: a localização em regiões metropolitanas (8,6 p.p.), o número de banheiros no domicílio (6,1 p.p.), o chefe da família ser homem (5,98 p.p.) e de cor branca (2,9 p.p.).

Algumas variáveis incluídas no modelo não apresentaram os sinais esperados e não se mostraram estatisticamente significativas. No entanto, de acordo com Venetoklis¹⁸, isso não significa necessariamente que essas variáveis devam ser excluídas. De acordo com Rubin e Thomas¹⁹, uma variável só deve ser excluída da análise se houver um consenso de que ela não é adequada.

Após a estimação da probabilidade de participação no programa pelo modelo logit, realizou-se o pareamento das famílias pertencentes aos grupos de controle e tratamento

de acordo com essa probabilidade, dadas as características observáveis.

O método de pareamento dividiu a variação dos escores de propensão (px) em 12 estratos diferentes, ou seja, 12 subgrupos dentro dos grupos de controle e tratamento com valores de escores similares (com suporte comum) e que na média apresentam a mesma probabilidade de receber o benefício. A região de suporte comum é [0,0749; 0,9802] e 40 observações do grupo de controle apresentaram valores para o escore de propensão (px) fora deste intervalo, sendo excluídas automaticamente da subamostra no momento do pareamento.

Como pode ser observado na tabela 4, todos os blocos possuem controles, ou seja, famílias que não receberam o tratamento, mas que possuem características semelhantes às que receberam e, portanto, podem ser comparadas entre si.

■ **TABELA 4: LIMITE INFERIOR, NÚMERO DE TRATADOS E CONTROLES PARA CADA BLOCO DE P(X)**

LIMITE INFERIOR	TRATAMENTO	CONTROLE	TOTAL
0,075	7	110	117
0,100	202	1165	1367
0,200	191	708	899
0,250	277	653	930
0,300	575	1106	1681
0,400	153	244	397
0,425	189	203	392
0,450	382	386	768
0,500	704	545	1249
0,600	569	330	899
0,700	335	120	455
0,800	161	43	204
Total	3.745	5.613	9.358

Fonte: Elaboração da autora, a partir de POF/IBGE (2008/2009)/Microdados.

A fim de avaliar a qualidade dos pareamentos, calcularam-se as médias para as covariadas antes e após o pareamento para os grupos de tratamento e controle, assim como o sugerido por Rosenbaum e Rubin²⁰. Segundo Resende (2006), o objetivo desse procedimento é a verificação da existência de diferenças sistemáticas entre tratados e controles que possam resultar em estimativas viesadas.

A maior parte das variáveis apresentou redução no viés após o pareamento, ou seja, diminuíram-se as diferenças médias entre tratados e controles existentes na amostra inicial, sendo que essa queda foi superior a 50% para 17 das 20 variáveis observadas. Apenas três variáveis: sexo do chefe da família, número de cômodos do domicílio e região Norte apresentaram aumento no viés após serem pareadas.

Portanto, com o pareamento, as diferenças entre as amostras se reduziram e os grupos

se assemelharam mais, de modo que o grupo de controle pode ser considerado um bom representativo para o grupo de tratamento. Desta forma, a estimação do efeito médio do tratamento sobre os beneficiários pode ser realizada a partir das diferenças das médias entre tratados e controles.

3.2. O IMPACTO DO PROGRAMA SOBRE AS DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO

A tabela 5 traz a estimativa do efeito médio do tratamento para o gasto com consumo de alimentos. Nota-se uma diferença positiva e significativa entre o grupo de tratamento e controle. O valor médio das despesas anuais com alimentação para as famílias beneficiárias é R\$146,74, superior à média dos gastos das famílias não beneficiárias, o que demonstra, como se esperava, um resultado positivo do PBF quanto ao consumo de alimentos pelas famílias pobres.

■ **TABELA 5: EFEITO MÉDIO DO TRATAMENTO PARA A DESPESA COM ALIMENTAÇÃO**

Nº TRATADOS	Nº CONTROLES	ATT*	DESVIO PADRÃO	T**
3.745	5.613	146,74	60,56	2,423***

Fonte: Elaboração própria, a partir de POF/IBGE (2008/2009)/Microdados.

Notas: * Valor em real (R\$). ** Estatística t baseada no erro padrão calculada pelo método de bootstrap (50 repetições). *** Significativo a 5%.

18 (2004 apud RESENDE; OLIVEIRA, 2008.)

19 (1996 apud CALIENDO; KOPEINIG, 2008.)

20 (1985 apud CALIENDO; KOPEINIG, 2008.)

Dado esse acréscimo no consumo de alimentos, resultante da renda adicional proveniente do PBF, investiga-se a alocação das despesas das famílias entre as diversas categorias de alimentos (tabela 6). Destaca-se que as famílias beneficiárias gastam em média, anualmente, R\$43,26 a mais que as famílias não beneficiadas com o consumo de grãos e cereais. Já a despesa com a aquisição de aves e ovos aparece em seguida, sendo R\$42,46 superior entre os beneficiários. Quanto ao dispêndio com carnes, panificados, legumes, óleos e bebidas não alcoólicas, a diferença é de R\$35,29, R\$23,18, R\$13,76, R\$11,10 e R\$9,37 a mais, respectivamente.

Portanto, pode-se concluir que as famílias

atendidas pelo programa apresentaram gastos mais elevados e significativos com o consumo de vários tipos de alimentos, principalmente com aqueles que compõem a cesta básica brasileira²¹.

Dada a grande disparidade regional existente no País quanto à distribuição de renda, pobreza e segurança alimentar, principalmente entre as regiões Norte/Nordeste e Sul/Sudeste, foi estimado também o impacto do PBF sobre o consumo de alimentos observando essas regiões (tabela 7).

Os resultados para as famílias residentes nas regiões Norte e Nordeste mostram que o gasto com alimentação das famílias que são atendidas pelo programa é R\$192,84

■ **TABELA 6: EFEITO MÉDIO DO TRATAMENTO PARA OS COMPONENTES DA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO**

COMPONENTES DA ALIMENTAÇÃO	ATT ⁱ	DESVIO-PADRÃO	T ⁱⁱ
Grãos	43,26	17,99	(2,404)**
Legumes	13,76	5,67	(2,427)**
Massas	13,02	9,46	(1,377)
Castanhas	-1,09	3,50	(-0,311)
Frutas	-0,88	3,66	(-0,239)
Doces	9,49	6,60	(1,438)
Enlatados	-3,76	4,35	(-0,865)
Carnes	35,29	19,82	(1,781)***
Pescados	-11,73	11,57	(-1,014)
Aves	42,46	10,69	(3,972)*
Leite	-9,36	9,85	(-0,950)
Panificados	23,18	7,93	(2,922)*
Bebidas não alcoólicas	9,37	6,00	(1,651)***
Bebidas alcoólicas	-5,74	4,63	(-1,239)
Óleos e gorduras	11,10	5,53	(2,008)**

Fonte: Elaboração própria, a partir de POF/IBGE, 2008/2009 (Microdados).

Notas: ⁱValores em reais (R\$). ⁱⁱEstatística t baseada no erro padrão calculada pelo método de bootstrap (50 repetições). *Significativo a 1%. **Significativo a 5%. ***Significativo a 10%.

superior ao das que não são atendidas, valor 31,4% maior do que o calculado para o Brasil como um todo (R\$146,74). Entre os componentes da alimentação, as famílias beneficiárias em relação às não beneficiárias têm

gastos mais altos com grãos (R\$61,23), carnes (R\$46,41), aves (R\$43,54), panificados (R\$35,99) e legumes (R\$13,75) e em contrapartida gastos mais baixos com bebidas não alcoólicas (R\$9,37).

■ **TABELA 7: EFEITO MÉDIO DO TRATAMENTO PARA OS COMPONENTES DA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO POR MACRORREGIÕES: NORTE/NORDESTE E SUL/SUDESTE**

COMPONENTES DA ALIMENTAÇÃO	NORTE/NORDESTE	SUL/SUDESTE
Grãos	61,23 (2,680)*	28,22 (0,785)
Legumes	13,75 (2,203)**	17,91 (1,523)
Massas	9,81 (0,772)	22,21 (1,327)
Castanhas	-1,50 (-0,238)	-0,82 (-0,756)
Frutas	-3,32 (-0,558)	0,00 (-0,000)
Doces	11,39 (1,570)	21,92 (1,404)
Enlatados	-3,49 (-0,970)	1,15 (0,113)
Carnes	46,41 (1,751)***	-34,10 (-0,677)
Pescados	-16,63 (-1,079)	-2,50 (-0,406)
Aves	43,54 (3,106)*	51,47 (3,664)*
Leite	-1,70 (-0,123)	-31,18 (-1,143)
Panificados	35,99 (3,417)*	-2,85 (-0,188)
Bebidas não alcoólicas	9,37 (1,274)	20,84 (1,353)
Bebidas alcoólicas	-8,56 (-1,807)***	3,23 (0,315)
Óleos	6,99 (1,318)	19,02 (1,706)***
Alimentação total	192,84 (2,463)**	99,27 (0,602)

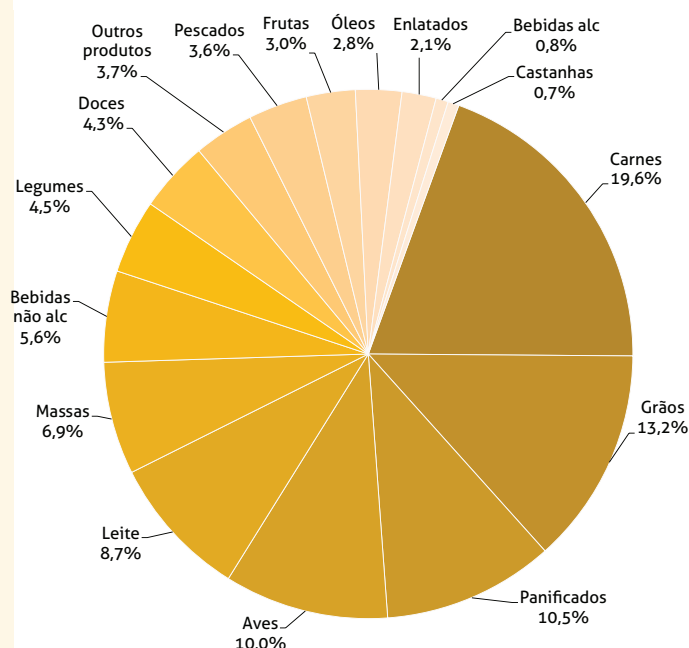
Fonte: Elaboração da autora, a partir de POF/IBGE (2008/2009)/Microdados.

Obs.: os valores do ATT são expressos em reais (R\$). Os valores entre parênteses representam a estatística t baseada no erro padrão calculado pelo método de bootstrap (50 repetições).

Notas: *Significativo a 1%. **Significativo a 5%. ***Significativo a 10%.

21 De acordo com o Dieese (2009), a cesta básica no Brasil é composta por: arroz, feijão, batata, tomate, farinha, banana, açúcar, carne, leite, manteiga, pão francês, café em pó e óleo, sendo que a quantidade de cada alimento varia por regiões.

■ **GRÁFICO 3: PROPORÇÃO DA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO COM CADA TIPO DE ALIMENTO PARA FAMÍLIAS BENEFICIADAS**



Fonte: Elaboração da autora, a partir de POF/IBGE (2008/2009)/Microdados.

No entanto, para as famílias residentes nas regiões Sul e Sudeste do País, apenas os gastos com o consumo de aves (R\$51,47) e óleos (R\$19,02) foram maiores nas famílias participantes do PBF. Além disso, não se encontrou um impacto do programa sobre a despesa total das famílias com alimentação, uma vez que o resultado não foi estatisticamente significativo.

Comparativamente às regiões Sul e Sudeste, pode-se concluir que o impacto do PBF quanto ao consumo de alimentos é maior nas regiões Norte e Nordeste, exatamente aquelas que apresentam os piores indicadores econômicos e sociais do País e que juntas recebem mais de 60% dos benefícios do programa.

Analisando a proporção média gasta com cada tipo de alimento em relação à despe-

sa total com alimentação das famílias participantes do programa (para o Brasil todo), verifica-se que a maior parcela do gasto é destinada ao consumo de carne (19,6%), seguida por grãos (13,2%), panificados (10,5%), aves (10,0%), leite (8,8%), massas (6,9%) e bebidas não alcoólicas (5,6%). Já entre os componentes restantes, destaca-se que as bebidas alcoólicas representam apenas 0,8% do gasto total dessas famílias com alimentação (gráfico 3).

A fim de realizar uma comparação com as famílias não beneficiadas, estimou-se o efeito médio do tratamento sobre o consumo de alimentos a partir da proporção que o gasto com cada categoria de alimento representa em relação ao dispêndio total das famílias com alimentação (tabela 8).

■ **TABELA 8: EFEITO MÉDIO DO TRATAMENTO PARA AS PROPORÇÕES DA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO COM CADA TIPO DE ALIMENTO**

COMPONENTES DA ALIMENTAÇÃO	ATT ⁱ	DESVIO-PADRÃO	T ⁱⁱ
Grãos	0,008	0,003	(2,482)**
Legumes	0,005	0,002	(2,694)*
Massas	0,001	0,003	(0,273)
Castanhas	-0,001	0,001	(-1,332)
Frutas	-0,001	0,002	(-0,732)
Doces	0,003	0,002	(1,918)***
Enlatados	-0,001	0,001	(-0,994)
Carnes	0,010	0,004	(2,151)**
Pescados	-0,002	0,002	(-1,024)
Aves	0,010	0,003	(3,558)*
Leite	-0,014	0,003	(-4,343)*
Panificados	-0,015	0,004	(-3,723)*
Bebidas não alcoólicas	0,003	0,002	(1,234)
Bebidas alcoólicas	-0,002	0,001	(-2,015)**
Óleos e gorduras	0,004	0,001	(3,594)*

Fonte: Elaboração da autora, a partir de POF/IBGE (2008/2009)/Microdados.

Notas: ⁱValores expressos em termos proporcionais à despesa total com alimentação. ⁱⁱOs valores entre parênteses representam a estatística t baseada no erro padrão calculado pelo método de bootstrap (50 repetições). *Significativo a 1%. **Significativo a 5%. ***Significativo a 10%.

Ao se observar apenas a proporção de adultos, verifica-se que as famílias tratadas possuem, em média, 1,8% a mais de pessoas obesas e 1,5% a menos de pessoas com peso normal. Já ao considerar somente crianças e adolescentes nas famílias, obteve-se que, em média, as famílias atendidas pelo programa têm 4,2% a mais de indivíduos com IMC normal e 1,8% a menos de obesos do que as famílias que não recebem o benefício.

Os resultados mostram que a proporção média gasta com grãos, legumes, doces, carnes, aves e óleos é mais elevada e significativa nas famílias participantes do programa, ou seja,

essas famílias, comparativamente com aquelas que não participam do programa, empregam um valor maior do seu gasto total com alimentação na compra de alimentos que se enquadram nessas categorias. Em contrapartida, as proporções dos gastos com leite, panificados e bebidas alcoólicas são menores nas famílias beneficiárias do que nas não beneficiárias.

A pequena parcela da despesa destinada ao consumo de bebidas alcoólicas pode ser vista como um ponto positivo do PBF, uma vez que existe um questionamento na sociedade quanto à apropriação indevida do valor dos

■ **TABELA 9: DISTRIBUIÇÃO (%) DOS MEMBROS FAMILIARES POR CATEGORIA DO IMC**

IMC	FAMÍLIA		ADULTOS		CRIANÇAS/ADOLESCENTES	
	TRATADOS	CONTROLES	TRATADOS	CONTROLES	TRATADOS	CONTROLES
Normal	63,15	60,28	51,21	52,56	73,10	67,78
Magro	6,51	5,64	3,14	2,76	9,23	8,99
Obeso	30,34	34,08	45,65	44,68	17,67	23,23

Fonte: Elaboração da autora, a partir de POF/IBGE (2008/2009)/Microdados.

benefícios pelos pais, mas como é verificado, essa é uma das menores proporções do gasto com alimentação das famílias beneficiárias do programa, além de ser inferior à das famílias não beneficiadas.

Vale destacar que, apesar de significativa estatisticamente, a maioria das estimativas do efeito médio do tratamento para as proporções da despesa com alimentação é tão pequena que pode não ser significativa economicamente. No entanto, a intenção dessas estimativas é investigar como as famílias distribuem seus gastos com os diversos tipos de alimentos e compará-las.

De modo geral, os resultados evidenciam um impacto positivo do PBF sobre o consumo de alimento das famílias beneficiárias, uma vez que seus gastos com alimentação são mais elevados do que os das famílias não beneficiárias, principalmente com os alimentos das categorias: grãos, aves, carnes, legumes e óleos. Isso sugere que essas famílias passaram a ingerir maior quantidade e variedade de alimentos após a entrada no programa.

3.3. O IMPACTO DO PROGRAMA SOBRE O STATUS NUTRICIONAL DAS FAMÍLIAS

A análise da distribuição das pessoas por categorias do IMC permite-nos avaliar o status nutricional das famílias (tabela 9). Nas beneficiárias do PBF, em média, 63,15% das pessoas possuem IMC normal, 30,34% são consideradas obesas e 6,51% magras. Já nas famílias que não são atendidas pelo programa, a percentagem de pessoas com peso normal é de 60,28%, classificadas como magras é de 5,64% e como obesas, 34,08%.

Considerando apenas os adultos das famílias, a percentagem média de pessoas com peso normal e abaixo do peso se reduz, enquanto o percentual de obesos se eleva, tanto nas famílias beneficiadas quanto nas não beneficiadas. De maneira oposta, ao se levar em conta apenas as crianças e adolescentes das famílias, o percentual de obesos diminui e o de magros e com peso normal aumenta.

■ **TABELA 10: EFEITO MÉDIO DO TRATAMENTO PARA AS CLASSIFICAÇÕES DO IMC**

IMC	FAMÍLIA	ADULTOS	CRIANÇAS/ADOLESCENTES
Normal	0,006	-0,015	0,042
	(1,209)	(-1,677)***	(5,490)*
Magro	0,005	0,001	0,005
	(1,437)	(0,354)	(1,068)
Obeso	-0,011	0,018	-0,018
	(-1,994)**	(2,198)**	(-2,677)*

Fonte: Elaboração da autora, a partir de POF/IBGE(2008/2009)/Microdados.

Obs.: valores do ATT expressos em termos proporcionais. Os valores entre parênteses representam a estatística t baseada no erro padrão calculado pelo método de bootstrap (50 repetições).

Notas: * Significativo a 1%. ** Significativo a 5%. *** Significativo a 10%.

A tabela 10 apresenta os resultados do efeito médio do tratamento para cada classificação do IMC. Destaca-se que as famílias beneficiadas pelo PBF possuem, em média, 1,1% menos pessoas obesas do que as famílias não beneficiadas. Quanto à proporção de pessoas classificadas como normais e magras, não houve diferença significativa entre essas famílias.

Analisando o efeito médio do programa por macrorregiões (tabela 11), os resultados mostram que nas regiões Norte e Nordeste as famílias tratadas possuem uma proporção um pouco maior (0,8%) de pessoas com IMC magro do que as famílias não atendidas pelo programa, assim como 1,1% a mais, em média, de crianças e adolescentes magras e 2,2% a mais de adultos obesos.

Ao mesmo tempo, essas famílias apresentam, em média, 1,6% e 2,2% a menos de crianças/adolescentes obesos e de adultos com IMC normal, respectivamente. Porém, pode-se destacar como ponto positivo que as famílias beneficiárias do PBF possuem, em média, 4,0% a mais de crianças e adolescentes com peso ideal para a idade do que as famílias que não participam do programa nas regiões Norte e Nordeste. Já nas regiões Sul e Sudeste, as famílias beneficiárias do PBF têm, em média, 4,1% mais pessoas com IMC normal e 3,5% menos pessoas obesas do que as famílias não beneficiárias. Considerando-se apenas crianças e adolescentes, os resultados são similares: as famílias atendidas pelo programa apresentam, em média, 5,6% mais indivíduos com IMC normal e 3,4% menos obesos do que as famílias que não são atendidas. Entre os adultos não se encontrou nenhuma diferença estatisticamente significativa entre essas famílias.

Diante desses números, sugere-se que, como nas regiões Norte e Nordeste a pobreza e os níveis de insegurança alimentar, especialmente os tipos mais graves, são mais elevados que nas demais regiões²¹, as famílias demandariam um tempo maior de recebimento do benefício do PBF para saírem da situação de insegurança alimentar. Ou seja, o valor do benefício, apesar de colaborar para o aumento do consumo de alimentos, não é suficiente para comprar a quantidade de alimentos necessária para que todos os membros das famílias se alimentem com a quantidade adequada para obter um IMC considerado normal e sair da situação de insegurança alimentar.

Enfim, esses resultados mostram um impacto significativo do PBF no status nutricional das famílias. Em relação às crianças e aos adolescentes, o programa contribui para elevar a proporção daquelas classificadas com peso ideal e reduzir o percentual daquelas que estão acima do peso. Ao contrário, quanto aos adultos, o programa colabora com o aumento da porcentagem daqueles considerados como obesos e a diminuição dos classificados com IMC normal.

Segundo o IBGE (2010), são de grande relevância para a saúde pública no Brasil os problemas relacionados à desnutrição nos primeiros anos de vida, ao excesso de peso

TABELA 11: EFEITO MÉDIO DO TRATAMENTO PARA AS CLASSIFICAÇÕES DO IMC POR MACRORREGIÕES: NORTE/NORDESTE E SUL/SUDESTE

IMC	REGIÕES NORTE E NORDESTE		
	FAMÍLIA	ADULTOS	CRIANÇAS/ADOLESCENTES
Normal	-0,001	-0,020	0,040
	(-0,193)	(-1,825)***	(4,086)*
Magro	0,008	0,003	0,011
	(2,250)**	(0,790)	(1,738)***
Obeso	-0,007	0,022	-0,016
	(-1,106)	(2,179)**	(-1,895)***
IMC	Regiões Sul e Sudeste		
	Família	Adultos	Crianças/adolescentes
Normal	0,041	0,009	0,056
	(3,525)*	(0,538)	(3,274)*
Magro	-0,005	-0,005	-0,011
	(-0,938)	(-1,018)	(-1,203)
Obeso	-0,035	-0,006	-0,034
	(-3,316)*	(-0,381)	(-2,233)**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de POF/IBGE (2008/2009)/Microdados.

Obs.: valores do ATT expressos em termos proporcionais. Os valores entre parênteses representam a estatística t baseada no erro padrão calculado pelo método de bootstrap (50 repetições). Notas: * Significativo a 1%. ** Significativo a 5%. *** Significativo a 10%.

e à obesidade em todas as demais idades. De acordo com os dados, há uma forte tendência de declínio da desnutrição infantil no País nos últimos anos e, por outro lado, de aumento da obesidade em todas as faixas etárias. Essa evolução está associada principalmente às melhorias observadas no poder aquisitivo das famílias de menor renda (o excesso de peso aumenta com a renda), à cobertura de serviços básicos de saúde e saneamento e às mudanças nos hábitos alimentares.

Diante disso, conclui-se que o PBF, ao promover um aumento na renda das famílias beneficiadas, colabora para que estas elevem seu consumo de alimentos, provocando uma melhora no status nutricional das crianças e adolescentes, que de modo geral passam a apresentar um peso ideal para a idade. Quanto ao aumento da obesidade entre adultos, deve-se destacar que isso não significa necessariamente uma melhora nutricional, uma vez que pode vir associada a uma alimentação inadequada. Além disso, é possível que esse efeito seja mais bem captado para as famílias que estão inseridas há mais tempo no programa, já que um intervalo de tempo maior permitiria que o aumento na quantidade e qualidade de alimentos ingeridos pelos beneficiários do programa os transferisse para um status nutricional saudável.

De modo geral, os resultados mostram que o programa contribuiu para elevar o consumo de alimentos das famílias beneficiárias, tirando-as assim da situação de insegurança alimen-

tar. No entanto, não garante que todos os membros da família tenham uma alimentação saudável e assim passem a apresentar peso e altura ideais para a idade.

4. Conclusão

Este trabalho procurou medir o impacto do PBF no consumo de alimento das famílias beneficiadas e sua contribuição para o status nutricional dessas famílias, uma vez que um dos principais objetivos do programa é combater a fome e promover a segurança alimentar dos beneficiários.

A partir de um modelo logit, foram estimadas as probabilidades de participação das famílias no programa, dadas suas características observáveis. Constatou-se que o aumento na renda reduz essa probabilidade, assim como o fato do chefe da família ser do sexo masculino, branco, com mais anos de estudo e menor idade. O mesmo ocorre com as seguintes características do domicílio: possuir rede de escoamento sanitário, rua pavimentada, sistema de coleta de lixo e o número de banheiros. Por outro lado, o número de jovens e crianças eleva a chance da família participar do programa, assim como o domicílio estar localizado nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste e em áreas não metropolitanas.

O efeito médio do tratamento forneceu um resultado positivo do PBF quanto ao consumo de alimentos: o valor médio das despesas

anuais com alimentação para as famílias beneficiárias é R\$146,74 superior à média dos gastos das famílias não beneficiárias. Quanto à distribuição deste gasto adicional entre os componentes da alimentação, os resultados apontaram que as famílias atendidas pelo programa gastam mais que as outras famílias com o consumo de grãos e cereais, aves e ovos, carnes, panificados, legumes, óleos e bebidas não alcoólicas.

Considerando o efeito médio do tratamento por macrorregiões, mensurou-se que nas regiões Norte e Nordeste o impacto do programa sobre o consumo de alimentos das famílias é 31,4% maior que no Brasil como um todo. No entanto, nas regiões Sul e Sudeste não se encontrou diferença significativa entre o consumo das famílias beneficiárias e não beneficiárias do programa.

Ao analisar a proporção média gasta com cada tipo de alimento em relação à despesa total com alimentação das famílias participantes do programa no Brasil, verificou-se ainda que

o maior gasto é com carne, seguido por grãos, panificados, aves, leite, massas e bebidas não alcoólicas. Em contrapartida, os menores gastos são aqueles destinados ao consumo de bebidas alcoólicas e castanhas.

Portanto, pode-se concluir que o PBF colabora para aumentar o consumo de alimentos das famílias beneficiadas, principalmente dos alimentos que fazem parte da cesta básica brasileira, uma vez que estas famílias apresentaram gastos mais elevados e significativos do que as famílias que não são beneficiadas. Além disso, cabe destacar que as famílias atendidas pelo programa gastam uma proporção menor da despesa com alimentação no consumo de bebidas alcoólicas do que as famílias não atendidas pelo programa.

Constatou-se também que o programa auxilia na melhora do status nutricional das crianças e adolescentes, dado que entre as famílias que recebem o benefício, tanto nas regiões Norte/Nordeste quanto Sul/Sudeste, a percentagem de crianças e adolescentes com

IMC normal é mais elevada que nas famílias que não recebem, ao mesmo tempo em que o percentual de obesos é menor. No entanto, considerando apenas a população adulta, verificou-se que nas famílias beneficiárias a proporção de obesos é maior e a de saudáveis menor (exceto nas regiões Sul/Sudeste).

Comparativamente, as regiões Norte e Nordeste apresentaram resultados desfavoráveis em relação às regiões Sul e Sudeste quanto ao status nutricional das famílias beneficiadas. Sugere-se que essa diferença decorra do fato dos níveis de pobreza e insegurança alimentar serem mais altos no Norte e Nordeste do País, de modo que o benefício do PBF, apesar de contribuir para elevar o consumo das famílias, não tem sido suficiente para garantir a segurança alimentar a todos os membros das famílias dessas regiões.

De modo geral, conclui-se que o PBF influenciou positivamente os índices de segurança alimentar registrados no Brasil nos anos 2000, uma vez que concedeu renda adicional

a famílias pobres e extremamente pobres e possibilitou que estas ingerissem uma maior quantidade e variedade de alimentos, resultando na melhora do status nutricional de suas crianças e adolescentes.

Como o programa influencia também os outros tipos de gastos das famílias beneficiadas, dado que com o aumento da renda espera-se uma elevação no total das despesas, sugere-se a continuidade desta pesquisa no sentido de fazer uma comparação entre o gasto com alimentos e outros gastos da família, a fim de investigar se há alguma mudança na proporção dessas despesas a partir do recebimento do benefício.

Enfim, este trabalho contribui para avaliação de impacto do PBF, verificando que o programa está cumprindo com um dos seus principais objetivos: combater a fome e promover a segurança alimentar dos beneficiários, ou seja, o gasto público destinado a essa política social tem sido eficiente e está contribuindo para a melhoria social do País.

Referências Bibliográficas

- BAPTISTELLA, J. C. F. **Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias.** Brasília: SOF, 2012. 64 p. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/editor/resolveuid/bf629633c4393457f068ffb3d35256a9>>. Acesso em: 3 jun. 2012.
- BECKER, S. O.; ICHINO, A. Estimation of average treatment effects based on propensity scores. **The Stata Journal**, v. 2, n. 4, p. 358-377, 2002.
- CALIENDO, M.; KOPEINIG, S. Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. **Journal of Economic Surveys**, v. 22, n. 1, 2008. p. 31-72. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6419.2007.00527.x/pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2011.
- CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). About BMI for children and teens. In: **Body Mass Index**. Atlanta, 2011. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/healthyweight/assessing/bmi/index.html>>. Acesso em: 26 nov. 2011.
- _____. 2000 CDC growth charts for the United States: methods and development. National Center for Health Statistics. **Vital Health Statistics**, Washington, v. 11, n. 246, may 2002. 192 p. Disponível em: <http://www.cdc.gov/nchs/data/series/sr_11/sr11_246.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2011.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Metodologia da cesta básica nacional**. 2009. 5 p. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/metodologia.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2011.
- HECKMAN, J. J. et al. Matching as an econometric evaluation estimator. **Review of Economic Studies**, v. 65, n. 2, 1998. p. 261-294.
- _____. Matching as an econometric evaluation estimator: evidence from evaluating a job training program. **Review of Economic Studies**, v. 64, n. 4, 1997. p. 605-654.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2008/2009 – antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil**. Rio de Janeiro, 2010. 130 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_encaa/pof_20082009_encaa.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2011.
- _____. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008/2009 – Microdados**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_aquisicao/microdados.shtm>. Acesso em: 22 jan. 2011.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Body Mass Index (BMI) classification. In: **Global database on body mass index**. Disponível em: <http://apps.who.int/bmi/index.jsp?introPage=intro_3.html>. Acesso em: 16 ago. 2011.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do desenvolvimento humano 2007/2008**. 2007. 402 p. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr_20072008_pt_complete.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2007.

RESENDE, A. C. C. **Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras.** 2006. 115 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas (Cedeplar), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/dissertacoes/2006/Anne_Caroline_Costa_Resende.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2011.

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **Estudos Econômicos**, v. 38, n. 2, p. 235-265, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v38n2/a02v38n2.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

ROSENBAUM, P.; RUBIN, E. D. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, n. 70, p. 41-55, 1983. Disponível em: <<http://biomet.oxfordjournals.org/content/70/1/41.full.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

Descentralização do Programa Bolsa Família: determinantes do desempenho municipal

Pedro Luiz Cavalcante
Beatriz Bernardes Ribeiro

Resumo

O ARTIGO OBJETIVA TESTAR OS POSSÍVEIS DETERMINANTES DO DESEMPENHO MUNICIPAL NO BRASIL. PARA TANTO, UTILIZA-SE A EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF), UMA VEZ QUE APRESENTA SIGNIFICATIVA VARIABILIDADE. PRESSUPÕE QUE O GESTOR LOCAL É MOTIVADO E CONSTRANGIDO POR FATORES ESTRUTURAIS, BEM COMO PELAS REGRAS DO JOGO POLÍTICO E RESULTADOS ELEITORAIS. O TRABALHO FUNDAMENTA-SE EM UM MODELO ESTATÍSTICO DE REGRESSÃO MÚLTIPLA QUE INCLUI A TOTALIDADE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. CONCLUI-SE QUE A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO FOI BEM-SUCEDIDA AO ATINGIR TODAS AS PREFEITURAS E CRIAR INCENTIVOS PARA DESEMPENHAR SATISFATORIAMENTE AS ATIVIDADES DO PBF, INDEPENDENTEMENTE DA POSIÇÃO GEOGRÁFICA OU SITUAÇÃO ECONÔMICA. NO ENTANTO, OS RESULTADOS DA MAIORIA DAS VARIÁVEIS POLÍTICAS MINIMIZAM A RELEVÂNCIA DESSA DIMENSÃO NA ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO PAÍS.

Abstract

THE ARTICLE AIMS TO TEST POSSIBLE DETERMINANTS OF MUNICIPAL PERFORMANCE IN BRAZIL. IN THIS SENSE, THE DECENTRALIZED IMPLEMENTATION OF THE PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA IS USED, CONSIDERING ITS SIGNIFICANT VARIABILITY. THE THEORETICAL ASSUMPTION IS THAT THE MAYOR IS MOTIVATED AND CONSTRAINED BY STRUCTURAL FACTORS, AS WELL AS BY THE RULES OF THE POLITICAL GAME AND ELECTION RESULTS. THE INQUIRY IS BASED ON A STATISTICAL MODEL OF MULTIPLE REGRESSION THAT INCLUDES ALL THE MUNICIPALITIES. WE CONCLUDE THAT THE DECENTRALIZATION WAS SUCCESSFUL IN REACHING ALL MUNICIPALITIES AND CREATING INCENTIVES FOR REASONABLE PERFORMANCE, REGARDLESS OF GEOGRAPHIC LOCATION OR ECONOMIC CONDITION. HOWEVER, MOST OF THE POLITICAL VARIABLES RESULTS HELP TO MINIMIZE THIS DIMENSION RELEVANCE IN THE ANALYSIS OF BRAZILIAN SOCIAL POLICIES.

PALAVRAS-CHAVE:

Federalismo; Governo Municipal; Descentralização de Políticas Sociais; Eleições.

Introdução

O presente trabalho visa desenvolver um estudo empírico acerca dos fatores que determinam a qualidade da gestão municipal das políticas públicas no Brasil. Para tanto, o artigo utiliza a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) como forma de testar os possíveis determinantes do desempenho local.

O argumento central da literatura de descentralização de políticas públicas é que o requisito para o sucesso de uma política descentralizada é a criação de arranjo institucional que incentive a cooperação intergovernamental. Como veremos a seguir, no PBF, o governo federal implantou essa estratégia de indução à participação pautada no apoio técnico e financeiro aos governos subnacionais, mediante o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Passados alguns anos, nota-se que tal iniciativa teve impacto positivo sobre a gestão local do programa, porém ela não explica a disparidade entre o desempenho dos municípios brasileiros.

Dessa forma, a pesquisa objetiva contribuir não apenas ao debate acadêmico dessa linha de pesquisa, mas também fornecer subsídios metodologicamente válidos aos tomadores de decisões de modo a entenderem melhor os fatores e dinâmicas subjacentes que obstruem ou favorecem a consolidação da gestão compartilhada nas políticas sociais do País.

O artigo inicia com um breve debate sobre descentralização de políticas públicas no Brasil. Em seguida, o processo de implementação do PBF é descrito ressaltando a questão da variação do desempenho municipal no que tange à execução das atividades do programa. Ademais, são

expostas a metodologia e as variáveis do modelo da pesquisa. Finalmente, os seus resultados e considerações finais são discutidos.

Descentralização no Brasil

Devido a sua relevância e complexidade, o termo descentralização possui uma miríade de conceituações que, de modo geral, consiste na transferência de autoridade e responsabilidade em questões públicas do centro para a periferia. Não se trata de um fenômeno monolítico, pois a descentralização envolve uma multiplicidade de desenhos, formas e estágios de implementação e, principalmente, é modificada de acordo com as transformações políticas, econômicas e sociais. Atualmente, observa-se a convergência da literatura para uma perspectiva mais ampla de governança ou de governança descentralizada¹.

Quanto aos seus tipos, uma classificação difundida é a de Cheema e Rondinelli (1983), que dividem a descentralização em quatro formas ideais com base em seus objetivos². O foco dessa pesquisa é uma dessas formas: a devolução de funções e autoridade do governo central para as unidades autônomas locais com delimitação territorial legalmente reconhecida e que possuem poder e capacidade operacional.

A descentralização é vista tanto como um instrumento viável para a implantação da política como também uma forma de alcançar melhorias na eficiência alocativa e equidade, ao ampliar a participação comunitária e a trans-

parência. Por outro lado, esses resultados não são uniformes entre os países, do mesmo modo que não são poucos os casos de fracassos na implementação da descentralização³.

Além disso, a proliferação de práticas descentralizadas evidencia que não se trata de uma panacéia para solucionar problemas de desenvolvimento, iniquidade ou falta de participação política, pois também podem culminar em efeitos perversos não apenas nos países emergentes mas também nos desenvolvidos⁴.

O tema ganha relevância no Brasil, uma vez que o País é muitas vezes considerado o mais descentralizado do mundo⁵, o que possui forte relação com a sua estrutura federativa particular. Os estudos sobre o tema ocupam boa parte da agenda de pesquisa, haja vista que a descentralização e o consequente compartilhamento de responsabilidades entre União, estados e municípios fundamentam a implementação dos principais programas governamentais no País.

De acordo com Arretche (2002), a descentralização no Brasil pode ser subdividida em dois momentos: um nos anos 80, com a retomada das eleições diretas e as deliberações da Constituição Federal de 1988, que recuperaram as bases federativas do Estado; o outro a partir da década seguinte, que constitui a implementação de uma ampla estratégia de descentralização administrativa, principalmente nas políticas sociais.

O arranjo federativo brasileiro é complexo e apresenta tendências simultâneas tanto centralizadoras quanto descentralizadoras, variando de acordo com os atores, arenas e interesses envolvidos⁶. Nesse contexto, a Constituição de 1988 é um marco, embora também apresente lacunas no que tange à operacionalização de ações de coordenação e cooperação entre esses atores. Além disso, a disparidade histórica entre as regiões e municípios brasileiros no tocante à capacidade financeira, aos recursos humanos e à estrutura física para gerir as políticas sociais também é considerada um obstáculo para a descentralização das políticas sociais no Brasil⁷.

1 (World Bank, 2010; Cheema e Rondinelli, 2007.)

2 Para detalhamento de cada uma dessas formas de descentralização ver Cheema e Rondinelli (1983, pp. 18-25).

3 (Bossert, 1996; Cheema e Rondinelli, 1983, 2007; Faguet, 1997.)

4 (Melo, 1996; World Bank, 2010.)

5 (Arretche, 2009; Abrúcio, 2005.)

6 (Arretche, 2000; Almeida, 2005; Abrúcio, 2006.)

7 (Almeida, 1996; Affonso; Silva, 1996.)

Outras questões também demonstram convergências na literatura de descentralização no País: primeiro, a prioridade à municipalização dos serviços; segundo, o governo federal com papéis de coordenação e financiamento; e por fim, o sucesso das experiências vinculado à criação de uma estrutura de incentivos aos governos subnacionais.

A tendência de enfatizar os municípios como principais provedores de serviços públicos, e não os estados, é tanto uma inovação como uma consequência do federalismo brasileiro. A proximidade maior para obter informações sobre as preferências e necessidades da população local é considerada fator preponderante para a execução das políticas públicas via municípios.

Quanto ao governo federal, este tem sido o protagonista da coordenação federativa, em função da sua posição estratégica em relação aos governos subnacionais e do papel de financiador e normatizador⁸. Segundo Arretche (2009), os poderes regulatórios e de definição de gastos são bem concentrados no nível central, o que culmina no monitoramento dos governos subnacionais no que tange às finanças e à execução dos programas federais.

Finalmente, o terceiro aspecto de convergência é a percepção de que a viabilidade das iniciativas de descentralização no Brasil deve-se, principalmente, à construção de um arranjo institucional que reflita incentivos à participação efetiva, fluxo contínuo de informação, capacidade de controle e *accountability*. E, conseqüentemente, resulte no alinhamento dos interesses dos governos

federal e subnacionais⁹. Na mesma direção, o Banco Mundial defende que o sucesso da política depende da observância dos seguintes princípios no desenho da implementação: financiamento das funções; processo decisório bem informado; aderência a prioridades locais e *accountability*¹⁰. Em síntese, uma das facetas da descentralização envolve a institucionalização no plano local de condições técnicas para a efetiva execução de tarefas de gestão das políticas sociais. No entanto, não se trata de uma tarefa trivial.

No caso brasileiro, a investigação aprofundada da implementação de uma política social no Brasil requer a análise de aspectos relativos ao papel tanto do governo federal quanto dos subnacionais, em especial dos municípios. É crucial observar o desenho e o funcionamento da gestão compartilhada com foco nos efeitos das iniciativas de indução à cooperação e de outras variáveis sobre o comportamento desses atores.

Bolsa Família e a Gestão Descentralizada

O PBF¹¹ é resultante de um processo de unificação dos procedimentos de gestão e execução das políticas de Transferência Condicionada de Renda (TCR)¹² do governo federal¹³. Ele beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e tem como objetivo oferecer proteção a todo grupo familiar e contribuir para seu desenvolvimento. Para tanto, fundamenta-se em três dimensões. Primeiro, a promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda. Segundo, o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde,

educação e assistência social por meio do cumprimento das condicionalidades. E, por fim, a integração com programas complementares, que visa auxiliar e capacitar as famílias de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza¹⁴.

O programa constitui a maior política pública de TCR da América Latina, tanto em orçamento quanto em cobertura¹⁵. Atualmente, atende à totalidade da estimativa de famílias pobres do Brasil, ou seja, cerca 13,7 milhões de famílias em todos os municípios do país com dispêndio de mais de R\$ 24 bilhões por ano.

Após um curto período de existência, o Programa e seus rápidos resultados chamaram a atenção não apenas de instituições e autoridades do Brasil, mas também de organismos multilaterais, do meio acadêmico internacional e de governos de outros países dispostos a replicar o modelo.

Avaliações de impacto demonstram que o PBF contribui para a elevação da frequência escolar, a ampliação do atendimento à saúde e o combate à desnutrição¹⁶. O PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁷ têm impacto significativo na redução da pobreza e desigualdade. Além disso, não reduzem a

8 (Almeida, 1996; Affonso; Silva, 1996.)

9 (Bossert, 1996; Faguet, 1997; Arretche, 2000; Kaufman e Nelson, 2004; Nelson, 2004.)

10 (World Bank, 2010.)

11 Criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

12 Esse tipo de política pública possui uma diversidade de denominações. Para fins dessa pesquisa, optou-se pelo termo Transferência Condicionada de Renda (TCR), adotado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), antigo Centro Internacional de Pobreza. O IPC-IG é uma parceria entre o Grupo de Pobreza do Departamento de Políticas de Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o governo brasileiro.

13 Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação (Bolsa Escola) – Lei nº 10.219/2001, Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) – Lei nº 10.689/2003, Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação) – Medida Provisória nº 2.206-1/2001, Programa Auxílio-Gás – Decreto nº 4.102/2002 e Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Decreto nº 6.135/2007.

14 (Cohn e Fonseca, 2004.)

15 (MDS, 2008.)

16 (Soares, Ribas e Osório, 2007; MDS, 2007a.)

17 O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 que consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho.

predisposição ao trabalho nem a contribuição previdenciária, como é rotineiramente argumentado pelos críticos¹⁸.

De acordo com Lindert et al (2007), a atração pelo PBF deve-se a uma série de motivos, dentre eles: eficiente experiência de unificação dos programas de TCR; magnitude e rápida expansão, o que o torna o maior programa desse tipo no mundo; impressionante precisão da focalização; impactos positivos comprovados na redução da pobreza e da desigualdade; papel do PBF na integração de políticas sociais, tanto de forma horizontal entre setores como verticalmente em níveis de governos. Delgado, Jaccoud e Nogueira (2008) argumentam que o PBF representa uma evolução nessa modalidade de política pública à medida que amplia o sistema de garantia de renda da proteção social brasileira, atingindo segmentos populacionais historicamente nunca atendidos pela assistência social.

Embora a concepção inovadora¹⁹ do PBF tenha influência nos resultados supracitados, boa parte é creditada à estratégia de descentralização do programa²⁰. Nesse sentido, as ações de cooperação e coordenação intergovernamental são fundamentais à medida que o governo federal isolado não dispõe de capacidade operacional para implementar as atividades de identificação e cadastramento das famílias pobres, acompanhamento das condicionalidades, gestão dos benefícios e fiscalização. A eficácia dessas ações pressupõe a concretização da ação compartilhada entre os entes federados.

Diante desses desafios, no momento da formulação do PBF foram inseridos no desenho normativo e na sua estrutura administrativa²¹

princípios que apontavam para o estabelecimento de parcerias com diferentes áreas do governo, estados, setores da sociedade civil e, especialmente, os municípios²².

Nos primeiros anos do PBF, entretanto, o governo federal detectou que a incorporação de dispositivo formal não implicou necessariamente a efetiva execução do programa por parte dos entes. As dificuldades da gestão compartilhada eram oriundas de alguns fatores. Primeiro, a indefinição quanto às responsabilidades e competências de cada ente e a ausência de mecanismos claros e efetivos de coordenação e cooperação.

Segundo, a forte identificação do programa com o governo federal²³ não gerava o interesse nos políticos municipais em investir em suas atividades em decorrência da pequena perspectiva de reconhecimento e ganhos políticos. Em outras palavras, o diagnóstico indicava que o PBF gerava custos adicionais ao mesmo tempo em que não trazia benefícios imediatos aos prefeitos.

Como agravante, muitas administrações locais não possuem quadro de pessoal, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos para lidar com essas tarefas. Isso fica evidente observando a Tabela 1 a seguir, onde é apresentada a distribuição da quantidade de servidores nas prefeituras dos municípios, por níveis de instrução e região. A partir desses dados, constatou-se que existem aproximadamente 2,5% da população que trabalha na administração direta dos municípios, mas que apenas 0,74% tem nível superior, menor em contraposição a 0,76% de pessoas sem instrução, quando somadas às do ensino fundamental e 1% com ensino médio.

■ **TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DAS PREFEITURAS POR REGIÃO E NÍVEIS DE INSTRUÇÃO**

VARIÁVEL	REGIÃO									
	N	(%)	NE	(%)	CO	(%)	SE	(%)	S	(%)
Sem Instrução	12.653	3,02%	58.434	3,94%	6.292	2,26%	40.186	2,28%	9.432	1,42%
Ensino Fundamental	127.939	30,58%	386.882	26,10%	77.291	27,80%	490.281	27,84%	165.891	24,98%
Ensino Médio	195.425	46,70%	687.107	46,36%	105.667	38,00%	645.078	36,63%	252.232	37,99%
Ensino Superior	74.030	17,69%	300.955	20,30%	68.611	24,67%	529.661	30,07%	168.429	25,37%
Pós-Graduação	8.391	2,01%	48.813	3,29%	20.208	7,27%	56.017	3,18%	68.017	10,24%

Fonte: MUNIC/IBGE 2008 – Elaboração própria.

Apesar de a distribuição por estado da federação apresentar-se semelhante para os diversos níveis de instrução, ao se observar a Tabela 2 a seguir, pode-se perceber que os níveis mais baixos de instrução, observados nas re-

giões Norte e Nordeste tendem a diminuir se comparados com os das regiões Sul e Sudeste. E no sentido contrário, os níveis mais altos de instrução tendem a aumentar das regiões Norte e Nordeste para as regiões Sul e Sudeste.

18 (Soares et al, 2007; Soares, Ribas e Osório, 2007; MDS, 2007a; Medeiros, Britto e Soares, 2008.)

19 Mais especificamente, as inovações em relação aos programas de TCR anteriores são: o atendimento a todo o grupo familiar independentemente da sua composição, o aumento substancial do valor do benefício em comparação aos programas anteriores, a universalização do público-alvo e a unificação das ações de TCR.

20 (Lindert et al, 2007; Medeiros, Britto e Soares, 2008.)

21 Embora tenha sido formulado a partir da articulação intersetorial entre ministérios da área social e econômica, sob a coordenação da Casa Civil e da assessoria da Presidência da República, após um breve período na Presidência, a gestão do programa foi transferida para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nessa pasta, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) é a responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do programa.

22 O Art. 11 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, estabelece que a implementação e gestão do PBF fundamentar-se-ão na descentralização, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

23 (Lício, Rennó e Castro, 2009.)

■ **TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DAS PREFEITURAS POR REGIÃO, ESTADO E NÍVEIS DE INSTRUÇÃO**

REGIÃO	UF	MUNICÍ-PIOS	SEM INSTRUÇÃO	(%)	ENSINO FUNDAMENTAL	(%)	ENSINO MÉDIO	(%)	ENSINO SUPERIOR	(%)	PÓS-GRADUAÇÃO	(%)
NO	AC	22	575	1,84%	4.336	13,84%	7.264	23,18%	2.952	9,42%	539	1,72%
	AM	62	1.480	0,84%	23.367	13,26%	41.979	23,83%	16.479	9,35%	1.597	0,91%
	AP	16	502	1,47%	6.116	17,94%	7.763	22,77%	2.144	6,29%	110	0,32%
	PA	143	7.247	1,78%	62.145	15,26%	90.888	22,32%	31.510	7,74%	2.320	0,57%
	RO	52	1.777	2,03%	14.458	16,50%	17.339	19,78%	7.948	9,07%	2.300	2,62%
	RR	15	135	0,50%	3.973	14,79%	6.958	25,90%	2.051	7,63%	318	1,18%
	TO	139	937	0,93%	13.544	13,42%	23.234	23,03%	10.946	10,85%	1.207	1,20%
NE	AL	98	6.665	3,64%	21.968	11,99%	37.185	20,30%	18.109	9,89%	2.484	1,36%
	BA	417	10.160	1,27%	99.071	12,43%	206.989	25,96%	47.146	5,91%	5.196	0,65%
	CE	184	9.530	1,92%	58.533	11,81%	97.088	19,60%	58.993	11,91%	10.373	2,09%
	MA	217	7.950	1,81%	55.400	12,63%	110.576	25,22%	37.902	8,64%	5.819	1,33%
	PB	223	7.033	2,56%	39.246	14,28%	53.063	19,30%	32.090	11,67%	6.020	2,19%
	PE	184	8.567	1,93%	47.917	10,82%	81.738	18,46%	45.805	10,35%	10.508	2,37%
	PI	223	3.207	1,77%	23.430	12,97%	36.935	20,44%	21.211	11,74%	3.815	2,11%
	RN	166	3.159	1,59%	23.168	11,63%	39.380	19,77%	25.920	13,01%	2.734	1,37%
	SE	75	2.163	1,73%	18.149	14,54%	24.153	19,35%	13.779	11,04%	1.864	1,49%
CO	GO	246	2.887	0,96%	38.592	12,85%	50.444	16,79%	27.684	9,22%	5.053	1,68%
	MS	78	1.024	0,71%	19.619	13,56%	22.061	15,25%	21.850	15,10%	7.797	5,39%
	MT	139	2.381	1,43%	19.080	11,47%	33.162	19,93%	19.077	11,47%	7.358	4,42%
SE	ES	78	2.393	1,09%	26.906	12,29%	41.209	18,83%	26.781	12,23%	8.840	4,04%
	MG	852	19.749	1,78%	162.548	14,63%	200.547	18,05%	134.626	12,12%	26.591	2,39%
	RJ	90	5.250	0,86%	77.701	12,78%	113.418	18,66%	101.703	16,73%	4.604	0,76%
	SP	642	12.794	0,78%	223.126	13,68%	289.904	17,78%	266.551	16,34%	15.982	0,98%
SU	PR	398	4.596	0,88%	62.006	11,94%	103.318	19,89%	58.638	11,29%	30.446	5,86%
	RS	494	2.121	0,44%	63.630	13,12%	89.678	18,49%	65.402	13,49%	19.235	3,97%
	SC	292	2.715	0,82%	40.255	12,16%	59.236	17,90%	44.389	13,41%	18.336	5,54%

Fonte: MUNIC/IBGE 2008 – Elaboração própria.

Diante dessa realidade, a implementação do PBF demandava, assim, o fortalecimento de parcerias com base na definição clara de competências compartilhadas e de um processo de negociação de caráter de jogo de soma positiva, isto é, o ganho de um ator não necessariamente resulta na perda de outro. Ademais, o fato de o PBF ter sido criado por meio de legislação infraconstitucional, e não como um direito constitucional, tornou necessário implementar processos de negociação e coordenação federativa com características bastante diversas daquelas que são usuais nas políticas públicas brasileiras²⁴.

Por conseguinte, a estratégia de gestão compartilhada do PBF foi formulada a partir de duas modalidades. A primeira, denominada de pactuação, consiste na formalização de parcerias com iniciativas de TCR dos governos subnacionais. A segunda corresponde à adesão formal dos entes ao programa, definição de competência e responsabilidades claras, além de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios.

A pactuação tem como finalidade criar condições para eliminar as superposições de ações e custos administrativos, aumentar a cobertura ou elevar os valores dos benefícios. Os termos de cooperação incluem a possibilidade de cofinanciamento com ou sem complementação do benefício por parte dos governos subnacionais. Apesar de estar presente desde o início da implementação do PBF, a iniciativa não evoluiu e o quantitativo de pactuações diminuiu significativamente²⁵.

A segunda modalidade pressupõe a adesão dos estados e municípios ao PBF e Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Após a adesão, os municípios passaram a possuir responsabilidades no que tange ao cadastramento, monitoramento das condicionalidades, gestão de benefícios e oferta de programas complementares. Para os estados, a adesão implicou o compromisso de apoio aos municípios no processo de atualização cadastral e o desenvolvimento de atividades de capacitação e apoio técnico e logístico, dentre outras. Além disso, ambas as esferas

24 (Cunha e Pinto, 2008.)

25 (Cavalcante, 2009; Cunha e Pinto, 2008.)

foram obrigadas a formar instâncias de controle social (ICS), compostas por integrantes do poder público e da sociedade civil. O processo, iniciado em 2005, foi bem sucedido à medida que mais de 99% dos municípios e a totalidade dos estados aderiram ao programa.

Concomitantemente a essa iniciativa, o governo federal passou a apoiar financeiramente as administrações locais com objetivo de ampliar e atualizar o cadastro das famílias. A medida, de caráter temporário, consistia no repasse de R\$ 6,00 para cada cadastro atualizado, incluído ou complementado pelos municípios²⁶. Tal estratégia tinha como objetivo superar os obstáculos técnicos e políticos que impediam a inserção cadastral da totalidade da estimativa de famílias pobres. Como resultado dessa iniciativa, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) conseguiu a quantidade de famílias cadastradas necessárias para atingir a meta de expansão do programa em meados de 2006.

Predominava a percepção do MDS da necessidade de continuidade do apoio financeiro aos estados e, principalmente, aos municípios, de modo a criar condições políticas e técnicas para que várias competências da execução local do programa se desenvolvessem. Assim, criou-se o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)²⁷ em abril de 2006, um indicador de

qualidade de gestão que, em termos gerais, avalia o desempenho local com foco nas atividades do Cadastro Único e de acompanhamento das condicionalidades do programa. A partir desse índice, que varia de 0 a 1²⁸, multiplica-se o valor de referência de R\$ 2,50 por família beneficiária no município para fins do repasse financeiro mensal. Caso o município tenha um índice inferior a 0,55 não ocorrem repasses às prefeituras no mês de referência, sem prejudicar os benefícios às famílias.

Desde quando começou a ser calculado, de acordo com dados disponibilizados pelo MDS, a média do índice dos municípios tem aumentado. Em abril de 2006, o IGD médio nacional era de 0,68, enquanto em dezembro de 2008 a média subiu para 0,75²⁹. Entretanto, os dados também demonstram disparidade no desempenho dos municípios. Em dezembro de 2008, ano de referência do IGD nesta pesquisa, por exemplo, coexistiam prefeituras com índices de 0,30 e outras que se aproximam do teto, com 0,98. Tais diferenças são persistentes, ou seja, acompanham a evolução desse indicador desde a sua criação.

Com bases nesses dados, observa-se que a grande maioria dos municípios executa as atividades do PBF e vem apresentando melhorias. Entretanto, não é possível esclarecer as razões da variação do índice entre os mu-

nicipios. O governo federal formulou uma estrutura de incentivos homogênea para todos os municípios brasileiros, de acordo com as orientações da literatura de descentralização³⁰, que explica parte do desempenho municipal, mas não explica tudo. O que, portanto, influencia o comportamento dos gestores municipais do PBF? Em outras palavras, por que algumas prefeituras são bem-sucedidas na gestão das condicionalidades e do Cadastro Único enquanto outras não são?

A análise dos determinantes da gestão local é um tema pouco abordado pela literatura nacional e internacional³¹, todavia, ela ganha importância no Brasil devido à estrutura tripartite do federalismo brasileiro. Em outras palavras, embora praticamente todos tenham aderido formalmente ao PBF, a autonomia municipal impede que os prefeitos sejam responsabilizados pela gestão de baixa qualidade desse programa.

A compreensão do comportamento dos atores envolve análise de ação coletiva, avançando para além da ótica econômica e administrativa, incluindo a dimensão político-eleitoral. Logo, pressupõe que o desempenho da execução local do PBF é ao mesmo tempo motivado e constrangido por fatores estruturais das municipalidades, como também por um conjunto de regras do jogo político e de resultados eleitorais³².

A análise dos fatores que influenciam o desempenho dos gestores, e, conseqüentemente, condicionam a qualidade da execução local do PBF, remete-nos à análise de múltiplas dimensões simultaneamente. Portanto, é importante responder à seguinte questão: quais os efeitos de fatores de natureza político-eleitoral, como competição eleitoral, alinhamento partidário-ideológico e participação política, e de aspectos econômicos e financeiros sobre a gestão descentralizada do PBF?

26 Criado pela Portaria GM/MDS nº 360 de 12 de julho de 2005. Tal norma foi alterada pela Portaria GM/MDS nº 754 de 2010 e pela Portaria GM/MDS nº 319 de 2011.

27 Criado pela Portaria GM/MDS nº 148 de 27 de abril de 2006 e regulamentado pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009. A Portaria supracitada foi alterada pelas Portaria GM/MDS nº 754 de 2010 e Portaria GM/MDS nº 319 de 2011.

28 Embora não seja objeto dessa pesquisa, os estados também recebem recursos do IGD, entretanto, não é atrelado ao desempenho das condicionalidades e das atividades de cadastramento. As parcelas aos estados são mensais e fixas, levando em consideração o número de famílias pobres de cada localidade e um plano de ação que contemple, principalmente, ações de capacitação, apoio técnico e logístico aos municípios e emissão de documentação.

29 (MDS, 2008.)

30 (Kaufman e Nelson, 2004; Faguet, 1997, Arretche, 2000, 2004.)

31 (Arretche, 2002; Bossert, 1996.)

32 (North, 1990; Ostrom, 1999.)

Determinantes do Desempenho Municipal

A variável a ser explicada ou dependente é o desempenho da gestão municipal no PBF representada pelo IGD, uma variável quantitativa contínua que oscila entre 0 e 1, detalhada no Anexo. Quanto maior o valor do indicador, melhor o acompanhamento das condicionalidades e a qualidade das atividades de cadastramento das famílias pela prefeitura. Os valores utilizados pela pesquisa referem-se ao cálculo do índice em dezembro de 2008, ou seja, passados mais de dois anos e meio da criação do IGD.

Quanto às variáveis explicativas ou independentes, elas são separadas em dois grandes grupos: político-eleitoral e administrativo/financeira, além das variáveis de controle.

A primeira dimensão visa testar se fatores da dinâmica política municipal influenciam as decisões dos gestores municipais. A expectativa é de que essas variáveis apresentem coeficientes estatisticamente significativos e positivos.

O pressuposto teórico é de que a adesão, o empenho e o comprometimento do gestor local também estariam diretamente relacionados às suas escolhas racionais e estratégicas visando, em última instância, à sobrevivência política³³. Essas escolhas, por sua vez, são condicionadas, em grande parte, aos estímulos a que eles estão sujeitos. No contexto de descentralização, a transferência de responsabilidades muda os incentivos e constrangimentos dos atores políticos locais à medida que eles passam a ter suas ações relativas à determinada política pública avaliadas pelos seus eleitores.

Uma série de pesquisas vem demonstrando que a competição eleitoral, isto é, o quanto as disputas por cargos públicos são acirradas, é uma das principais causas de resultados políticos positivos, que incluem, por exemplo, melhoria na política de direitos humanos³⁴, na paz doméstica e internacional³⁵ e na gestão municipal de saneamento³⁶. Nesse sentido, esta é uma ferramenta para a geração de accountability, embora não seja o único instrumento democrático³⁷. Espera-se que a Competição Eleitoral³⁸ atue como estímulo e controle democrático para que os políticos desempenhem melhor as atividades locais do PBF.

No que tange à ideologia ou ao alinhamento partidário, a finalidade é investigar se as diferenças políticas facilitam ou atrapalham a cooperação em torno da implementação da política pública, conforme estudos indicam³⁹. Embora os repasses de IGD sejam compulsórios de acordo com critérios impessoais, a variável prefeito de Partido de Oposição⁴⁰ tem como finalidade verificar se o alinhamento partidário tem reflexos na predisposição dos políticos locais para investir num programa do governo federal que é administrado por um partido da fora da base de sustentação política.

Quanto à proximidade ideológica, em função da histórica identificação dessa corrente com o combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil, a expectativa é de que governos de Partidos de Esquerda⁴¹ possuam um desempenho mais positivo em relação aos demais.

Apesar da obrigatoriedade do voto no Brasil, é possível mensurar Participação Eleitoral Efetiva⁴², à medida que existem as opções ao

cidadão de votar branco e nulo. Além disso, as penalidades relativas ao não comparecimento eleitoral são brandas, o que tem reflexo nas taxas de abstenção.

Estudos recentes vêm procurando explicar a importância do PBF na composição do eleitorado de Lula, por exemplo, Licio, Rennó e Castro (2009) comprovam, com base numa amostra probabilística nacional, correlações

entre os beneficiários do PBF e o voto no Lula, bem como efeitos nas avaliações positivas do seu governo. A partir dessa associação entre beneficiários do programa e o apoio a Lula, a última variável de natureza política – Votação no Lula⁴³ nas eleições de 2006 - tem como finalidade investigar se a preferência ideológica do eleitorado exerce efeitos sobre o empenho dos prefeitos na melhoria da execução do programa.

33 (Ostrom, 1999.)

34 (Beer e Mitchell, 2004.)

35 (Bueno de Mesquita et al, 1999.)

36 (Cleary, 2007.)

37 É claro que na prática muitas vezes esses mecanismos apresentam problemas, por exemplo, os eleitores carecem de informações para fazerem julgamentos sobre os candidatos e a existência de diversas dimensões de avaliação do desempenho do gestor que podem minar essa conexão eleitoral ideal.

38 Existem diversas formas de se calcular a competição eleitoral, como o efetivo número de partidos ou sofisticados cálculos da diferença entre o vencedor e os demais concorrentes (Cleary, 2007), todavia, em função da multiplicidade do sistema partidário brasileiro, optou-se por um cálculo que mesmo mais simples consegue retratar a competitividade do sistema político municipal. Dessa forma, a Competição Eleitoral é uma variável dicotômica elaborada com base nos pleitos municipais (1996, 2000 e 2004), em que se estabelece valor de 1 quando ao menos em duas ocasiões das três eleições supracitadas um candidato vence a eleição municipal com menos de 45% dos votos válidos e valor de 0 na situação oposta. Os municípios que tiveram segundo turno ao menos duas vezes também assumem o valor de 1 (Coelho, 2009).

39 (Cox e McCubbins, 1986; Arretche e Rodden, 2004.)

40 Partido de Oposição é uma variável dicotômica na qual é atribuído o valor de 1 caso o prefeito seja da oposição ao governo federal e 0 para prefeito da base governista. Os dados referem-se aos partidos que compõem a base aliada do governo federal no ano de 2006.

41 Prefeito de Partido de Esquerda é uma variável dicotômica na qual é atribuído o valor de 1 para caso afirmativo e 0 para o oposto. Os dados referem-se aos partidos do prefeito no ano de 2006 que se autodeclararam de esquerda.

42 A Participação Eleitoral Efetiva corresponde à razão entre o número total de votos válidos no município menos os votos brancos/nulos e o total de eleitores cadastrados para votar. A variável é resultante da média aritmética das eleições para prefeito de 1996, 2000 e 2004.

43 A variável consiste no percentual de votos válidos para o candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva, no segundo turno das eleições de 2006.

Além desses fatores de ordem política, é notória a perspectiva de que restrições nas condições financeiras que têm reflexos na capacidade operacional são obstáculos para o desempenho municipal dos programas governamentais no Brasil⁴⁴. De acordo com Abrúcio (2006), o problema é ainda agravado em função da insuficiência arrecadatória de muitas municipalidades, particularmente dos pequenos municípios que representam a grande maioria. Uma opção para se analisar a questão é a Dependência Financeira do Município em relação às Transferências Constitucionais⁴⁵. Em outras palavras, quanto maior a participação das transferências, proporcionalmente, na arrecadação municipal, o indicador mostra o quanto a capacidade de arrecadação da prefeitura é pequena, e, conseqüentemente, aponta para a dificuldade dessas em arcar com custos extras e investir nas atividades de gestão do PBF. Entretanto, essa relação é bastante influenciada pelo tamanho do município. Por isso, procurou-se classificar a proporção de transferências relativas às receitas segundo a sua distribuição nos quartis (abaixo do 1º quartil, entre a mediana e 3º quartil) dentro de cada porte de municípios como: muito baixa, baixa, média e alta. Isso porque os municípios podem ter a dependência alta se comparada entre municípios de portes diferentes, mas relativamente aos seus semelhantes, não.

Considerando a diversidade demográfica e de fatores socioeconômicos do Brasil e seus conseqüentes reflexos sobre a capacidade de atuação das prefeituras, serão utilizadas como variáveis de controle: População, Distância da Capital, uma variável de Anos de Estudo da População, percentual de Cobertura do PBF no município, além da variável dummy, município das regiões Norte e Nordeste, que

procura verificar se o fato de o município pertencer a essas regiões, historicamente menos desenvolvidas, tem influência sobre as variáveis dependentes da pesquisa. Por fim, estudos pioneiros sobre o IGD afirmam que quanto mais pobre o município, melhor o índice de gestão⁴⁶. O argumento subjacente é que a pobreza da população do município reflete na demanda por melhorias dos serviços que, em última instância, impactaria na qualidade da execução do programa. Assim, para capturar aspectos relacionados ao trabalho e renda utilizaremos a variável Situação Econômica do Município⁴⁷ para as duas políticas.

Metodologia

A pesquisa utilizará o método de regressão múltipla, que é uma técnica estatística que busca explicar uma variável por meio da relação linear dela com outras variáveis, denominadas de explicativas, preditoras ou independentes, a partir de valores fixos conhecidos⁴⁸. A despeito das suas limitações quanto ao estabelecimento de inferências causais, a regressão múltipla tem como grande virtude a capacidade de espelhar, com alta fidedignidade, a complexidade de relacionamentos que caracterizam as ciências sociais e comportamentais⁴⁹.

O objetivo do trabalho é explicar o desempenho captado pelo IGD por meio do modelo estatístico com múltiplas variáveis, para testar a hipótese sobre a relação entre as variáveis explicativas propostas na seção anterior, verificando se essas variáveis exercem algum efeito sobre a variável resposta (IGD) para melhor compreensão do resultado da política de indução à participação.

Essa verificação é feita ao testarmos a hipótese nula a seguir:

$$H_0: \beta_i = 0$$

$$H_1: \beta_i \neq 0$$

X : é a matriz de variáveis explicativas/independentes com todas as variáveis;

ε : é o vetor dos erros, supondo que os erros têm distribuição Normal com média igual a zero e variância σ^2 .

Para o seguinte modelo de regressão múltiplo:

$$y = \alpha + \beta_i X + \varepsilon$$

Onde,

y : é a variável resposta/explicada, o IGD municipal do ano de 2008;

α : é o parâmetro a ser estimado que representa o intercepto;

β_i : é o vetor de parâmetros que mensuram os efeitos relativos às variáveis explicativas da matriz X , com todas as variáveis explicativas da seção 4;

O método de estimação a ser utilizado é o método dos mínimos quadrados ordinários que, em síntese, minimiza a soma dos quadrados dos resíduos da regressão de modo a maximizar o grau de ajuste do modelo. O objetivo principal é estimar os parâmetros, ou seja, o intercepto e os valores dos coeficientes de regressão (β) para as variáveis independentes.

Tais estimativas visam observar a existência dos efeitos que cada variável independente pode exercer sobre a variável explicada, bem como a sua intensidade e direção (se positiva ou negativa).

44 (Almeida, 1996; Affonso; Silva, 1996; Arretche, 2000.)

45 O indicador é referente ao exercício financeiro de 2005. Os dados são oriundos do Suplemento Especial da Assistência Social do MUNIC/IBGE 2005 e da Secretaria de Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

46 (Estrella e Ribeiro, 2008; Monteiro et al 2008; Cunha e Pinto, 2008.)

47 O indicador refere-se Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) na área de Trabalho e Renda de 2006. Ele é composto por um conjunto de doze variáveis que mensuram as dimensões de emprego formal e salário médio da população e varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor a situação econômica do município. O IFDM tem recorte municipal e abrangência nacional e mensura três principais áreas de desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde. A principal vantagem da utilização desse índice deve-se a sua periodicidade anual.

48 (Tabachnick e Fidell, 1996; Cohen e Cohen, 1975.)

49 (Cohen e Cohen, 1975.)

TABELA 3: RESULTADOS DO MODELO DA PESQUISA

VARIÁVEL	ESTIMATIVA DO PARÂMETRO (EFEITO)	P-VALOR
Intercepo	0,47	0,00 ***
Anos de Estudo da População	0,00	0,71
Cobertura do Programa Bolsa Família	0,11	0,00 ***
Competição Eleitoral	0,00	0,34
Situação Econômica do Município	-0,05	0,00 ***
Distância em Km da Capital	0,00	0,21
Participação Eleitoral Efetiva	0,16	0,00 ***
População do Município	0,00	0,00 ***
Votação no Lula	0,07	0,00 ***
Dependência Financeira do Município	0,00	0,51
Partidos de Esquerda	0,00	0,12
Partidos de Oposição	0,00	0,89
Pertencer às Regiões Norte e Nordeste	0,02	0,00 ***

Nível de significância estatística: ***=1%, **=5%, *=10%. Número de observações=5.561.

O universo dessa investigação é quase a totalidade das cidades brasileiras⁵⁰, com um número amplo de observações disponíveis. As bases de dados utilizadas são oriundas de instituições oficiais de governo e, portanto, acredita-se que são mais confiáveis, o que diminui as chances de erros das predições.

Resultados da Pesquisa

A tabela 3 a seguir apresenta os coeficientes de regressão de cada uma das variáveis, bem como suas respectivas estatísticas de teste (p-valor).

Observa-se assim que a metade das variáveis independentes não possui significância estatística. Nas variáveis de ordem político-eleitoral, fatores como competição eleitoral, alinhamento partidário e ideologia não apresentam efeitos perceptíveis na qualidade da execução municipal do PBF. Tais resultados

sugerem que a propensão dos gestores locais a investir nas atividades do programa não sofre influência da intensidade da disputa eleitoral, da proximidade partidária com a base de sustentação do governo federal e da posição ideológica do prefeito. Nessas últimas, o resultado desmistifica o senso comum do campo de estudo no Brasil que defende que partidos aliados e/ou de esquerda tendem a ser mais envolvidos com a gestão da política social. Por outro lado, o grau de participação eleitoral no município e o percentual de votação no Presidente Lula demonstram relação com o IGD. O primeiro indica que o aumento do índice impacta em 0,16 da variação da participação eleitoral municipal e o apoio maior a Lula em 0,07. Essas correlações dão indicações de que a população mais participativa e que apoia um político bastante identificado com a política social no município influenciam a qualidade da implementação desse tipo de política.

As variáveis Distância da Capital do Estado, Anos de Estudo e Dependência Financeira também não apresentaram significância estatística. A primeira, de caráter espacial, indica um resultado positivo da estratégia de descentralização do programa, uma vez que o bom desempenho no IGD não ficou restrito às capitais ou cidades próximas. Já a variável financeira é interessante à medida que se esperava que as restrições orçamentárias do município fossem um fator que prejudicasse o desempenho das atividades locais do PBF.

Em relação à variável demográfica População do Município, esta apresenta uma relação negativa com o IGD, isto é, quanto maior o número dos habitantes da cidade, pior a execução local do PBF. No sentido oposto, a cobertura do PBF possui uma relação positiva, isto é, o IGD aumenta em 0,11 para cada unidade de aumento na cobertura.

Finalmente, as variáveis Situação Financeira do Município e Pertencentes às regiões Norte e Nordeste são significativas, embora também com relações opostas. A primeira é negativa e corrobora o argumento de que quanto mais pobre o município, mais pressão pela qualidade da execução do programa. E a variável regional apresenta uma relação positiva, isto é, municípios do Norte e Nordeste tendem a possuir um desempenho melhor na execução do PBF. Este último contrapõe a percepção comum de que os municípios dessas regiões possuem pior gestão das políticas públicas. Todavia, esses dois resultados também po-

dem indicar que prefeituras de cidades mais pobres apresentam melhores desempenhos no PBF justamente por necessitarem de mais recursos e, assim, o IGD tem mais importância para estes do que para administrações locais mais ricas.

Considerações Finais

O presente artigo procurou contribuir para a compreensão das políticas sociais no Brasil tendo como objeto de estudo a implementação de um programa governamental de grande relevância e que se encontra distribuído em todo território brasileiro. Para tanto, a análise focou nos determinantes da gestão municipal dentro do debate de descentralização da política pública brasileira.

Essa análise é fundamental, uma vez que a maioria dos estudos sobre descentralização carece de fundamentação de natureza positiva, como, por exemplo, a dificuldade dos analistas em apresentar inferências consistentes acerca do relacionamento causal entre descentralização e muitos dos seus benefícios propagados. Tais limitações, por sua vez, implicam fragilidade nas análises e impedem a elaboração de proposições normativas válidas.

Diante do desafio de abordar o tema sob uma perspectiva positiva, foram selecionadas variáveis que representam boa parte das questões sobre as razões que influenciam o comportamento da gestão municipal, bem como um número de observações bastante amplo,

50 Brasília foi excluída da análise por não ser um município e Fernando de Noronha por não possuir eleições.

o que amplia a capacidade de generalização. Porém, apesar de terem sido incluídas doze variáveis, as limitações na disponibilidade de informações municipais impediram uma análise ainda mais sofisticada e abrangente.

Não obstante, alguns resultados suscitam discussões relevantes. Primeiro, a estratégia do IGD não foi bem-sucedida apenas por atingir todos os municípios brasileiros, mas principalmente pelo fato de ter criado incentivos às prefeituras para desempenharem bem as atividades do PBF independentemente da sua posição geográfica ou da situação econômica. Ademais, no que tange à dimensão política, embora a variável Participação Política apresente relação positiva com o desempenho municipal no PBF, os resultados da maioria das variáveis ajudam a contrapor argumentos de que os políticos locais são pressionados pelo grau de competição eleitoral ou por proximidade ideológica e partidária na gestão das políticas sociais. Tais descobertas são interessantes à medida que reduzem a importância da questão política, muitas vezes artificialmente superdimensionadas pela opinião pública.

Anexo - Índice de Gestão Descentralizada

O IGD é um indicador que, em termos gerais, avalia o desempenho da execução local do PBF, variando entre 0 a 1. O índice⁵¹ foi alterado, entretanto, como os dados deste artigo se referem ao exercício de 2008, este Anexo detalha a metodologia de cálculo vigente no referido ano. O IGD é composto pela média aritmética das seguintes variáveis:

- I) Taxa de cobertura de cadastros;
- II) Taxa de atualização de cadastros;
- III) Taxa de crianças com informações de frequência escolar e;
- IV) Taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde.

O índice do cadastro é a média dos valores das duas primeiras taxas. A taxa de cobertura de cadastros indica a quantidade de famílias com cadastro válido em relação à estimativa de famílias do município com renda familiar

mensal per capita de até meio salário mínimo, ou seja, reflete a capacidade da gestão municipal de identificar e cadastrar as informações destas famílias. Já a segunda taxa indica a quantidade de famílias que tiveram seus dados cadastrais atualizados nos 24 meses anteriores à última atualização ou inclusão da família no CadÚnico em relação à estimativa de famílias de baixa renda do município, refletindo, assim, a postura da prefeitura em manter atualizado a base de dados do programa⁵².

No que tange às condicionalidades da educação, os valores refletem a taxa de crianças com informações de frequência escolar, isto é, a quantidade de crianças e adolescentes com informações acompanhadas pelo Sistema de Frequência Escolar do MEC em relação ao total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no município. A taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde indica a quantidade de famílias com registro de informações no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) em relação ao total de famílias

beneficiárias do PBF nesse perfil de condicionalidades⁵³. Nestes casos, os indicadores retratam a capacidade da execução local em monitorar o atendimento de tais serviços públicos de forma articulada com as respectivas secretarias responsáveis.

Cabe salientar que esses índices possuem limitações, seja na sua operacionalização ou na abrangência, mas não desqualificam o índice do PBF, haja vista sua capacidade de mensuração de efetividade de ações essenciais ao programa. A metodologia mede com relativa confiança a atuação do governo municipal na identificação, seleção e cadastramento das famílias, como também no acompanhamento de um conjunto extenso de beneficiários nas ações relativas às condicionalidades de saúde e educação. Ademais, o índice exerce funções de monitoramento e controle social da gestão do programa, pois tais atividades são mensuradas de forma simples, transparentes e com regularidade mensal.

51 A nova metodologia do IGD foi alterada pela Portaria GM/MDS nº 256, de 19 de março de 2010.

52 (MDS, 2007b.)

53 (MDS, 2007b.)

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, pp. 41-67, 2005.
- _____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 77-125, 2006.
- AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro (Orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro (Orgs). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- _____. Recentralização a Federação? **Revista de Sociologia Política**, n. 24, pp. 29-40, junho de 2005.
- ARRETICHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP, 2000.
- _____. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.** Campinas, v. 23, n. 80, pp. 25-48, setembro de 2002.
- _____. Federalism and Place-Equality Policies: a case study of policy design and outputs. **EUI Working Papers**. SPS 2, 2009.
- _____; RODDEN, Jonathan. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Vol. 47, n. 3, pp. 549-576, 2004.
- BEER, Caroline; MITCHELL, Neil. Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital? **International Studies Quarterly**, v.4, n.8, p. 93- 312, jun. 2004.
- BOSSERT, Thomas. Decentralization. In: JANOVSKY, K (ed.). **Health policy and systems development an agenda for research**. Geneva: World Health Organization, pp. 147-60, 1996.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise da Pesquisa sobre a Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família**. Junho, 2007a.
- _____. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, v. 2, n. 2, Brasília: MDS, 2007b.
- _____. A Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda. **Caderno SUAS**, v. 3, n. 3, Brasília: 2008.
- CAVALCANTE, Pedro. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, jan/mar, 2009.
- CHEEMA, G. Shabbir; RONDINELLI, Dennis (Eds.). **Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries**. Beverly Hills: Sage Publications, 1983.
- _____. **Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007.
- CLEARY, Matthew R. Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 2, pp. 283-299, 2007.
- COELHO, Denílson. **Teorias de difusão de políticas sociais e a natureza da competição política**. Apresentado no Seminário Desenvolvimento e Desigualdade no Sul Global. Providence: Summer Brown Institute, maio-junho, 2009.
- COHEN, Jacob; COHEN, Patricia. **Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences**. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1975.
- COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O Bolsa-Família e a questão social. **Revista Teoria e Debat.**, n. 57, março/abril, 2004.
- COX, Gary; McCUBBINS, Matthew. Electoral Politics as a Redistributive Game. **Journal of Politics**, v. 48, pp. 370-389, 1986.

- CUNHA, Rosani ; PINTO, Bruno. **O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental na sua implementação.** In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13. Buenos Aires, 2008.
- DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto. **Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania.** In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Vinte Anos da Constituição Federal.** Brasília: IPEA, 2008.
- ESTRELLA Juliana; RIBEIRO, Leandro. **Qualidade da gestão das condicionalidades do programa Bolsa Família: uma discussão sobre o Índice de Gestão Descentralizada.** *Revista de Administração Pública.* FGV; v. 42, n.3, pp. 625-641, 2008.
- FAGUET, Jean-Paul. **Decentralization and Local Government Performance. Technical Consultation on Decentralization,** Rome: FAO, 1997.
- KAUFMAN, Robert; NELSON, Joan M. **Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization, and globalization in Latin America.** Washington: Wilson Center Press, 2004.
- LICIO, Elaine; RENNO, Lúcio; CASTRO, Henrique. **Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido.** *Opinião Pública,* v. 15, n.1, pp. 31-54, 2009.
- LINDERT, Kathy et al.. **The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.** . Washington, DC: World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper N° 709).
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família.** Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2008. (IPC-IG Working Paper 46).
- MELO, Marcus André. **Federalismo e Política Social: as Vicissitudes da Descentralização.** In: MELO, Norma L.; LEAL, Suely M. R. (Orgs). **Relação Público-Privado: do Local ao Global.** Recife: UDUPE, 1996.
- MONTEIRO, Doraliza; FERREIRA, Marco Aurélio; DE NÚBILA, Laís. **Alocação de Recursos e Eficiência na Gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais.** *Revista de Ciências Humanas,* v. 8, n. 2, pp. 193-207, jul/dez, 2008.
- NELSON, Joan M. **The Politics of Health Sector Reform: Cross-National Comparisons.** In: KAUFMAN, Robert; NELSON, Joan M (Eds.). **Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization, and globalization in Latin America.** Washington: Wilson Center Press, cap. 2, 2004.
- NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, Elinor. **Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework.** In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the Policy Process.** Boulder, CO: Westview Press, 1999.
- SOARES, Fabio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países.** . International Policy Centre for Inclusive Growth, 2007. (IPC evaluation note, n. 1).
- SOARES, Sergei Suarez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Fabio Veras; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA, Eduardo. **Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality.** International Policy Centre for Inclusive Growth, 2007. (Working Papers 35).
- TABACHNICK, Barbara; Fidell, Linda. **Using multivariate statistics.** 3. ed., New York: Harper Collins, 1996.
- WORLD BANK. **Decentralization: What, Why and Where.** Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>>. Acesso em: 25 de março de 2010.

Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010¹

Alexander Cambraia N. Vaz

1 Agradecimentos devem ser feitos a Flávio Fagundes Ferreira pela colaboração técnica na produção do trabalho, bem como ao revisor por sua atenção a este último. Como de praxe, todo o conteúdo é de responsabilidade exclusiva do autor.

Resumo

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA É UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA QUE BENEFICIA FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E DE EXTREMA POBREZA EM TODO O PAÍS. SUA PROPOSTA ESTÁ ANCORADA EM TRÊS PILARES BÁSICOS: A TRANSFERÊNCIA DE RENDA, QUE PROMOVE O ALÍVIO IMEDIATO DA POBREZA; AS CONDIÇÕES, QUE REFORÇAM O ACESSO A DIREITOS SOCIAIS BÁSICOS NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL; E AS AÇÕES E PROGRAMAS COMPLEMENTARES, QUE OBJETIVAM O DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS DE MODO QUE OS BENEFICIÁRIOS CONSIGAM SUPERAR AS SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE. O OBJETIVO DESSE ARTIGO CONSISTE EM APRESENTAR UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NA VIDA DE SEUS BENEFICIÁRIOS A PARTIR DA ANÁLISE COMPARATIVA DE INDICADORES DE RENDA E DESIGUALDADE CLÁSSICOS NO CAMPO DA ECONOMETRIA CONSTRUÍDOS COM BASE NAS RENDAS PRÉ E PÓS-BENEFÍCIO PBF, SENDO A PRIMEIRA CARACTERIZADA PELOS RENDIMENTOS AUFERIDOS EXCLUSIVAMENTE VIA TRABALHO E A SEGUNDA CARACTERIZADA PELO SOMATÓRIO DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO COM OS BENEFÍCIOS RECEBIDOS VIA PBF.

Abstract

PBF IS A NON-CONTRIBUTIVE INCOME TRANSFERENCE BASED PROGRAM, DESIGNED TO GIVE THE POOREST A PARCEL OF INCOME OTHERWISE NON OBTAINABLE THROUGH USUAL MEANS, IE., WORK LABOR, COMPETITIVE LABOR MARKET, BETTER EDUCATION SKILLS, AMONG OTHERS. ITS PROPOSAL IS ANCHORED ON THREE BASIC ASSUMPTIONS: INCOME TRANSFERENCE, PLANNED TO GIVE IMMEDIATE ALLEVIATION OF POVERTY; CONDITIONAL PERMANENCE ON THE PROGRAM, STRENGTHENING THE ACCESS TO BASIC SOCIAL CIVIL CONSTITUTIONAL RIGHTS, SUCH AS EDUCATION AND HEALTH; AND, LAST BUT NOT LEAST, COMPLEMENTARY ACTIONS AND SERVICES, SUCH AS CAPACITY BUILDING PROGRAMS, THAT HELP PEOPLE NOT ONLY TO OVERCOME THEIR POVERTY SITUATION, BUT, ESPECIALLY, TO PREVENT ITS RECURRENCE. THIS PAPER AIMS AT PRESENTING AN IMPACT EVALUATION METHODOLOGY OF THE PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) ON ITS BENEFICIARIES LIFE'S, BASED UPON COMPARATIVE ANALYSIS OVER INCOME AND INEQUALITY INDICATORS. SUCH INDICATORS MAY BE CONSIDERED CLASSIC ON THE ECONOMETRICS FIELD AND ARE BUILT UPON THE PRE AND POST PER CAPITA INCOME, BEING THE FIRST CHARACTERIZED EXCLUSIVELY BY THE INCOME PERCEIVED THROUGH WORK LABOR, AND THE SECOND AS THE SUM UP OF THE INCOME PERCEIVED EXCLUSIVELY BY WORK LABOR AND THE VALUES TRANSFERRED THROUGH THE PROGRAM.

PALAVRAS-CHAVE:

Desigualdade; Distribuição de renda; Programa Bolsa Família (PBF)

Apresentação

Nos estudos produzidos sobre a queda da desigualdade de renda no País nos últimos dez anos, tem se destacado o papel da evolução positiva da renda do trabalho no processo. O impacto do PBF é reconhecido, mas as análises apontam papel bem menos importante. Isso se deve, naturalmente, ao forte aumento real do salário mínimo e do emprego, em especial, do emprego formal no período. O fato dos pesquisadores da temática distributiva usarem o Índice de Gini, pouco sensível às transferências distributivas para os segmentos de mais baixa renda, além de considerarem o conjunto da população brasileira, também conduz a resultados nesse sentido. Afinal, com tal perspectiva analítica e metodológica, pelo valor comparativo das transferências do PBF, de aproximadamente R\$119,00 em 2011, frente à renda média do trabalho, de quase R\$1.312,00 em igual momento, não se poderia esperar outro resultado que não fosse um papel menos importante do PBF na melhora distributiva da renda no País.

O estudo aqui apresentado procura trazer evidências do papel dos benefícios do PBF na melhoria do perfil distributivo na base da pirâmide de renda. Sua metodologia consiste em comparar os resultados dos coeficientes de desigualdade segundo as rendas per capita pré-benefício e pós-benefício dos indivíduos, conforme caracterizadas linhas acima. A fonte de dados utilizada é a amostra do Censo Demográfico 2010.

O estudo se divide em três partes. Primeiro, uma contextualização teórico-analítica sobre o PBF e sua importância na redução da pobreza e da desigualdade no País. Logo após,

segue uma seção metodológica, na qual são explicitados os indicadores a serem calculados, as formas de cálculo e a metodologia de trabalho com a fonte de dados. A terceira parte do estudo é dedicada à apresentação dos principais resultados e sua análise. Por fim, a última seção se destina às considerações finais.

1. Contextualização

Apenas no decênio 1995-2005, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2008), o gasto do governo federal com a área social aumentou cerca de R\$ 132 bilhões, passando de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 321,4 bilhões, já descontada a variação da inflação. Isso significa um aumento de 74% neste tipo de gasto. Além disso, dentre esse aumento, é destacada a área específica da Assistência Social, que congregou um crescimento significativo na participação de gastos do Produto Interno Bruto (PIB), passando de 0,08% para 0,83% no período.

Dado como um dos pilares da seara da proteção social no Brasil nos últimos anos, o Bolsa Família, doravante PBF, é um programa de garantia de renda para famílias consideradas pobres e miseráveis. Sua principal característica tem um componente dual: por um lado, o programa transfere renda sob um viés não-contributivo, atrelando-se basicamente à variável renda como prelúdio de seleção de beneficiários; por outro lado, muito embora não exija o pagamento contributivo, o PBF exige o cumprimento de determinadas condições em três áreas específicas, a saber: a educação, a saúde e a assistência social.

O PBF consiste, na verdade, na união de programas diferenciados de gestão social na área federal, especificamente no tocante à transferência de renda. Os programas são os seguintes:

- Bolsa-Escola
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL)
- Bolsa Alimentação
- Programa Auxílio-Gás
- Cadastro Único²

A junção de todos estes programas foi possível segundo as disposições normativas do PBF, o qual simplificou as condicionalidades para o repasse de recursos e garantia de renda às famílias. Vale a pena notar que, actualmente, tanto em termos de gestão do programa, quanto em termos de sua execução e controle, houve maior facilitação no trabalho e aumento das potencialidades de sucesso e de eficiência na execução.

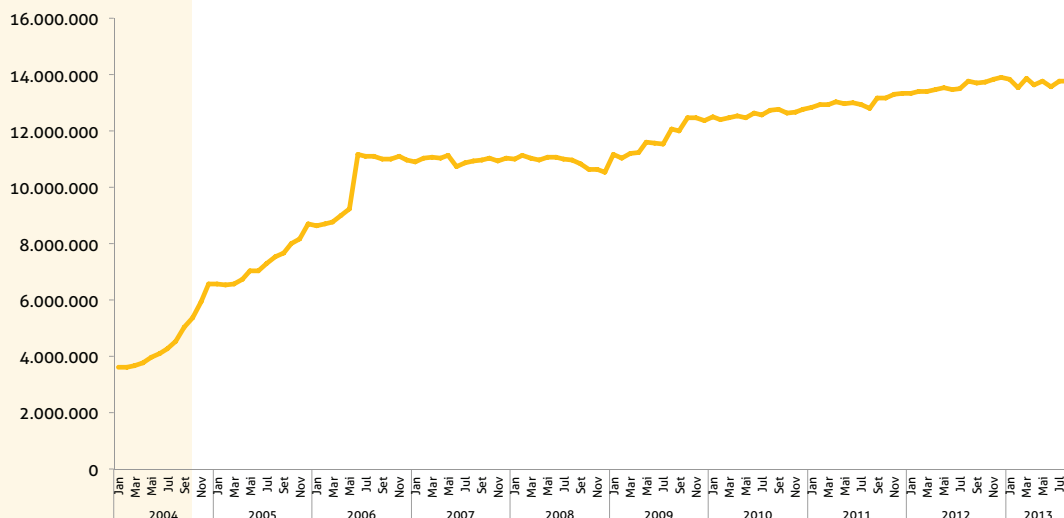
O PBF trabalha com três componentes principais. O primeiro é o uso de uma única base

de dados para identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, denominada Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico empreende cadastro de todas as famílias potencialmente beneficiárias de programas sociais, tais como o próprio PBF, em função de suas respectivas rendas. O segundo elemento do PBF é a própria transferência de renda, que possibilita o acúmulo financeiro pelas famílias e a aquisição de bens e produtos básicos para subsistência, como comida. Por fim, o programa trabalha também com auxílio dos chamados programas complementares, que, tais como aqueles da seara da inclusão produtiva, auxiliam os beneficiários a adquirirem competências e técnicas necessárias para o trabalho e a garantia de renda a partir dele, deixando de necessitar da assistência do PBF ao longo do tempo.

Desde sua criação, o PBF vem incluindo, anualmente, em média, mais de um milhão de famílias como beneficiárias, culminando, no presente ano de 2013, com o total de mais de 13 milhões e 700 mil famílias como público beneficiado (gráfico 1).

2 Embora exposto como sendo um programa, é importante deixar bem claro que, na verdade, o Cadastro Único não é, de fato, um programa, mas um registro administrativo para identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda.

■ GRÁFICO 1: TOTAL DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF - BRASIL 2004-2013

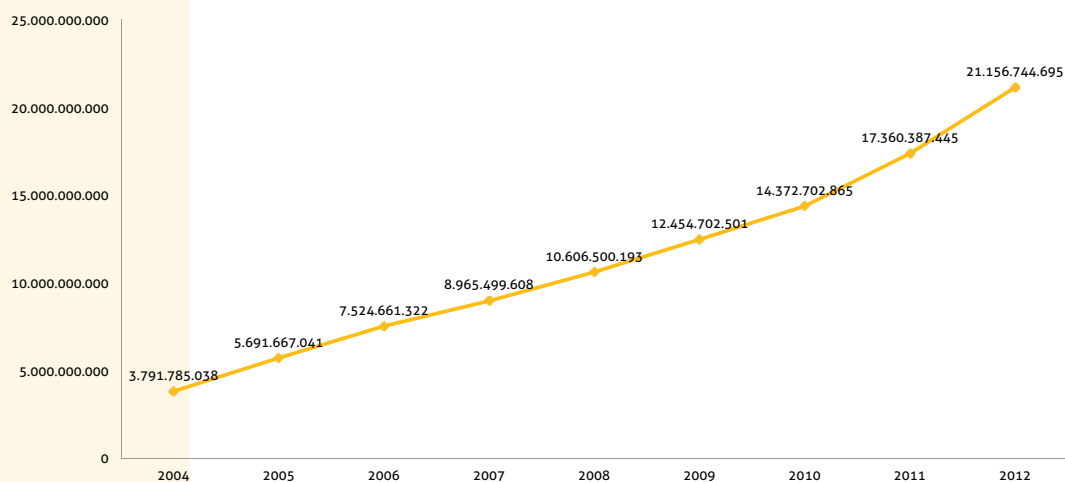


Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico (MDS/SENARC).

Além do incremento substancial do número de famílias beneficiadas pelo PBF, é importante sinalizar, também, o aumento significativo de repasse de valores do governo federal como subsídio ao programa. Nos dez anos de

sua existência, o PBF teve um aumento de gasto notável, passando de pouco mais de 3,8 bilhões de reais em 2004 para mais de 21 bilhões em 2012, mantendo estimativas ainda maiores para 2013 (gráfico 2).

■ GRÁFICO 2: GASTO TOTAL DO GOVERNO FEDERAL COM O PBF – BRASIL 2004/2012

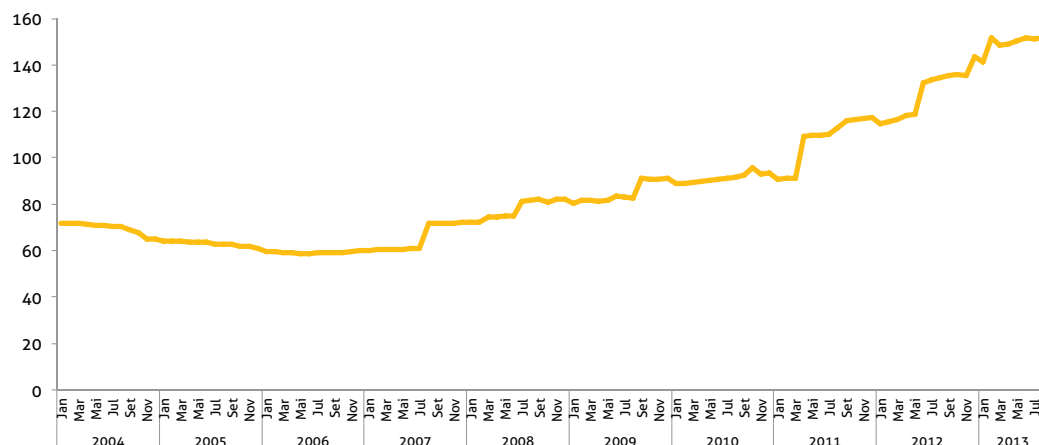


Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico (MDS/SENARC).

Acompanhando a tendência de aumento do número de beneficiários e do dispêndio total do governo com o PBF, o valor do benefício médio pago aos beneficiários ao longo do tempo tem aumentado. O benefício médio mensal pago às famílias passou de pouco mais de R\$ 75 no começo de 2004 para mais de R\$ 151 no ano de 2013. Como contribuição importante a esse aumento observado no benefício médio pago às famílias, podemos elencar a presença de aportes e complementos criados ao longo do tempo no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, como é o caso da Ação Brasil Carinhoso (gráfico 3).

Anunciada em maio de 2012, a Ação Brasil Carinhoso previu o chamado Benefício para Superação da Extrema Pobreza, doravante BSP, uma complementação de renda às famílias beneficiárias do PBF que contavam com crianças na faixa etária de zero a seis anos e renda familiar per capita inferior a setenta reais, de modo que viessem a atingir tal patamar mínimo. Em dezembro do mesmo ano, esse benefício complementar passou a abarcar uma faixa etária ainda maior, beneficiando crianças de zero a 15 anos de idade. No início deste ano, o BSP passou a ser universal para todas as famílias com rendimento familiar per capita inferior a setenta reais³.

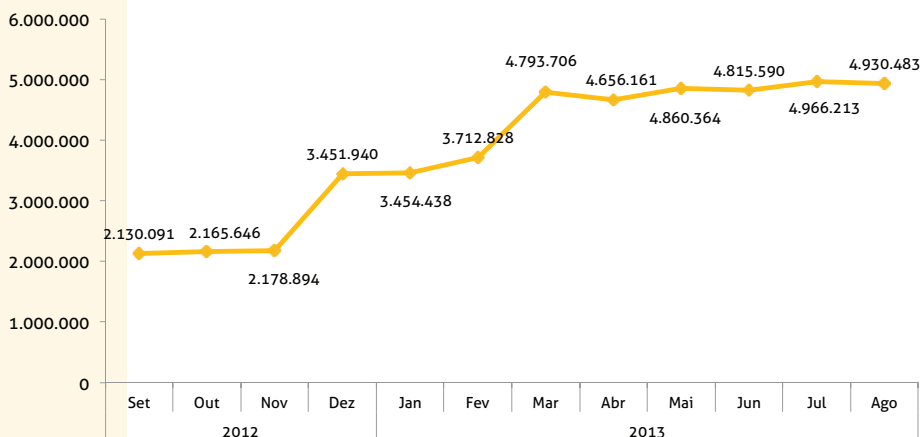
■ **GRÁFICO 3: BENEFÍCIO MÉDIO MENSAL PAGO ÀS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF - BRASIL 2004/2013 (R\$)**



Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico (MDS/SENARC).

3 Esse último complemento do BSP foi desenhado de forma a fazer com que a renda per capita das famílias superasse os R\$ 70,00, tomando por base, particularmente, aqueles casos em que mesmo as transferências básicas do Programa não o foram capazes de fazer.

■ **GRÁFICO 4: QUANTIDADE DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO BENEFÍCIO PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA – BRASIL 2004/2013**



Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico (MDS/SENARC).

Apenas no curto período transpassado desde sua criação, o BSP já mais do que dobrou o número de famílias beneficiárias, passando de pouco mais de dois milhões em setembro de 2012, para quase cinco milhões em março de 2013. Isso indica forte tendência de crescimento dessa complementação de renda e significativa capacidade do governo de encontrar os indivíduos elegíveis ao benefício (gráfico 4).

Algumas contribuições do PBF para os indivíduos e famílias se revelam indiscutíveis quando analisamos o programa sob o ponto de vista social e da temática da vulnerabilidade. Azevedo et al. (2013), por exemplo, 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, das transferências sociais. De fato, a política de valorização real do salário mínimo e a recuperação de emprego ao longo do período é um fator explicativo para melhoria de vários aspectos das condições de vida no Brasil no período.

Em Osorio et al. (2013), observamos resultados importantes e atuais acerca do impacto do PBF e das inovações mais recentes do Brasil Carinhoso na extrema pobreza no País. Ao simular as transferências criadas pelo Brasil Carinhoso - introdução do BSP para famílias com crianças de zero a seis anos (maio/2012) e de sete a 15 anos (dezembro/2012) - usando a base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011, os autores estimam que a pobreza extrema cairia de 3,4% para 0,8% da população brasileira. Soares et al. (2010) trazem, no Latin American Research Review, evidências do impacto do programa na redução não apenas da pobreza, mas também da desigualdade. Usando dados da PNAD 2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os autores apontam que, a despeito de representar apenas 0,5% da massa de renda familiar no País, o PBF é a segunda maior fonte de renda entre as famílias mais pobres, depois da renda do trabalho, atuando decisivamente na redução da pobreza e desigualdade.

Vale registrar que os efeitos do PBF na redução da pobreza e desigualdade já haviam sido apontados no Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio publicado em 2010, documento de repercussão significativa no meio técnico-político no País. A análise apresentada no relatório atribui ao programa forte contribuição para a redução da extrema pobreza no País ao longo dos anos 2000. Medida pela linha de pobreza internacional do Banco Mundial - de 1,25

dólares per capita ajustados pela paridade do poder de compra - a pobreza extrema teria caído de 14% em 2001 para 4,7 % em 2009, momento em que se estrutura o programa e se processa sua expansão de cobertura pela população de mais baixa renda no País.

Desde sua criação, como se nota, o PBF tem contribuído para a queda sistemática da população em situação de pobreza e extrema pobreza, como já fartamente documentado na bibliografia nacional e internacional. Os efeitos das inovações trazidas pelo Plano Brasil Sem Miséria para o programa aceleraram tal processo levando à efetiva superação da extrema pobreza no início deste ano.. Algumas questões, não obstante, resistem no que tange à capacidade do programa de efetivamente reduzir as desigualdades dentre os beneficiários. Qual seria o papel do programa, por exemplo, na incidência, intensidade e severidade da pobreza e da extrema pobreza? Esse papel é mitigado em alguma medida pelo rendimento do trabalho? Em caso positivo, por quê?

2. Metodologia

A principal hipótese de trabalho deste estudo é de que o PBF causa impactos significativos na redução da incidência, da intensidade e da severidade da pobreza e da extrema pobreza dentre os seus beneficiários. Isso implica considerar seu papel na redução, sobretudo, das desigualdades dentre a população-alvo do programa. Como forma de testá-la, alguns in-

dicadores analíticos de renda e desigualdade serão calculados tendo por base essa coorte. Esses indicadores seguem descritos abaixo:

- **Coefficiente de Gini:** é um indicador da existência de desigualdade de renda, utilizado para mensurar a concentração de renda em determinada sociedade, variando de 0 a 1, sendo que 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm).
- **Coefficiente de Atkinson:** é composto segundo especificações semelhantes ao Gini, mas com maior sensibilidade às variações de renda nos estratos de extrema pobreza e pobreza. Varia de 0 a 1, sendo que índices próximos a 1 indicam forte desigualdade na distribuição de renda.
- **Coefficiente de Theil:** mede o quanto a distribuição de renda observada (cada indivíduo detendo uma fração específica, não necessariamente igualitária, da renda total) descola ou se afasta de uma distribuição ideal perfeitamente uniforme de distribuição dessa mesma renda (cada indivíduo detendo uma fração igualitária da renda total), ou o grau de redundância em relação a esta última, ponderando-se cada observação pela parcela na renda.
- **Hiato médio da Extrema Pobreza:** é um indicador da intensidade da pobreza e da desigualdade, referindo-se à distância média, em termos percentuais, do valor da renda média per capita das famílias em relação ao valor estabelecido como linha de extrema pobreza em determinada sociedade (equivalente, atualmente, a R\$70 per capita).

- **Severidade da Extrema Pobreza:** é um compêndio dos indicadores anteriores, referindo-se ao percentual da população de determinada sociedade que se encontra em situação de extrema pobreza, captando, com significativas sensibilidade e capacidade, as variações nas rendas mais baixas.

A primeira estratégia analítico-metodológica desse trabalho consiste em estruturar o cálculo desses indicadores de renda e desigualdade levando em consideração as rendas per capita pré e pós-benefício dos indivíduos da amostra dados como beneficiários do PBF. A renda per capita pré-benefício é obtida pelo somatório de todas as rendas auferidas pelos membros de determinada família por meio exclusivamente do trabalho, dividindo-a, posteriormente, pelo número de componentes da unidade familiar. Já a renda pós-benefício é calculada da mesma maneira, mas acrescentando à operação todos os valores recebidos pela família por meio do PBF. Se considerarmos o grupo de indivíduos beneficiários, esperamos que os valores acrescentados às suas respectivas rendas sejam capazes de causar diferenças nos indicadores de renda e desigualdade aqui selecionados.

A fonte de dados principal utilizada para o cálculo é a amostra do Censo Demográfico 2010 (Censo). A identificação dos beneficiários se deu a partir da análise da variável V0657, que questiona sobre a existência de algum membro beneficiário do programa no domicílio. Em caso positivo, optou-se pela agregação dessa informação para o restante da família⁴, obtendo-se, portanto, um indicador de quantidade de indivíduos que vivem em domicílios que contam com pelo menos

um beneficiário do PBF. Esse cálculo é importante porque o governo federal considera que a unidade beneficiada pelo PBF é a família e não apenas o indivíduo. Assim, se um indivíduo é atendido pelo programa, considera-se que sua família é beneficiária do PBF. O total de indivíduos encontrados nessa situação foi de aproximadamente 41,5 milhões de pessoas⁵, o equivalente a pouco mais de nove milhões de domicílios. A esse universo daremos o nome de beneficiários declarados.

Em adição, esse estudo traz, também, um exercício de imputação dos valores de benefício aos

indivíduos que não são identificados como beneficiários por essa variável. Existe uma subdeclaração do total efetivo de indivíduos passíveis de caracterização como PBF no Censo, isto é, nem todos os beneficiários do programa são efetivamente encontrados quando se analisa a variável V0657, problemática que já tem sido tomada como objeto de discussão na literatura⁶. Esse cômputo geral do total de beneficiários é, na verdade, um processo dual, que implica tanto justificar e tecer considerações à utilização da variável V0657 quanto estruturar o procedimento de identificação da parcela subdeclarada.

■ TABELA 1: QUANTIDADE DE INDIVÍDUOS E FAMÍLIAS SEGUNDO CRITÉRIOS E REGRAS APLICADAS DE IDENTIFICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS PBF – BRASIL/2010

	Indivíduos	Famílias
Beneficiários declarados	41.410.328	9.022.140
Beneficiários imputados	54.213.235	12.209.038

Fonte: Censo Demográfico (IBGE).

Para equacioná-lo, iremos adotar como padrão metodológico a perspectiva trazida à baila por Vaz (2013)⁷. Por meio dessa metodologia,

encontramos o total de mais de 54,2 milhões de indivíduos beneficiários PBF⁸, o que equivale a aproximadamente 12,2 milhões de fa-

4 (Sousa, 2012.)

5 O valor exato foi de 41.410.328 – quarenta e um milhões, quatrocentos e dez mil, trezentos e vinte e oito indivíduos.

6 (Osorio, 2009; Santos, 2012; Vaz; 2013.)

7 Em linhas gerais, a proposta do autor consiste em aplicar, no grupo de indivíduos que não foram marcados como beneficiários do programa pela variável V0657, as regras do PBF vigentes à época, sobretudo aquela que estabelece a linha de renda familiar per capita pré-benefício de no máximo R\$ 140,00 como condição para entrada no programa. Por meio da aplicação desse recorte, obtém-se o total de aproximadamente 12,8 milhões de indivíduos, o que equivale a quase 3,2 milhões de domicílios. Esse total é, então, somado ao grupo já identificado através da variável V0657.

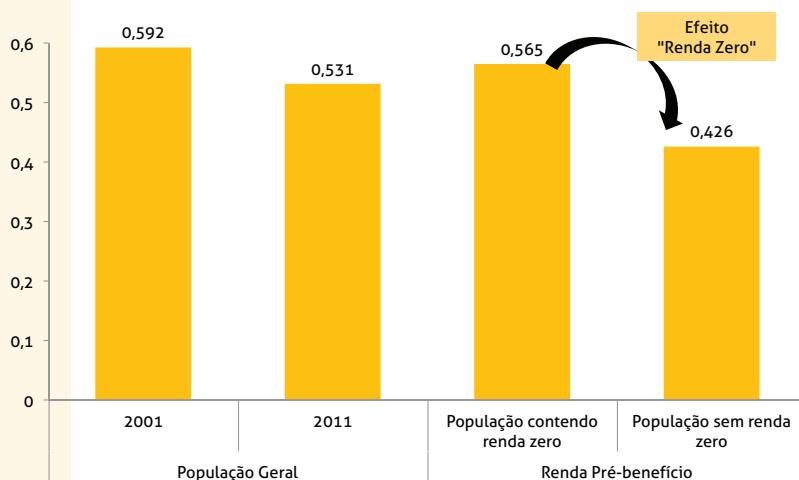
8 O valor exato é de 54.213.235 – cinquenta e quatro milhões, duzentos e treze mil, duzentos e trinta e cinco indivíduos.

mílias. Valor que é exatamente aquele disposto na folha de pagamentos do programa referente ao mês de julho de 2010⁹. A esse universo daremos o nome de beneficiários imputados. Para fins de comparação, a próxima seção toma por base de cálculo dos indicadores de renda e desigualdade o universo apenas de beneficiários identificados pela variável V0657, ou os beneficiários declarados. A seção seguinte toma por base o universo total de beneficiários imputados.

3. Resultados quanto aos beneficiários declarados

Medido a partir da PNAD, o Índice de Gini da renda familiar per capita da população brasileira no geral apresentou uma queda significativa entre 2001 e 2011, passando de 0,592 para 0,531. Como esse índice se comporta, não obstante, seguindo as estratégias analítico-metodológicas pautadas nesse trabalho? Computando-se o mesmo indicador para a renda declarada e registrada (renda pré-benefício) no Censo 2010 do conjunto de beneficiários do PBF, chega-se ao valor de 0,565.

■ **GRÁFICO 5: COEFICIENTE DE GINI DA POPULAÇÃO GERAL E DOS BENEFICIÁRIOS PBF, SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR PER CAPITA PRÉ-BENEFÍCIO (PBF) - BRASIL/2010**

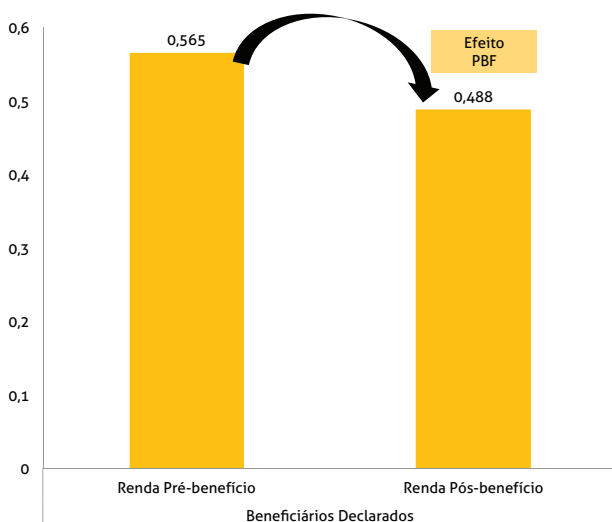


Fonte: PNAD 2001/2011 (IBGE), Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Essa cifra aponta um perfil distributivo deveras agravado dentre os mais pobres e uma das possíveis razões decorre de que muitas famílias apresentam renda declarada nula na pesquisa. De fato, computando-se o Índice de Gini da renda pré-benefício, excluindo as famílias com renda nula, o indicador assume valor significativamente mais baixo, chegando a pouco mais de 0,425 (gráfico 5). Isso indica claramente que as análises que levam em consideração a população que não declara a renda nas pesquisas censitárias devem ter cuidado sobremaneira na interpretação de seus dados e resultados inferenciais.

De qualquer forma, considerando qualquer dessas duas medidas, é bastante significativo o efeito do PBF sobre o perfil distributivo das famílias beneficiárias do programa (gráfico 6). Quando consideramos os indivíduos efetivamente marcados no Censo como beneficiários PBF tomando por base apenas a variável V0657, notamos que as transferências do programa fazem com que o Índice de Gini tenha uma queda notável, demonstrando significativo potencial de redução das desigualdades, passando de 0,565 para 0,488.

■ **GRÁFICO 6: COEFICIENTE DE GINI DOS BENEFICIÁRIOS PBF (BENEFICIÁRIOS DECLARADOS), SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR PER CAPITA PRÉ E PÓS-BENEFÍCIO (PBF) – BRASIL/2010**



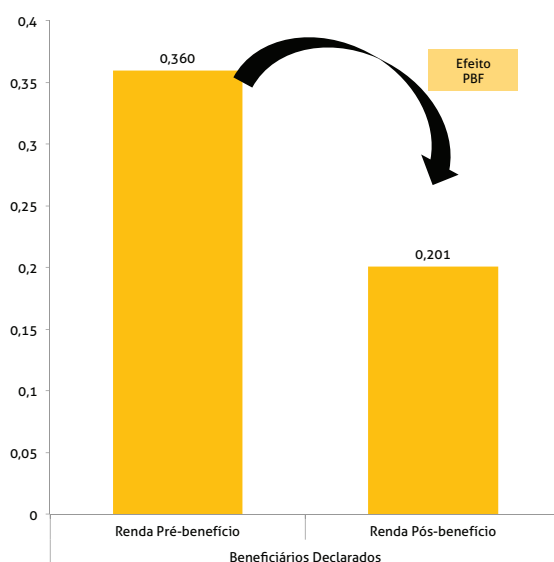
Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

9 (Caixa Econômica Federal, 2010.)

O Coeficiente de Atkinson é um indicador que, pode-se dizer, tende a complementar o poder inferencial do Gini, especialmente considerando os extratos de renda mais baixos da população, que é justamente o centro de

interesse desse estudo. Os valores encontrados para esse indicador, com base nas rendas pré e pós-benefício, apenas confirmam o potencial de ferramental de redução da desigualdade atribuível ao PBF (gráfico 7).

■ **GRÁFICO 7: COEFICIENTE DE ATKINSON DOS BENEFICIÁRIOS PBF, SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR PER CAPITA PRÉ E PÓS-BENEFÍCIO (PBF) – BRASIL/2010**

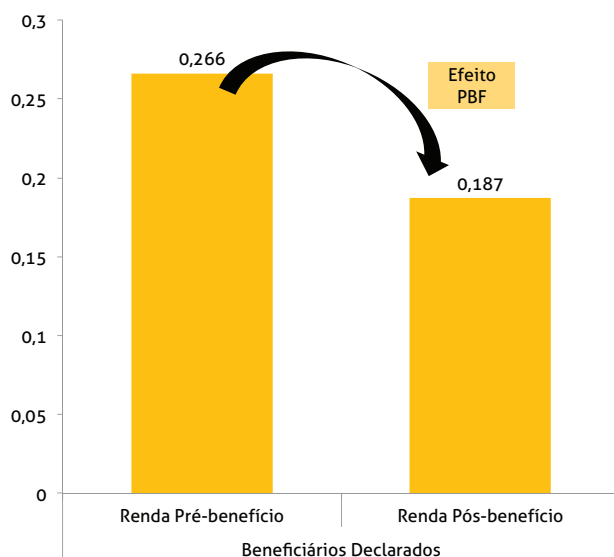


Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Podemos observar que, de fato, o Coeficiente de Atkinson confirma as quedas observadas no caso do Gini. Quando consideramos o conjunto de beneficiários PBF identificados no Censo por meio apenas da variável V0657, o coeficiente tem uma queda marcante, passando de 0,360 para 0,201. Além do coefi-

ciente de Atkinson, a análise do Coeficiente de Theil pode ser tomada também como indicador significativo da capacidade do PBF de transformação da sociedade. Como definido linhas acima, esse coeficiente é relevante do ponto de vista das análises sobre desigualdade social (Gráfico 8).

■ **GRÁFICO 8: COEFICIENTE DE THEIL DOS BENEFICIÁRIOS PBF, SEGUNDO A RENDA FAMILIAR PER CAPITA PRÉ E PÓS-BENEFÍCIO (PBF) – BRASIL/2010**

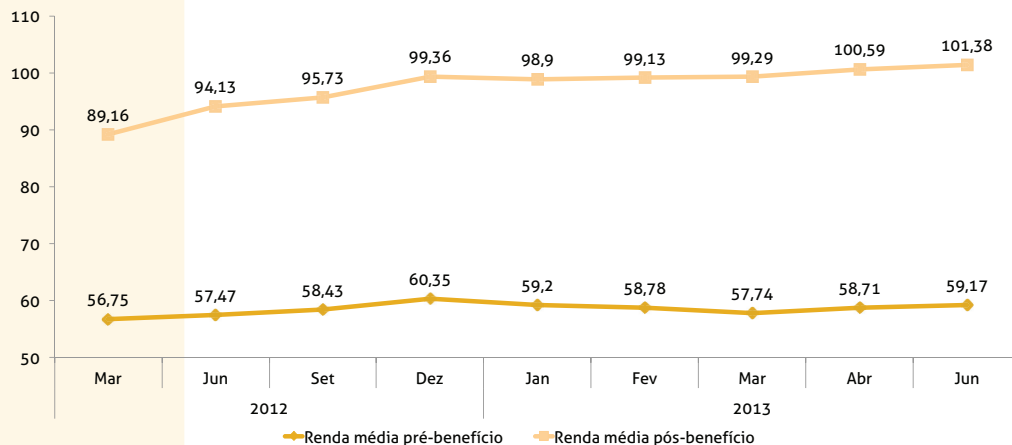


Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Ele mede o quanto a distribuição de renda observada em dada sociedade, isto é, cada indivíduo detendo uma fração específica e não necessariamente igualitária da renda total, descola ou se afasta de uma distribuição ideal perfeitamente uniforme de distribuição dessa mesma renda, considerando cada indivíduo detendo uma fração igualitária da

renda total. Ao analisarmos o Coeficiente de Theil tomando por base as rendas per capita pré e pós-benefícios dos beneficiários PBF (beneficiários declarados), notamos valores significativos e que apenas confirmam o potencial do PBF na redução da desigualdade, com variação de quase 30%, passando de 0,266 para 0,187.

■ GRÁFICO 9: RENDA PER CAPITA FAMILIAR MÉDIA PRÉ E PÓS-BENEFÍCIO DOS BENEFICIÁRIOS PBF – BRASIL 2012/2013



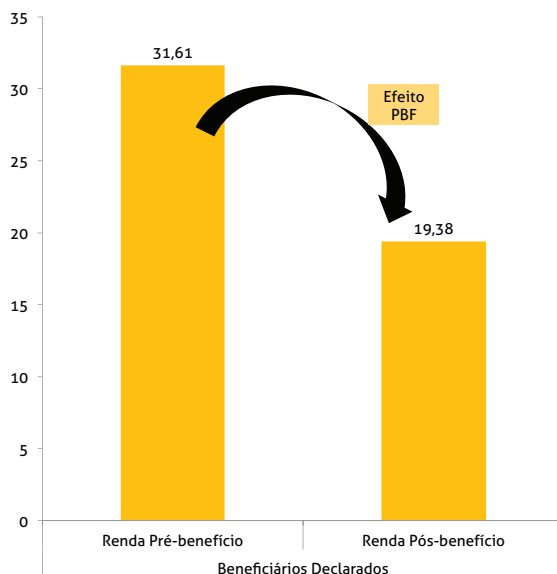
Fonte: CadÚnico (MDS).

A renda per capita familiar média das famílias atendidas pelo PBF difere de maneira significativa se considerarmos sua composição acrescida ou não do benefício recebido via programa. Quando consideramos a renda pré-benefício, isto é, aquela renda disponibilizada por meio apenas do trabalho, declarada quando da inscrição ou atualização no CadÚnico, notamos que seu valor médio varia de R\$ 56,75 em março de 2012 a R\$ 58,71 em abril de 2013. Já quando consideramos, na composição da renda média, o benefício recebido pelas famílias, o valor médio da renda praticamente dobra, passando de R\$ 89 em março de 2012

e chegando a mais de R\$ 100 em abril de 2013 (gráfico 9).

Como era de se esperar pelo grau de focalização do programa junto à população mais pobre, o efeito dos benefícios do programa tem forte impacto na redução da intensidade ou hiato de 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 (gráfico 10). Isso pode ser traduzido como sendo o valor em que a renda per capita média das famílias deveria ser acrescida para alcançar o valor de R\$70,00 per capita, tomado em termos relativos¹⁰.

■ **GRÁFICO 10: HIATO MÉDIO DA EXTREMA POBREZA DOS BENEFICIÁRIOS PBF, SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR PER CAPITA PRÉ E PÓS-BENEFÍCIO (PBF) – BRASIL/2010**



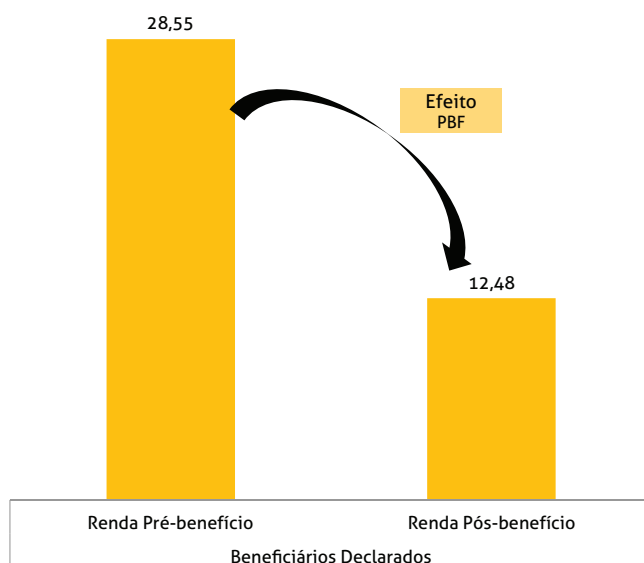
Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

O efeito do programa na redução da intensidade da extrema pobreza fica evidente quando se considera no cálculo os benefícios recebidos pelo programa. Se considerarmos apenas os indivíduos identificados como beneficiários do programa segundo a variável V0657, notamos que o hiato cai de 31,61% para 19,38%, tendo por base as rendas pré e pós-benefício, o que evidencia e reforça ainda mais a capacidade das transferências do PBF de fazer com que os indivíduos e famílias deixem a condição de pobreza e/ou extrema pobreza que lhes acometem.

Como resultado da estratégia de concessão e extensão dos benefícios seguindo a lógica de priorização de famílias potencialmente mais pobres (com filhos pequenos, maiores e depois famílias sem filhos), a severidade da pobreza cai também de forma monotônica no período. A severidade de extrema pobreza é, vale dizer, uma espécie de medida síntese dos indicadores anteriores - taxa, incidência e desigualdade - captando, com significativa sensibilidade e especificidade, os aportes e variações de renda dentre os mais pobres (gráfico 11).

10 Assim, se uma família tem, por exemplo, uma renda per capita de R\$ 35,00, sua renda deveria ser acrescida de outros R\$ 35,00, ou em 100%, para ultrapassar a extrema pobreza.

■ **GRÁFICO 11:** SEVERIDADE DA EXTREMA POBREZA DOS BENEFICIÁRIOS PBF, SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR PER CAPITA PRÉ E PÓS-BENEFÍCIO (PBF) – BRASIL/2010



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

A análise do grupo beneficiário do PBF identificado no Censo indica que a severidade média da extrema pobreza cai de 28,55% para menos da metade, ficando em 12,48%. Isso quer dizer que a intensidade, a incidência e a efetividade da pobreza e da extrema pobreza caem vertiginosamente a partir do acréscimo dos valores de benefício PBF às rendas dos indivíduos e famílias beneficiários.

4. Resultados quanto aos beneficiários imputados

A análise dos indivíduos identificados como beneficiários PBF por meio apenas da variável V0657 mostrou resultados importantes do ponto de vista da capacidade do programa de redução das desigualdades dentre o seu público-alvo. Quando consideramos, todavia,

■ **TABELA 2: INDICADORES SELECIONADOS DE RENDA E DESIGUALDADE, SEGUNDO AS RENDA PRÉ E PÓS-BENEFÍCIO DOS BENEFICIÁRIOS PBF DECLARADOS E IMPUTADOS – BRASIL/2010**

		Beneficiários Declarados	Beneficiários Imputados
Coeficiente de Gini	Renda Pré-PBF	0,565	0,561
	Renda Pós-PBF	0,488	0,472
Coeficiente de Atkinson	Renda Pré-PBF	0,360	0,354
	Renda Pós-PBF	0,201	0,186
Coeficiente de Theil	Renda Pré-PBF	0,266	0,265
	Renda Pós-PBF	0,187	0,176
Hiato médio da Extrema Pobreza	Renda Pré-PBF	31,61	31,93
	Renda Pós-PBF	19,38	18,85
Severidade da Extrema Pobreza	Renda Pré-PBF	28,55	28,62
	Renda Pós-PBF	12,48	11,94

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

o total de beneficiários aferido por meio da aplicação de metodologia de identificação dos subdeclarados, o que gera um total de mais de 54,2 milhões de indivíduos, será que estes resultados se mantêm?

O que podemos observar claramente é a queda significativa no Gini quando consideramos o acréscimo da transferência de renda à renda do trabalho dos indivíduos e famílias, passando de 0,561 para 0,472 (tabela 2). No caso do coeficiente de Atkinson, a queda é também notável, passando de 0,360 para 0,186, variação de 48%. Além da análise do Gini e do Atkinson, a queda na desigualdade é corroborada e sustentada pelos valores observados no Coeficiente de Theil. Nesse caso,

a variação foi de mais de 33%, passando de 0,265 para 0,176.

Significativos também foram os valores encontrados quando calculado o hiato médio da extrema pobreza para os beneficiários encontrados via aplicação da metodologia observada em Vaz (2013). Nesse caso, é notável observar que a distância média da linha de pobreza diminui de 31,93% para 18,85%. Por fim, é importante também analisar os dados da severidade da extrema pobreza. Nesse caso, considerando o universo de 54,2 milhões de indivíduos beneficiários, temos uma queda significativa na severidade, que passa de 28,62% para 11,94%.

Considerações Finais

Como se procurou mostrar nesse estudo, valendo-se dos dados do Censo Demográfico 2010, o PBF tem impactos muito expressivos na redução da desigualdade de renda entre famílias mais pobres, assim como na incidência, intensidade e, conseqüentemente, na severidade da extrema pobreza. Acrescentam evidências adicionais já aportadas por outros estudos, baseados nas edições da PNAD e Censo.

Ao seguir uma estratégia de priorização de famílias mais pobres entre as beneficiárias, observou-se uma queda sistemática e monotônica bastante virtuosa da desigualdade, incidência, intensidade e, por conseguinte, da severidade. Fosse outra a estratégia, menos focalizada entre os mais pobres, os efeitos distributivos do programa seriam menos intensos.

Referências Bibliográficas

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

BRASIL. Presidência da República. **Relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, 2010.

OSÓRIO, R. G.; SOUZA, P. H. 2013. **Bolsa Família after Brasil Carinhoso: an Analysis of the Potential for reducing Extreme Poverty**. Brasília, IPC Research Brief.

SANTOS, Mariana F. P. **Análise da sub-declaração do recebimento de benefício pelo Programa Bolsa Família (PBF) e/ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no Censo Demográfico 2010**. (ETEC 10/2012). Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 04 jul.2013.

SOUZA, Marconi F. **Metodologia de replicação da variável identificadora de participação no Programa Bolsa Família (PBF) e/ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) para todos os membros dos domicílios da base de dados da amostra do Censo 2010**. (ETEC 01/2012).Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 04 jul. 2013.

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

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

SOARES, F. V., RIBAS, R. P. & OSÓRIO, R. G. 2010. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, n. 45, p. 173-190.

VAZ, Alexander Cambraia N. **Metodologia determinística para análise da subdeclaração dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Censo Demográfico 2010: o método Cold Deck**. Estudos Técnicos SAGI (ETEC), 2013. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 30 jun.2013.

entrevista

Fotos de Ubirajara Machado/MDS



RÔMULO PAES E SOUSA

POR BRUNO CABRAL FRANCA

Entrevista realizada por ocasião da participação de Rômulo Paes e Sousa no III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, junho de 2011, em Brasília.

Rômulo Paes de Sousa é médico epidemiologista e PhD em epidemiologia ambiental pela London School of Hygiene and Tropical Medicine (University of London). Especialista em avaliação de políticas públicas, tem sua trajetória vinculada à academia na docência e na pesquisa, enquanto gestor público foi secretário no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, enquanto consultor exerceu atividades no Ministério da Saúde, UK Department For International Development (DFID) e Egyptian Environmental Affairs Agency.

COMO O SENHOR PERCEBE A ABORDAGEM EM M&A NO BRASIL? O SENHOR VÊ O AVANÇO DAS PRÁTICAS DE M&A? PODERIA ELENCAR ALGUMAS EXPERIÊNCIAS QUE CONSIDERA EXITOSAS PARA QUE POSSAMOS VISUALIZAR O ATUAL CONTEXTO BRASILEIRO?

Notadamente, a questão da convergência conceitual é hoje uma característica fundamental da consolidação da área de M&A no Brasil. Tempos atrás todos perguntavam o que era avaliação, o que era monitoramento. Ninguém começava uma apresentação sem que esse fosse o primeiro slide, era obrigatório. Atualmente não apresentamos mais esse slide, na maioria das vezes. Isso significa que nós temos uma convenção, do ponto de vista linguístico, ou seja, uma convergência de conceitos, enfim, nós temos uma língua franca. Isso é resultado do esforço de diversas instituições. Pode-se ter ainda pequenas divergências ou até diferenças conceituais em relação a alguns pontos, mas do ponto de vista do sentido mais geral, estamos todos de acordo. Isso é fundamental para o desenvolvimento do saber no campo, não apenas metodológico, que permite escolher as melhores alternativas para responder determinadas perguntas, mas também

a base conceitual que permitiu o desenvolvimento dessas metodologias. Ou seja, nós nos comunicamos hoje de maneira mais fácil do que no passado porque temos um patrimônio comum do ponto de vista dessa produção técnico-científica.

Do ponto de vista dos avanços do M&A no contexto brasileiro, acho que, sem dúvida, um primeiro ponto seria crescimento de sua prática. As atividades de M&A no Estado brasileiro, em seus vários níveis, é prova disso, bem como o crescimento da Rede Brasileira de M&A e a promoção dos seus encontros anuais. Há também uma produção acadêmica relacionada a isso, embora existam razões importantes pelas quais alguns cursos, sobretudo os de graduação de Ciências Sociais, tenham alguma resistência a lidar com M&A. Isso porque o monitoramento e a avaliação são atividades que, por excelência, levam a um juízo sobre se algo está correto ou não, e obviamente, para abordagens mais teóricas e relativistas, isso é um problema. Há também um crescimento na prestação de serviços relacionados a M&A, porque o Estado assim demanda.

E COM RELAÇÃO A ESTAS PRÁTICAS, QUAIS EXEMPLOS INOVADORES PODERIAM SER APRESENTADOS?

A ideia de citar exemplos é um ótimo caminho, e com isso eu gostaria de alertar para a seguinte questão: o monitoramento e a avaliação já estão presentes na forma de se organizar políticas públicas no Brasil. A prática do M&A marca uma forma muito específica de fazer política pública, mais contemporânea e mais adequada aos interesses de todos os financiadores, que afinal são todos os brasileiros. Temos um ótimo exemplo: em junho de 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), um plano complexo, multidisciplinar, que envolve estruturas de comunicação importantes, buscando divulgar para a população como um todo: metas, conteúdos, sua agenda política, e uma forma muito específica que sugira como medir o fracasso ou o sucesso da iniciativa. Estavam, então, dados os instrumentos necessários para o monitoramento. Isso indica que há uma cultura de monitoramento já presente na maneira de fazer política pública no Brasil.

A questão é a qualidade disso, e que diferença podemos fazer se nós melhorarmos o nosso tra-

balho nessa questão. O que faz diferença no nosso trabalho é se nós vamos fazer isso de uma forma mais organizada, uma forma mais racional, e mais que isso, se para além desse cotejamento entre metas e resultados, podemos olhar qualitativamente para as políticas escolhidas e dizer se são as mais adequadas, e se elas eram, no leque de opções possíveis, as escolhas mais interessantes para a população de referência, ou para aqueles aos quais o governo precisa dar resposta a demandas colocadas.

Ainda sobre minha percepção, nós temos experiências em instituições importantes: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Tribunal de Contas da União (TCU) e suas auditorias operacionais, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) na formação e disseminação, o trabalho do MDS, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e experiências estaduais como a de Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro formando gerações na área de gestão pública, São Paulo, Ceará, Pernambuco, e ainda alguns institutos de ensino superior, como é o caso do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regio-

nal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG), Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Universidade Federal Fluminense (UFF). Enfim, pesquisadores de várias universidades. Contudo, aí há um problema: a maioria desses órgãos atua de forma isolada.

O SENHOR FALOU SOBRE A QUALIDADE EM M&A. A QUE TIPO DE FATORES PODE SER ATRIBUÍDO O GAP ENTRE O QUE O SENHOR VISUALIZA COMO IDEAL E O QUE PONDERA COMO REAL NO BRASIL?

O surgimento das primeiras estruturas de M&A estava muito ligado à produção de conhecimento de nível estratégico. Estruturas ligadas à alta liderança da organização visavam a permitir a compreensão do desenvolvimento da política pública, produzindo uma informação sintética para auxiliar a tomada de decisão do nível estratégico.

Há um ponto muito importante nesse tema, que volta à questão do pacto federativo, por exemplo: a questão do papel dos municípios enquanto “indutores” desta agenda. Se é verdade que é nos municípios que “as coisas acontecem”, também deve ser nos municípios que os resultados de sistemas de M&A devem chegar. A qualidade aqui está associada com a noção de empoderamento das informações geradas para os

interlocutores, e de pertencimento, a partir do momento que a população envolvida no programa que foi avaliado se vê no relatório, em suas análises. Contudo, por várias questões, as competências mapeadas hoje em relação a sistemas de M&A disseminados no Brasil estão no nível federal. Essa importante concentração de inteligência no nível federal advoga “contra” o princípio de descentralização das políticas. Bem, minha percepção é que ao mesmo tempo que é nos estados e nos municípios onde há maior capacidade de investimento, há uma heterogeneidade tão grande com relação às competências agregadas de M&A, que estabelecer um padrão de qualidade é bastante desafiador no longo prazo.

É EM RELAÇÃO A OUTROS PAÍSES?

Em países mais pobres, há ainda uma influência muito grande das agências internacionais, inclusive em muitos casos a realização do M&A é colocada como contrapartida para obtenção de empréstimos. Com isso, há uma disseminação heterogênea, e uma concentração muito grande da prática onde há recursos para investimento. Ao mesmo tempo, há uma baixíssima reflexão internacional sobre a forma de se organizar estas funções, ou seja, a “sociologia” do M&A. O que

encontramos muito na literatura são os estudos, e aí há avanços importantes em termos de metodologias, mas como se organiza um sistema de monitoramento e avaliação e quais os seus desafios para se relacionar sobretudo com a gestão pública, há pouca reflexão internacionalmente.

VOLTANDO AOS ELEMENTOS ATUAIS QUE CARACTERIZAM O CENÁRIO DE M&A NO BRASIL, O SENHOR ESTAVA DIZENDO SOBRE OS “NOVOS FÔLEGOS” NESTE CAMPO...

Sim, tenho uma percepção de que estímulo, em grande medida, é dado via financiamento. Para tanto, o crescimento do campo do M&A também é sensível quando analisamos o recurso investido nestas atividades. O orçamento, aliás, me lembra uma história que eu gosto sempre de contar. Certa vez nós estávamos montando uma agenda de avaliação para um determinado órgão, então eu fui perguntar ao secretário responsável o que ele gostaria que eu avaliasse, e ele me disse: eu gostaria que fosse avaliado o programa tal. Eu perguntei: “Você sabe quanto é o orçamento desse programa?” Ele disse que não. Eu disse: “É 0,5% do orçamento total da sua secretaria. Então, se nem você acha que este programa é importante, por que seria importante alocar recursos para

monitorá-lo e avaliá-lo?”. Esta é a primeira questão que eu gostaria de ressaltar: M&A também são recursos alocáveis, de acordo com a relevância presente ou futura das iniciativas. É preciso que faça sentido o que se está fazendo, que se tenha clareza sobre o que se quer avaliar, o que se quer monitorar. Embora monitorar, por causa das ferramentas disponíveis, seja um processo mais fácil, um nível de monitoramento mais “raso” é possível para todos os programas e ações. No entanto, a avaliação que é uma atividade mais cara, convém obviamente utilizar os mesmos critérios de alocação que se utiliza na definição de políticas públicas no sentido mais geral. Essa questão do orçamento também está ligada à legitimidade e credibilidade da ação M&A, ou seja, quanto mais legítima, maior capacidade de atrair recursos, como é na política pública em geral.

NA SUA OPINIÃO, QUAIS OS DESAFIOS NESSE CAMPO?

Nós precisamos entender, ainda, como se organiza o monitoramento e como se organiza a avaliação de políticas públicas, até porque o crescimento dessas atividades se dá em corporações específicas, e o sucesso ou o fracasso delas depende muito dos ritos de entrega, ou seja, como

os avaliadores apresentam os resultados aos gestores, e como esses resultados são percebidos por eles; se é de uma atividade que é percebida como agregadora de valor ou se é uma atividade que pode ter componentes desagregadores, essa é uma reflexão que nos cabe fazer. Quais são os requisitos necessários para se atuar no monitoramento e na avaliação, e como nós podemos ter uma atividade mais eficaz no sentido de melhorar a política pública, porque afinal esse é o primeiro mandamento de monitoramento e da avaliação de política pública.

Temos avanços, mas temos também desafios importantes, o primeiro deles é a baixa densidade de especialistas nos órgãos públicos, ou seja, ainda falta gente especializada nisso. Ainda que a academia tenha formado cada vez mais profissionais, há ainda uma baixa densidade porque ela precisa se desenvolver não apenas em relação a quem produz o conhecimento referente ao monitoramento e a avaliação de políticas públicas, mas a quem o utiliza, ou seja, os clientes. Ainda que o monitoramento esteja disseminado, e nós tenhamos um número grande de pessoas que lidam com ferramentas de monitoramento, ainda que possam até não che-

gar à avaliação, é preciso que os usuários estejam conscientes do tipo de conhecimento que estão consumindo, aí volta a questão dos ritos e da necessidade de uma disseminação de conceitos, ou seja, formar em vários níveis. Desde quem produz a quem consome, de forma consciente, aquele conjunto de informações que o monitoramento e a avaliação podem ou devem produzir para o aprimoramento da gestão. Ainda faltam cursos para isso, não com uma carga horária maior do que se tem visto no mercado, mas também cursos mais simples, e alternativas de disseminação mais leves para esse conjunto de usuários.

Em segundo lugar, temos que lidar com a instabilidade institucional, tanto em relação a pessoal quanto a estruturas. Estamos em um momento em que a atividade de M&A é uma atividade de fronteira do conhecimento dentro da gestão pública, e os seus ciclos de amadurecimento e sucateamento também podem ser semelhantes, a depender de como o estado lida com isso, como ele gera incentivos para o desenvolvimento das carreiras, e como ele gera capacidade de renovação do conhecimento dentro da gestão pública. Enquanto estamos no início e somos todos jovens, tudo é

fácil. Entretanto, se o Estado não tem a capacidade de manter de uma maneira dinâmica a atração desse tipo de competência e a prática útil aos gestores, ele pode também burocratizar esta função, ou seja, torná-la uma função cartorial, apenas para seguir protocolos normativos. Aquilo, que não agrega qualidade à política pública, não agrega competência, não produz transparência, ou seja, não faz aquilo que é a essência do monitoramento e avaliação. Então, temos estruturas aparecendo, desaparecendo, equipes inteiras sendo formadas e desagregadas, formas ainda precárias de contractualização, o que não é necessariamente um problema, isso depende, mas com certeza há ainda uma instabilidade no designio em relação às equipes que compõem essas estruturas de M&A, sobretudo avaliação.

Um terceiro desafio é lidar com o conflito intercorporativo, isso é da natureza do negócio, eu brinco que é o monitoramento e a avaliação contra todos. Eu concordo com essa posição por um lado, pela vivência longa e sofrida de alguns gestores; não longa para todos, mas sempre sofrida. A questão dos ritos é fundamental. Dado que a entrega dos resultados de uma avaliação só é feita a posteriori, e como a atividade da

política pública é muito dinâmica, pode haver um descolamento entre os tempos da gestão e os tempos da avaliação. O processo de entrega às vezes é muito curioso, alguém começa a fazer uma avaliação de um programa que já não é mais daquele jeito há vários meses, e a primeira defesa do gestor é dizer: mas não é mais assim, já mudamos tudo; ou seja, fizeram um trabalho morto. Há que compreender, portanto, quais são os tempos necessários da gestão e os tempos possíveis da avaliação. Para isso, devemos ter sempre um mix de avaliações que respondam perguntas de curto, médio e longo prazos.

MAS ISSO NÃO DEVERIA SER RESOLVIDO NAS ESCOLHAS METODOLÓGICAS?

Volta para aquela discussão que quando os processos se esterilizam e entramos em um processo cartorial, isso se descola, gera uma rotina estéril onde se produz um monte de indicadores e ninguém sabe exatamente para que servem. Uma vez eu estava trabalhando em um país, e eles tinham um painel de certeza sobre as 1.600 indicadores, e eu me perguntava para que serviam exatamente? Quem olhava tantos indicadores? Ou seja, também implica um processo seletivo na definição desses indicadores e dessas ferramentas.

Bom, a apropriação precária dos resultados também faz parte da lista de desafios, uma busca permanente de que esses conhecimentos sejam internalizados na gestão. Agora, é importante lembrar que a avaliação de políticas públicas, por mais robusta que seja a sua metodologia, por mais sofisticado que seja o seu processo, ela é na verdade apenas uma fonte de conhecimento no processo decisório. Não é nem um juiz absoluto, nem a medida com outras possibilidades, inclusive a intuição, que seria a categoria menos racional da teoria do conhecimento, mas ela concorre com a intuição e não podemos desprezar o conhecimento do gestor. Uma questão fundamental na análise de políticas públicas, e não na avaliação de políticas públicas, é que é preciso compreender que o “fazer” gera conhecimento, ainda que ele não seja tão organizado e sistematizado como os papers que todos nós sabemos escrever; mas há conhecimento nesse tipo de fazer, e também na intuição, e para usar certa categoria do conhecimento, é uma antevisão de como a razão pode se revelar no futuro.

E nessa temática de metodologia em M&A, explicitar os modelos analíticos é fundamental. Como disse, todo o processo está en-

volto de juízo e preconceitos, e as entregas de M&A entram no mérito da questão, atribuindo valor às ações executadas. Assim, há riscos institucionais importantes se não houver transparência. Ela é inerente ao envolvimento das partes e ao diálogo que sustenta uma construção metodológica consistente. A avaliação pela sua correlação com a transparência na gestão pública, também pode ser vista como uma ameaça, e tende a sê-lo para as instituições, grupos, programas, indivíduos. Então, obviamente os gestores se relacionam com a atividade de avaliação e monitoramento também considerando o risco dessa exposição. Temos que compreender, portanto, como essas dinâmicas se dão, e temos que ter cuidado com elas também, porque a coisa mais danosa que pode ter em um relacionamento entre atividades de monitoramento e avaliação e os gestores, é anunciarmos primeiro, pensar depois e depois conferir as consequências do anúncio, esse é o pior cronograma que se pode fazer. Aliás, o pior tipo de avaliador é o avaliador alarmista, existem vários, menos quando eles são avaliados, aí eles querem prudência.

A RELAÇÃO DA BUROCRACIA COM O M&A PARECE SER UMA TEMÁTICA INTERESSANTE. ASSIM, COMO ELA TEM DIALOGADO E ASSIMILADO AS

CONTRIBUIÇÕES QUE UMA AGENDA DE M&A TENDE A LEVANTAR?

Há duas questões que eu acho importantes: uma é ainda com relação à questão dos tempos legais. Um exemplo mais óbvio: Estamos no MDS começando a fazer estudos longitudinais com famílias beneficiárias do Bolsa Família, e que a Saúde já vem fazendo há mais tempo. Como o programa é muito grande, é muito difícil adequar os tempos deste tipo de estudo, que demanda acompanhamento de muitos anos, com os tempos legais. Então, muitas vezes o que acontece é que precisamos fazer uma licitação para fazer apenas uma rodada do estudo, e depois outra para a segunda rodada, e depois outra para a terceira. Imagina que você tem uma instituição observadora na primeira rodada, uma segunda instituição diferente na segunda rodada, uma terceira numa terceira rodada. Qualquer manual de pesquisa irá alertar para um possível viés de observação. Agora, há que se compreender que nós estamos criando demandas para a adequação jurídica do estado. Essa questão não estava colocada, então não dá para esperarmos que os órgãos de controle já estejam antecipadamente prontos, ou seja, é uma solução que nos cabe colocar e trabalhar de forma conjunta.

Quando o Estado vai enriquecendo as suas atividades, ele vai gerando novas demandas institucionais, administrativas, jurídicas, ou seja, nós estamos colocando novos desafios para o funcionamento do Estado na medida em que nossas atividades até então não existiam, não estavam colocadas na escala que nós hoje estamos colocando. Estamos colocando como corporação, e obviamente estamos respondendo com demandas que são feitas por outros interessados.

Outra questão também muito importante é a questão de revisão de desenhos da própria investigação a partir dos achados iniciais. Na atividade de pesquisa, sobretudo quem está trabalhando na atividade de fronteira, isso não é nenhum problema, faz parte do processo de produção de conhecimento. Mas, do ponto de vista jurídico, é difícil explicar certas mudanças “mas você não conseguiu antever”, é, porque o conhecimento é limitado, todo saber é precário. O posicionamento dos órgãos de controle tende a interpretar uma falha no planejamento; e há os limites legais de 25% para aditamentos de contrato. O gestor pode argumentar: “mas eu vou perder todo um trabalho de campo, vou perder essa oportunidade, vou ter que chamar outra instituição”, simplesmente

porque a limitação humana do conhecimento é assim mesmo. Como toda a categoria que trabalha com fronteira de conhecimento, sempre temos que achar que nós é que sabemos e os outros não sabem nada ou quase nada. Nós simplesmente nunca colocamos essa questão, isto que é uma atividade de pesquisa por excelência, e as próprias universidades têm dificuldade de lidar com esse tipo de problema, quando é na atividade de gestão, o problema é muito maior.

A vivência de gestor público me trouxe experiências incríveis: uma vez estávamos fazendo essa pesquisa longitudinal do Bolsa Família, primeira rodada, alguns dos municípios sorteados ficavam na parte mais ao norte da Amazônia, e o único meio de transporte possível era avião. Eu falei: olha, pode tirar o avião porque eu não vou conseguir explicar isso; se tirar o avião não vai dar para chegar lá, “então tira o município”. É verdade! Depois eu não vou conseguir explicar porque eu aluguei um avião para fazer uma pesquisa de beneficiários do Bolsa Família. Isso é um dilema típico de gestor. Todo gestor, incluindo os gestores de unidades de monitoramento e avaliação, toma um conjunto de decisões ad hoc diariamente.

Na verdade, quando tomamos essas decisões, estamos assumindo riscos intrínsecos, e fazemos isso porque temos um grau razoável de segurança de que conseguimos depois enquadrar essa ação dentro de um modelo jurídico aceitável. Mas, se começar a bater uma incerteza, nós não fazemos. Então, vale para o gestor, vale para nós, ou seja, aquilo que você não consegue explicar rapidamente para o seu interlocutor, é melhor não fazer. Então, isso significa o alargamento de uma compreensão jurídica sobre o que é uma atividade do Estado, inclusive uma atividade de pesquisa aplicada, voltada para gestão, e vai colocando essas necessidades, ou seja, vamos melhorando este modelo, e aí foi muito importante o avanço técnico no TCU nessa questão, porque pode ampliar o seu próprio entendimento e dos outros órgãos de controle. Eu diria que hoje o TCU é uma das unidades de ponta na produção de M&A no nível federal.

Outro problema ainda é o dumping. Como é um mercado pouco regulamentado, aqueles que querem entrar podem fazê-lo de forma desleal, jogar o preço lá embaixo, e entregar obviamente estudos de péssima qualidade. E, quando o mercado percebe que há uma oportunidade de negócio

na avaliação de políticas públicas, muitos se apresentam para trazer essas soluções. É o mesmo dilema, mas em um sentido mais geral, como fazer um processo de contratação de qualidade para estudos de avaliação?

AFINAL, QUAL VALOR O M&A AGREGA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Esta é uma pergunta que tem sido feita por muitos gestores. Quando se pergunta: mas exatamente quanto custa essa atividade de avaliação?, essa pergunta parece meio insultante. Esta é pergunta a que fazemos todos os dias para os gestores: será que esse investimento, em termos de política pública, vale a pena? É preciso, portanto, que haja uma razão clara para isso.

Progressivamente, fomos tendo modelos mais capilarizados dentro das organizações, e o próprio monitoramento tem se tornado cada vez mais uma etapa intrínseca da gestão, se confundindo com a própria, por vezes. Já a avaliação não, ela é sempre tida como uma atividade mais seletiva, normalmente realizada fora da própria organização, de modo a imprimir independência. Destaco que todo esse processo é imbricado por juízos e pré-noções que são emitidos a partir desse conhecimento produzido. Lembre-se que a nossa atividade é normativa, então é cheia de ju-

ízos, inclusive os nossos preconceitos fazem parte desses juízos. Eu gostaria só de lembrar que o avaliador não é neutro, as escolhas que ele faz estão lastreadas nas suas convicções, nas suas percepções de mundo, mas isso é outra conversa, o que importa aqui é saber que se esse conflito é inerente, alguns desenhos institucionais podem agravá-lo, e podem fazer com que alguns avaliadores se sintam como “xerifes” da organização, então é alguém que deve ser temido, e não alguém que deve ser recebido como parceiro e como alguém que vai melhorar a atividade.

O SENHOR APRESENTOU OS DESAFIOS, OS VALORES, OS CAMPOS EM QUE ESTÃO SE DESENVOLVENDO O M&A. O SENHOR DIRIA QUE JÁ ESTAMOS PLENAMENTE DESENVOLVIDOS NESTE CAMPO?

Pelo contrário, há um grande gargalo, gargalo esse que se assenta na questão da institucionalização dos sistemas de M&A, por envolver uma necessidade de ajustes na legislação e no nível do marco legal interno das organizações. Outro aspecto importante é a disponibilização de informações: se nós como Estado temos interesse em fazer atividades de monitoramento ou de avaliação, e se isso não estiver presente na etapa da contratualização, nós não te-

remos acesso sequer aos micro-dados. Teremos, na verdade, tabelas consolidadas. Agora, uma coisa que eu aprendi comparando a experiência brasileira, onde o Estado brasileiro é robusto, tem uma estrutura administrativa muito grande, e países que têm o Estado muito incipiente, como o sul da Ásia, África, é que monitoramento é uma atividade mais importante quando o estado é o provedor dos serviços. Quando ele compra, a avaliação é mais importante, pois o foco é nos resultados pouco importando o processo. Quando o Estado faz, as corporações querem mostrar que estavam trabalhando, podem até não ter entregado muita coisa ou muita coisa de qualidade, mas eu ralei, e o monitoramento, então, se apresenta como uma métrica desse esforço, não como uma métrica do resultado.

Quando eu estive acompanhando a organização de sistemas, eu tinha a impressão que os gestores africanos compreendiam mais de avaliação que os gestores brasileiros. Os gestores brasileiros queriam falar de monitoramento o tempo todo, ferramentas, rotinas, etc. Na África, todos entendiam a avaliação, mas é porque o Estado é fundamentalmente um comprador de serviços, e aí se concentra em gerenciar um número enorme

de provedores diversos, e vão focar na entrega final.

Por fim, a estabilidade contratual de pessoal, em funções diversas, pela própria natureza do Estado brasileiro, é ainda um desafio. E na área de M&A ele não é menor. Uma questão fundamental para que a gente institucionalize essas funções, é liderança e legitimidade. Há que ter profissionais militantes do monitoramento e da avaliação, isso faz parte da viabilização de qualquer nova função do Estado, ou seja, há que ter uma burocracia interessada. É preciso demonstrar que se agrega valor, há que se desenvolver competências em vários níveis: no de quem compra, no de quem provê; há que se conformar redes de cooperação, como um extra, para que troquemos métodos e formas de organização.

QUAIS SÃO OS MODELOS INSTITUCIONAIS MAIS OBSERVADOS HOJE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO E COMO ELES SE RELACIONAM?

Eu observo hoje duas grandes tendências de institucionalização no setor público: uma na coordenação de um nível mais central realizada nas áreas de Planejamento, Casa Civil e similares, e outra em um nível mais específico - os modelos setoriais. Estou considerando a experiência do MS e do

MEC, que são mais antigas, e a do MDS, que é mais recente. No MDS há uma Secretaria de Gestão da Informação, e no MEC há o INEP. Há também outras estruturas dentro do MEC que fazem avaliação, só que são atividades voltadas para dentro dessas organizações. Elas têm profundidade, mas são voltadas para dentro, respondem a perguntas específicas das organizações, em processos diversos de pactuação, em processos de rotinas de entrega distintas, então são experiências singulares.

É claro que existe um intercâmbio entre MDS, MEC, TCU, INEP, ENAP, enfim, outros parceiros. Como já citado, é comum identificar atividades de monitoramento mais intrínsecas à gestão, principalmente com o avanço da tecnologia da informação e da comunicação. Agora, os órgãos de coordenação também fazem demandas, sobretudo de monitoramento de políticas públicas, para lhes permitirem uma análise comparada de desempenho. Mas, para isso, há que se reduzir os indicadores, e há que se ter, portanto, uma camada mais rasa de conhecimento oriundo desses indicadores e desses processos. Algo também que seja compatível com modelos muito heterogêneos, onde se tenha, por exemplo, ministérios muito mais robustos, com compe-

tência instalada (como a SAGI e o INEP, por exemplo), até estruturas muito incipientes.

Não estou dizendo que comprar serviços externos às instituições signifique dizer que essa é necessariamente incipiente, várias instâncias públicas o fazem, como por exemplo, a SAGI do MDS que compra diversos serviços. A grande diferença é que ela tem equipe qualificada para comprar bem os serviços, ou seja, quem sabe fazer sabe comprar. Quando, então, os organismos de coordenação demandam informações nesse sentido, tem que fazer de forma simplificada.

Portanto, cria-se um fluxo para que se respondam às demandas colocadas. Normalmente elas se iniciam com uma “apropriação do tema”, ou seja, estudos que se fazem nas pontas para compreender o desenvolvimento de políticas públicas do município com estudos qualitativos, abrindo um leque amplo de opções metodológicas. Depois, tem-se uma necessidade de transmitir este conhecimento a níveis mais estratégicos, (como por exemplo no MDS e no MEC), aprofundando o debate e qualificando as questões pertinentes às demandas originárias. Todavia, esse processo é muito focado nas necessi-

dades ministeriais, dificilmente é compartilhado. Exemplos: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Plurianual (PPA), a execução orçamentária, então são atividades de monitoramento que são necessárias para a gestão do estado feitas a partir desses níveis de coordenação, e aqui embaixo eu tenho outro modelo com um diálogo tênue entre esse modelo mais robusto, mais aprofundado, e aquele lá em cima que faz uma demanda de um conjunto de indicadores mais rasos.

É importante ainda citar o IPEA e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que são, na prática, agências com importante papel na avaliação pela quantidade de estudos e informações que produzem.

Portanto, é como se nós tivéssemos dois grandes modelos: um, mais estratégico, tencionando no sentido da simplificação, generalização no conjunto de indicadores, e outro em um nível mais aprofundado, mais interno às organizações, e aí nós temos os sistemas que são repositórios disso. A existência desses dois modelos implica, primeiro que há sempre um dilema imposto para nós, que é uma coisa própria da teoria do conhecimento, que é o seguinte: quando eu me aproximo de um

objeto e olho em detalhes, eu perco a relação que esse objeto tem com aquilo que lhe é externo, em compensação eu consigo perceber o detalhe. Quando eu me afasto, eu percebo a relação com o que o circunda, e perco a noção das suas intimidades. Isso é um dilema, ou seja, o que eu ganho e o que eu perco nesse tipo de avaliação. Quando eu faço isso, esses modelos mais setorializados, mais especializados, respondem muito sobre a natureza da implementação das políticas e dos programas daquele setor, mas perdem a visão desta política, deste programa, ou desta unidade de governo, com o todo. Quem responde a isso é aquele nível mais estratégico, ainda que a camada de indicadores seja superficial. Eles têm papéis distintos, respondem a perguntas distintas e a atores distintos. Se formos conversar com os gestores de programas, eles querem saber do negócio deles, é compreensível. Quando se fala em um nível mais estratégico, aí depende. O nível estratégico de uma organização quer saber a comparação da organização dele com as outras, e quer saber sobre o desempenho para baixo. Agora, quando estamos elevando muito acima, há uma percepção mais genérica, e por comparação, afinal, não é possível que entendamos com profundidade todas as áreas,

ou seja, uma questão fundamental do Estado é a delegação; há que delegar competências. Agora, para que possamos fazer uma avaliação, se essas competências estão sendo bem utilizadas, há que compará-las, afinal, a nossa medida de certeza é sempre dada por comparação. Aí, os grandes programas atraem mais recursos, obviamente, inclusive recursos de avaliação. É compreensível que assim seja. Nós precisamos avançar muito no desenvolvimento dessas tecnologias, de modo que possamos compreender melhor o que é comparável, e essas oportunidades que temos aqui são fundamentais.

Uma coisa fundamental nessa generalização é que toda unidade espacial tende a se ver como uma unidade tão singular que a comparabilidade não seria autêntica, legítima, ou todo país tende a se ver assim, ou todo estado tende a se ver assim, porque isso na verdade permitiria a captura do processo de legitimidade. Só eu sei dizer, ou só nós sabemos dizer, se o que estamos fazendo é certo ou errado, os outros não teriam essa legitimidade. Nós sabemos que tudo isso são fantasias daquilo que não podemos viver. Na verdade, precisamos de um processo de comparação, de uma referência normativa ou estatísti-

ca normativa do que precisamos e devemos fazer, e devemos estar dispostos a produzir essas alternativas e aceitar os desafios de sermos avaliados nessa questão.

NESSE ESTEIO DE DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DO M&A NO BRASIL, QUAL SERIA A IMPORTÂNCIA DE INICIATIVAS COMO EVENTOS E REDES DE INTERESSADOS E DE PUBLICAÇÕES DE REVISTAS QUE TRATAM DO TEMA, COMO A REVISTA BRASILEIRA DE M&A (RBMA)?

Ao empreender uma iniciativa como a Revista, elevamos ao nível mais alto a nossa capacidade de organização e disseminação, tan-

to de métodos como de formas de organizar o monitoramento e a avaliação. Começamos a desenvolver também, ainda que de forma inicialmente incipientes, rotinas de disseminação de conteúdos teóricos/empíricos, aí valem as revistas, os eventos pioneiros e regulares como o da Rede Brasileira de M&A e ainda outras atividades que desenvolvemos hoje, sobretudo nos cursos que as várias instituições realizam. Então, temos um patrimônio comum, temos uma forma de disseminar o nosso conhecimento, o conhecimento que estamos produzindo e o advento da Revista

Brasileira de M&A é também uma etapa fundamental.

Dar maior consistência e coesão aos processos de M&A, o que essas práticas relatadas anteriormente tentam fazer, significa iluminar um tema importante: a questão da legitimidade. Ela pode ser acadêmica ou não, dependendo dos nossos objetivos e de uma maior robustez nas pesquisas que nós realizamos, nós todos da área, do setor. Legitimidade enquanto conhecimento e acesso à informação, tornando públicos e disseminando tais produtos pelos órgãos, pelas

revistas, e eventos científicos de maior prestígio. Não nego que ainda necessitamos, enquanto campo do conhecimento, de uma qualidade maior do ponto de vista científico, ou seja, muito do que nós produzimos é o que se chama de literatura cinza, aquilo que é produzido pelo governo, ou aquilo que é produzido para o governo, carecendo muitas vezes de maior robustez metodológica.

PARA TERMINAR, GOSTARÍAMOS DE PARABENIZÁ-LO PELAS SUAS REALIZAÇÕES E DESEJAR SUCESSO NOS NOVOS DESAFIOS.

Martina Rillo Otero
Madelene Barboza²

¹Uma versão preliminar e parcial do estudo foi apresentada nos Anais do IV Seminário da Rede Brasileira de Avaliação, em 2012. As autoras agradecem o apoio, a análise conjunta e a leitura crítica dos relatórios da pesquisa de Antonio Bara Bressolin (Fundação Itaú Social) e Ana Lúcia Lima (Instituto Paulo Montenegro).

²Ambas consultoras do Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social (www.instituto-fonte.org.br) e coordenadoras e pesquisadoras do Projeto Avaliação (www.institutofonte.org.br/projeto-avaliacao).

Uma leitura sobre abordagens de avaliação, a partir da análise da prática de avaliadores¹

Introdução

O Instituto Fonte e a Fundação Itaú Social realizam desde 2008 uma parceria cujo objetivo é promover o fortalecimento do campo de avaliação de iniciativas sociais – especialmente de organizações da sociedade civil. A premissa é de que a avaliação contribui para o desenvolvimento de tais iniciativas, qualificando-as e oferecendo não só às organizações a possibilidade de melhorar seus processos e resultados mas também às equipes a oportunidade de se apropriarem de suas práticas.

Ao longo dos anos, a parceria realizou diversas pesquisas, a partir das quais se uniram o Instituto Paulo Montenegro e o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística Inteligência (IBOPE Inteligência), possibilitando a ampliação e qualificação dessas pesquisas. Entre elas, destacam-se a pesquisa realizada com organizações da sociedade civil (OSCs) sobre suas compreensões e práticas de avaliação (FIS, IBOPE, IF e IPM, 2009) e a pesquisa que apresen-

tamos aqui, com profissionais que atuam na área de avaliação, sobre seus perfis, suas articulações e suas abordagens.

Além de pesquisas, a parceria promove eventos (os “diálogos”) sobre temas relevantes e atuais relacionados à avaliação de iniciativas sociais, assim como a sistematização de casos e a disseminação de conhecimento em eventos nacionais e internacionais. O contato com diversos atores e os estudos no campo da avaliação culminaram na necessidade de uma pesquisa sobre as abordagens existentes nesse campo de atuação no Brasil.

Por um lado, a pesquisa com as OSCs (FIS, IBOPE, IF e IPM, 2009) revelou que tais organizações reconhecem a importância de se fazer avaliação, que elas empreendem esforços próprios para realizarem ações nesse sentido, mas que o uso da avaliação ainda carece de sentido para a própria iniciativa, permanecendo como

uma obrigação formal ou como um instrumento de promoção dos projetos – e não como ferramenta de gestão. Esses achados indicaram a necessidade de conhecer mais profundamente o que está sendo feito na prática das avaliações.

A princípio, poderíamos proceder a essa caracterização a partir de publicações em revistas e livros relacionados com avaliação, mas por uma escolha epistemológica e também circunstancial, a pesquisa sobre as abordagens baseou-se na análise de **práticas** de profissionais que atuam com avaliação.

Originalmente, a tentativa era construir um paralelo com o modelo construído por Alkin (2004, 2012) para caracterizar a “Árvore das teorias da Avaliação”, que apresenta uma estrutura conceitual para situar os diferentes teóricos do campo da avaliação, compreendendo que cada um deles representa uma abordagem teórica dentro de grandes ramos da avaliação. Em sua compreensão, há três grandes ramos de avaliação: uso, método e julgamento. A caracterização se baseia na resposta hipotética à questão “*Quando o avaliador tiver que fazer concessões, do que ele abriria mão mais facilmente e o que ele defenderia mais tenazmente?*”. Inicialmente, o autor localizou teóricos avaliadores dos EUA, Europa, Austrália e Nova Zelândia. Mais recentemente, Alkin e Cardem (2012) buscaram aplicar o mesmo modelo conceitual para abordagens presentes no que eles

chamaram de LMICs (*low and middle income countries* - países com renda baixa e média), reconhecendo algumas limitações em sua análise e no conhecimento que se tem sobre as abordagens nesses países por conta da escassez de publicações e da consequente formalização dessas abordagens em artigos e textos acadêmicos. Também reconhecem que há abordagens nascendo da prática nesses países e que há a dificuldade de identificar “fundadores” específicos, já que muitas vezes elas nascem de uma prática coletiva.

As abordagens às quais chegamos a partir das análises dos dados sobre os profissionais que atuam com avaliação mostram paralelos com esse modelo, porém não se equivaleram a ele, principalmente porque o objeto de Marvin Alkin tem sido a produção teórica escrita, enquanto o objeto da construção aqui realizada é a **prática**. Essa escolha possibilitou mais abrangência ao estudo, caso contrário, nos limitaríamos aos avaliadores que atuam dentro do esquema mais acadêmico, priorizando pesquisas, publicações de artigos, etc., o que não reflete a grande parte dos profissionais que atuam com avaliação no Brasil, a despeito de sua formação acadêmica e seu vínculo com a pesquisa. Não buscamos aqui fazer uma oposição entre prática e teoria, mas reconhecer que cada uma tem a sua especificidade e, como em Schwandt (2005), definimos e compreendemos a prática como um empreendimen-

to diferente da aplicação da teoria, já que tem dinâmicas e lógicas próprias:

“A broader definition of evidence-based suggests that practice is more than a site or context for the application of scientific knowledge. It is compatible with the view that practice is a very complex affair involving the practitioner together with the student, employee, client, patient or service user in a joint decision-making process that involves simultaneous consideration of evidence, professional values, political considerations and individualized goals (...) Practice, as understood here, is a particular kind of human engagement that involves one’s dealing with, or interactions with, others that unfold in view of some particular understanding of substantive rationality appropriate to the practice in question.” (Schwandt, 2005, p. 98)

Escolhemos, então, caracterizar as abordagens de avaliação no Brasil a partir da análise das práticas de avaliadores reconhecidos como referências do campo da avaliação de iniciativas.

A escolha foi de realizar esse estudo partindo-se da visão dos profissionais que estão envolvidos na condução das avaliações, os chamados “avaliadores”.

Os objetivos desta pesquisa foram, então, construir um perfil do profissional que atua com avaliação, compreender suas articulações dentro do campo e mapear as abordagens presentes no campo da avaliação de iniciativas sociais no Brasil, a partir da **prática** desses profissionais.

Método

O primeiro passo foi a realização de um estudo quantitativo com o intuito de: a) produzir uma caracterização do perfil básico dos profissionais que atuam com avaliação, considerando-se formação, tempo de experiência, áreas de atuação e declaração de abordagem; e b) colher indicações entre pares (por meio de metodologia chamada “bola de neve³”), de forma a construir um painel de informantes-chave possíveis para serem entrevistados.

O ponto de partida foi a pesquisa com OSCs (FIS, IBOPE, IF e IPM, 2009), que indicaram profissionais contratados para a realização de suas avaliações, a partir dos quais chegou-se a uma lista inicial de avaliadores, que por sua vez indicaram colegas e assim por diante. Dessa forma, a pesquisa alcançou de forma mais direta os profissionais que atuam no chamado “terceiro setor”.

Foi aplicado um questionário semi-estruturado a partir de entrevistas via CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) realizadas pelo IBOPE Inteligência com perguntas sobre formação, atuação, conceitos e valores relacionados à avaliação e indicações de nomes de colegas e referências no campo.

O segundo passo foi a realização de uma análise de rede a partir das indicações para a construção do painel de informantes-chave. Os critérios que embasaram a seleção de entrevistados foram:

- Relevância: profissionais-referência para a rede ou para grupos específicos;

- Heterogeneidade: profissionais de diferentes grupos, abordagens ou segmentos da rede.

A partir da aplicação desses critérios⁴ e do conhecimento sobre o campo das organizações parceiras, foram selecionados 16 profissionais para ser entrevistados.

Finalmente, o terceiro passo foram as entrevistas em profundidade com esses profissionais. Foram entrevistados 16 profissionais, a partir de um roteiro de perguntas orientado aos seguintes temas:

- A formação e a trajetória profissional de cada entrevistado no campo da avaliação, assim como pessoas e referências que o influenciaram;
- A prática em avaliação de iniciativas sociais, a partir da exposição detalhada de um ou mais casos concretos;
- Valores, princípios e critérios de qualidade da avaliação de iniciativas sociais;
- A articulação com outros profissionais que atuam no campo;

- O olhar sobre o campo, desafios presentes e oportunidades.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. Em dois casos, a entrevista foi feita por escrito. A análise de cada entrevista focou a caracterização das influências e da trajetória; a prática de avaliação do profissional; as premissas e os valores implícitos na prática do profissional; o tipo, intensidade de articulação e colaboração com outros profissionais; e o levantamento de leituras sobre o campo da avaliação.

Resultados

Os resultados são apresentados em três blocos, considerando: 1) o perfil do avaliador; 2) as articulações entre os avaliadores; 3) as abordagens encontradas.

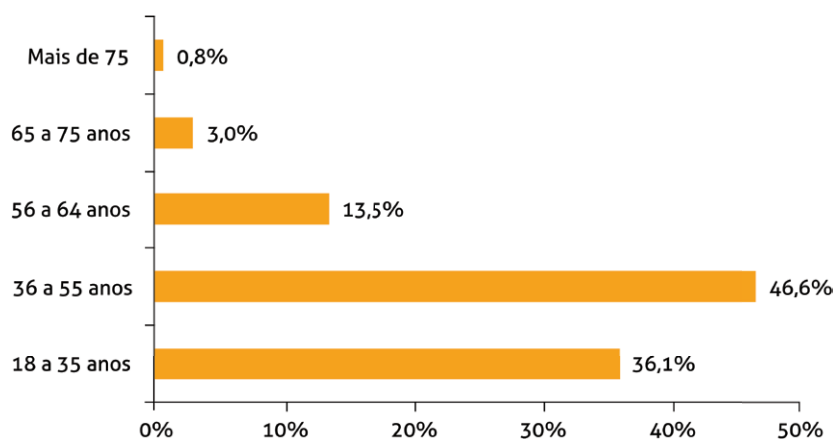
1. O PERFIL DO AVALIADOR

Foram identificados um total de 279 profissionais a partir das indicações iniciais de organizações da sociedade civil que realizaram avaliações entre 2004 e 2009 e das indicações entre avaliadores.

3 A metodologia de "Bola de Neve" é uma forma de construção de uma amostra não probabilística utilizada em pesquisas sociais, na qual os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes, que, por sua vez, indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o "ponto de saturação", quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores.

4 Para a operacionalização desses critérios foram utilizadas as medidas de centralidade dos atores na rede. O primeiro foi a "centralidade de grau" (degree centrality), que calcula o número de vínculos adjacentes para cada ator da rede. O segundo foi o parâmetro de intermediação (betwennesscentrality), que identificam atores que desenvolvem um papel de "ponte" devido ao fato de se encontrarem entre outros atores e, dessa forma, poderem conectar pedaços inteiros da rede. O terceiro e último foi a medida chamada de "prestígio", indicada pela direção e número de citações.

■ FIGURA 1: DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA POR FAIXA ETÁRIA



Fonte: Pesquisa IBOPE/ 2011

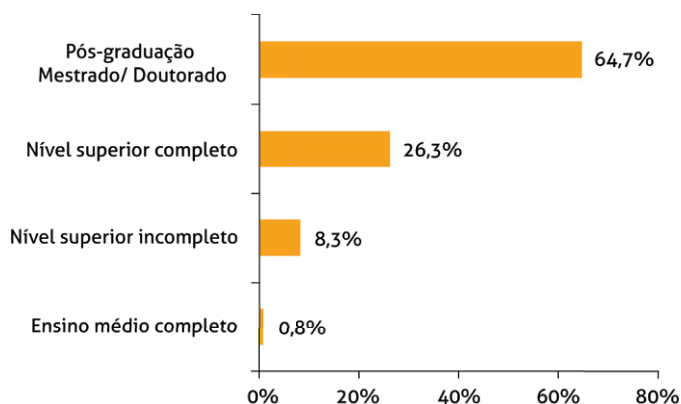
Deste conjunto, 133 (47,7%) responderam a um questionário via CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) aplicado pelo IBOPE Inteligência. Os dados da fase quantitativa da pesquisa revelam um perfil do avaliador com uma média de 42 anos e uma concentração na faixa entre os 36 e 55 anos (Figura 1), predominantemente feminino (68%) e com em média nove anos de atuação em avaliação.

Em relação ao vínculo institucional, a amostra revela que 58% dos entrevistados trabalham em uma organização que presta serviços de avaliação para terceiros (que podem ser organizações públicas, privadas ou OSCs), 45% trabalham em uma organização fazendo avaliação das suas iniciativas e 30% atuam como autônomos para diversas organizações, evidenciando que uma parcela dos avaliadores atua tanto dentro quanto fora do próprio ambiente institucional.

Os clientes de avaliação dos avaliadores são organizações não governamentais (83%), empresas privadas (49%), organizações públicas (40%), universidades (29%), jornais/revistas (8%) e organizações internacionais (3%). O índice de multiplicidade 2,2 reforça uma imagem do avaliador diversificado em termos de atuação, o que se confirmará com os dados de formação e áreas de atuação. Esse dado também mostra que, apesar de termos originado nossa "bola de neve" com indicações de OSCs, os profissionais pesquisados não atendem somente a esse setor.

Os dados amostrais apresentados na Figura 2 mostram que 99% ao menos iniciaram a formação superior e 65% têm algum curso de pós-graduação, conformando um elevado nível em termos de escolaridade:

■ FIGURA 2: DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE



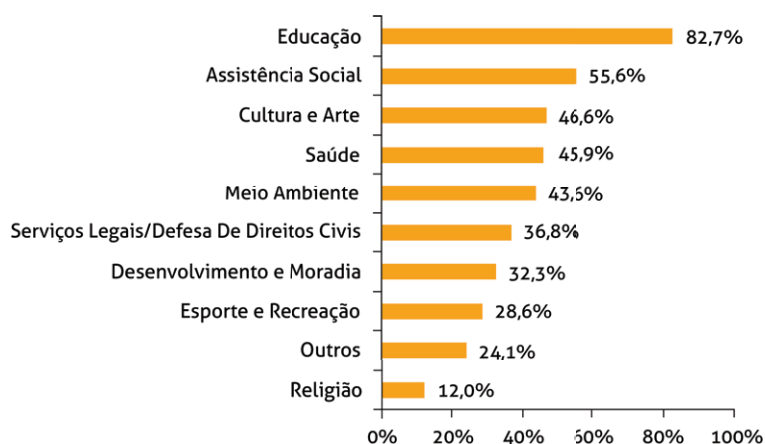
Fonte: Pesquisa IBOPE/ 2011

Em relação às áreas de formação, notamos uma grande diversidade. Há um predomínio nas áreas sociais e educacionais, com a presença significativa, porém, das mais diversas especialidades. Temos desde pedagogia, psicologia, ciências sociais, até administração, economia, medicina, biologia, geografia, geologia, engenharias, entre outros. Foram citadas mais de vinte carreiras. Esses dados indicam que a atuação na área de avaliação

parte de um conjunto amplo de formações, não havendo um padrão específico.

Com relação aos dados relacionados à área de atuação dos projetos com os quais trabalham os avaliadores, a diversidade se repete, como notamos pelo índice de multiplicidade (em média cada avaliador apontou para 4,2 áreas) e pela distribuição de temas, na Figura 3:

■ FIGURA 3: ÁREA DE ATUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DO PROFISSIONAL



Pesquisa IBOPE/ 2011

Relacionando área de formação com área de atuação em avaliação, observamos um alinhamento, sendo que as principais áreas de formação são pedagogia, sociologia/ciências sociais, psicologia/psicologia social e serviço social, e as principais áreas de atuação são educação e assistência social. Por outro lado, observamos uma grande parte dos avaliadores que atua “fora” da sua área de formação, o que é evidenciado pelo índice de multiplicidade (atuação em 4,2 áreas para cada avaliador). Esses dados sinalizam um perfil profissional que adapta a sua área de atuação conforme a demanda, sem especialização em uma área só. Isso não significa que não haja especificidades no perfil do avaliador e nas suas competências para atuar com avaliação, mas sim que essa especificidade não está relacionada a uma área do conhecimento.

No que se refere ao histórico profissional e de formação dos avaliadores, a análise das entrevistas em profundidade revelou trajetórias dos profissionais que, por sua vez, refletem também habilidades presentes no perfil do avaliador. A figura abaixo busca sistematizar essas experiências com as competências encontradas nos avaliadores em maior ou menor grau: sensibilidade a questões sociais, capacidade de negociar interesses, competência em investigação e facilitação de aprendizagem.

Cada profissional varia na intensidade com que percorreu cada uma das experiências e no grau com que desenvolveu e utiliza cada uma das competências em sua atuação. Porém, a partir da análise das práticas e dos discursos dos avaliadores, tais aspectos estão presentes no ato de avaliar iniciativas sociais e o avaliador, como responsável

■ **FIGURA 4: ESQUEMA DAS EXPERIÊNCIAS E HABILIDADES ENCONTRADAS NOS AVALIADORES**



pelo processo, mobiliza essas capacidades em prol de seu bom andamento. Entendemos a *experiência* como um acontecimento histórico na trajetória do avaliador e a *capacidade* como uma habilidade específica desenvolvida a partir dele.

A atuação na área social relacionada à *sensibilidade* a questões sociais emergiu como uma habilidade presente ao avaliador. Nas trajetórias dos profissionais entrevistados, a atuação na área social apareceu frequentemente como experiências de militância junto a movimentos sociais diversos, ou ainda como um interesse acadêmico pela investigação de questões sociais, tais como a desigualdade social, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o acesso à educação, entre outras.

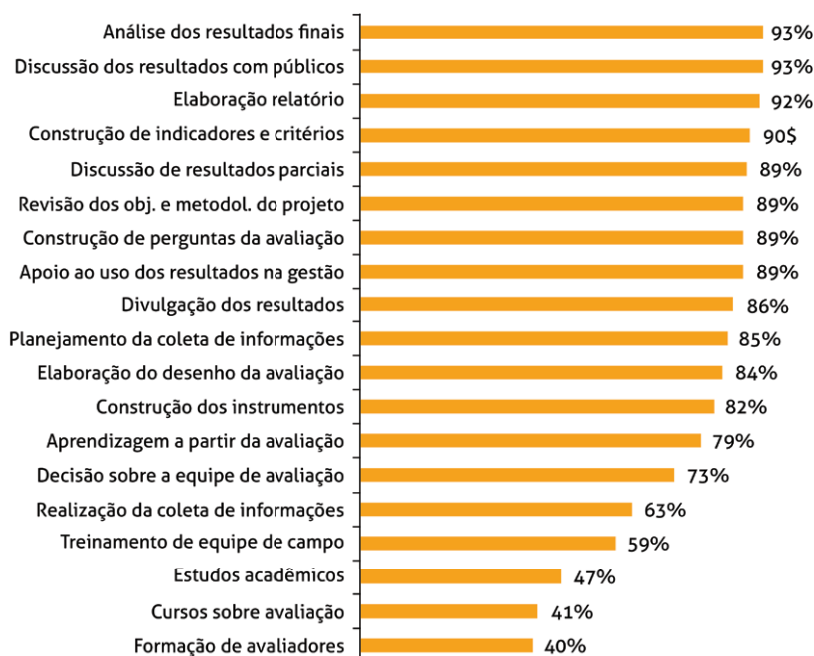
No vértice abaixo, vemos a experiência do profissional na área acadêmica, possibilitando o desenvolvimento de *competências em investigação e métodos de pesquisa*. O profissional que atua com avaliação, como visto nos dados sobre formação e também nas entrevistas, tem uma base importante de sua constituição na experiência com pesquisa realizada em ambiente acadêmico, seja nas próprias experiências de formação, como mestrado, doutorado e pós-doutorado, seja nas experiências como docente e pesquisador. É praticamente unânime entre os avaliadores a experiência acadêmica e de pesquisa.

Outra experiência que ajuda a formar um avaliador é a de gestão de iniciativas (pro-

jetos, programas ou mesmo instituições), presente em muitas trajetórias dos entrevistados em profundidade. Em alguns casos, inclusive, o profissional esteve à frente de avaliações internas realizadas na iniciativa em que fazia também a gestão. Essa experiência esteve relacionada à *habilidade de trabalhar com processos de negociação de interesses* e valores - sempre presente em processos de avaliação - e ao diálogo dentro de equipes de trabalho ou dentro das instituições. Essa habilidade emergiu relacionada à direção das avaliações para processos decisórios. A habilidade do avaliador em facilitar negociações esteve relacionada, nos relatos, à vinculação da avaliação ao processo de elaboração de mudanças organizacionais e estratégicas dos projetos ou programas.

Finalmente, encontramos em trajetórias de avaliadores a experiência em formação e que, nos casos representados pelos entrevistados, significam tanto experiência em educação popular como o ensino em universidades e oficinas de cursos não formais, entre outros. A experiência com formação está vinculada à habilidade de *facilitar processos de aprendizagem*, presente em boa parte dos avaliadores. Nesses casos, ao mesmo tempo em que apoia a avaliação, o profissional cumpre o papel de capacitar a equipe envolvida, seja em métodos e técnicas de avaliação *strictu-sensu*, seja em habilidades mais amplas que também se relacionam com avaliação, como reflexão a partir da prática, capacidade de observação e análise, entre outros.

■ FIGURA 5: FREQUÊNCIA DE ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS AVALIADORES



Fonte: Pesquisa IBOPE/ 2011

Os dados quantitativos relacionados com a participação do avaliador nas diferentes atividades da avaliação mostram, novamente, um profissional "multitarefa", já que se envolve em uma média de 14,7 atividades dentro daquilo que entende ser todo o processo de avaliação, como vemos na Figura 5.

As atividades mais citadas pelos avaliadores foram *análise dos resultados finais* e *discussão dos resultados com públicos interessados*, com 93% dos avaliadores e *elaboração de relatório*, com o envolvimento de 92% dos avaliadores. As atividades que contaram com o menor envolvimento foram *estudos acadêmicos* (47%), *cursos sobre avaliação* (41%) e *formação de avaliadores* (40%) – todas mais diretamente relacionadas à pesquisa e formação tendo a avaliação como objeto do que à reali-

zação de ações do processo de avaliação propriamente dito. O envolvimento mais frequente do profissional na *realização* de avaliações do que *na investigação sobre* avaliação é uma característica frequente dos profissionais que atuam no campo e que também deixa suas marcas na escassez de estudos *sobre* avaliação, em comparação à alta frequência de estudos avaliativos⁵.

Em termos de formação específica em avaliação, metade (51%) declara ter feito algum curso em avaliação de projetos e programas sociais. Entre os cursos mencionados pelos entrevistados encontram-se cursos "formais" em universidades, assim como cursos e *workshops* informais promovidos por organizações não governamentais, associações e organizações financiadoras. As mais citadas são apresentadas na Tabela 1:

■ TABELA 1: CURSOS DE AVALIAÇÃO INDICADOS PELOS PROFISSIONAIS

Instituição de ensino	No de indicações
Fundação Itaú Social	15
GIFE	9
Instituto Fonte	9
USP	7
PUC	6

Fonte: Pesquisa IBOPE/ 2011

Estes dados indicam um campo de profissionais que aprendem a fazer avaliação dentro de suas formações em áreas acadêmicas específicas e também a partir da prática e de estudos “informais”. Também refletem a escassez de formações específicas em avaliação no País⁶.

Como resultado, traça-se o perfil do avaliador como um profissional versátil que se envolve em múltiplas atividades, especialmente no processo de análise, discussão e divulgação dos resultados. O profissional que atua com avaliação desenvolve-se em competências variadas. Apesar de ter um grau alto de escolaridade, metade tem formação específica em avaliação. Estes dados dialogam com a imagem de avaliação como uma *transdisciplina* – uma área de conhecimento transversal, que passa *entre, além e através* das disciplinas⁷. Neste sentido, o avaliador brasileiro adapta-se para

atuar dentro desta transdisciplina. Por outro lado, mesmo sendo uma disciplina que serve outras disciplinas, a questão que emergiu entre os entrevistados e a partir da análise dos dados refere-se ao sentido e à necessidade de existência e reconhecimento da avaliação também como uma disciplina em si mesma, garantindo discussões sobre sua conformação histórica, ética e metodológica específica. Os dados sobre a articulação dos avaliadores nos trazem mais alguns elementos para alimentar esse debate.

2. A ARTICULAÇÃO ENTRE AVALIADORES COMO METÁFORA DE FUNCIONAMENTO DO CAMPO DE AVALIAÇÃO

Inicialmente, a coleta de indicações entre profissionais e a análise dessas articulações visava chegar a um conjunto relevante de profissionais que pudessem ser entrevistados e trouxessem suas abordagens e práticas de forma a representar o campo como um todo. Tal amostra não significaria uma amostra probabilística, mas sim uma amostra social relevante, politicamente dentro do conjunto de avaliadores e, especialmente, expressaria diferentes subgrupos. Porém, essa análise mostrou-se também relevante para a construção de hipóteses sobre o funcionamento do campo

5 Um estudo realizado pelo Projeto Avaliação com Dissertações e Teses confirma essa informação. Instituto Fonte (2008).

6 O Projeto Avaliação está realizando um levantamento nesse sentido, que poderá ser visto na página: www.institutofonte.org.br/projeto-avaliacao.

7 (Scriven, 2003, Heberger, Christie & Alkin, 2010.)

da avaliação de iniciativas sociais no Brasil – tanto no que se refere às suas dinâmicas de troca, aprendizagem entre pares e meta-avaliações quanto nas suas dinâmicas de produção de conhecimento teórico e construção de referenciais éticos.

É necessário fazer algumas ressalvas sobre a coleta de dados sobre articulação, a análise de redes sociais e o fenômeno que estávamos buscando investigar: a rede de profissionais que atuam com avaliação. Em primeiro lugar, a coleta de indicações não foi exaustiva, compreendemos que a análise permitiu a visualização da “ponta do iceberg”, de forma que se continuássemos colhendo indicações, poderíamos ter chegado a mais conexões. Outra observação é que o fenômeno empírico “a rede de avaliadores” é dinâmico - novas relações e novos atores se constituem a cada momento. A análise retrata um momento do fenômeno, faz uma fotografia de um instante. Essa análise tampouco revela de forma mais profunda a qualidade das relações.

Finalmente, ao trabalhar com a ferramenta de análise de redes sociais⁸ estabelece-

mos um constructo hipotético, qual seja, a existência da própria rede de avaliadores, afinal podemos perguntar “Existe uma rede social de avaliadores?”. Optamos por levar essa assunção adiante, considerando essa rede como o conjunto de profissionais identificados e as relações entre eles. Também compreendemos que essa rede existe na medida em que compartilha uma prática profissional e, em alguma medida, uma (in) certa identidade de “avaliador”. Todos os entrevistados nas fases quantitativa e qualitativa se identificaram como profissionais que atuam com avaliação, apesar de terem, muitas vezes, crenças diferentes sobre o que é esta prática. Nossa premissa foi de que essas diferenças integram a própria avaliação, como campo multidisciplinar.

Dessa forma, a equipe do IBOPE Inteligência: 1) coletou indicações de profissionais que trabalham com avaliação, por telefone, com OSCs que tinham realizado alguma avaliação nos últimos 5 anos; 2) Entrevistou e colheu mais indicações entre os profissionais, e; 3) repetiu o último procedimento mais uma vez. Os dados de campo foram os seguintes:

■ **TABELA 2: DADOS RELACIONADOS ÀS INDICAÇÕES ENTRE PROFISSIONAIS DURANTE A ETAPA DE COLETA**

	1ª RODADA	2ª RODADA
Cadastro inicial de profissionais	174	120
Número de respondentes	131	37
Total de indicações	147	58
Nenhuma indicação	42%	11%
Média de indicações	1,9	1,75
Novos nomes	120	54
Total de questionários completos		133

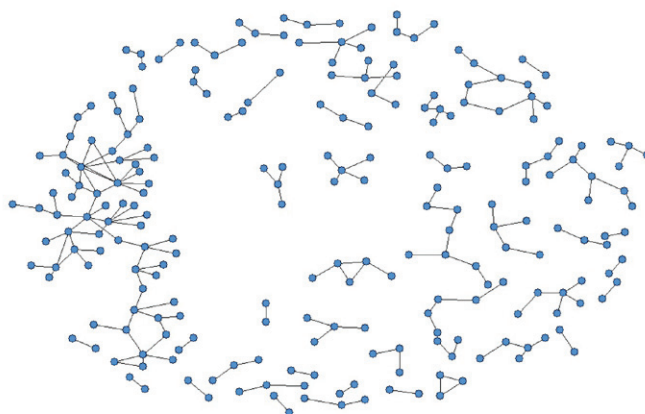
Fonte: Pesquisa IBOPE/2011.

■ TABELA 3: INDICADORES DA REDE DE AVALIADORES

Indicadores	Números
Tamanho 1 (nº de indivíduos com isolados)	279
Tamanho 2 (nº de indivíduos sem isolados)	233
Nº de Vínculos	388
Densidade	1,67%
Distância média entre indivíduos (em "passos")	5,43
Grau Mínimo (vínculos por indivíduo)	1
Grau Máximo (vínculos por indivíduo)	8

Fonte: Pesquisa IBOPE/2011.

■ FIGURA 6: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DAS ARTICULAÇÕES ENTRE OS AVALIADORES



Fonte: Pesquisa IBOPE/2011

Tantos os dados de campo quanto os indicadores gerais da rede (ver tabela 3 acima) sinalizam uma rede com baixos níveis de articulação.

Os indicadores de articulação e a representação gráfica apontam para uma rede fragmentada, com a existência de um grupo maior e mais denso de relações entre

os profissionais que o compõem, e diversos outros grupos menores com profissionais articulados entre si, mas não articulados com outros grupos. Essa imagem da rede retrata um campo em que coexistem fortemente grupos pequenos (cinco ou seis indivíduos que atuam com avaliação) que se articulam internamente, mas não articulados com outros. Uma análise

8 Para isso foi utilizado um software chamado UCINET (Software for Social Network Analysis), desenvolvido em sua versão 5.0 pela Universidade de Harvard, nos EUA.

superficial dos grupos indicou a formação do grupo maior e mais articulado de profissionais atuantes no Rio de Janeiro e em São Paulo, muitos consultores ou organizações especializadas no apoio a OSCs e a investidores privados. As entrevistas em profundidade com profissionais pertencentes a este grupo maior relevaram trajetórias semelhantes, frequentemente com formações nos EUA, com membros da *American Association Evaluation* (www.eval.org) e participações em congressos anuais e cursos dessa associação.

Entre os representantes dos grupos menores, emergem especialmente pesquisadores ligados às universidades, que adaptam ou criam abordagens a partir de suas pesquisas, cursos e especialidades. São profissionais dentro de sub-redes, identificados como referências pelos seus colegas próximos e responsáveis pela articulação interna nesses subgrupos. Esses avaliadores são referências setoriais, "especialistas" em determinadas abordagens ou temas específicos.

A baixa densidade e a fragmentação indicam uma articulação limitada entre os distintos grupos de profissionais que formam o campo da avaliação. Esta imagem é reforçada nas entrevistas em profundidade, nas quais vários entrevistados trazem percepções sobre a existência de "nichos" que conversam pouco entre si.

Praticamente todos os entrevistados relatam a escassez de troca de conhecimento entre os próprios profissionais que atuam com avaliação para além de um círculo restrito. Parte relata falta de tempo para dedicar-se a estudar e a dialogar com pro-

fissionais de outras abordagens ou mesmo com outros profissionais de maneira geral. Outros relatam também o desconhecimento de oportunidades em que possa acontecer essa troca.

Segundo diversos entrevistados, o campo está muito competitivo, já que nos últimos anos houve uma expansão da demanda por avaliações, mas também um aumento no número de profissionais que se colocam para atender a essa demanda. Por isso, a pouca articulação poderia representar uma leitura de alta competitividade no setor.

A principal contribuição da análise de rede no aprofundamento da compreensão sobre o avaliador e sua atuação é o reconhecimento de que apesar da pouca formalidade do campo da avaliação no Brasil, há um número grande de profissionais que atuam dentro dele, já extenso na amostra recolhida, mas certamente maior do que o levantado nesta pesquisa. De qualquer maneira, a rede indica um baixo nível de interação entre os profissionais e ainda é preciso aprofundar a compreensão sobre o significado deste padrão. Porém, o reconhecimento de articulações entre profissionais e a identificação daqueles que são referência em avaliação contribuíram para a identificação de um campo profissional e de diferentes abordagens existentes dentro dele.

3. ABORDAGENS A PARTIR DA PRÁTICA

A partir da análise das entrevistas, da identificação de trajetórias formativas, das habilidades presentes no avaliador e das suas

práticas e premissas profissionais foi possível caracterizar abordagens. Compreendemos aqui como *abordagem* um conjunto de aspectos – como premissas e valores, preferência por determinados métodos de investigação, envolvimento dos stakeholders e processos de discussão dos resultados da avaliação – que caracterizam um padrão de prática profissional. Essas práticas profissionais mantêm relação com referenciais teóricos, mas não se definem por eles. De fato, a coleta de referenciais entre os entrevistados originou um espectro diverso de teorias que embasam as diferentes abordagens de forma bastante heterogênea, de modo que os aspectos comuns dentro das abordagens se dão prioritariamente pelas práticas em detrimento da identificação com essa ou aquela teoria. Comentários específicos sobre marcos teóricos dentro de cada abordagem são tecidos dentro da caracterização de cada abordagem.

As abordagens encontradas foram três: a **avaliação orientada pela investigação**, a **avaliação orientada à tomada de decisões** e a **avaliação orientada à aprendizagem**. Esses nomes foram criados a partir da identificação da orientação central do processo de avaliação conduzido e não refletem denominações atribuídas pelos próprios avaliadores. Para caracterizar as abordagens, lidamos com uma pergunta semelhante à utilizada por Alkin (2004), mas adaptada a este estudo: “Se a avaliação tivesse que abrir mão de algum di-

recionamento, qual seria aquele do qual a abordagem se aterias mais tenazmente? De que direcionamento não se abre mão?”. As abordagens encontradas também revelam a premissa de que, em maior ou menor grau, todas as avaliações lidam sempre com precisão investigativa, apoio à tomada de decisão e aprendizagem, porém a depender da abordagem um direcionamento pode se sobrepor a outro, pois nem sempre cada uma dessas prioridades caminha junto com a outra.

Apesar das diferenças que existem entre as abordagens em relação às suas prioridades, focos e estratégias investigativas, todas elas se enquadram na definição mais ampla de avaliação feita por Scriven há décadas: “*Evaluation is the process of determining the merit, worth and value of things and evaluations are the products of that process*”⁹. Todas as abordagens aqui retratadas lidam com o ato de avaliar como construção de subsídios para, ou o próprio ato de, atribuir mérito, valor ou relevância a uma iniciativa, projeto ou programa. Importante notar também que apesar de cada profissional ser bastante afirmativo com relação à sua prática, suas crenças e abordagens, também tem clareza sobre os limites de sua atuação. Nesse sentido, conhecem melhor os limites de sua própria abordagem que as possibilidades de outras. Ao apresentar cada uma das abordagens, trazemos também os limites indicados pelos próprios profissionais entrevistados.

9 (Scriven, 1991.)

A seguir apresentamos as abordagens encontradas. Para caracterização de cada uma delas, partiu-se da definição do direcionamento dado, das características da atuação dentro dela e de uma concepção básica do processo de avaliação dividido em três etapas centrais:

- **A contextualização e construção do foco da avaliação**, compreendida como a etapa de definição dos conteúdos centrais que a avaliação abordará na sua fase de investigação. Nesta etapa, são definidos objetivos, perguntas de avaliação, indicadores, critérios e outros parâmetros utilizados para definir “para onde” a avaliação voltará sua atenção.
- **A investigação propriamente dita**, compreendida como a etapa de construção do desenho investigativo, dos instrumentos de coleta e da coleta de informações. Nesta etapa, há escolhas também sobre a utilização de metodologias quantitativas ou qualitativas.
- **A análise e discussão dos resultados**, na qual são discutidos os achados da avaliação, é elaborado um relatório ou apresentação, e são discutidas possíveis recomendações. Nessa etapa, os profissionais podem ou não se envolver na construção de recomendações ou mesmo na discussão de futuras modificações na iniciativa a partir da avaliação.

Também são apresentadas “considerações sobre a abordagem”, nas quais são trazidas reflexões sobre os ganhos e os desafios encontrados por cada uma das abordagens.

A) AVALIAÇÃO ORIENTADA PELA INVESTIGAÇÃO

A avaliação orientada pela investigação é aquela que se constrói com base em uma proposta de investigação. Neste contexto, a avaliação é, acima de tudo, um processo de pesquisa sobre resultados de uma intervenção social, com o foco na precisão técnica no que concerne à investigação realizada. A principal questão que orienta essa prática é a de produzir conclusões precisas sobre as mudanças produzidas por uma dada intervenção, incluindo a refutação de que tais mudanças ocorreram por conta de outra ação que não a da iniciativa foco da avaliação.

Para os profissionais que atuam a partir desta abordagem, avaliação tem como eixo principal a pesquisa, compreendida como a produção científica de conhecimento. Seu trabalho é, portanto, zelar pela investigação, construir um desenho metodológico seguro e preciso, e chegar a conclusões comprováveis. Uma boa avaliação, nesta perspectiva, é caracterizada pela qualidade da investigação e pela segurança acerca dos achados produzidos. Nessa perspectiva, muitas vezes o conhecimento científico deve trazer aportes que a prática da iniciativa está necessitando:

“Às vezes você acha que todo mundo que você ajudou está bem-sucedido, mas mesmo se você não existisse eles estariam bem-sucedidos de todo jeito. Então é um autoengano. As pessoas tendem a acreditar que o que elas estão fazendo dá certo (...) mas isso não é necessariamente verdade. Elas podem

ajudar o que está dando certo e procurar explicações quando não dá certo. Sem uma análise objetiva, um tratamento de controle, não dá para saber se efetivamente deu certo ou não.”

De modo geral, as avaliações orientadas à investigação são realizadas por avaliadores que têm trajetórias de formação e introdução ao campo da avaliação marcadas pela pesquisa acadêmica e atuação como professores em instituições de ensino superior, especialmente nas áreas da Economia. A atuação acadêmica não é exclusividade desse perfil de avaliador, já que o elevado grau de formação e o vínculo com a pesquisa são marcas dos profissionais que atuam como avaliadores de forma geral. Porém, a intensidade dessa experiência para estes profissionais é superior. Tais profissionais têm marcada qualidade acadêmica, considerando-se os critérios de avaliação dessa atividade: número de publicações, publicações em revistas científicas reconhecidas, orientações, etc.

O foco do investimento em formação e atualização desses profissionais também é em leituras de artigos em revistas científicas e cursos acadêmicos (disciplinas em programas de mestrado, doutorado e outras inseridas no contexto universitário).

O PROCESSO DA AVALIAÇÃO ORIENTADA PELA INVESTIGAÇÃO

De modo geral, a contextualização e a construção do foco da avaliação são orientadas

a identificar problemas de investigação relevantes passíveis de serem investigados cientificamente e também a identificar as condições necessárias para a realização desse processo investigativo e do melhor desenho. Muito desse processo pode ser caracterizado por compreender as variáveis presentes na situação: as produzidas pela intervenção ou os resultados (variáveis dependentes) e as que caracterizam a intervenção (variáveis independentes). Também há interesse em identificar a possibilidade e as condições para realizar comparação entre grupos, como a questão sobre a seleção dos beneficiários, quais critérios, procedimentos foram utilizados e a presença ou não de aleatoriedade na seleção.

A partir das entrevistas realizadas, vemos que o foco, nesta abordagem, costuma ser orientado a resultados da iniciativa e apoiado em critérios e indicadores quantitativos.

“A equipe tem que explicar qual a questão, qual o interesse, qual o contexto, como foi feito o projeto, como foi implementado, como foi escolhido quem ia ser beneficiado, todas essas coisas são muito importantes (...) Em termos de aplicação prática, aí cada avaliação tem a sua metodologia, né. A gente desenha a metodologia com base nas bases de dados que estão disponíveis. Se não tem linha de base, a gente faz uma metodologia que não precisa de linha de base. Se você tem linha de base, aleatorização, se você tem sorteio, aí a gente faz uma metodologia que usa aleatorização. Senão a gente usa a me-

metodologia com dados observacionais, entendeu? Então, a gente adapta a metodologia aos dados que estão disponíveis. Qualquer base de dados, qualquer exercício empírico vai ter uma base de dados específica com seus problemas e suas vantagens.”

As análises dos dados são habitualmente realizadas a partir de técnicas estatísticas e econométricas. Seguindo essas análises, o avaliador elabora um documento com a síntese dos resultados e apresenta ao demandante, que pode solicitar aprofundamentos e novas análises. A partir daí, elabora-se um documento final e entende-se que o trabalho está finalizado.

“A gente faz uma apresentação e a partir da apresentação do financiador, o contratante faz perguntas para aprimorar a pesquisa, descobrir novos resultados, aí a gente refazer, faz o relatório final e entrega (...) Aí acabou.”

Com relação às recomendações, há diferentes posições. Em alguns casos, não enxergam como papel do avaliador fazer recomendações, para não influenciar e manter a distância necessária. Em outros casos, percebem que a avaliação deve sim fazer recomendações, porém estas derivam diretamente das análises dos dados e resultados verificados, que apontam onde o programa ou o projeto está fraco ou forte.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ABORDAGEM

Os profissionais entrevistados apontam limites da abordagem da *avaliação orientada pela investigação*, por exemplo, que

as investigações apontam claramente os resultados alcançados pela iniciativa, mas têm limites para relacioná-los com os processos que os produziram.

“Você sabe o impacto do projeto, sabe se afetou ou não. Muitas vezes, você não sabe o porquê, se houve uma falha no desenho, um mecanismo de implementação. Eu sugiro um outro tipo de pesquisa para complementar. Mas assim, eu só sugiro fazer uma pesquisa de monitoramento, uma pesquisa com os beneficiários, uma pesquisa qualitativa, que aí pode ajudar a entender os resultados alcançados (...) Acho que elas se complementam. Essa metodologia objetiva tem suas vantagens pelo fato de ser quantificável, ser objetiva, mas tem suas limitações também. Isso é importante deixar claro. Ela não resolve todos os problemas, as pessoas vêm a utilizar, combinar várias metodologias para entender o seu programa.”

Também é destacado o fato de que, apesar de ser uma metodologia precisa e objetiva, não é um kit que é aplicado da mesma forma em qualquer situação.

“Então, cada avaliação é uma coisa específica. É aí que você tem que conversar com o cliente e entender o problema, né. Apesar de ser objetiva, não é um kit que você chega e aplica para toda situação porque cada avaliação é uma coisa completamente diferente da outra.”

Por outro lado, os entrevistados chamam a atenção para um benefício da abordagem centrada em resultados e em técnicas estatísticas e econométricas como a objeti-

vidade, a segurança nos achados e a sua confluência com a linguagem e os valores dos financiadores.

“Porque ela vai saber o impacto em termos objetivos, vai ter um número lá que é o resultado e ela tem facilidade, essa metodologia conversa bem com a linguagem dos financiadores muitas vezes, por ser mais objetiva, envolver números, por uma taxa de retorno. Ela permite você entender as deficiências do seu próprio projeto na hora de organizar os dados, de ter esse cadastro. Ela é bem clara, acho que é essa a vantagem. Apesar da técnica econométrica às vezes ser um pouco mais complicada, mas o fato de você estar comparando quem se beneficiou e quem não se beneficiou e comparar o resultado Y desse grupo com esse, fica bem claro. Acho que essa é a principal vantagem, a clareza, intuição do resultado, não é uma coisa que fica dependendo de um milhão de coisas, que tem uma interpretação subjetiva de um milhão de coisas, está ali preto no branco. Essa é a principal vantagem.”

B) A AVALIAÇÃO ORIENTADA À TOMADA DE DECISÕES

A *avaliação orientada à tomada de decisão* é aquela que coloca no centro a construção de subsídios para a tomada de decisão, inclusive envolvendo diálogos que ajudem a organização a encaminhar tais decisões ou que sejam incorporadas no próximo planejamento. Os profissionais que praticam

essa abordagem são aqueles que não apenas acreditam na avaliação como subsídio para a tomada de decisão (isso todos acreditam), mas que se colocam a *serviço* dessa orientação, criando condições dentro do próprio processo avaliativo, para que as negociações necessárias internas à organização possam emergir e acontecer.

“Então eu tenho que construir uma aliança (...) Então aí eu deixo de ser o facilitador e passo a ser o político. Fui o diagnosticador, o avaliador, depois eu fui o facilitador de processos e por fim eu fui o político e num processo de políticas públicas ou em processos sociais eu preciso ter essas três facetas. Então como avaliador eu não posso olhar só para a avaliação, eu tenho que olhar para um processo muito mais longo do que a avaliação e se eu olhar só para o resultado de meu diagnóstico está pronto, meu plano está pronto, se vocês não implementarem é problema de vocês, eu farei meu trabalho pela metade.”

A *avaliação orientada à tomada de decisões* é um espaço em que se privilegia o apoio à tomada de decisões dos gestores ou da equipe da iniciativa sobre ela mesma e, nesse sentido, compreende que múltiplos fatores estão presentes num processo de tomada de decisão, como informações sobre resultados, contexto político, interesses, etc. A avaliação envolve discussões sobre processos da iniciativa que devem ser afirmados ou revistos.

A trajetória dos profissionais desta abordagem, a partir das entrevistas, está marcada por situações em que atuavam como gestores de iniciativas e se envolveram na sua avaliação ou até, passaram a ser gestores de iniciativas que anteriormente avaliaram. Ou seja, esses profissionais foram frequentemente marcados por experiências de gestão e de avaliação simultâneas.

O PROCESSO DA AVALIAÇÃO ORIENTADA À TOMADA DE DECISÕES

O processo de contextualização e construção do foco numa *avaliação orientada à tomada de decisões* é fortemente orientado a compreender o contexto da iniciativa e, em especial, o momento institucional. A relação entre a avaliação de uma iniciativa específica e a institucional é muito próxima, já que para ajudar o processo de tomada de decisão é necessário que a avaliação esteja bem situada institucionalmente.

Outra característica da *avaliação orientada à tomada de decisões* é sua presença nos vários momentos de um projeto: na sua formulação pela via do diagnóstico; na implementação, pela via do monitoramento e da avaliação de processos; e no fechamento de ciclos, pela via da avaliação de resultados e impactos. A avaliação acompanha o ciclo de planejamento-monitoramento-avaliação, compreendido como *ciclo de gestão de iniciativas*.

Diferente da *avaliação orientada à investigação*, que mostra ter uma predileção por metodologias quantitativas, a *avaliação*

orientada à tomada de decisões maneja diferentes metodologias de investigação, assim como a *avaliação orientada à aprendizagem*. Porém, os profissionais que atuam dentro desta abordagem não manifestam, ao menos a partir das entrevistas, serem especialistas em metodologias específicas de investigação, ou seja, há menor especialidade nesse sentido.

Para a *avaliação orientada à tomada de decisões* é importante utilizar estratégias para legitimar as análises realizadas, aumentando a probabilidade de que algo seja redirecionado a partir dos achados da avaliação.

“[escreve sobre] as coisas que foram vistas que podem dar certo que são potencialmente muito boas e sempre no caso de uma avaliação apresentando as sugestões de redirecionamento, de continuidade, de fortalecimento, enfim, eu monto esse documento. (...) Então se você não contextualizar ele não se reconhece, se você chegar simplesmente com os dados mais duros ele não vai legitimar esses dados. Então você tem que contextualizar para ele se reconhecer, para ele entender o processo todo o caminho que você fez, ou seja, vai apresentar metodologia, vai dizer as características seja da instituição, seja da localidade, enfim, seja do projeto, para só aí você começar apresentar os resultados dos dados que você coletou.”

O avaliador que atua nesta abordagem tende a se envolver na discussão das recomendações e dos próximos passos do projeto, a partir da avaliação. Constrói uma

leitura sobre a iniciativa e acredita que suas recomendações são importantes de serem adotadas para que o projeto continue se desenvolvendo e se aperfeiçoe no futuro. Dessa forma, tais profissionais tendem a não acreditar na neutralidade do avaliador, vendo-se como atuantes na revisão das estratégias da iniciativa em avaliação. “Também construí uma convicção da não neutralidade do avaliador e de seu papel como provocador de reflexão, como mediador dos diálogos, mas também como alguém que emite opinião contextualizada e fundamentada nos processos (...) [o papel do avaliador] seria ampliar e complexificar a análise de contexto da organização em questão, provocar reflexão crítica sobre identidade, cultura institucional e situação geral da organização, reflexão sobre perfil das lideranças e sobre posicionamento e estratégia de mobilização de recursos/sustentabilidade.”

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ABORDAGEM

Um limite apontado pelos próprios profissionais em relação à *avaliação orientada à tomada de decisões* é que o vínculo com a iniciativa e com o desejo de encontrar possíveis soluções às questões às vezes os cegam para outros aspectos. Então, a crença de que se chegou a uma mudança fundamental para a iniciativa desenvolver-se dificulta a percepção de que o que é necessário para implementar tal mudança talvez seja incompatível com a realidade e o momento em que vive uma determinada iniciativa ou organização.

“É como educação de filho. Você já passou pelo que ele está passando, você tem que dizer a ele que ele não pode fazer aquilo, mas tem certas horas que você só tem que ficar atento para a hora que ele tropeçar, você levantar se ele permitir porque se ele não permitir nem isso você pode fazer. É uma dor você ver uma organização que você está avaliando se encaminhando para um universo que você sabe que ela não vai gerar aquilo que ela quer gerar, por outro lado há organizações que divergem completamente da sua visão estratégica e mesmo que você aponte para um rumo ela vai por decisão para outro rumo que você discorda, mas é o direito daquela organização, é uma decisão dela.”

Esses profissionais chamam a atenção para a incorporação de ferramentas de gestão de um setor para o outro – governo, iniciativa privada e “terceiro setor” – sem a devida reflexão sobre as especificidades de cada um deles.

De modo geral, enxergam a grande vantagem da abordagem da avaliação orientada à tomada de decisões na sua capacidade de gerar transformações a partir da avaliação, reduzindo-se o risco de termos “avaliações engavetadas”. Da mesma forma, sua consideração ao contexto possibilita que as questões investigadas e o próprio processo sejam de grande relevância para o momento institucional.

C) A AVALIAÇÃO ORIENTADA À APRENDIZAGEM

A terceira abordagem encontrada é a da avaliação orientada à aprendizagem, cujo foco é a orientação do processo de avaliação para promoção de capacitação e aprendizagem das pessoas e organizações envolvidas, tanto sobre avaliação como outras questões mais amplas. O papel central da avaliação é oportunizar para que essa aprendizagem ocorra não apenas a partir dos achados da avaliação, mas também do processo percorrido.

“A gente está sempre muito mais focado em fazer uma avaliação que seja formativa no sentido de formar as pessoas para fazerem isso depois, que elas possam usar isso, que elas possam aprender a fazer e façam para outros projetos.”

A *avaliação*, nesta abordagem, é oportunidade de aprendizagem para os indivíduos e para a organização sobre os processos da iniciativa, dos padrões organizacionais e dos resultados da iniciativa. Da observação e da reflexão crítica sobre esses padrões pode emergir a aprendizagem e a mudança. O avaliador que atua orientado à aprendizagem se percebe como facilitador desse processo, que é particular de cada grupo e cada organização.

“Técnico é a coisa do conhecimento sobre metodologia de investigação, construir um desenho, esse papel até mesmo de estudar a avaliação, e outra coisa é você estar com um grupo identificando demandas, necessidades, interesses, jogos de interesses

no contexto do projeto, o que o grupo está precisando (...) Talvez essa seja a questão (...) de que o grupo, o desenvolvimento do grupo precisa de outras coisas para além de uma investigação bem-feita. Então, primeiro é isso, ler, facilitar processos de aprendizagem até sobre o projeto, sobre a própria prática das pessoas implica coisas diferentes [do que realizar a investigação].”

Os profissionais que atuam nesta abordagem relatam frequentemente estudar sobre avaliação ou outros temas de interesse relacionados, mas ressaltam aprender também a partir da prática. Assim como acreditam na prática da avaliação como oportunidade de aprendizagem, também atribuem à própria prática vivida por eles um forte papel de aprendizagem e atualização.

“Primeiro a gente aprende muito com a prática mesmo, esse fazer traz muita aprendizagem. É fazer com o olhar do que estou aprendendo em cada afazer desse, né? Se eu dou uma oficina sobre plano de avaliação, você aprende muito com as organizações porque começa a vir coisas ‘assim eu tentei e não funcionou na minha organização’. Acho que essas questões que têm da prática mesmo ajudam muito a gente a pensar em outras formas, em outras coisas.”

O PROCESSO DA AVALIAÇÃO ORIENTADA À APRENDIZAGEM

Como o eixo central, a avaliação, em suas diferentes etapas, constitui oportunidade de aprendizagem para os indivíduos e as suas organizações. Na construção do foco, pensando em questões de avaliação e/

ou indicadores, a avaliação oportuniza um alinhamento sobre critérios e valores da organização. Por isso, a construção do foco da avaliação, seja através da exploração de indicadores para objetivos ou perguntas de avaliação e indicadores, é feita prioritariamente juntamente com o cliente e em oficinas.

A abordagem implica de forma importante a participação dos envolvidos, já que dela depende que a avaliação seja de fato oportunidade de aprendizagem (quem aprende são sujeitos, equipes e organizações – e para isso é condição que estejam presentes). Por isso, a atuação do avaliador envolve, frequentemente, o desenvolvimento de metodologias pedagógicas para trabalhar temas que emergem. Desses profissionais escutamos que estão desenvolvendo “jogos”, “dinâmicas”, “exercícios” para trabalhar com o grupo envolvido na construção de indicadores, ou a coleta de informações, ou a discussão dos resultados.

De modo geral, a avaliação orientada à aprendizagem não manifestou preferências específicas por metodologias quantitativas ou qualitativas. Também nesse sentido, os profissionais que enfocam essa abordagem não são especialistas – como o são os profissionais que enfocam a avaliação orientada à investigação – em metodologias ou técnicas específicas. Utilizam tanto metodologias quantitativas, como qualitativas.

O processo de discussão dos resultados pode ser iniciado a partir de uma sistematização inicial dos dados realizada pelo profissional responsável, mas a ideia principal é garantir espaços para que os envolvidos participem da análise e deem sentido a ela.

“Eu acredito hoje em dia que um relatório também deve ter a coisa descritiva, mas principalmente uma coisa muito intencional (...) Então, chegar a um relatório sintético não é que você começa com ele sintético, ele vai se tornando sintético à medida que você vai qualificando, refazendo, relendo, rediscutindo (...) Eu também tenho aprendido, nesse sentido, que um relatório tem que ter muito trabalho por trás, ter muitos passos até ficar bem-feito. Eu acho que é isso, um relatório é tão mais vivo quanto mais vezes ele foi pauta de conversas com o cliente.”

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ABORDAGEM

Um dos desafios apontados para a abordagem da avaliação orientada à aprendizagem está relacionado à necessidade de participação e ao confronto dessa oportunidade com a cultura de participação das organizações. Muitas vezes, a participação possível se restringe a escutar sujeitos como “fontes de informação”, e não construindo a própria avaliação, o que limita o nível de participação e de aprendizagem na avaliação.

Os profissionais também apontam como limite que a abordagem da *avaliação orientada à aprendizagem* não é de fácil compreensão para financiadores, que muitas vezes enfocam o produto da avaliação e não seu processo.

Como ganho desta abordagem, é citada especialmente sua capacidade de envolvimento dos sujeitos e da equipe que, ao longo do processo ou após a avaliação já modificam sua atuação, possibilitando melhoras imediatas nas iniciativas.

Considerações finais

O campo de avaliação no Brasil ainda é pouco claro em relação ao que marca tanto sua identidade como suas diferenças internas. Há pouco conhecimento e pouca clareza sobre as diferentes abordagens de avaliação que compõem o campo, sobre o que as unificaria e as diferenciaria dentro de um mesmo campo. Na entrevista quantitativa, por exemplo, a pergunta para os avaliadores sobre abordagens ou métodos preferidos para trabalhar gerou um conjunto tão heterogêneo de classificações e uma dispersão tão grande dos dados que impossibilitou a construção indutiva de uma classificação. Nesse sentido, será que é possível falarmos em um *campo* de avaliação? As entrevistas em profundidade também apontam para o mesmo aspecto: o profundo conhecimento sobre a própria

prática, mas pouco sobre o campo de maneira geral.

Os entrevistados também apontam para esse equivalente do ponto de vista da "qualidade da demanda". Atualmente, também os clientes das avaliações chegam com sua demanda pouco madura, conhecem de forma limitada as opções existentes em termos de abordagens, métodos e suas consequências, assim como quais seriam as escolhas que melhor se ajustariam a suas necessidades.

A intenção de identificar diferentes abordagens não era a de diferenciar práticas e disponibilizar um "menu", mas sim de esclarecer no que consiste o próprio ato de avaliar, a partir desses diferentes "eixos de prática", por onde um mesmo avaliador pode transitar em momentos diferentes. Acreditamos que o exercício de delimitar abordagens ajuda o avaliador a criar maior consciência para poder questionar a sua própria prática: "*E eu, como eu penso e faço avaliação?*".

Uma maior consciência entre os avaliadores sobre as abordagens de avaliação e suas características contribui para um amadurecimento e qualificação tanto das demandas quanto das ofertas no campo de avaliação. Nessa premissa baseia-se nossa tentativa, sem negar, porém, a fluidez e indefinição do próprio fenômeno

“campo da avaliação”, e assumindo o esforço normativo implícito nessa tarefa.

A articulação e colaboração entre profissionais que atuam no campo social parece-nos um grande desafio, não somente para produzir comparações mas também para possibilitar aprendizagem e aperfeiçoamento do fazer específico do avaliar. Praticamente todos os entrevistados declararam ter pouco espaço de articulação e colaboração entre profissionais que atuam com avaliação para além de um círculo restrito de “semelhantes”. As práticas de supervisão e meta-avaliação com os pares ainda são pouco frequentes, o que dificulta a crítica, aprendizagem com os pares e a própria produção de conhecimento sobre a avaliação enquanto campo disciplinar. Entrevistados apontam para a baixa difusão de conhecimento sobre avaliação enquanto uma disciplina específica e multidisciplinar. Reconhece-se a baixa frequência de escrita e publicações tendo a avaliação como objeto, para além das publicações que são estudos avaliativos tendo iniciativas, projetos, etc. como objetos. Apesar de a enorme maioria dos avaliadores ter algum vínculo com a academia, há pouco investimento na construção do campo da avaliação em relação a publicações e outros mecanismos formais de articulação e troca de conhecimento. Atualmente, reconhecem-se três iniciativas mais fortes de difusão: a Rede Brasilei-

ra de Monitoramento e Avaliação e a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, que têm focado principalmente a troca entre profissionais que atuam no setor público; a atuação da Fundação Itaú Social na promoção de cursos e seminários sobre Avaliação Econômica de Projetos Sociais; e a parceria entre a Fundação Itaú Social e o Instituto Fonte para fortalecimento da avaliação, com realização de encontros e pesquisas mais direcionados ao campo do investimento social privado. Essas iniciativas, porém, são reconhecidas como representativas de setores e grupos específicos.

Pode-se concluir esta discussão reconhecendo que o campo de avaliação brasileira ainda é um campo jovem, em um momento de expansão e com muitos profissionais já atuando e outros tantos entrando. Cresce a importância atribuída à prática de avaliação na área social e consequentemente a atenção e consciência sobre a importância da qualidade e da competência dos profissionais deste campo. Espera-se que um maior investimento por parte dos profissionais, organizações, associações e universidades em iniciativas de formação em avaliação, pesquisa e produção de conhecimento e articulação entre avaliadores possa contribuir para a qualificação das práticas de avaliação dos avaliadores e de seus clientes e, consequentemente, para o fortalecimento das iniciativas sociais.

Capacidade de Gestão de Políticas Sociais: metodologia de construção e validação de tipologia para análise da oferta dos Serviços Socioassistenciais*

Rafael Siqueira Barreto¹

Alexander Cambraia
Nascimento Vaz²

Paulo de Martino Jannuzzi³

1 Mestre em Economia do Setor Público/UnB, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

2 Mestre em Ciência Política pela UFMG, Coordenador-Geral do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

3 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e pesquisador do CNPq no projeto PQ "Informação estatística e sistemas de monitoramento e avaliação de Políticas e programas sociais no Brasil e América Latina".

* Os autores agradecem André Luiz Lara Resende Saraiva pela colaboração na elaboração desse artigo.

Introdução

Falta de estrutura organizacional e deficiências de capacidade de gestão são achados recorrentes nos estudos sobre implementação e efetividade de políticas e programas sociais no País. Propostas meritórias de programas, com desenhos lógicos consistentes "em tese", podem ser inviabilizadas pelos problemas de implementação decorrentes de baixa capacidade de gestão de agentes encarregados da operação em um dos "nós críticos" do programa.

Nessa perspectiva, frente ao volume de recursos e complexidade na operação de programas sociais no Brasil, é cada vez mais importante dispor-se de indicadores ou tipologias que permitam aos gestores anteciparem situações de baixa capacidade de implementação de ações. Tal informação pode ser crucial no desenho do arranjo operacional do programa ou na sua implementação, seja para seleção de situações-alvo mais propícias ou agentes mais preparados na operação do pro-

grama, seja para antecipar a necessidade de ações específicas de capacitação gerencial e estruturação física dos entes envolvidos na implementação.

No caso brasileiro, o município é o agente operador de um conjunto amplo de políticas sociais na educação, saúde e assistência social. Nos últimos dez anos, os municípios têm atuado na gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Tal Política e sua regulamentação na Norma Operacional Básica (NOB/2005) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) caracterizam-se pela ênfase na descentralização administrativa e, por conseguinte, na estruturação da gestão local como condição necessária para a estruturação permanente de serviços nos níveis de proteção social básica e especial, executados com o auxílio complementar de transferências fundo a fundo da esfera federal para os municípios.

De modo a contribuir para estudos de implementação dos programas, serviços e benefícios da PNAS, este texto apresenta a metodologia e validação da Tipologia Analítica de Capacidade de Gestão da Assistência Social (TACGAS), partindo-se do pressuposto de que a execução descentralizada de serviços depende da capacidade instalada em âmbito municipal em termos de recursos humanos, financeiros e institucionais.

Além desta Introdução, o presente artigo está dividido em mais quatro seções. A seção 2 apresenta um breve retrospecto de dois condicionantes históricos relevantes: a importância crescente do monitoramento e da avaliação na ação governamental brasileira e, especificamente na temática da assistência social, a relevância e o enfoque conferidos recentemente à gestão nesta seara. Na seção seguinte é explicitada a metodologia de construção da TACGAS. A seção 4 apresenta os resultados obtidos, com destaque para a aferição da relação entre a tipologia e a efetiva oferta de serviços socioassistenciais. Por fim, nas considerações finais procede-se a uma síntese dos principais achados, bem como limitações aplicáveis e sugestões de trabalho futuro.

Capacidade de gestão em assistência social TACGAS: do "constructo normativo" à tipologia operacional

Nesta seção apresentar-se-á a Tipologia Analítica de Capacidade de Gestão da Assistência Social, doravante TACGAS. Essencialmente, trata-se de tipologia cuja finalidade consiste na avaliação da capacidade dos municípios brasileiros de gerir políticas, recursos e apresentar resultados na área de assistência social.

Neste âmbito, a TACGAS busca servir de aporte ao planejamento público e ao fortalecimento das políticas sociais no nível local, por meio do estabelecimento de padrões e perfis de classificação dos municípios brasileiros quanto às suas respectivas capacidade de gestão e administração na área de assistência social, por meio da análise de um leque de dimensões e fatores correlatos à temática.

Preliminarmente, cabe ressaltar que as fontes de informações que embasaram, no que se refere à escolha dos dados, a construção da TACGAS foram os Suplementos 2005 e 2009 da Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Não obstante haja outras pesquisas capazes de municiar uma análise sobre a capacidade de gestão dos municípios no âmbito da assistência social, nenhuma delas agrega as características do suplemento supracitado em termos de abrangência (5.565 municípios) e foco na temática. À guisa de ilustração, na edição de 2009 foram coletados dados sobre a caracterização e infraestrutura do órgão gestor da política de assistência social, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, conselhos municipais, convênios e parcerias, recursos financeiros e serviços socioassistenciais, caracterizando a Munic como uma pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal que procura fazer um levantamento detalhado de in-

formações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais.

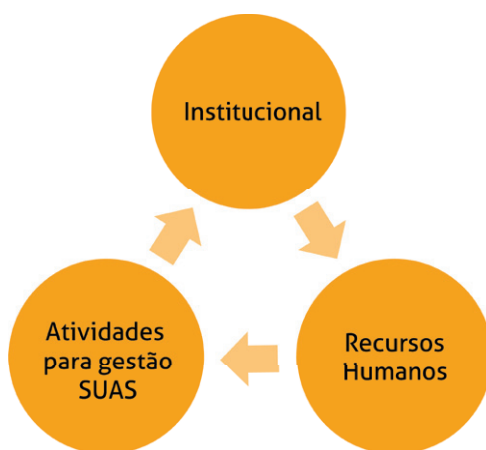
Especificamente, a TACGAS foi construída levando em consideração uma perspectiva multivariada e pretende expressar, de maneira sintética, a situação dos municípios brasileiros no tocante a algumas dimensões específicas, geralmente percebidas como relevantes indicadores da capacidade de gestão e administração de políticas públicas.

Com este intuito, a concepção da TACGAS está embasada em princípios teóricos e normativos expressamente ratificados pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) do SUAS, como o pressuposto de que a qualificação profissional, consubstanciada seja no aumento da escolaridade, seja na melhoria do vínculo empregatício dos profissionais atuantes na assistência social, é condição basilar para a adequada operacionalização dos serviços socioassistenciais em nosso País.

Neste sentido, a formulação da TACGAS iniciou-se pela seleção de suas dimensões constituintes, cada uma abarcando um rol específico de variáveis cujo atual arcabouço normativo sugere que sejam determinantes com suficiente poder de discriminação das condições de operacionalização da assistência social nos municípios.

De forma geral, as dimensões foram construídas tendo-se como lógica estruturante

■ GRÁFICO 1: DIMENSÕES COMPONENTES DA TACGAS



Fonte: Elaboração própria.

a distinção entre os agentes da ação social local, as atividades de gestão em si da assistência social e o ambiente, em sentido amplo, no qual essas atividades se desenvolvem.

Esquemáticamente, as dimensões constituintes da TACGAS encontram-se representadas no gráfico 1.

Nesse contexto, a dimensão Institucional concerne ao ambiente ou contexto de fatores disponíveis para a gestão da assistência social em âmbito municipal. Destarte, abarca os aspectos de infraestrutura física, arcabouço normativo e recursos financeiros.

A infraestrutura física disponibilizada para as atividades de planejamento e gestão em assistência social tem sua relevância elementar como condicionante na qualidade e escala das atividades de gestão desempenhadas, sendo reconhecida em diversas instruções normativas e cadernos de orientações técnicas, inclusive na seara específica da assistência social.⁴

No caso da TACGAS, este aspecto foi representado por meio da variável Caracterização do Órgão Gestor, cuja categorização varia desde a conformação da assistência social como secretaria exclusiva até os municípios onde a gestão dessa área é compartilhada com outros setores.

⁴ Vide bibliografia para exemplo de estudo efetuado sobre espaços mínimos para sua conformação às atividades desempenhadas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), constantes do documento "Características espaciais necessárias ao CRAS para adequação às prescrições normativas no âmbito do SUAS e à integração das políticas do MDS".

A suposição aqui é de que os órgãos com estrutura exclusiva tenderão a apresentar resultados superiores àqueles obtidos por entes que têm de dividir seus respectivos instrumentos de trabalho, como salas, computadores, telefones e outros.

No concernente ao arcabouço normativo, aqui referido como Legislação e Instrumentos de Gestão, emprega-se o pressuposto de que a qualificação da gestão dos serviços e programas de políticas públicas advém da estabilidade de sua operacionalização e, principalmente, de seu acompanhamento, monitoramento e avaliação ao longo do tempo. Esses processos permitem ao gestor otimizar o emprego de recursos, sejam físicos, financeiros e/ou humanos, bem como reavaliar eventuais correções nas atividades em curso, viabilizando o planejamento contínuo e a prevenção de erros e/ou resultados aquém do esperado. A operacionalização dessa subdimensão é realizada através de duas variáveis: Frequência do Monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e uso do Cadastro Único pelo órgão gestor.

A primeira variável informa não somente a existência ou não de um Plano Municipal de Assistência Social, como sua frequência, desde que existente, de monitoramento/acompanhamento. A importância de um plano dessa estirpe é reconhecida e ressaltada pela própria NOB/2005, a qual instituiu o PMAS como pré-requisito para habilitação à gestão municipal de recursos. O PMAS constitui-se fundamentalmente em instrumento que confere previsibilidade e, principalmente, concretude

ao planejamento das ações no campo, ao enunciar as metas e a escala dos serviços socioassistenciais a serem ofertados, que servirão de referencial para aferição da eficácia e eficiência dos resultados atingidos ao término de cada exercício, quando contrapostos aos dados informados anualmente pelos municípios no demonstrativo sintético de execução financeira.

Obviamente, a elaboração original de cada PMAS não é suficiente em si, devendo ser atualizada periodicamente de forma a revelar o seu uso efetivo na condução das políticas de assistência social. Este aspecto, conjuntamente com a relevância em si do instrumento, justifica a incorporação da variável relativa à frequência de seu monitoramento.

Por sua vez, hoje o Cadastro Único é reconhecido como ferramenta basilar para a identificação, caracterização e seleção de públicos-alvo para políticas destinadas à população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social. Neste sentido, o controle, a atualização dos dados e a efetiva utilização são tarefas significativas sob a ótica da capacidade municipal de planejamento e de focalização de políticas na seara da assistência social.

O último fator relativo à dimensão Institucional refere-se aos Recursos Financeiros, os quais, logicamente, são componente fundamental para a consecução de atividades e ações para qualquer tipo de política pública (ou mesmo para projetos privados). A subdimensão financeira é representada por duas variáveis: a existência de Fundo Municipal de Assistência So-

cial (FMAS) como unidade orçamentária e a vinculação de percentual do orçamento municipal para utilização compulsória no campo da assistência social.

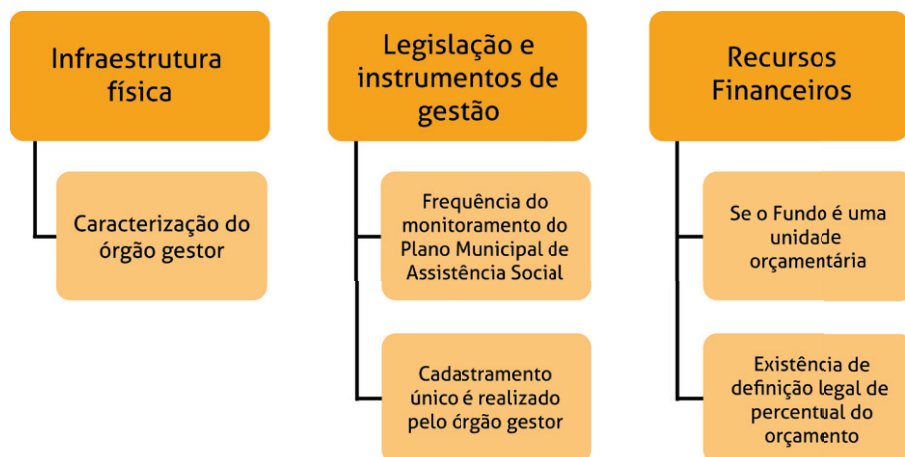
A primeira variável permite aferir não somente a existência de um fundo ligado à assistência social, como também sua caracterização como unidade orçamentária. Essa qualificação é relevante, pois revela a existência de autonomia no tocante à movimentação de recursos, prescindindo, portanto, de outras instâncias para a execução financeira. Este fator tende a colaborar para a previsibilidade, transparência e planejamento nos gastos efetuados nessa seara, bem

como consubstancia-se em diretriz expressa constante da NOB, no capítulo que versa sobre o financiamento da assistência social.

Complementarmente, a segunda variável ratifica os componentes de planejamento, previsibilidade e, principalmente, transparência nos gastos da assistência social, os quais tendem a ser mais presentes em administrações municipais que se dispõem a vincular percentual de seu orçamento para consecução de gastos na seara em tela.

Resumidamente, a dimensão Institucional e seus componentes estão discriminados no gráfico 2.

■ GRÁFICO 2: COMPONENTES DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL TAGCAS



Fonte: Elaboração própria.

Por seu turno, outra dimensão também contemplada pela TACGAS e de significativa relevância para a gestão de políticas consiste nos Recursos Humanos disponíveis.

Efetivamente, a quantidade e qualificação dos profissionais que lidam com as políticas e respondem pela sua operacionalização podem ser variáveis determinantes para o sucesso ou fracasso dessas políticas. Neste caso, devido ao amplo espectro do fenômeno a ser mensurado, optou-se por sua ramificação em duas subdimensões: instrução/escolaridade e vínculo empregatício/composição da força de trabalho.

O grau de escolaridade foi utilizado como aproximação para se representar as habilidades e tipos de expertise dos técnicos e indivíduos que atuam na área da assistência social nos municípios. Sua utilização na composição da TACGAS baseou-se no emprego de duas variáveis.

Em primeiro lugar, a escolaridade do titular do órgão gestor foi considerada em função de sua importância na determinação das habilidades do principal administrador na gestão da temática. A segunda variável selecionada refere-se ao grau de instrução do pessoal ocupado na área de assistência social, o qual, de forma análoga, subentende-se como indicativo poderoso para a mensuração da expertise dos técnicos e indivíduos envolvidos no trabalho e gestão da área. De fato, a relevância da formação em nível superior e de capacitação continuada dos profissionais da assistência social é reiteradamente destacada na NOB-RH do SUAS.

A segunda subdimensão dos Recursos Humanos, denominada de Vínculo/ Composição, presta-se tentativamente à mensuração do grau de comprometimento e rotatividade dos trabalhadores de assistência social em nível local, bem como seu adequado dimensionamento. Sua operacionalização assenta-se em dois indicadores.

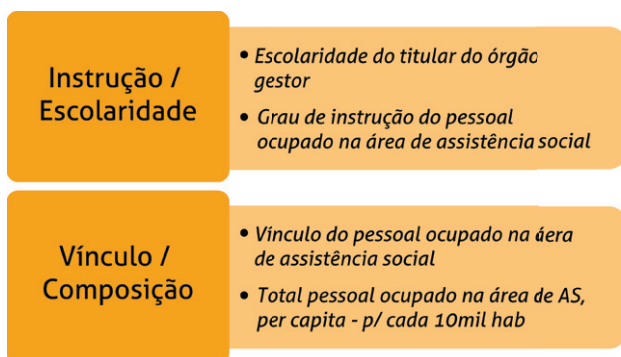
O indicador de vínculo do pessoal ocupado na área de assistência social mensura o percentual de funcionários celetistas e/ou estatutários ocupados nas atividades de campo. Quanto maior a proporção de funcionários contratados nessas modalidades, depreende-se que tende a ser menor o rodízio de trabalhadores atuantes nessa seara.

Efetivamente, a rotatividade de profissionais pode constituir grave problema para a gestão de políticas, uma vez que tende a comprometer a estabilidade de atendimentos, o acúmulo de conhecimentos e o planejamento de uma forma geral. Por conseguinte, espera-se que municípios que tenham maior proporção de funcionários com vínculos empregatícios mais estáveis, como os celetistas ou concursados, apresentem melhores resultados em termos de administração.

Essa percepção coaduna-se com o princípio norteador da NOB-RH do SUAS, a qual preceitua a formação progressiva de um maior número de servidores exclusivos para atuação na área de assistência social.

Nesse sentido, o segundo indicador também lida com uma proporção concernente ao dimensionamento da força de trabalho, por meio do número de funcionários da

■ GRÁFICO 3: COMPONENTES DA DIMENSÃO RECURSOS HUMANOS TACGAS



Fonte: Elaboração própria.

área para cada grupo de dez mil habitantes, denominada de total de pessoal ocupado na assistência social.

Essa proporção é relevante porque permite a comparação entre os municípios por meio de uma escala comum, consubstanciada no denominador de grupos de dez mil habitantes. Uma visão geral da dimensão Recursos Humanos é apresentada no esquema acima:

A última dimensão componente da TACGAS consiste nas Atividades para gestão do SUAS, que busca aferir a aderência das atividades desempenhadas nessa seara aos critérios de efetividade, eficiência e eficácia. Ao contrário das duas dimensões precedentes, pretende-se aqui mensurar a adequação não dos insumos, mas das atividades-meio perpetradas na

assistência social que sejam boas práticas de gestão.

Com esse intuito, fez-se uso de duas variáveis. A primeira, relativa à utilização de sistemas informatizados para gestão, monitoramento e avaliação, em função da percepção disseminada de que o uso de recursos tecnológicos como ferramenta de administração contribui para mais racionalidade, parametrização e celeridade na utilização de recursos, bem como potencializa a obtenção de resultados ótimos pelas políticas por meio de sua contínua revisão e aperfeiçoamento. Efetivamente, se as atividades de monitoramento e avaliação já constituem fatores relevantes nesse contexto, pode-se dizer que sua consecução por meio de recursos tecnológicos potencializa seus respectivos efeitos benéficos.

A segunda variável de operacionalização consiste no Monitoramento de serviços socioassistenciais mantidos em convênio com organizações/entidades da assistência social. De fato, pode-se constatar que a estruturação dos programas e serviços das políticas públicas ocorre, frequentemente, com a parceria de organizações e/ou entidades privadas que detêm expertise na área.

De forma geral, essas parcerias são benéficas para a área, seja em função do envolvimento dos contratados com a temática, seja em potenciais ganhos de sinergia na oferta de serviços. Contudo, de maneira a se garantir a transparência e responsabilidade na gestão pública, evidencia-se necessário o acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas por esses parceiros.

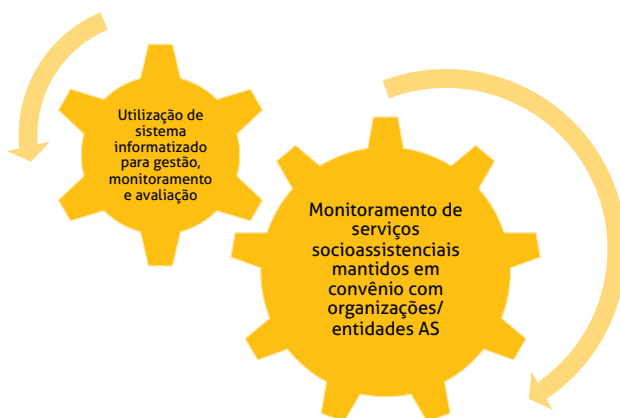
Destarte, supõe-se que municípios nos quais este acompanhamento é realizado tendem a apresentar melhores resultados de gestão, devido à racionalização dos gastos e à exigência de resultados

concretos. Uma vez mais, também a relevância desse componente da TACGAS, ou seja, do monitoramento dos serviços socioassistenciais e da utilização de ferramenta tecnológica para sua consecução, é reconhecida pela NOB/SUAS, a qual reserva uma seção exclusiva no capítulo de instrumentos de gestão para a "gestão da informação, monitoramento e avaliação".

Sinteticamente, o gráfico abaixo expõe um panorama da dimensão Atividades para Gestão do SUAS.

A análise empírica da combinação das várias subdimensões e variáveis constituintes da TACGAS levou à conformação de cinco perfis ou níveis de capacidade de gestão. Esses perfis são ordenados de forma crescente segundo seu grau de estruturação na seara da assistência social e apresentados no Quadro 1, cuja validação é discutida na seção seguinte.

■ GRÁFICO 4: COMPONENTES DA DIMENSÃO ATIVIDADES PARA GESTÃO DO SUAS – TACGAS



Fonte: Elaboração própria.

■ **QUADRO 1: NÍVEIS DE CAPACIDADE DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL, CONFORME TACGAS**

Dimensão	Subdimensão	Variáveis	Nível de Acesso	Nível Ascendente	Nível Intermediário	Nível Avançado	Nível Referencial
Institucional	Infraestrutura Física	Caracterização do órgão gestor	Não possui estrutura	Estrutura existente, mas não necessariamente exclusiva	Estrutura existente, mas não necessariamente exclusiva	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal exclusiva
	Legislação e Instrumentos de Gestão	Frequência do monit. do plano municipal	Não efetua	Não efetua	Anual	Semestral Bimestral	Semestral Mensal
		Uso do Cad. Único pelo órgão gestor	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
	Recursos Financeiros	Se o Fundo é uma unidade orçamentária	Não	Não	Sim	Sim	Sim
		Existência de def. legal de % do orçamento	Não	Não	Não	Não	Sim
	Recursos Humanos	Instrução / Escolaridade	Escolaridade do titular do órgão gestor	Ensino médio incompleto ou inferior	Ensino médio completo ou superior	Ensino superior completo	Ensino superior completo
% ponderado grau de instrução			Na média, ensino fundamental incompleto ou inferior	Na média, ensino fundamental completo	Na média, ensino médio incompleto	Na média, ensino médio incompleto	Na média, ensino médio completo
Vínculo / Composição		% funcs. estatutários/celetistas	Abaixo de 10%	Acima de 10% (> 100 mil hab.) e acima de 15% (< 100 mil hab.)	Acima de 15% (> 100 mil hab.) e acima de 20% (< 100 mil hab.)	Acima de 20% (> 100 mil hab.) e acima de 25% (< 100 mil hab.)	Acima de 25% (> 100 mil hab.) e acima de 30% (< 100 mil hab.)
		% funcs. ocupados na assistência social (per capita 10 mil hab.)	Abaixo de 1 (> 100 mil hab.) e abaixo de 4 (< 100 mil hab.)	Acima de 1 (> 100 mil hab.) e acima de 4 (< 100 mil hab.)	Acima de 2 (> 100 mil hab.) e acima de 6 (< 100 mil hab.)	Acima de 3 (> 100 mil hab.) e acima de 8 (< 100 mil hab.)	Acima de 4 (> 100 mil hab.) e acima de 10 (< 100 mil hab.)
Atividades para Gestão do SUAS		Utilização de SI para gestão, monitoramento e avaliação	Não	Não	Não	Sim	Sim
		Monit. convênios com org./ent.	Não	Não	Não	Sim	Sim

Fonte dados: IBGE Munic 2005/2009 - Suplemento AS

Caracterização Empírica e Validação da TACGAS

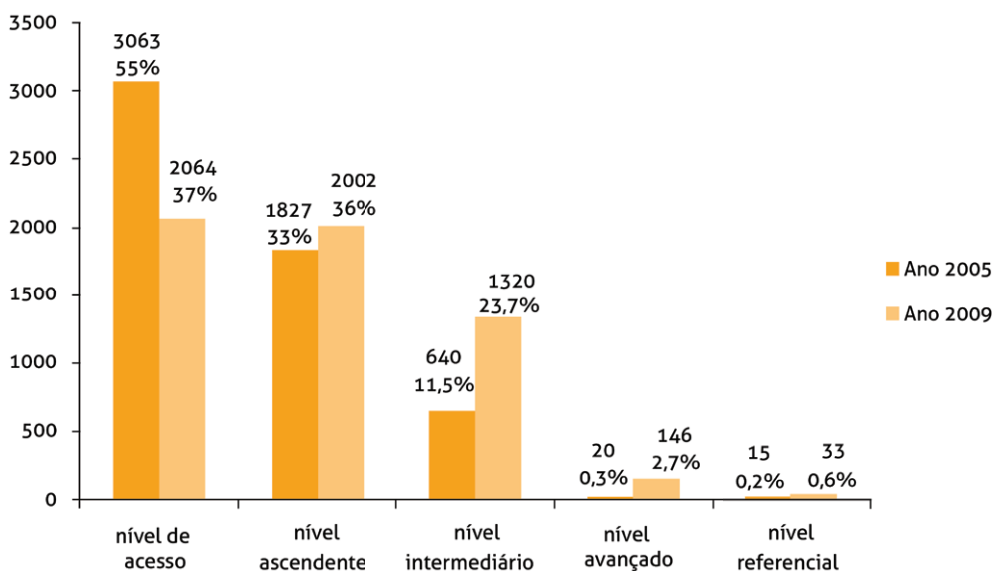
Subsequentemente à formulação da tipologia em si, o passo seguinte elementar era contrapor-la à evolução recente do setor da assistência social e, em particular, à oferta de serviços socioassistenciais, a fim de aferir sua efetiva consistência no encadernamento teórico de que maior capacidade de gestão deveria colaborar para viabilizar o aumento da escala e a diversificação da gama de serviços disponibilizados na seara da assistência social.

Ao se adotar o critério da TACGAS para classificação dos municípios, observa-se que, para 2005 e 2009, existe uma concentra-

ção de municípios nos perfis de acesso e ascendente, mas com uma clara melhoria no período. Há redução da participação dos municípios do perfil 1 de mais de 50% para 37%, e com a duplicação das localidades enquadradas no perfil 3, que de 11,5% passaram a representar 23,7% do total.

Na média, em 2005 os municípios estavam a meio caminho entre os níveis de acesso e ascendente, enquanto que em 2009 já alcançavam o nível ascendente. Nos níveis superiores também houve melhora, mas ainda representam um pequeno percentual do total de municípios brasileiros.

■ GRÁFICO 5: QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR CATEGORIA DA TACGAS, POR ANO



Fonte: IBGE, Munic 2005 / 2009

Esses resultados são consistentes quando analisados em perspectiva histórica se considerarmos que, em 2005, a assistência social como política pública sistêmica, consubstanciada no SUAS e no bojo do reconhecimento do acesso aos serviços organizados no âmbito desse sistema como direitos sociais, encontrava-se em fase de estruturação, uma vez que a própria PNAS fora promulgada no ano anterior e a NOB/SUAS seria aprovada em 2005.

Por outro lado, em 2009 o SUAS avançou a ponto de se encontrarem em curso os censos de suas duas unidades fundamentais, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS). Também foi aprovada naquele ano a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O SUAS já abarcava então mais de cinco mil CRAS e mil CREAS, distribuídos em praticamente todo o território nacional, com diferentes serviços estruturados nos dois níveis de proteção social – básica e especial. Esses serviços são financiados na modalidade inaugurada na assistência social com o SUAS, de transferência de recursos fundo a fundo, sendo muito mais ágil e consistente do que a lógica anterior de repasses via convênios.

De fato, esse avanço foi generalizado e constatado em todas as dimensões abarcadas pela TACGAS, com exceção somente da subdimensão recursos financeiros, a qual registrou decréscimo em sua pontuação. Em particular, esta deterioração deveu-se fundamentalmente à redução de quase 60%, ou de 2.807 para 1.258 municípios que declararam não possuir vinculação legal no orçamento municipal para a área de assistência social. Como o período de 2005 a 2009 coincide com a grande expansão dos investimentos federais para a criação e consolidação do SUAS, por meio dos pisos de proteção social básica e especial custeados via Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), esta piora no comprometimento local de recursos pode indicar um efeito *crowding out* ou substitutivo imprevisto entre recursos federais aportados e esforço orçamentário local na seara da assistência social.

No que concerne ao pressuposto de que a capacidade de gestão deve afetar a oferta de serviços, pode-se inicialmente verificar se realmente existe determinada correlação entre os níveis da TACGAS e o potencial de oferta de serviços socioassistenciais e ações correlatas.

De fato, como revelam os gráficos seguintes, quanto melhor a capacidade de gestão em assistência social, maior é o percentual de oferta de serviços. Este resultado se mantém independentemente da caracterização dos serviços, se pertencentes à Proteção Social Básica, Especial ou de caráter geral, conforme três gráficos anteriores, e é aderente aos propósitos da TACGAS, ao denotar uma substancial influência da capacidade de gestão na disponibilização e prestação efetiva de uma ampla gama de serviços socioassistenciais. Somente no caso da operação do Cadastro Único pela gestão municipal, constata-se uma relativa constância em sua oferta pelos vários perfis de gestão, motivada pela sua quase universalização já àquela época⁵, o que inclusive reduziu o poder de discriminação dessa variável.

Ao se analisar os serviços de maior complexidade relativa, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), dentre outros, constata-se que sua oferta se intensifica à medida que o nível de gestão conforme a TACGAS aumenta. Isso sugere forte correlação entre a qualidade da estrutura para gestão da assistência social e a potencialidade de oferta de serviços de maior complexidade.

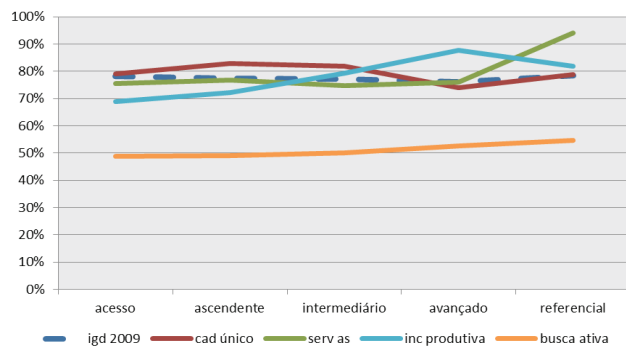
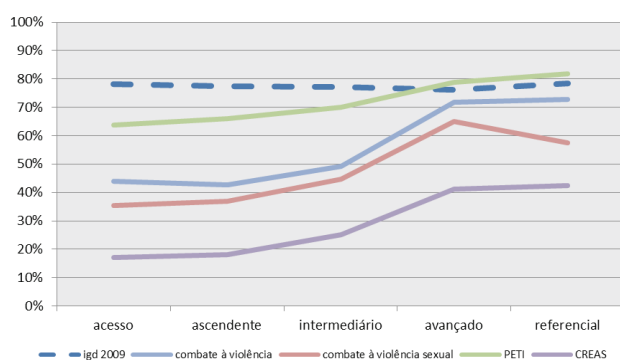
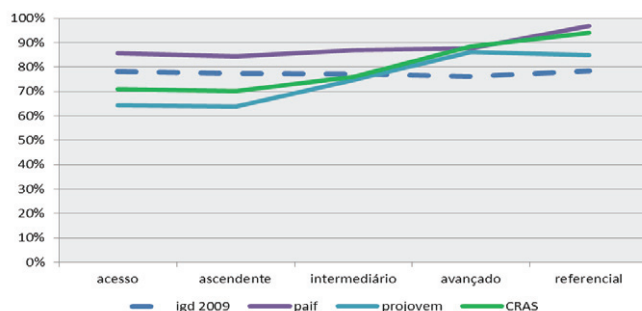
O cotejamento da TACGAS com o Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social (IDCRAS) parece também validar a proposta metodológica

aqui apresentada. O IDCRAS tem sido adotado como ferramenta de auxílio para os processos de produção e implementação de políticas públicas na área social, em especial no âmbito da proteção social básica. Grosso modo, este é um indicador sintético que avalia os CRAS dos municípios brasileiros, atribuindo-lhes uma pontuação em função de dimensões de análise específicas⁶. Há nítida correlação entre a evolução do IDCRAS e o comportamento da TACGAS. Nos municípios enquadrados nos dois primeiros perfis, em média seus respectivos CRAS situam-se nos estágios 4 e 5 dentre os 10 estágios de desenvolvimento destas unidades medidos pelo IDCRAS. Por seu turno, os CRAS situados em municípios de perfil avançado ou referencial alcançaram respectivamente, em média, os estágios 6 e 7 do IDCRAS.

Em suma, na análise de perfis progressivamente melhores de gestão municipal, constata-se em nível local uma presença cada vez maior e de melhor qualidade deste equipamento crucial para a assistência social que é o CRAS.

Essa correlação afigura-se relevante porque denota a influência potencial da capacidade de gestão não “somente” na gama e escala de serviços socioassistenciais ofertados, mas também na própria qualidade destes serviços ou, ao menos, na estruturação adequada de insumos e atividades para sua consecução.

■ **GRÁFICO 6: PERCENTUAL DE OFERTA DE SERVIÇOS E UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA, POR NÍVEL TACGAS – 2009 (%)**

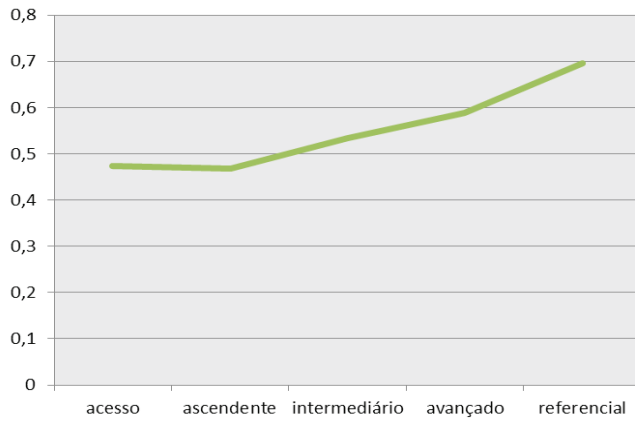


Fonte: Elaboração própria e IBGE, Munic 2009.

5 De acordo com a MUNIC AS 2009, 5.365 municípios já operavam o Cadastro Único naquele ano, dentre os 5.565 municípios brasileiros, ou 96,4% do total.

6 Para mais detalhes sobre o IDCRAS, especialmente sua composição, dimensões e construção, vide "Monitoramento SUAS: censo CRAS 2008". Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

■ **GRÁFICO 7: PONTUAÇÃO IDCRAJ AJUSTADO (2009) POR PERFIL DE GESTÃO TACGAS – 2009**



Fonte: Elaboração própria.

Considerações Finais

Este trabalho objetivou delinear uma nova tipologia para mensuração da capacidade de gestão municipal em assistência social no País. Os resultados revelaram-se condiscentes com o preconizado nos âmbitos técnico e acadêmico especializados, ao explicitar uma significativa correlação entre capacidade de gestão e oferta de serviços socioassistenciais. Destarte, investimentos destinados especificamente à melhoria da gestão, bem como sua consideração explícita no desenho e na implantação de políticas podem elevar consideravelmente a eficácia e efetividade dessas últimas.

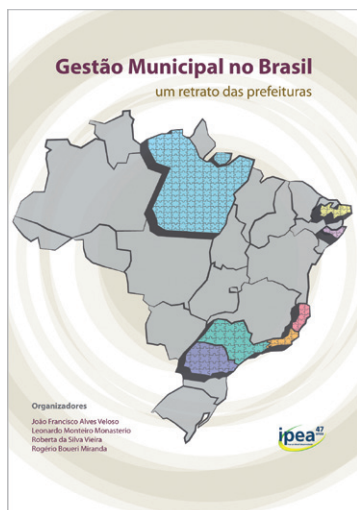
Contudo, faz-se necessário enfatizar dois aspectos para o correto emprego da tipologia em questão. Em primeiro lugar, a forte interação entre gestão e disponibilização de serviços na seara da assistência social não exime a concorrência de outros fatores para a prestação destes serviços, inclusive de caráter geral, como nível de atividade econômica e infraes-

trutura básica municipal, por exemplo. Secundariamente, o sentido de causalidade não está estabelecido, e a própria demanda por serviços pode ensejar o estabelecimento, ainda que precário, de serviços para seu atendimento, que por seu turno demandam ou estimulam o aperfeiçoamento da gestão, em um processo de interações mútuas.

Não obstante, ao fim e ao cabo a TACGAS mostrou-se consistente temporalmente, corroborando a importância das políticas desenvolvidas nos últimos anos no campo da assistência social. De fato, ao correlacionar-se forte e positivamente com a oferta de serviços, bem como abarcar diversos fatores preconizados pelo arcabouço normativo da assistência social, a TACGAS pode efetivamente subsidiar o direcionamento e a priorização da ação governamental, em especial na seleção de municípios para envidamento prioritário de esforços para a erradicação da miséria.

Resenha

Gestão Municipal no Brasil: Um Retrato das Prefeituras



VELOSO, João FRANCISCO ALVES ET AL. (ORGS.). GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL: UM RETRATO DAS PREFEITURAS. BRASÍLIA: IPEA, 2011. 303 PP.

A partir da redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos na Constituição Federal (CF) de 1988, o livro *Gestão Municipal no Brasil: Um Retrato das Prefeituras*, publicado em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), revela nuances temáticas da gestão municipal no Brasil.

A publicação é resultado de um projeto de pesquisa iniciado em 2009, que teve a coordenação realizada em dois níveis: nacional, pelo Ipea, e estadual, pelas instituições integrantes da rede¹.

O objetivo geral da pesquisa foi realizar um diagnóstico da atual gestão pública municipal brasileira para avaliar o seu nível de qualificação e identificar os principais entraves ao seu fortalecimento institucional, com o intuito de oferecer um retrato das prefeituras pesquisadas sob as perspectivas das gestões financeira, de capital e infraestrutura, de pessoas e de Tecnologia da Informação (TI).

A publicação está organizada em sete capítulos. O primeiro apresenta a descrição do projeto, da metodologia de trabalho em rede e os resultados gerais da pesquisa. Descreve como foi realizada a seleção dos municípios pesquisados, que se deu por amostragem aleatória estratificada e estratos certos, utilizando o cruzamento das variáveis

municipais do Produto Interno Bruto (PIB) per capita e da população. Os municípios foram agrupados em três faixas populacionais: pequenos (com até 20 mil habitantes), médios (de 20 mil a 100 mil habitantes) e grandes (com mais de 100 mil habitantes).

Os capítulos seguintes tratam dos resultados referentes às gestões financeira, de capital e infraestrutura, de pessoas e de TI nos estados do Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Alagoas e Pará. Em cada capítulo, reflete-se sobre perspectivas e questões que necessitam ser aprofundadas.

A pesquisa investigou processos que envolvem o provimento de bens e serviços públicos e não o resultado destes, pois o objetivo do trabalho não foi avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública.

A metodologia da pesquisa baseou-se nos conceitos e na estrutura do modelo *Government Performance Project* (GPP)², que propõe a avaliação das gestões financeira, de pessoas, da tecnologia da informação, de capital e de resultados, considerando que tais eixos, encontrados em qualquer nível de governo, são a base para o bom desempenho da gestão pública.

Neste contexto, merece destaque a definição de Ingraham (2007, apud IPEA, 2011), que apresenta a capacidade de gestão pública como a habilidade das administrações de cumprir com suas responsabilidades em um governo democrático, em que se deve: 1) utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para objetivos desejados; 2) gerir programas e pessoas de forma eficiente; e 3) avaliar se os objetivos estão sendo alcançados.

1 São elas: Alagoas – Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento do Estado de Alagoas (Seplan/AL); Espírito Santo – Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); Pará – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp); Paraíba – Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (Ideme); Paraná – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); Rio de Janeiro – Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj); e São Paulo – Fundação Prefeito Faria Lima, Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam).

2 O GPP foi o modelo de análise do sistema de gestão do governo dos Estados Unidos em todos os níveis de atuação, aplicado pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs – Syracuse University, durante o período de seis anos.

Na avaliação dos autores, os resultados obtidos indicam que administrar recursos financeiros, pessoas e ativos físicos é responsabilidade fundamental tanto para administrações de grandes municípios quanto de pequenos. Mostram também que a gestão da TI, a mais recente nas atividades administrativas, é crucial para promover mais eficiência e qualidade da gestão. E ressaltam pontos de convergência em aspectos preocupantes, que merecem destaque.

A gestão financeira é uma área tradicionalmente estruturada nas prefeituras, com posição de destaque no organograma em quase todos os municípios. Sendo assim, é uma área institucionalizada e os servidores são, na maioria, efetivos. De acordo com os autores, essas características possibilitam mais estabilidade, continuidade das atividades, mesmo em períodos de mudanças política e administrativa, o que requer capacidade de gestão.

Nota-se que a pesquisa confirmou a forte dependência dos municípios em relação aos repasses federais e estaduais. Constatou-se que é necessário aprimorar a base própria de recursos, visando conferir mais autonomia fiscal, iniciando-se pelos municípios de grande porte.

Em relação à gestão de capital e infraestrutura, observa-se nos vários capítulos a inexistência de uma área única que concentre a atividade nos municípios. Em geral, na arquitetura institucional brasileira, as atribuições desse eixo encontram-se dispersas em várias áreas: planejamento, finanças, compras, administração, serviços urbanos ou obras.

A área de gestão de pessoas não goza de posição estratégica nos municípios e suas atribuições restringem-se à emissão da folha de pagamento. Muitas vezes, está situada em órgão de segundo escalão, subordinada à área de administração, e não se percebe a existência de planejamento da gestão de pessoas. Há ausência de cultura e rotina institucionais voltadas à capacitação e qualificação dos servidores municipais.

Para os autores, os dados revelam que poucas prefeituras pesquisadas atuam na avaliação do desempenho, com contratações e remuneração variável aos servidores. Tampouco há o estabelecimento de carreiras estratégicas. As ações relacionadas à participação, valorização e medição da satisfação dos servidores municipais são, ainda, embrionárias.

Outra importante consideração é relativa à área de gestão de TI. Não ocupa papel de destaque no organograma municipal e, na maioria das vezes, está subordinada a outra secretaria ou setor. Em alguns municípios, está vinculada diretamente à chefia do Executivo. Conta com poucos servidores efetivos e apresenta o maior nível de escolaridade das áreas analisadas. Transita entre todas as outras áreas da prefeitura. Ainda longe de uma integração satisfatória, é vista com respeito pelas diversas áreas da prefeitura e tem trazido avanços à administração, em termos de melhoria da produtividade e da qualidade dos serviços prestados.

Os autores observam que os instrumentos e as ferramentas de TI vêm sendo incorporados de forma gradual às práticas das administrações, seja pelo investimento que

requerem, seja por desconhecimento de seu potencial. Porém, ainda há longo caminho para o desenvolvimento de estratégias que viabilizam um incremento na oferta e na disseminação de serviços on-line à população, principalmente nos pequenos e médios municípios.

Vale destacar aqui outras questões abordadas na pesquisa e enfatizadas na publicação. A terceirização é uma delas e, muitas vezes, é utilizada de forma indiscriminada, inclusive em atividades estratégicas. Segundo os autores, é imprescindível o acompanhamento e o controle dos serviços terceirizados para avaliar suas vantagens e, eventualmente, ter elementos para tomar medidas à sua adequação.

Pelo que afirmam os autores, a terceirização de atividades, por órgãos da Administração Pública, deve considerar os objetivos institucionais, sob o risco de perder a identidade pública e não atingir resultados satisfatórios. Nesse sentido, tais atividades estratégicas e exclusivas de Estado, em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, devem ser desenvolvidas pela própria prefeitura. São aquelas inerentes ao Poder Público e indelegáveis a terceiros, entre as quais se destacam o planejamento, a formulação de políticas públicas, a cobrança e a fiscalização de tributos, o exercício do poder de polícia, o serviço de trânsito e o controle do meio ambiente.

Segundo o que é relatado no livro, há poucas prefeituras com instrumentos efetivos de controle sobre a terceirização. A maior parte dos municípios não possui mecanismos que permitam o acompanhamento sistemático e efetivo da quantidade e da qualidade dos serviços contratados. Essa constatação é preocupante e incita a realização de novas investigações para detalhar a situação, buscando também compreender as motivações da terceirização e sua possível relação com gastos de pessoal e processo licitatório.

Outra questão analisada diz respeito ao planejamento, que necessita ser aprimorado. É enfatizado que merece atenção na gestão financeira o processo orçamentário, em particular o Plano Plurianual (PPA), que é elaborado por todos os municípios da amostra pesquisada, demonstrando a sua institucionalização e utilização pelas gestões municipais. Foi observado que, em grande parte dos municípios, o PPA, como instrumento de planejamento estratégico, deixa muito a desejar. Muitas vezes é a soma de quatro orçamentos anuais, cujas previsões são estimativas baseadas em séries históricas.

Dado que os autores observaram uma tendência de maior institucionalização e profissionalização da gestão municipal, salta aos olhos, contraditoriamente, o fato de predominarem, na definição de prioridades, as decisões tomadas pelo prefeito. A forma pela qual essas duas lógicas se co-

adunam continua sendo uma questão em aberto, portanto, exposta à investigação, tanto das causas como dos efeitos.

Os dados da pesquisa mostram que as questões relativas à participação e ao controle social contam com mecanismos previstos na legislação, já institucionalizados nas administrações municipais. A população é chamada a participar da elaboração dos planos e das peças orçamentárias, por meio de audiências públicas e dos conselhos setoriais; há a obrigatoriedade de divulgar relatórios periódicos de gestão e da execução orçamentária; e está prevista a produção de relatórios simplificados e a divulgação eletrônica das informações.

Os dados apontam que a maioria dos municípios acatam as determinações legais. Entretanto, os instrumentos utilizados contam com fraca participação popular e controle social. Muitas vezes, trata-se de cumprimento formal, que não promove os processos desejáveis de participação da comunidade. Logo, é necessário estabelecer parâmetros bem definidos, assim como de maior controle, acerca do grau de efetiva participação social, para além do atendimento a requisitos de caráter formal.

O estudo levantou também que as exigências legais, comuns a todos os municípios e seguidas pela maioria deles, não consideram as diferentes realidades, a complexidade dos problemas, as ferramentas disponíveis e a capacidade de resposta dos diversos portes populacionais. Mesmo afinadas com a perspectiva de planejamento e transparência na execução das tarefas públicas, essas obrigações, apesar de representarem avanços, podem apresentar

efeitos perversos quando implicam volume de trabalho incompatível com a estrutura de diversas prefeituras, em especial dos municípios de pequeno porte.

Observou-se também o uso ainda limitado de instrumentos de cooperação entre os municípios (consórcios, associações, etc.). As parcerias intermunicipais surgem como alternativas para viabilizar coletivamente os serviços e poderiam auxiliar na racionalização das atividades e na organização das administrações municipais, contribuindo para a melhoria da gestão.

A publicação, além de contribuir para uma melhor compreensão do atual estado da administração pública municipal, fornece dados para readequar ou criar programas estaduais e federais. Os governos estaduais e federal podem assumir a responsabilidade de ações de assessoria, consultoria e capacitação técnica para auxiliar as administrações municipais no desenvolvimento de instrumentos que orientem a ação para resultados, levando-se em conta os diferentes recursos disponíveis nas prefeituras.

Em seu conjunto, a publicação contribui com a discussão sobre capacidade institucional de gestão e levanta questões que necessitam ser aprofundadas para promover políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas. Entretanto, não esgota todo o repertório possível para a discussão sobre a capacidade de gestão dos municípios. É necessário disseminar informações e instrumentos, bem como ampliar a capacidade de reflexão sobre a melhoria da gestão por meio de debates, seminários e oficinas, e o desenvolvimento de instrumentos que orientem a ação municipal.

Resumo de dissertação

Microcrédito Produtivo: características do acesso pelos Empreendimentos Econômicos Solidários

Esta dissertação tem por objetivo analisar as características do acesso ao microcrédito produtivo pelos Empreendimentos Econômicos Solidários brasileiros sob a ótica da demanda, buscando destacar as dificuldades de acesso ao crédito produtivo enfrentadas por essas organizações socioeconômicas coletivas de trabalhadores. Para tanto, a pesquisa é composta por uma parte teórica e outra empírica. A parte teórica compreende a revisão da literatura acerca da origem da metodologia do microcrédito produtivo, dos aspectos que a compõem e também acerca do contexto no qual se originaram os Empreendimentos Econômicos Solidários no Brasil, bem como das características que os tornam parte do público demandante do microcrédito produtivo. Embora re-

presente um dos instrumentos da política pública nacional de apoio às formas alternativas de geração de trabalho e renda, a parte empírica desta pesquisa, a análise dos dados do Sistema de Informações em Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SIES/MTE), demonstra que mesmo dispondo de um marco regulatório e de recursos disponíveis, o microcrédito produtivo no país encontra-se em estágio pouco avançado, num organograma institucional de práticas não padronizadas e pouco articuladas que tendem a repetir aspectos característicos do sistema de crédito tradicional que dificultam ou mesmo impedem o acesso ao crédito produtivo pelos microempreendedores de renda baixa, como os Empreendimentos Econômicos Solidários.

Autora: Anna Paula Gonçalves da Silva

Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Salet Ferreira Novellino (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

Microcrédito produtivo; Economia solidária; SIES/MTE; Trabalho e Renda.

Resumo de dissertação

Política pública de enfrentamento à pobreza: limites e possibilidades dos programas de transferências de renda condicionada no Brasil

Este estudo busca contribuir com o debate em torno da adoção de um critério multidimensional para selecionar as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, partindo do pressuposto de que a pobreza é um conceito com múltiplas dimensões, portanto que não se fundamenta apenas na falta de renda.

Para isso, no primeiro capítulo, são analisadas as características dos atuais programas de transferência de renda condicionada existentes na América Latina e no Caribe. No segundo, o objetivo é compreender as características do Programa Bolsa Família, considerando o histórico do desenvolvimento dos

mecanismos de transferência de renda no Brasil. Por fim, no último capítulo, é elaborado o indicador multidimensional de qualidade de vida, proposto por Barros, Carvalho e Mendonça (2009), por meio dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. É feita, com ele, a seleção das famílias registradas no Cadastro Único e é comparado o seu resultado de seleção com o produzido pelo atual critério de seleção, a renda familiar *per capita*. Assim, pretende-se demonstrar, com este exercício, que é possível produzir um indicador sintético multidimensional a partir de dados que o próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome já possui.

Autor: Jimmy Medeiros

Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a.
Lavínia Davis Rangel
Pessanha (ENCE/IBGE)

Co-Orientadora: Prof^a.
Dr^a. Sonoe Sugahara
Pinheiro (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

Transferência de renda; Programa Bolsa Família; Cadastro Único; Indicador multidimensional.

Resumo de dissertação

Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem: Análise da Implementação na cidade do Rio de Janeiro

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) é implementado a partir de 2005 e representa um ponto de inflexão nas ações governamentais destinadas aos jovens, ao se tornar o primeiro programa formatado a partir da lógica dos direitos das juventudes, que objetivou proporcionar a jovens de 18 a 24 anos a conclusão do ensino fundamental, com iniciação à qualificação para o trabalho e à participação social. A dissertação sistematiza o desenho nacional do programa e sua implementação na cidade do Rio de Janeiro. São identificados os aspectos da discussão sobre juventude presentes na proposta do ProJovem e de que forma eles são trabalhados no Projeto Pedagógico Integrado. O exemplo da cidade do Rio de Janeiro é trazido à tona e são discutidas as principais distinções entre o planejado no desenho nacional e o concretizado na realidade municipal, com atenção especial à decisão pela execução por meio de Organizações Não-Governamentais (ONG). Discute-se o sistema de monitoramento e avaliação (SMA) do ProJovem, sua estruturação, seus limites e suas possibilidades. O trabalho utiliza Microdados dispo-

nibilizados pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) referentes ao Sistema para Controle e Administração Escolar (SisLAME) para analisar os resultados de permanência e evasão no ProJovem da cidade do Rio de Janeiro. São empregadas as técnicas de Árvore de Decisão (Tree Analysis), de Análise de Sobrevida Kaplan-Meier e um Modelo de Equações Estruturais para Análise de Caminho (Path Analysis) com técnica de Mínimos Quadrados Parciais (Partial Least Squares). A dissertação conclui que o programa representou avanços importantes rumo a uma política de juventude garantidora de direitos. No entanto, a iniciativa de estabelecer um sistema de avaliação que cobrisse todas as fases do programa, apesar de louvável, não foi implementada da forma mais adequada, havendo sérias limitações quanto ao uso dos dados. Ainda assim, o trabalho consegue apontar indícios de que orientações pedagógicas e administrativas distintas no contexto do programa, relacionadas ao vínculo institucional, podem gerar resultados de permanência diferentes dos jovens.

Autor: Frederico Bertholini Santos Rodrigues

Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Suzana Marta Cavenaghi (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); Rio de Janeiro; Projeto Pedagógico Integrado.

Resumo de dissertação

Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro

Autora: Gabrielle Alves
Palermo Cavalcante

Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a.
Maria Salet Ferreira Novelli-
no (ENCE/IBGE)

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

PALAVRAS-CHAVE:

Desempenho escolar;
Matemática; Ensino
Fundamental; Escolas
Públicas Municipais;
Rio de Janeiro; Prova
Brasil 2007.

Para ampliar a qualidade do Sistema Educacional Brasileiro, bem como das políticas voltadas para a melhoria das escolas e para o funcionamento das redes públicas de ensino, no âmbito dos estados e municípios, é necessário conhecer a sua realidade. Neste sentido, o presente estudo está inserido na linha dos trabalhos que buscam conhecer esta realidade escolar a partir da identificação de variáveis que impactam os resultados escolares, em particular, o desempenho dos alunos.

Os fatores que influenciam a proficiência são múltiplos e complexos, e contemplam dinâmicas que atuam em diferentes níveis, desde o mais elementar, das características socioeconômicas e culturais dos indivíduos e de suas famílias, passando pelas dinâmicas que ocorrem nas salas de aula, entre professores e alunos, e por características estruturais da escola. Alunos e responsáveis, funcionários, diretores e professores das instituições de ensino são alguns dos atores relevantes para a explicação de maiores ou menores rendimentos escolares.

Mais especificamente, o objetivo da presente dissertação foi analisar os possíveis fatores que influenciam o desempenho escolar dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental nas escolas públicas municipais da cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, foram utilizados Modelos Hierárquicos com três níveis, que permitiram avaliar os efeitos de variáveis socioeconômicas e culturais, dos contextos familiares dos alunos, de práticas pedagógicas e de estilos de ensinar dos docentes, e ainda de políticas educacionais, aspectos da gestão e características das escolas. O estudo teve como fonte principal os dados da Prova Brasil 2007.

O exercício de organização conceitual de diferentes indicadores a partir de categorias analíticas distintas para alunos, turmas e escolas, e o teste sistemático de um grande número de variáveis que apareceram na literatura da pesquisa educacional tiveram como resultado um quadro amplo, no qual se confirmou a importância de algumas variáveis já consensuais entre os pesquisadores e profissionais da área, sendo também apontadas novas variáveis e indicadores.

Resumo de dissertação

Penas alternativas: um estudo acerca da execução das penas restritivas de direito no Rio de Janeiro (1994-2009)

O presente trabalho busca analisar a pena restritiva de direito, em especial a pena alternativa (Lei nº 9.714/98), que tem sido apontada como uma das respostas ao problema do crescimento do encarceramento diante da deficiência do sistema penitenciário, para aquelas pessoas que cometeram crimes considerados de leve e médio potencial ofensivo e que, deste modo, não precisam ser privadas de sua liberdade.

Neste sentido, apresenta o resultado da pesquisa realizada a partir do levantamento de dados registrados no Sistema de Controle de Penas (SCP) com processos que obtiveram a pena restritiva de direito no período de 1994 a 2009, a cargo da

Vara de Execuções Penais do Rio de Janeiro. A pesquisa busca traçar o perfil dessas pessoas no sentido de compreender a quem tem se destinado a pena alternativa, delineando as características do indivíduo apenado por essa modalidade de sanção e identificando os tipos de delitos mais comuns. Apresenta também entrevistas com operadores do sistema penal que trabalham nesta área e com a equipe que compõe o Departamento de Penas e Medidas Alternativas do Rio de Janeiro (DPMA), com informações a respeito do cumprimento dessas penas, bem como das formas de monitoramento e fiscalização e do fluxo de sua execução, no intuito de conhecer as representações acerca das penas alternativas.

Autor: Wilson Santos de Vasconcelos Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Moema de Poli Teixeira (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

Pena alternativa; Sistema de Controle de Penas (SCP); Rio de Janeiro; Sistema penitenciário.

AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS SOCIAIS

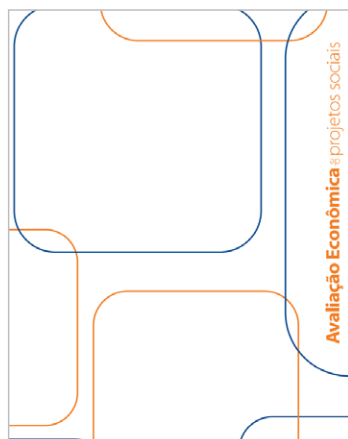
Organizador: Naércio Menezes Filho
Autores: Betânia Peixoto, Cristine C. de Xavier Pinto, Lycia Lima, Miguel Nathan Foguel, Ricardo Paes de Barros

A avaliação econômica de projetos sociais tratada por alguns dos maiores especialistas sobre o tema no país. O livro estimula a realização de avaliações de impacto, para que possamos conhecer e replicar os projetos sociais e políticas públicas com maior retorno econômico, de forma a gerar o máximo de valor para a sociedade.

EDITORA: DINÂMICA GRÁFICA E EDITORA

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://WWW.FUNDACAOITAUSOCIAL.ORG.BR/_ARQUIVOSESTATICOS/FIS/PDF/LIVRO_AV_ECON_AJUSTE.PDF](http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/PDF/LIVRO_AV_ECON_AJUSTE.PDF)



162

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA EVALUACIÓN PARA LA ACCIÓN: OBTENIENDO RESPUESTAS SUCINTAS A LAS PREGUNTAS MÁS IMPORTANTES

Autora: E. Jane Davidson
Tradutor: Pablo Rodriguez-Billella

Este minilivro, fácil de ler e informativo, oferece uma visão geral dos seis elementos essenciais da Avaliação para a Ação, tal como desenvolve em suas oficinas de capacitação a Dra. Jane Davidson. O livro foi elaborado para aqueles que se sentem frustrados com a postura corrente de algumas organizações que pensam que tudo o que se deve fazer numa avaliação é escolher alguns indicadores e medi-los. Trata-se de um guia conciso para ter respostas claras, bem arrazoadas e interessantes para as perguntas mais importantes, evitando a perda de foco causada pela profusão de indicadores, medidas e métodos de análise. O livro traz um aconselhamento para a elaboração de informes concisos e diretos, sem cair na armadilha de simplificação excessiva.

EDITORA: REAL EVALUATION



CONTEXTO E PRÁTICA DA AVALIAÇÃO DE INICIATIVAS SOCIAIS NO BRASIL: TEMAS ATUAIS

Organizadora: Martina Rillo Otero

A avaliação de projetos e programas sociais no Brasil cruzou a fronteira dos discursos para encontrar o chão das práticas, sendo ampliadas as experiências e também as exigências para sua condução. A necessidade de espaços de formação e aprendizagem sobre o tema é imperativa.

Este livro vem ocupar essa lacuna, trazendo um conjunto de artigos que abordam temas centrais para o desenvolvimento da avaliação no Brasil, escolhidos de acordo com a experiência do Instituto Fonte e dos estudos que este realizou ao longo dos últimos anos.

O livro aborda uma questão fundamental para o contexto das iniciativas so-

ciais brasileiras depois de vinte anos de intensa movimentação nessa área: as formas de mensurar e avaliar resultados. Destinado a gestores de iniciativas sociais, estudantes, avaliadores ou interessados pelo tema, o livro traz análises sobre conceitos básicos no campo da avaliação e exemplos práticos sobre sua aplicação.

Indicadores, causalidade, sistematização, avaliação interna e externa, desenvolvimento organizacional, aprendizagem, condução de avaliações – tudo está aqui contemplado. Esses temas são abordados por autores brasileiros, que escrevem textos voltados para a nossa realidade.



EDITORA: PEIRÓPOLIS
ISBN: 9788575962619

HOW TO DESIGN AND MANAGE EQUITY-FOCUSED EVALUATIONS

Organizador: Marco Segone (UNICEF)

Este guia começa por definir equidade, por que equidade é importante e tão urgente agora. Em seguida, ele esclarece o que é uma avaliação focada em equidade, explicando o seu propósito e os potenciais desafios na sua promoção e implementação. A segunda parte do guia explica como gerenciar avaliações com foco em equidade, apresentando as principais questões a levar em conta durante a preparação das avaliações e o desenvolvimento dos Termos de Referência, incluindo a apresentação de potenciais questões avaliativas com foco em equidade; como desenhar a avaliação e selecionar métodos adequados para a coleta de dados; e, por fim, como assegurar o seu uso. O documento também aborda como conduzir avaliações focadas em equidade sob as restrições do mundo real. Além disso, oito estudos de caso estão incluídos para ilustrar como as avaliações apoiadas pela UNICEF têm endereçado as questões com foco em equidade.

EDITORA: UNICEF

[HTTP://WWW.MYMANDE.ORG/CONTENT/HOW-DESIGN-AND-MANAGE-EQUITY-FOCUSED-EVALUATIONS](http://www.mymande.org/content/how-design-and-manage-equity-focused-evaluations)



TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL

Sônia Rocha

Este livro apresenta a história dos programas de transferências de renda no Brasil dos anos 1970 até os dias de hoje. Sônia Rocha fornece medidas de tamanho, abrangência, focalização e custo desses programas assistenciais no Brasil para embasar a descrição dos fatos e conclusões apresentadas. O texto, organizado em oito capítulos, segue cronologicamente a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil. De início trata do contexto e das motivações que levaram à implantação, na década de 1970, de um programa de transferência de renda no âmbito da Previdência Social, passando em seguida à criação nos anos noventa dos “novos” programas, que desembocam no Bolsa Família em 2003. Descreve a expansão e consolidação do Bolsa Família desde então, para concluir com uma discussão sobre os desafios do atual governo empossado em janeiro de 2011, especificamente no que tange à proposta de eliminar a pobreza extrema até o final do seu mandato em 2014.

EDITORA: CAMPUS

ISBN: 8535271325



EVALUATION FOR EQUITABLE DEVELOPMENT RESULTS

Organizador: Marco Segone (UNICEF)

Esta publicação pretende contribuir para o debate internacional sobre a forma como a função de avaliação pode auxiliar a alcançar resultados equitativos de desenvolvimento por meio da conceituação, concepção, execução e utilização de avaliações com foco em direitos humanos e equidade.

Esta contribuição dá-se pela oferta de uma gama de colaborações de especialistas seniores de instituições que lidam com desenvolvimento internacional e avaliação. São elas: UNICEF, PNUD, ONU-Mulheres, OIT, IDRC, International Development Evaluation As-

sociation (IDEAS) e a Organização Internacional de Cooperação em Avaliação (IOCE), bem como representantes de alto escalão de governo responsáveis por sistemas de avaliação em seus países, como o CONEVAL no México.

O livro é dividido em três partes. A Parte I apresenta a relação entre a avaliação, os direitos humanos e a equidade. A Parte II concentra-se sobre as implicações metodológicas na concepção, implementação e uso de avaliações focadas em equidade e a Parte III apresenta alguns exemplos de avaliações com foco em equidade.



EDITORA: UNICEF

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://WWW.MYMANDE.ORG/CONTENT/EVALUATION-EQUITABLE-DEVELOPMENT-RESULTS](http://www.mymande.org/content/evaluation-equitable-development-results)

Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação participa da Iniciativa EvalPartners* para ampliar Capacidades Avaliativas

Márcia Paterno Joppert

Antecedentes

Durante décadas países em desenvolvimento vêm sendo objeto de apoios internacionais, seja por meio de acordos de empréstimo junto a bancos internacionais de desenvolvimento, seja por meio de acordos de cooperação com agências multilaterais. Muitos países têm questionado a efetividade dessas ações e os seus resultados para o seu desenvolvimento. A Declaração de Paris sobre a Efetividade das Iniciativas de Ajuda Internacional¹, assinada em 2005 por diversos países, e a reunião de acompanhamento realizada em Accra (Gana) tiveram como um dos resultados a afirmação de que a liderança e a apropriação pelos países são fatores fundamentais para assegurar bons resultados dessas ajudas. Isso significa que os países devem tomar cada vez mais “as rédeas” de todas essas iniciativas e garantir cada vez mais que elas provoquem efeitos positivos no

seu desenvolvimento. Isso tem implicações diretas sobre a função “avaliação”, que, em geral, faz parte de todos esses processos, muitas vezes incentivada e provocada pelos próprios doadores ou organizações internacionais. Assim, os países devem liderar seus próprios sistemas de avaliação, enquanto os doadores e organizações internacionais devem apoiar processos de desenvolvimento de capacidades sustentáveis. O recém-realizado fórum de Busan, que teve como resultado a declaração sobre “Parcerias e Cooperações para Desenvolvimento Efetivo”, reafirmou estes princípios e reconheceu que a arena do desenvolvimento internacional tem mudado sobremaneira. Como resultados, novas modalidades como cooperações Sul-Sul, cooperações triangulares² e novos atores como Organizações da Sociedade Civil têm sido explicitamente reconhecidas.

*Saiba mais em:
<http://www.mymande.org/evalpartners>



As Nações Unidas, a UNICEF e a liderança e apropriação nacionais em avaliação

Os “princípios de Busan” são totalmente apoiados pelas Nações Unidas. A Assembleia Geral da ONU solicitou que “o sistema ONU intensifique seus esforços para fortalecer as capacidades avaliativas nos programas dos países, considerando as características e condições nacionais e assegurando o respeito pela apropriação e estratégias dos países”.

A UNICEF tem se envolvido no apoio ao desenvolvimento de capacidades nacionais em avaliação há muitos anos em 129

países e os princípios de apropriação e liderança nacionais são valorizados pela sua Política de Avaliação. Este apoio tem se dado em parceria com atores-chave, notadamente parceiros governamentais, Organizações Voluntárias para a Profissionalização da Avaliação (sigla em inglês, VOPEs) e equipes nacionais do sistema ONU. Em nível global, a UNICEF tem co-presidido a Força Tarefa para Capacidades Nacionais em Avaliação do Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG) desde sua criação em 2008.

1 Refere-se a acordos de cooperação firmados com agências multilaterais (como, por exemplo, as agências do sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU)) e empréstimos internacionais de bancos de desenvolvimento.

2 Cooperações triangulares referem-se a acordos que incluam, pelo menos, um doador e/ou organização internacional, um receptor e uma terceira parte. Nesta iniciativa, um exemplo de cooperação triangular seria entre a UNICEF e a Organização Internacional para Cooperação em Avaliação (IOCE), facilitando cooperação entre associações e redes de monitoramento e avaliação mais desenvolvidas (ambas em países desenvolvidos e países em desenvolvimento) e redes de associações recém-criadas ou em desenvolvimento.

O Papel das Organizações da Sociedade Civil nos Sistemas Nacionais de Avaliação.

Nas últimas décadas, tanto membros da sociedade civil como do setor privado têm exercido um papel fundamental em promover maior responsabilização das iniciativas públicas por meio da avaliação. A quantidade de Organizações Voluntárias para a Profissionalização da Avaliação (VOPEs) nacionais e regionais cresceu de 15, nos anos 90, para mais de 120 atualmente. A Organização Internacional para Cooperação em Avaliação (IOCE), que identifica, articula e apoia VOPEs do mundo inteiro, foi fundada em 2003 com a missão de contribuir para a construção de lideranças e capacidades em avaliação, especialmente em países em desenvolvimento, promover fertilização cruzada da teoria e da prática da avaliação pelo mundo, conduzir desafios internacionais em avaliação e ajudar a profissão da avaliação a contribuir mais para a identificação e a solução de problemas mundiais.

O Fórum de Busan e sua declaração apontam que as Organizações da Sociedade Civil poderiam ter um papel central em “advogar” pela transparência na alocação e uso de recursos públicos, pela responsabiliza-

ção pela implementação de políticas públicas, pelo fortalecimento da demanda para usar a avaliação para que as políticas sejam mais baseadas em evidências e pela oferta de avaliações de qualidade (com base em padrões nacionais e internacionais).

Uma iniciativa para Fortalecer Sistemas Nacionais de Avaliação liderados pelos países por meio de uma parceria abrangente e inovadora

Como já mencionado, as VOPEs estão surgindo rapidamente em diversos países. Suas iniciativas de intercâmbio de conhecimentos e experiências têm feito com que conceitos, ideias, experiências e soluções de apoio a desenvolvimento de capacidades em avaliação criadas nos países se multipliquem e ganhem alta sinergia. A partir desta constatação, a UNICEF apresentou uma proposta para fortalecer as capacidades avaliativas dessas Organizações da Sociedade Civil, utilizando cooperação triangular. Esta proposta complementa a proposta do PNUD de fortalecimento de capacidades governamentais e busca o fortalecimento de uma comunidade internacional de VOPEs aproveitan-

do as novas e mais modernas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para facilitar a ação em rede e o aprendizado.

Segundo o sistema ONU, capacidades em avaliação vão além de capacidades individuais, devendo ser desenvolvidas também nos níveis institucional e na “promoção de um ambiente propício”.

A declaração de objetivo da iniciativa, denominada *EvalPartners*, é: “contribuir para incrementar as capacidades das Organizações da Sociedade Civil (OSC), notadamente VOPEs, para influenciar formuladores de política, opinião pública e outros atores-chave de forma que as políticas públicas sejam baseadas em evidências, equitativas e efetivas”.

Os resultados esperados da iniciativa são:

- VOPEs com capacidades institucionais fortalecidas³.
- VOPEs aptas a desempenhar um papel estratégico em seus países, con-

tribuindo para sistemas e políticas de avaliação liderados nacionalmente, por meio, inclusive, do acesso ao suporte de redes e associações nacionais e regionais de outros países (incluindo a IOCE e as VOPEs mais desenvolvidas) e instituições (incluindo, entre outras, a UNICEF), compartilhando lições aprendidas de experiências similares de outros países e apoio mútuo entre VOPEs.

- Membros de VOPEs com capacidades avaliativas fortalecidas, por meio do acesso ao conhecimento compartilhado, participação nas atividades promotoras de capacidades como seminários nacionais, minicursos e workshops com especialistas nacionais e internacionais, webinários ao vivo com especialistas internacionais, programas de mentoria, e treinamentos organizados por instituições locais e VOPEs mais desenvolvidas.

O Projeto *EvalPartners* conta com diversos parceiros e um complexo modelo de governança.

3 VOPEs com capacidades institucionais fortalecidas devem ser aptas a, entre outras coisas: fortalecer a oferta de avaliações de boa qualidade, contribuindo para as capacidades avaliativas nacionais, para a profissionalização da avaliação, atraindo e mantendo avaliadores profissionais; desenvolver e promover padrões nacionais de avaliação, etc. Além disso, elas deveriam ser aptas a fortalecer a demanda por avaliações a partir da contribuição à formulação de políticas nacionais de avaliação, desenho e implementação de sistemas de avaliação liderados pelos países, facilitando o diálogo entre usuários e as evidências avaliativas produzidas.

As iniciativas previstas são:

- mapeamento, documentação e compartilhamento de boas práticas e lições aprendidas de VOPEs;
- um programa de apoio mútuo e cooperação triangular;
- o uso de redes sociais, mídias sociais e sistemas de gestão do conhecimento;
- um fórum internacional sobre as capacidades em avaliação das OSC que será organizado em dezembro de 2012 na Tailândia; e
- um curso de avaliação a distância, utilizando a plataforma UNICEF.

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e a Iniciativa EvalPartners

A Rede Brasileira de M&A (RBMA) tem estado presente em quase todos os eventos importantes do campo da avaliação realizados no Brasil e no exterior desde sua criação. É considerada o “capítulo brasileiro” da *Red de Monitoreo e Evaluación de America Latina y el Caribe* (RedLacME) e integra também o Comitê Executivo da *Red de Seguimiento, Sistematización e Evaluación en America Latina y el Caribe* (RELAC) e da Organização Internacional para Cooperação em Avaliação (IOCE).

O modelo de governança da Rede Brasileira consiste num comitê gestor, formado por 13 membros, que funciona como um corpo colegiado de tomada de decisões estratégicas. Entre 2011 e 2012, o comitê gestor reuniu-se presencialmente por sete vezes para discutir um plano estratégico, chegando a uma declaração de missão e visão e a uma lista de objetivos estratégicos:

- Missão: promover interação, aprendizado e profissionalização de agentes públicos e privados, por meio da disseminação e multiplicação de conhecimento e informação em M&A, para melhorar o desempenho de organizações, políticas, programas e projetos com transparência e responsabilização social.

- Visão: ser referência nacional no diálogo sobre Monitoramento e Avaliação.

Presente no Fórum de Chiang Mai, na Tailândia, a Rede participa ainda do grupo gestor do Projeto Evalpartners e está envolvida em duas parcerias internacionais, ainda em formulação: um projeto de mentoria a redes de três países da América Latina (Uruguai, Paraguai e Argentina), onde serão compartilhados conhecimentos e experiência sobre formação e desenvolvimento de redes e um projeto onde a RBMA receberá suporte da Sociedade Canadense de Avaliação para aumentar o seu grau de profissionalização e a efetividade dos seus resultados no desenvolvimento do campo do M&A no Brasil.

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 ou pelos telefones (61) 2030-1546 e 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, avaliemos e sumariemos 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.

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.

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>. 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**

