



Sumário Executivo

AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Outubro de 2007

Sumário Executivo

Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família

Este sumário executivo apresenta a interpretação dos resultados obtidos pela análise da pesquisa de linha de base da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF). Uma nota metodológica introdutória marca o início do sumário, descrevendo não só a metodologia utilizada na interpretação dos resultados das inúmeras variáveis dependentes ou dimensões de impacto, mas também alerta para os limites de uma análise que é focada apenas na pesquisa de linha de base. Estes comentários iniciais delineiam a cautela necessária para a interpretação dos dados e os limites de sua análise como medida de impacto. Em seguida, o trabalho apresenta uma breve descrição do desenho amostral da pesquisa de linha de base. Após este preâmbulo, uma análise preliminar de focalização do programa é apresentada. Finalmente, os principais resultados são apresentados na seguinte ordem: gastos de consumo, educação e trabalho infantil, trabalho, antropometria, saúde e poder de barganha das mulheres.

O Programa Bolsa Família, criado em 2003, é um programa de transferência de renda condicional para famílias em situação de pobreza que visa promover o alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda. A ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação e que, potencialmente, propiciam o combate à pobreza futura com investimento no desenvolvimento de capital humano.

Os critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família partem da definição de situação das famílias na pobreza, com ocorrência de crianças até 15 anos de idade, gestantes e nutrizes, e famílias em extrema pobreza¹, com ou sem ocorrência de crianças, gestantes e nutrizes. Por ocasião da execução do trabalho de campo da Pesquisa AIBF, em novembro de 2005, o benefício básico equivalia a R\$50,00 para as famílias em situação de extrema pobreza sem crianças, gestantes e nutrizes. Famílias com crianças, gestantes e nutrizes recebiam um valor adicional variável de R\$15,00 para cada ocorrência, até o teto de três. Para as famílias em situação de pobreza, os valores dos benefícios são somente os variáveis.

1 Por ocasião da realização da Pesquisa AIBF, em novembro de 2005, eram definidas como famílias em situação de pobreza aquelas com renda mensal *per capita* de R\$50,01 a R\$100,00 e como famílias em situação de extrema pobreza aquelas com renda *per capita* mensal de até R\$50,00. Posteriormente, os intervalos adotados passaram para R\$60,01 a R\$120,00 *per capita* mensal para situação de pobreza e até R\$60,00 *per capita* mensal para situação de extrema pobreza (Fonte: www.mds.gov.br, consultado em outubro/2007).

A Metodologia Utilizada na Análise e os seus Limites

Uma análise de impacto depende do estabelecimento do chamado contra-factual, que nada mais é do que o estabelecimento de um “clone” para quem recebeu o benefício da intervenção de política (no caso o Programa Bolsa Família). Em outras palavras, o impacto verdadeiro é obtido através da diferença no resultado de interesse entre o beneficiário e um indivíduo igual ao beneficiário que, no mesmo período, não recebeu o benefício da referida política social. Como é impossível achar um “clone verdadeiro” para cada beneficiário, o método da aleatorização dos potenciais beneficiários dividindo-os entre grupo de tratamento e controle é o método estatístico mais apropriado para a determinação deste clone. Se a avaliação experimental for bem realizada (aleatorização), então os membros do grupo de controle serão “clones” do grupo de tratamento.

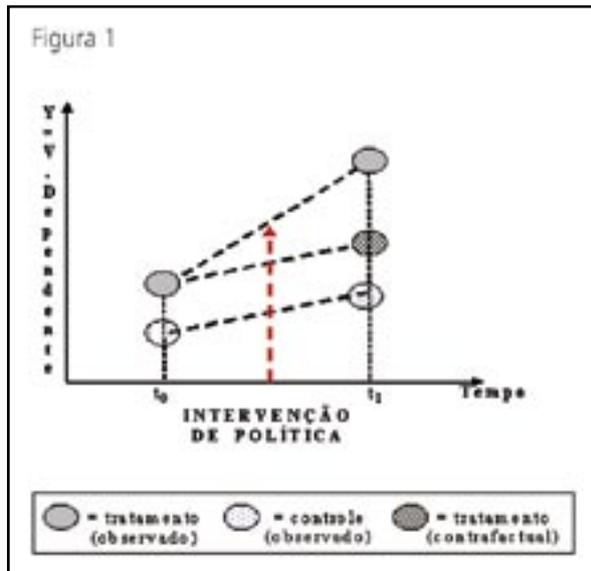
No caso do Programa Bolsa Família não foi possível implementar uma avaliação experimental do programa por vários motivos, entre os quais dois devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, o programa foi criado a partir da migração e integração de vários programas prévios, não sendo possível a definição de um momento “antes” onde a realização do experimento (aleatorização) pode ser efetuada. Em segundo lugar, como o Governo Federal havia estabelecido uma meta de universalização do programa entre o público alvo (a população abaixo da linha de miséria e da linha de pobreza) até o final do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o estabelecimento de um grupo de controle aleatório criaria um problema ético de negação do benefício a um determinado número de famílias.

Na impossibilidade da condução de um experimento social e da demarcação de um momento anterior à implementação da política social, optou-se pela elaboração de uma pesquisa de linha de base domiciliar, de cunho observacional, denominada Pesquisa Linha de Base Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF). A pesquisa foi desenhada para servir como âncora a várias outras pesquisas, dentro do mesmo plano amostral, que, no conjunto, constituem um painel longitudinal para a delimitação do impacto do programa ao longo do tempo.

O método experimental de avaliação é tido como uma espécie de “padrão ouro” da avaliação de políticas, pois elimina qualquer tipo de viés na mensuração do impacto verdadeiro ao comparar o grupo de tratamento com o grupo de controle. Os métodos quase-experimentais procuram minimizar este viés por intermédio do uso de técnicas econométricas. Cabe frisar que estas técnicas nem sempre garantem uma estimativa livre de viés.

A técnica quase-experimental padrão utilizada neste relatório de pesquisa foi a estimativa dos diferenciais a partir do pareamento de grupos de tratamento e controle por intermédio do escore de propensão (*Propensity Score Matching - PSM*). No caso experimental, a aleatorização garante que os grupos de tratamento e de controle são iguais tanto no que tange a atributos observáveis (idade, educação, sexo, cor etc.) quanto não-observáveis (motivação, DNA, honestidade, inteligência etc.). A técnica do pareamento por escore de propensão garante a similaridade entre os grupos de tratamento e controle no que tange aos atributos observáveis, mas não assegura os atributos não-observáveis.

Esta técnica, portanto, possui o pressuposto de independência condicional aos atributos observáveis dos grupos de tratamento e controle. Isto significa que se somente os atributos observáveis causam viés nas medidas de impacto, então a estimativa quase-experimental dará uma boa medida de impacto. Por outro lado, se as variáveis não-observáveis afetam o impacto, então ainda poderá haver um viés na medida de impacto. Esta é uma limitação da técnica que suscita cautela na interpretação dos resultados, muito embora seja a única medida possível,



uma vez que a realização de um experimento social configura-se como uma impossibilidade prática nesta avaliação.

Uma segunda limitação que suscita cautela na interpretação dos resultados deste relatório decorre do fato do mesmo estar captando os diferenciais em apenas um ponto temporal, qual seja, o ponto de realização da pesquisa de linha de base. Some-se a isso, o fato de que esse ponto não se refere a um momento anterior ao início do programa, dadas as razões operacionais apresentadas anteriormente.

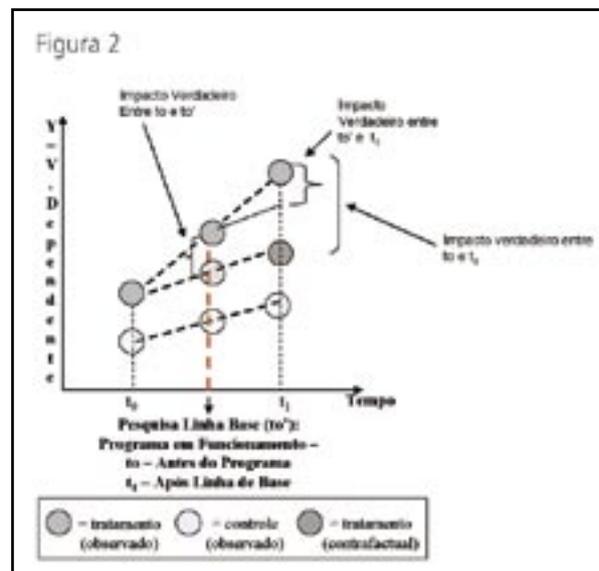
Neste caso, os diferenciais entre os grupos de tratamento e controle obtidos a partir do pareamento via escore de propensão podem não

refletir o impacto verdadeiro por diversas razões. Em primeiro lugar, pode haver um viés de linha de base que não tenha sido eliminado pelo pareamento por escore de propensão, por ser causado por variáveis não-observáveis. Este viés seria captado como um eventual impacto na linha de base se conduzida antes do início do programa, uma vez que neste caso não teria sentido observar um impacto. No caso de uma linha de base em pleno funcionamento do programa, como é o caso da Pesquisa AIBF, este viés de *baseline* está embutido na medida do impacto.

A análise da Figura 1 mostra como seria a medida de impacto numa pesquisa longitudinal cuja linha de base tivesse sido conduzida antes do início do programa, em t_0 , e cuja pesquisa de acompanhamento (*follow-up*) tivesse ocorrido no período t_1 , após o início do programa. No caso, a diferença vertical observada em t_0 não é uma medida de impacto, uma vez que o programa nem existia naquele momento. Esta diferença é tão somente um viés de linha de base, decorrente de diferenças em atributos não observáveis que o escore de propensão não foi capaz de captar. Uma diferença entre o tratamento e o controle no período t_1 também seria enviesada, pois o viés fixo de linha de base teria sido carregado do período inicial para o período final.

O método da “diferença na diferença” eliminaria este viés de linha de base, que, por decorrer de atributos invariáveis no tempo, desapareceria com a dupla diferença. Sendo assim, se o único viés existente fosse o fixo de linha de base, o método da “diferença na diferença” o eliminaria e a medida do escore de propensão seria correta. Para a melhor utilização desse método são necessários dois pontos no tempo, ou seja, duas pesquisas.

A situação da Pesquisa AIBF é um pouco mais complexa e pode ser descrita pela Figura 2, na qual fica claro que a pesquisa de linha de base foi conduzida após o início de operação do programa. Nesse caso, a observação de um diferencial estatisticamente significativo para alguma variável dependente, ao se efetuar o



pareamento por escore de propensão na pesquisa de linha de base, ou seja, no ponto t_0 , permite a conclusão apenas de que este diferencial mede a combinação do impacto verdadeiro com o viés de linha de base, não havendo como separar os dois efeitos. Por conseguinte, esta diferença estatisticamente significativa porventura observada para uma variável dependente é mais um diferencial e um impacto potencial do que um impacto verdadeiro.

Ainda no caso da Figura 2, após a conclusão da segunda rodada da pesquisa, delimitando um marco longitudinal, será possível calcular o impacto verdadeiro entre t_0 e t_1 , ao se efetuar a diferença entre a diferença e o tratamento e controle nos dois períodos. O impacto verdadeiro está mostrado na figura. A subtração da diferença total entre tratamento e controle em t_1 do impacto verdadeiro entre t_0 e t_1 dá uma medida fixa do viés de linha de base. Com esta medida fixa do viés de linha de base é possível voltar à pesquisa âncora e calcular o impacto verdadeiro em t_0 , subtraindo-se do diferencial total a medida fixa do viés de *baseline*.

Para completar esta ressalva metodológica, o diferencial obtido na linha de base não é uma medida de impacto, ou seja, uma medida que possa ser considerada como tal, sem sombra de dúvidas. Para tal conclusão, torna-se necessário conduzir uma segunda rodada de pesquisa, de forma a se construir uma base longitudinal. Ainda assim, duas condições de cautela devem ser mencionadas. Em primeiro lugar, pode haver um viés variável de seletividade (não observável) que não será corrigido pelo método da diferença nas diferenças. Por ser variável no tempo, este só poderia ser corrigido por intermédio de uma avaliação experimental. Em segundo lugar, não há um controle sobre o tempo de exposição dos beneficiários ao programa (efeito duração) e nem sobre o valor do benefício recebido durante a totalidade do período (efeito dose). Uma avaliação definitiva do impacto deverá resolver metodologicamente a incorporação destes dois efeitos. O método de pareamento de grupos de tratamento e controle não resolve este problema.

Por fim, é importante dizer que a existência das limitações mencionadas acima não invalida o exercício do relatório nem o rigor técnico da sua execução. Apenas delimita o grau de cautela necessária para a interpretação dos resultados, como sugere a boa análise científica. A robustez dos resultados em diferentes especificações e após a condução da pesquisa de acompanhamento é que dará a resposta final acerca da magnitude dos impactos.

O Desenho Amostral e a Ponderação da Amostra

A idéia básica que guiou o desenho amostral e, portanto, determinou os procedimentos amostrais adotados na pesquisa de linha de base foi a partição da amostra em três grupos diferentes distribuídos em proporções desiguais. O primeiro grupo foi formado pelas famílias que eram beneficiárias do programa em novembro de 2005 e, por esse motivo foram denominadas “casos”. O segundo grupo é constituído por aquelas famílias que estavam, naquela ocasião, cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, mas ainda não eram beneficiárias do programa. Este grupo foi denominado de “controle tipo 1”. O último grupo congregou as famílias que não eram nem beneficiárias do Programa Bolsa Família nem eram cadastradas no Cadastro Único. Esse grupo foi chamado de “controle tipo 2”. O grupo de casos deveria perfazer 30% da amostra, o grupo de controle tipo 1, 60% e o grupo de controle tipo 2 deveria totalizar 10% da amostra.

Para levantar as informações necessárias a fim de conseguir uma amostra com famílias de cada um desses três grupos foi executada uma operação prévia à aplicação do questionário. Essa operação, denominada *screening* ou varredura, que objetivou “abrir” os domicílios localizados nos setores

amostrados e identificar o status em relação ao benefício do programa e em relação ao cadastramento. Assim, todos os setores censitários sorteados foram, em certo sentido, recenseados, isto é, procedeu-se a uma varredura dos domicílios para se obter essas informações, as quais foram utilizadas para se obter as proporções pré-definidas de casos, controle tipo 1 e controle tipo 2.

A amostra deveria ter uma dimensão que permitisse representatividade para três grandes áreas do país, quais sejam, a Região Nordeste (NE), as Regiões Sudeste e Sul (SE-SUL), em conjunto, e as Regiões Norte e Centro-Oeste (NO-CO), também unificadas. Uma vez definida a condição de representatividade geográfica, foi estabelecida a meta de realização de quinze mil entrevistas completas, cinco mil por região.

Como a avaliação do Cadastro Único na época indicou um nível de inconsistência de informações que poderia comprometer o processo amostral, optou-se pela realização de uma pesquisa de base domiciliar. Com isto, tornou-se possível incluir toda a população de famílias do país, inclusive uma pequena amostra de famílias não elegíveis para o programa. Diante disso, e com os estratos regionais estabelecidos, o passo seguinte foi constituído pela definição das Unidades Primárias de Amostragem (UPAs). Nessa etapa, o desenho amostral considerou diferentemente dois conjuntos de municípios brasileiros. O primeiro grupo foi constituído pelos 41 maiores municípios do país, de acordo com os dados do Censo Demográfico 2000. Esse grupo foi denominado “Municípios Grandes”. Todos os demais municípios formaram o segundo grupo, denominado de “Municípios Pequenos”.

Assim, o plano amostral aplicado foi executado em duas fases. Na primeira fase, foi adotada amostragem conglomerada e sorteados setores censitários no primeiro grupo de municípios. No segundo grupo, os municípios foram agregados, dentro de cada grande área, por contigüidade, de maneira que municípios ou grupos deles tivessem um número mínimo de 50.000 residentes. Esse agrupamento resultou em um total de 1.420 grupos, os mais heterogêneos possíveis em relação às características descritivas dos municípios que o compuseram. Posteriormente, foram sorteados, com probabilidades proporcionais ao tamanho, segundo o método de *Poisson* Seqüencial, os grupos que compuseram a amostra.

Portanto, os setores censitários conformaram as Unidades Primárias de Amostragem (UPAs) no grupo dos municípios grandes. A seleção dos setores foi estratificada por município e realizada por amostragem sistemática com probabilidades proporcionais ao tamanho (PPT-Sistemático). No grupo de municípios pequenos, os grupos de municípios constituíram as UPAs.

Selecionadas as UPAs, os setores foram sorteados no segundo estágio de conglomeração, configurando assim as unidades secundárias de amostragem (USAs). A seleção dos setores em cada UPA foi feita por amostragem sistemática com probabilidades proporcionais ao tamanho (PPT Sistemático). Antes do sorteio, os setores foram ordenados dentro de cada UPA de forma descendente segundo a proporção dos responsáveis pelo domicílio em condição de pobreza. A partir desses procedimentos, a operação de campo foi organizada de forma a pesquisar 1.415 setores censitários, em 269 municípios, de 23 estados da Federação e do Distrito Federal, selecionados no processo de amostragem.

A seleção da amostra de domicílios foi feita por amostragem estratificada simples, sendo os estratos formados por setor e por classe de domicílios. A alocação de domicílios para esta fase da amostra foi, conforme mencionado anteriormente, feita na razão de 3 – 6 – 1, para casos, controles tipo 1 e controles tipo 2, respectivamente, a cada 10 domicílios selecionados. A coleta de dados foi executada durante o mês de novembro de 2005 e resultou em um total de 15.426 questionários completos.

Com relação à ponderação, os procedimentos adotados configuraram duas etapas. Primeiramente, os pesos simples do desenho foram calculados respeitando as etapas do plano amostral. Em seguida, esses pesos foram ajustados para compensar a não resposta e calibrados para fornecer estimativas com correção para distribuição da população por sexo, faixas de idade e grandes áreas (as três faixas utilizadas para a estratificação inicial). A calibração dos pesos foi feita em duas etapas. Primeiro, os pesos das unidades finais de seleção da fase 1 (setores) foram calibrados para o total da população do cadastro de seleção (base operacional geográfica do Censo 2000). Em seguida, os pesos das unidades finais de seleção da fase 2 (domicílios) foram calibrados por regressão, para o total da população projetada para o período de referência da pesquisa, de acordo com as classes de sexo, faixas decenais de idade e grandes áreas.

De Controle para Comparação

Os grupos de domicílios da amostra (Casos, Controle 1 e Controle 2), foram reclassificados em termos de elegibilidade, tratamento e comparação, de acordo com as informações coletadas nos questionários e para efeito da aplicação da metodologia de avaliação²:

Elegibilidade:

A classificação dos domicílios segundo o critério de elegibilidade considerou dois cortes de renda domiciliar *per capita*. O primeiro corte incluiu os domicílios que auferiam, na data da pesquisa, renda domiciliar *per capita* mensal até R\$50,00. O segundo corte de renda considerou os domicílios que auferiam renda domiciliar *per capita* até R\$100,00. Além desses dois grupos, foi gerado um terceiro, de renda domiciliar *per capita* mensal de R\$200,00. Esse corte de renda foi utilizado para garantir a representatividade amostral em todos os grupos, inclusive o de tratamento.

Tratamento / Comparação:

A partir da reclassificação segundo o critério de elegibilidade, foram definidos três grupos. O grupo chamado de “Tratamento” é constituído pelos domicílios que declararam receber atualmente o benefício do Bolsa Família. O primeiro grupo de comparação, chamado de “Comparação 1” (C1), é composto pelos domicílios que recebem atualmente outros benefícios³. O segundo grupo de comparação, denominado “Comparação 2” (C2), é composto pelos domicílios que declararam nunca ter recebido nenhum tipo de benefício, independentemente de serem cadastrados em algum programa público. Esse procedimento gerou um grupo residual, não classificado em nenhuma das outras três categorias, composto pelas famílias que relataram já terem sido beneficiárias do Programa Bolsa Família e de algum dos programas remanescentes e/ou não serem mais no momento da pesquisa (ver nota de rodapé 3). Além desses, os domicílios cuja renda domiciliar *per capita* mensal era superior a R\$200,00 também não foram incluídos em nenhum desses três grupos.

A justificativa para a formação de dois grupos de comparação decorre da possibilidade de se investigar dois tipos distintos de resultados do programa. O primeiro tipo, envolvendo a comparação do grupo de tratamento com o grupo C2, se caracteriza como um resultado preliminar *puro* do Programa Bolsa Família, na medida em que compara os domicílios beneficiários com domicílios semelhantes em termos de probabilidade de participação no programa, mas que não recebem nenhum tipo de transferência de renda. Na segunda comparação, analisamos os resultados obtidos na amostra de beneficiários do Programa Bolsa Família em relação aos be-

² Cabe salientar□

³ Beneficiários dos programas Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e/ou PETI.

beneficiários de outros programas federais de transferência de renda. Essa análise merece muita cautela, uma vez que esse segundo grupo é bastante heterogêneo em termos de transferência de renda e presença de condicionalidades. Por último, vale enfatizar que a análise é baseada na autodeclaração dos domicílios acerca do recebimento dos benefícios de programas sociais.

A Focalização do Programa

Antes de entrar na análise da focalização propriamente dita, o relatório destaca a importância da expansão do Programa Bolsa Família, após a sua criação, e a unificação dos programas pré-existentes. Tal análise é central uma vez que destaca o impacto redistributivo da expansão do programa. A análise de impacto geralmente trata dos efeitos sobre alguém que recebeu o programa, mas importa saber também o número de famílias que recebem o programa e se este número aumentou substancialmente após a sua criação. Cerca de 3,6 milhões de novos benefícios foram criados entre os meses de janeiro de 2004 e junho de 2006. Esta notável expansão não só causou um efeito redistributivo, mas também potencializou qualquer impacto positivo do programa reportado neste relatório.

A acurácia da performance de focalização pode ser avaliada por quatro indicadores:

1. Erro de exclusão ou sub-cobertura do público alvo: $U1 = F_{p,e}/F_p$ – Este índice multiplicado por 100 indica a porcentagem das famílias pobres que são excluídas do programa.
2. Erro de inclusão ou taxa de vazamento (*leakage*): $L1 = F_{np,i}/F_i$ – Este índice multiplicado por 100 indica a porcentagem de incluídos no programa que não são pobres, de acordo com a linha de corte utilizada.
3. Focalização (*targeting*) de inclusão: $TI1 = F_{p,i}/F_p$ – Este índice multiplicado por 100 indica a porcentagem de famílias pobres que são incluídas no programa, de acordo com a linha de corte utilizada.
4. Focalização (*targeting*) de exclusão: $TU1 = F_{np,e}/F_{np}$ – Este índice multiplicado por 100 indica a porcentagem de famílias não-pobres excluídas do programa em relação ao total de famílias não-pobres.

Normalmente um programa bem focalizado apresentará um baixo erro de exclusão, que é inverso à focalização de inclusão, e um baixo erro de inclusão, ou, uma baixa taxa de vazamento, que significa a porcentagem de beneficiários que não deveriam estar recebendo o programa.

O relatório calcula os indicadores acima medidos tanto em termos da renda, quanto do consumo total domiciliar *per capita*. Os resultados de focalização são mais razoáveis quando analisados com os dados de gastos de consumo. Tal resultado se justifica pelo fato da medida de renda da pesquisa AIBF ser subestimada tanto com relação ao consumo (um resultado universal), quanto com relação às medidas de renda de pesquisas domiciliares como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), um resultado também obtido em estudos que comparam a renda do Cadastro Único com a renda das PNADs.

Quando a medida de renda é o consumo total domiciliar *per capita* e a linha de corte é de R\$50,00 *per capita*, os resultados obtidos são os seguintes:

- $U1 =$ Taxa de Exclusão (Erro de exclusão) = 25%

- L1= Taxa de Inclusão (Erro de inclusão) = 61%
- TI1=Targeting de Inclusão = 75%
- TU1=Targeting de Exclusão= 86%

Estes resultados mostram que, no que tange ao erro de exclusão e ao *targeting* de inclusão, a focalização é excelente, quando a linha de corte é próxima da linha de indigência ou de miséria absoluta. Por outro lado, por esta linha de corte ser muito baixa, há muitos pobres não-miseráveis incluídos no programa e o erro de inclusão é também bastante alto (61%).

Os indicadores de erro de exclusão pioram e os de erro de inclusão melhoram quando a linha de corte passa de R\$50,00 para R\$100,00. Este resultado é esperado, na medida em que a renda do Cadastro Único é autodeclarada e não é verificada. Em situações como esta, é mais fácil confundir um pobre com um não-pobre do que um miserável com um não-miserável. Este é um desafio de focalização que é colocado para o programa, na medida em que a cobertura das famílias de extrema pobreza se aproxime do limite.

Há uma certa confusão por parte dos leigos quanto ao que seja uma boa focalização. É claro que uma boa administração deve primar pelo cumprimento dos critérios de elegibilidade, mas é preciso manter uma perspectiva internacional comparativa a este respeito. Não existe programa social no mundo que tenha acerto de 100% e que não apresente erro de inclusão.

Um indicador utilizado pela literatura internacional é a razão entre a porcentagem do gasto social que vai para os decís mais pobres da população e a porcentagem mais pobre da população. Um indicador de boa focalização é o indicador 2 para o quarto decil. Isto quer dizer que 80% do gasto social é gasto com os quarenta por cento de domicílios mais pobres. No caso do Programa Bolsa Família, este indicador foi de 2,1 quando a distribuição de renda foi medida pelo consumo total domiciliar. O indicador de focalização é ainda mais contundente quando se utiliza a acumulação dos domicílios mais pobres, até 20%. Neste caso, a razão é de 3,5, o que significa que 70% do gasto total do Programa Bolsa Família concentra-se nos 20% de famílias mais pobres. Este resultado confirma o exercício anterior, indicando uma melhor focalização do programa nos beneficiários abaixo da linha de extrema pobreza ou indigência.

Tais resultados confirmam que, a despeito de eventuais problemas administrativos decorrentes de um programa de grande porte, o Programa Bolsa Família passa no teste da focalização, não sendo esta (a falta de focalização medida por eventuais erros de exclusão ou de inclusão) uma crítica robusta ao programa, muito embora seja sempre desejável uma contínua melhora de focalização com a redução destes dois tipos de erros.

Gastos Domiciliares

Em geral, espera-se que as transferências recebidas de um programa tenham um efeito positivo sobre as despesas de consumo, dado que tais transferências aumentam a renda disponível das famílias. No entanto, este efeito não é tão imediato quanto parece, porque: (i) a renda disponível não necessariamente irá aumentar no mesmo montante das transferências recebidas, uma vez que as condições impostas pelo programa podem reduzir outras formas de rendimentos, como por exemplo, a renda do trabalho infantil; e (ii) os valores recebidos podem não ser gastos, em sua totalidade, no consumo de bens, já que as famílias podem decidir poupar uma fração, utilizá-los para o pagamento de débitos correntes ou no investimento em atividades

produtivas. Entende-se que o aumento dos gastos e, conseqüentemente, do consumo, tenham por finalidade atenuar as adversidades das famílias mais pobres. O bem estar destas famílias pode ser mensurado através do “alívio” imediato em termos de consumo e, assim, sobre as condições adversas que estas enfrentam.

O relatório buscou então analisar os efeitos das transferências monetárias do Programa Bolsa Família sobre os gastos das famílias beneficiárias e, portanto, sobre o bem-estar destas e de suas crianças. Além dos impactos sobre os gastos totais, foi realizada uma análise sobre os componentes do consumo (alimentação, habitação, vestuário, educação, saúde e demais despesas). A avaliação dos efeitos sobre cada componente dos gastos e seus itens específicos permite verificar como as famílias beneficiárias alocam os recursos advindos do programa e examinar se há uma apropriação desproporcional dos benefícios por parte dos adultos. É importante ressaltar que os indicadores de resultado estão expressos em forma de valores anuais absolutos em reais e também em proporções.

Em relação aos diferenciais entre os grupos de beneficiários do Programa Bolsa Família e beneficiários de outros programas, considerando-se os domicílios em situação de extrema pobreza, observam-se impactos positivos e significativos para o Brasil para os gastos com educação infantil (R\$25,92/ano) e vestuário infantil (R\$17,48/ano). Para os domicílios em situação de pobreza, observam-se impactos positivos e significativos para o Brasil para os gastos com saúde infantil (R\$27,98/ano), educação infantil (R\$22,36/ano) e vestuário infantil (R\$25,74).

No que se refere aos diferenciais entre o grupo de beneficiários do Programa Bolsa Família e não beneficiários, considerando-se as famílias em situação de extrema pobreza, verifica-se que o grupo de beneficiários apresenta um dispêndio total superior para o Brasil, sendo que a maior proporção deste é destinada para o consumo de alimentos (R\$388,22/ano). Entre as famílias em situação de pobreza, observa-se que as beneficiárias do programa apresentam gastos superiores com alimentos (R\$278,12/ano) e itens de educação. Destacam-se, fortemente, os impactos positivos sobre os gastos com vestuário infantil (R\$23,79/ano).

Trabalho

O relatório buscou analisar a diferenças entre os beneficiários do Programa Bolsa Família e os grupos de comparação na oferta de trabalho dos adultos no domicílio, tanto em termos da condição de ocupação – proporção de adultos que trabalhou no último mês – quanto em termos da procura de trabalho (proporção de adultos que procurou trabalho no último mês). Estes dois aspectos configuram a condição de atividade econômica do domicílio. O interesse é verificar se o programa cria incentivos negativos ao trabalho, por meio da redução da participação na força de trabalho de homens e mulheres do domicílio. Se, ao contrário, houver um aumento desta participação, o impacto mais imediato seria na procura por trabalho e, subseqüentemente, na própria ocupação dos membros adultos do domicílio.

A análise do efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho adulta pode ter várias perspectivas, já que, embora o nível dos benefícios não seja afetado pelas decisões de trabalho dos membros do domicílio, ele é determinado pelo nível de renda do domicílio, o que poderia representar um desincentivo implícito ao trabalho. Neste sentido, modelos padrões de oferta de trabalho individual podem não ser inteiramente adequado para a análise desse caso.

Uma hipótese é que o principal efeito do programa sobre a oferta de trabalho de adultos representa um efeito renda, segundo o qual um aumento na renda devido às transferências monetárias aumentaria a demanda por todos os bens normais, incluindo consumo e lazer, e reduziria a necessidade econômica do trabalho, levando a uma diminuição da jornada de trabalho. Nesse caso, o Programa Bolsa Família teria o efeito de reduzir a oferta de trabalho. Entretanto, se considerarmos a perspectiva da oferta de trabalho familiar, é preciso levar em conta que as decisões relativas à alocação do tempo de todos os membros do domicílio são afetadas pelo valor do tempo de todos. O fato de que os benefícios do programa estejam, em sua maioria, associado a famílias com filhos que devem freqüentar a escola, implica que o valor do tempo dos filhos no mercado de trabalho é reduzido. Considerando a menor disponibilidade de trabalho no domicílio devido à redução do trabalho dos filhos, a oferta de trabalho dos outros membros do domicílio deveria aumentar, tanto em termos das horas no mercado de trabalho quanto em atividades domésticas. Para as mulheres, pode haver um impacto adicional associado ao cumprimento das condicionalidades do programa, que pode consumir mais do seu tempo, o que teria o efeito de reduzir o tempo disponível para se dedicar ao trabalho ou o efeito de reduzir seu tempo de lazer.

Os resultados apontaram diferenças positivas em termos da proporção de adultos ocupados no domicílio, indicando uma maior participação no mercado de trabalho dos beneficiários do Programa Bolsa Família, principalmente em relação àqueles que não recebem nenhum benefício (grupo de não beneficiários), verificando-se diferenciais de 3,1 pontos percentuais (pp) para extremamente pobres e 2,6 pp para pobres.

Diferenciais significativos em termos da menor participação na força de trabalho dos beneficiários do programa são verificados entre as mulheres comparadas àquelas em domicílios beneficiários de outros programas (diferenciais de 2,7 pp para pobres e de 4,4 pp para extremamente pobres). A menor ocupação destas mulheres poderia estar sugerindo a constatação de um desincentivo ao trabalho pelo efeito renda ou pela maior alocação das suas horas em atividades domésticas. No entanto, novamente, é importante ter cuidado com esta interpretação, pois, em um primeiro momento, a elevação da oferta de trabalho pode se dar através do aumento da busca pelo emprego. Os maiores diferenciais estão entre as famílias em situação de extrema pobreza.

Os resultados relativos à proporção de pessoas no domicílio que procuram trabalho indicaram diferenças significativas positivas, apontando um impacto do programa em termos do aumento da busca por trabalho (4,5 pp). Estes resultados sugerem a confirmação da hipótese de que há uma elevação da oferta de trabalho familiar, em um primeiro momento aferida pela procura por trabalho. Neste sentido, não estaria sendo confirmada a hipótese de um desincentivo ao trabalho devido ao recebimento de transferências monetárias. O único diferencial negativo verificado se refere às mulheres mais pobres na região Sul/Sudeste, entre o grupo de beneficiários do Programa Bolsa Família e o grupo de não-beneficiários. Neste caso, a contrapartida parece ser a elevação da oferta de trabalho, constatada pelo indicador anterior de ocupação, o qual foi altamente positivo para estas mulheres.

Em termos das transições ocupacionais, os resultados para a proporção de pessoas no domicílio que estavam ocupadas em 2004 e transitaram para a desocupação em 2005 mostram que a maioria das diferenças significativas constatadas foram negativas, o que indicaria uma menor transição para a desocupação entre os beneficiários do Programa Bolsa Família em relação ao grupo de não-beneficiários. Quanto à proporção de pessoas no domicílio que permaneceram ocupadas entre 2004 e 2005, a maioria das diferenças significativas foi positiva, indicando uma

maior continuidade da ocupação entre os beneficiários do programa. Estes resultados corroboram a não confirmação da hipótese de desincentivo ao trabalho devido ao recebimento de transferências monetárias.

Educação

Diversos estudos mostram que os retornos econômicos às crianças que continuam a frequentar a escola são relativamente grandes e propiciam a oportunidade de que elas escapem da pobreza. Como parte do compromisso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em relação à educação, as crianças entre 6 e 15 anos devem frequentar regularmente a escola.

A hipótese contida no arcabouço de capital humano é que a escolaridade é custeada pelas famílias em parte para aumentar a produtividade futura do estudante e, conseqüentemente, a decisão de estudar seria afetada pelo equilíbrio entre os custos de oportunidade correntes e os ganhos produtivos futuros antecipados, a partir do alcance de um nível de escolaridade adicional. Segundo esta hipótese, as famílias pobres têm mais restrições para investir na escolaridade de suas crianças em um nível socialmente desejável devido a limitações de crédito e informação. O Programa Bolsa Família visa compensar estas limitações, transferindo recursos públicos diretamente às famílias pobres. Neste sentido, configura-se como uma política social complementar às políticas educacionais que promovem intervenções no lado da oferta de serviços escolares, as quais visam diretamente a melhoria do acesso e da qualidade das escolas públicas, aumentando, assim, a cobertura educacional no país.

O relatório buscou então analisar os diferenciais entre os grupos de comparação sobre indicadores individuais de educação das crianças entre 7 e 14 anos de idade: frequência à escola, evasão, progressão e a alocação entre trabalho e estudo. Neste programa, a maioria dos benefícios está associada à frequência e permanência das crianças na escola. O fato de que os benefícios são condicionados a esta frequência implica que o preço da escolaridade se reduz. Isto tende a resultar, para as crianças, em um aumento do tempo na escola e na redução da participação do tempo gasto em outras atividades, assumindo que escola e trabalho sejam substitutos. Quanto ao indicador de progressão, que pode ser pensado como mais qualitativo, o impacto não é óbvio nem imediato, pois a própria redução da evasão pode levar em um primeiro momento a uma maior repetência.

Os resultados da comparação da frequência à escola no último mês, para meninos e meninas, individualmente, mostram diferenças positivas, que indicam uma menor frequência dos beneficiários do Programa Bolsa Família em relação ao grupo de beneficiários de outros programas. Ou seja, há uma diferença favorável aos beneficiários de outros programas nos modelos estimados, sobretudo no Brasil como um todo. Isto se explicaria, principalmente, pela condicionalidade de frequência à escola também exigida por outros programas, como por exemplo, Bolsa Escola e PETI, cuja existência é anterior a do Programa Bolsa Família, e podem, portanto, estar apresentando um efeito de duração mais consistente.

Verifica-se que este diferencial é maior entre as famílias mais pobres. Os diferenciais são observados tanto entre os homens quanto entre as mulheres, de forma mais intensa entre as mulheres, especialmente na região Sul/Sudeste. Por outro lado, os resultados apontam para diferenças negativas, que indicam uma maior frequência dos beneficiários do Programa Bolsa Família, em relação ao grupo de não-beneficiários. Ou seja, há uma diferença favorável aos beneficiários desse programa comparativamente às crianças em domicílios que não participam de nenhum programa, nas regiões Sudeste/Sul e Nordeste.

Os resultados da comparação da evasão do sistema de ensino no último ano, para meninos e meninas, individualmente, têm, em sua maioria, diferenciais significativos e são favoráveis ao Programa Bolsa Família, na medida em que são negativos, indicando uma menor evasão dos beneficiários desse programa, sobretudo em relação ao grupo de não-beneficiários. Ou seja, há uma diferença favorável aos beneficiários do Programa Bolsa Família relativamente às crianças em domicílios que não participam de nenhum programa, no Brasil como um todo e para os mais pobres na Região Nordeste. Diferenças positivas, que indicam uma maior evasão dos beneficiários do Programa Bolsa Família, foram observadas somente entre os homens da região Norte/Centro-Oeste, em relação ao grupo de beneficiários de outros programas.

A comparação da progressão no sistema de ensino no último ano, para meninos e meninas, individualmente, em termos de diferenças positivas, que sugerem um potencial efeito positivo, pela maior aprovação dos beneficiários, mostra resultados positivos do Programa Bolsa Família somente entre as mulheres da região Sul/Sudeste, em relação ao grupo de beneficiários de outros programas. A maior parte dos diferenciais significativos do Programa Bolsa Família são negativos, indicando uma menor aprovação dos beneficiários desse programa, sobretudo em relação ao grupo de não-beneficiários.

Da mesma forma, resultados em termos da proporção de reprovados entre 2004 e 2005 com diferenças negativas os quais sugerem um potencial efeito positivo, pela menor reprovação dos beneficiários, são identificados somente entre as mulheres da região Sul/Sudeste, em relação ao grupo de beneficiários de outros programas. A maior parte dos diferenciais significativos do Programa Bolsa Família possuem diferenças positivas, indicando uma maior reprovação dos beneficiários desse programa, principalmente em relação ao grupo de não-beneficiários.

Em ambos os indicadores, progressão e repetência, poderíamos interpretar esta diferença como desfavorável aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Entretanto, há que se ter cautela nesta interpretação, pois o simples fato de que estas crianças beneficiárias do programa estão evadindo menos, ou seja, permanecendo no sistema escolar de um ano para o outro, pode estar levando a uma diminuição da aprovação e ao aumento da reprovação em um primeiro momento. O acompanhamento e a avaliação em pontos subsequentes no tempo podem mostrar evidências diferentes.

Os resultados da comparação da proporção de meninas e meninos que só estudam *vis-à-vis* aqueles que só trabalham, trabalham e estudam e não trabalham nem estudam indicam diferenças positivas, que sugerem uma maior alocação do tempo para o estudo entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, em relação a ambos os grupos de comparação. Estes resultados sugerem uma diferença bastante favorável aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Os diferenciais positivos são observados tanto entre os homens quanto entre as mulheres, exceto na região Sul/Sudeste. Nesta região, são observados diferenciais negativos em relação ao grupo de não-beneficiários. Além deste grupo, constata-se um diferencial negativo entre as mulheres na Região Nordeste.

Analisando os resultados da comparação da proporção de meninas e meninos que trabalham *vis-à-vis* aqueles que só estudam, ou não trabalham nem estudam, diferenças positivas indicam uma maior participação na força de trabalho entre os beneficiários do Programa Bolsa Família e são verificadas em relação ao grupo de não-beneficiários. Diferenciais negativos são observados em relação ao grupo de beneficiários de outros programas, indicando que dentre as crianças em famílias beneficiárias de qualquer programa de transferência de renda, aqueles beneficiados pelo Programa Bolsa Família trabalham menos. Estes resultados não implicam somente em uma menor frequência à escola ou somente em uma maior participação na força

de trabalho independente da frequência à escola. Podem, na verdade, ser reflexo da conciliação entre trabalho e estudo.

Indicadores Antropométricos de Crianças em Idade Pré-escolar

A condição nutricional de crianças em idade pré-escolar possui especial relevância devido aos impactos imediatos de bem-estar e também devido aos impactos persistentes sobre o desenvolvimento físico e mental e sobre a saúde adulta. O *status* nutricional infantil é a soma de muitos fatores, entre os quais, o mais importante é o acesso a uma alimentação rica em nutrientes. Outros fatores relevantes envolvem a exposição a doenças e infecções, práticas inadequadas de alimentação infantil e trabalho infantil. Todos esses fatores estão relacionados à pobreza, sugerindo que a desnutrição afeta mais as crianças em famílias pobres do que aquelas em famílias em melhor situação socioeconômica. Reconhecendo os impactos de longo prazo da nutrição infantil, a desnutrição é vista tanto como uma causa quanto como uma consequência da pobreza e de sua transmissão intergeracional.

Nesse aspecto, pressupõe-se que a transferência direta de renda para as famílias pobres melhore o padrão de crescimento de suas crianças. No entanto, o aumento dos recursos monetários domiciliares nem sempre é acompanhado do aumento do cuidado infantil. O relatório avaliou os diferenciais nos indicadores antropométricos entre os beneficiários do Programa Bolsa Família e os grupos de comparação, considerando crianças entre 6 e 60 meses de idade, segundo as recomendações da OMS.

Coleta e Tratamento das Informações:

Para a avaliação antropométrica dos entrevistados, o questionário da Pesquisa AIBF coletou informações sobre estatura e peso dos indivíduos. A partir das medidas de altura e peso das crianças entre 6 e 60 meses, juntamente com a informação de sua idade em dias e de seu sexo, foram calculados quatro indicadores padronizados do *status* nutricional infantil, quais sejam, a altura por idade, o peso por idade, o peso por altura e o Índice de Massa Corporal (IMC)⁴ por idade.

O indicador de altura por idade descreve uma condição na qual a criança não alcança uma altura suficiente, dada a sua idade. Esse indicador é utilizado para avaliar o crescimento no longo prazo. O peso por altura, por outro lado, está associado ao *status* nutricional corrente, sendo mais utilizado para avaliar alterações de curto prazo no crescimento. Já o peso por idade reflete a massa corporal por idade. Em contraposição à altura, o peso flutua ao longo do tempo e reflete, portanto, a desnutrição crônica e aguda. O Índice de Massa Corporal é usualmente utilizado para avaliar a condição antropométrica da população adulta, tendo sido, mais recentemente, incorporado pelo OMS como um indicador de avaliação de crescimento de crianças abaixo de cinco anos. A vantagem do IMC é que ele permite uma avaliação tanto do sobrepeso ou obesidade, como situações de desnutrição aguda⁵.

Resultados:

Como variáveis de resposta ao Programa Bolsa Família, utilizou-se os valores z padronizados dos quatro indicadores antropométricos anteriormente citados e a prevalência de desnutrição. De acordo com WHO (2006), foram definidas como desnutridas aquelas crianças que apresentavam valores z menores que -2 e como extremamente, ou severamente, desnutridas aquelas com valores z menores que -3 . A análise foi realizada separadamente para as crianças residentes em domicílios com renda *per capita* até R\$200,00 e R\$100,00, para o Brasil e Regiões.

4 O IMC é definido pelo indicador de Quetelet, no qual o peso em quilogramas é dividido pelo quadrado da estatura em metros.

5 Para a construção desses indicadores padronizados em valores z , foi utilizada a Tabela do Padrão de Crescimento Infantil da OMS (WHO, 2006).

A primeira comparação analisa os diferenciais na condição nutricional das crianças atendidas pelo Programa Bolsa Família e aquelas atendidas por outros programas de transferência de renda. Para o Brasil, não foi encontrado nenhum diferencial significativo entre a condição nutricional das crianças no grupo de tratamento e aquelas do grupo de Comparação 1.

Na análise regional destacam-se os resultados significativos no Nordeste e Norte/Centro-Oeste para o indicador de estatura por idade, no corte de renda de R\$100,00. Na Região Nordeste, as crianças atendidas pelo Programa Bolsa Família têm, em média, uma probabilidade de estarem desnutridas 7,9 pontos percentuais menor, se comparadas às crianças beneficiárias de outros programas governamentais de transferência de renda, o que corresponde a uma redução na desnutrição de 45%⁶. Na Região Norte/Centro-Oeste, esse diferencial atinge 10,7 pontos percentuais. Os resultados encontrados para o estimador da diferença no valor z médio também reforçam a melhor condição nutricional das crianças atendidas pelo Programa Bolsa Família, uma vez que o diferencial é positivo e significativo a 5%.

Ainda na região Norte/Centro-Oeste, foi observado, também, resultado favorável aos beneficiários do Programa Bolsa Família, relativo ao valor médio do z do indicador de peso por idade (0,314), quando comparamos as crianças, com até R\$100,00 de renda domiciliar *per capita*, beneficiárias desse programa com aquelas atendidas por outros programas de transferência de renda. Tal diferença, entretanto, não resulta em um diferencial na probabilidade de desnutrição entre o grupo de tratamento e o grupo de comparação 1, isto é, embora se tenha um diferencial no z -escore contínuo, quando se calcula a prevalência de desnutrição, não se observa um diferencial na probabilidade de desnutrição entre esses grupos.

No caso da comparação entre os beneficiários do Programa Bolsa Família e não-beneficiários de outros programas, também não são identificados diferenciais robustos para o Brasil. A análise dos dados, considerando os dois cortes de renda, não evidencia diferenciais significativos entre o grupo de tratamento e o grupo de comparação 2, no que se refere à probabilidade de desnutrição das crianças de 6 a 60 meses. Existem diferenciais negativos e significativos nos valores médios do z no indicador de estatura por idade, no corte de renda domiciliar *per capita* até R\$100,00 (-0,183), e no peso por idade, no corte de R\$200,00 (-0,193). Contudo, tais diferenciais não estão associados a uma mudança no *status* nutricional das crianças.

Na análise regional, destaca-se o diferencial significativo e negativo na probabilidade de desnutrição extrema, quando se considera o indicador de peso por idade entre os beneficiários do Programa Bolsa Família e os não atendidos por programas de transferência de renda, na Região Sul/Sudeste. A probabilidade de desnutrição extrema do grupo de tratamento é, em média, 4,5 pontos percentuais menor do que a das crianças no grupo de comparação 2, considerando as crianças residentes em domicílios com até R\$100,00 *per capita*. Na mesma direção, mas com grau de significância menor, observa-se uma redução de 2 pontos percentuais na desnutrição extrema para o corte de R\$200,00 de renda domiciliar *per capita*.

Para o indicador de peso por altura, a probabilidade de desnutrição parece ser menor para as crianças atendidas pelo Programa Bolsa Família nas regiões Norte/Centro-Oeste e Sul/Sudeste. Situação contrária aparece na Região Nordeste, onde a probabilidade de desnutrição das crianças do grupo de tratamento é, em média, 4,8 pontos percentuais maior do que a das crianças não-beneficiárias de programas de transferência de renda. Tal diferencial pode estar relacionado à focalização do programa, ou seja, ao fato de as crianças em pior condição nutricional estarem sendo beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

6 A proporção média de desnutridos no grupo de comparação é de 17,48%. No caso de receberem o tratamento, essa proporção se reduziria em 7,9 pontos percentuais, o que significa uma redução de 45% (17,48-7,9/17,48)-1.

Saúde

O estado de saúde tem impactos diretos e indiretos sobre o bem-estar individual. O impacto direto decorre deste ser um parâmetro da função utilidade dos indivíduos. Em geral, os indivíduos são mais felizes quando estão mais saudáveis. O impacto indireto está relacionado a diferenças na capacidade produtiva dos indivíduos, uma vez que o estado de saúde integra o capital humano.

Uma dimensão importante do estado de saúde é a saúde preventiva e a promoção da saúde. O estado de saúde individual pode ser pensado como um estoque de capital sujeito a uma taxa de depreciação e choques estocásticos. Estes choques estocásticos têm um componente aleatório e um componente determinístico associado principalmente à etapa do ciclo de vida e aos hábitos pessoais. De certo modo, medidas de saúde preventiva e/ou de promoção à saúde podem afetar a probabilidade de ocorrência dos choques no estado de saúde. É o caso, por exemplo, de medidas de saneamento básico e decisões de imunização.

A decisão de imunização é uma das formas mais eficazes de realizar a saúde preventiva, principalmente se tomada pela maior parte da população. No Brasil, as campanhas de vacinação são uma prioridade na área de políticas públicas e o Ministério da Saúde tem um calendário vacinal para as crianças de 0 a 6 anos estabelecido e gratuito. Apesar das campanhas maciças de vacinação gratuita, ainda existem segmentos populacionais, principalmente, entre os grupos menos favorecidos, que não cumprem o calendário vacinal.

Dentre os fatores que podem explicar essas diferenças estão a falta de informação sobre os benefícios alcançados com a vacina, os custos de deslocamento até os postos de saúde, os custos de oportunidade na medida em que o tempo alocado para receber o serviço de saúde representa uma redução das horas de trabalho e dificuldades de acesso. Uma forma do poder público oferecer incentivos destinados à imunização e à saúde preventiva nos grupos sociais menos favorecidos é o estabelecimento de condicionalidades em programas sociais. Exatamente por isso, o relatório analisou o impacto da inserção no Programa Bolsa Família sobre a imunização das crianças de 0 a 6 anos residentes em domicílios que recebem o benefício.

Em relação aos indicadores de saúde, foram analisados os diferenciais de imunização das crianças de 0 a 6 anos e o acompanhamento de pré-natal das mulheres grávidas. Esses dois grupos compreendem pessoas-alvo no domicílio para as quais o programa requer o cumprimento de condicionalidades. Ao entrar no Programa Bolsa Família, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde – o calendário de vacinação e o acompanhamento nutricional das crianças entre 0 e 6 anos, além da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Para avaliar os diferenciais no estado de saúde entre os beneficiários do Programa Bolsa Família e os grupos de comparação, foram selecionados dois grupos de indicadores. O primeiro grupo se refere aos indicadores de vacinação das crianças de 0 a 6 anos de idade e o segundo, à realização do pré-natal pelas mulheres de 10 a 49 anos grávidas na data da pesquisa.

Os indicadores de vacinação utilizados são (a) a proporção de crianças que possui e mostrou o cartão da criança; (b) a proporção de crianças de 0 a 6 anos de idade com vacinação em dia; (c) a proporção de crianças de 0 a 6 anos de idade com mais de 70% das vacinas em dia; (d) a proporção de crianças no domicílio com todas as vacinas obrigatórias até os seis meses de idade em dia; e (e) a proporção de crianças de 0 a 6 anos de idade no domicílio com mais de 70% das vacinas obrigatórias até os seis meses em dia. A fim de tentar controlar o tempo de entrada no

programa, foram calculados os indicadores de vacinação considerando dois grupos etários, o primeiro para crianças de 0 a 6 anos e o segundo para crianças de 0 a 2 anos.

Para analisar o impacto do Programa Bolsa Família na realização das consultas de pré-natal foi utilizado o indicador de proporção de mulheres com pré-natal adequado. Esse indicador foi elaborado de acordo com a normatização do SUS que preconiza como seis o número mínimo de consultas pré-natal que devem ser realizadas durante a gestação.

Resultados:

Brasil:

Em geral, os beneficiários do Programa Bolsa Família não apresentam situação de cobertura vacinal melhor que a dos indivíduos pareados nos dois grupos de comparação. Em relação aos não-beneficiários de outros programas federais de transferência de renda, os diferenciais são não-significativos para todos os indicadores. A comparação com beneficiários de outros programas sociais mostra um diferencial negativo e significativo desfavorável aos beneficiários do Programa Bolsa Família para todos os indicadores de vacinação, exceto para a posse do cartão da criança.

Os diferenciais estimados para o indicador de pré-natal atualizado não foram significativos para os dois grupos de comparação.

Comparação Regional:

A comparação entre os beneficiários do Programa Bolsa Família e os beneficiários dos programas federais de transferência de renda remanescentes evidencia diferenças regionais. Para o Norte/Centro-Oeste, os diferenciais estimados reforçam os resultados encontrados para o Brasil, onde a cobertura vacinal é menor para os indivíduos beneficiários do Programa Bolsa Família. Para as regiões Nordeste e Sul/Sudeste, não foram encontradas diferenças significativas entre os domicílios atendidos pelo Programa Bolsa Família e os domicílios pareados atendidos por outros programas de transferência de renda.

Em relação aos não-beneficiários de programas de transferência de renda, as estimativas dos diferenciais para as regiões mostram resultados menos robustos. Na Região Nordeste, foram observados diferenciais significativos negativos para o indicador de 70% das vacinas obrigatórias até os seis meses de idade. Para a região Norte/Centro-Oeste, foram encontrados diferenciais positivos no indicador de 70% da vacinação em dia e no indicador de posse do cartão da criança. Para a região Sul/Sudeste, não se verificam diferenciais significativos.

Em síntese, na maior parte das sub-amostras as diferenças na proporção de crianças vacinadas são desfavoráveis ou não-significativas para as crianças residentes em domicílios com famílias beneficiárias desse programa, tanto em relação às crianças residentes em domicílios elegíveis beneficiários de outros programas como em relação às crianças não-beneficiárias de programas de transferência de renda. Esse padrão se repete para Brasil e grandes regiões, com exceção apenas da região Norte/Centro-Oeste. Uma hipótese que poderia justificar essa diferença negativa na taxa de vacinação pode ser o acesso aos serviços de saúde. Os beneficiários do Programa Bolsa Família podem residir em áreas de menor densidade demográfica e piores condições de acesso aos serviços de saúde. Essa hipótese, entretanto, requer uma análise mais detalhada sobre a existência de serviços básicos de saúde e as condições e determinantes do acesso a eles.

Poder de barganha feminino

Preferencialmente, o Programa Bolsa Família transfere o benefício para a mulher residente no domicílio, seja ela a responsável pelo domicílio (pessoa de referência) ou a cônjuge. A literatura internacional, e mesmo autoridades em políticas sociais tais como técnicos do Banco Mundial, argumentam que a transferência dos recursos para as mulheres aumenta o seu “empoderamento” (*empowerment*), mais no sentido de maior autonomia decisória quanto à alocação e uso de determinados recursos domiciliares do que no sentido de maior igualdade de relações de gênero.

O reflexo imediato disto é uma maior qualidade na alocação dos recursos para os filhos residentes no domicílio. A hipótese básica é que há uma relação positiva entre o poder de barganha das mulheres e uma melhor alocação de recursos para os membros mais vulneráveis dos domicílios, que são, primordialmente, as crianças.

O relatório de pesquisa examinou se a transferência de renda por intermédio do Programa Bolsa Família teria aumentado o poder de barganha das mulheres no interior do domicílio. Foi criado um indicador de poder de barganha feminino a partir da informação sobre quem decidia a respeito de uma série de compras e atividades, se o cônjuge ou companheiro, se ambos ou se apenas a mulher. Aqueles domicílios nos quais as mulheres tomavam a maior parte dessas decisões foram categorizados como sendo de alto poder de barganha feminina. Os demais domicílios formaram a categoria de médio e baixo poder.

Foram observadas situações nas quais o Programa Bolsa Família gera um efeito positivo na medida em que foram encontradas diferenças positivas e significativas na relação entre a categoria de alto poder de barganha e a categoria de médio/baixo poder, ao se comparar o grupo de casos com os grupos de comparação. Este diferencial é estatisticamente significativo para o país como um todo, no caso do contraste entre o tratamento e o grupo de comparação 2 (ausência do atendimento em qualquer programa de transferência de renda). Quando o teste é realizado para as três grandes regiões, apenas a Região Nordeste apresenta resultado estatisticamente significativo. Esta é, precisamente, uma região de baixa monetização, onde, possivelmente, a transferência de renda monetária pode ter um valor simbólico de barganha maior.

Equipe Pesquisa AIBF

Coordenadora Geral:

Prof^a Diana Oya Sawyer

Coordenador Acadêmico:

Prof^o Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto

Coordenador Operacional:

Prof^o André Junqueira Caetano

Coordenadoras de Análise de Impacto:

Prof^a Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira

Prof^a Mônica Viegas Andrade

Desenho e Procedimentos Amostrais:

Prof^o Pedro Luis do Nascimento Silva

Pesquisadores:

Anne Caroline Costa Resende

Cíntia Simões Agostinho

Clarissa Guimarães Rodrigues

Davidson Afonso de Ramos

Elisenda Renteria Perez

Flávia Lucia Chein Feres

Izabel Guimarães Marri

Julio Alfredo Racchumi Romero

Laetícia Rodrigues de Souza

Luiza de Marilac de Souza

Marisol Alfonso de Armas

Rafael Perez Ribas

Gerente Operacional:

Agésilau Neiva Almada

Coordenação e Execução de Campo:

SCIENCE – Associação Científica

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Acompanhamento da pesquisa:

Departamento de Avaliação e Monitoramento

Coordenação Geral de Avaliação de Impacto

Edição e Diagramação:

Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais

Coordenação Geral de Publicações Técnicas