

Avaliação do Programa Bolsa Família em Favelas Cariocas

Autoria: Luciana Mourão, Maria Cristina Ferreira, Anderson Macedo de Jesus

RESUMO

Apoiando-se no referencial teórico-metodológico da psicologia social, o objetivo desta pesquisa foi avaliar o Programa Bolsa Família - PBF em favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que atende a 12 milhões famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. A escolha desse Programa foi feita em função de duas razões centrais: (a) por estar diretamente ligado à educação (a participação de famílias com crianças e adolescentes está condicionada à frequência desses à escola); e (b) por ser o maior programa de transferência direta de renda do país, sendo bastante significativo para a população pobre e extremamente pobre no Rio de Janeiro, onde são contempladas 758.251 crianças entre 6 e 15 anos. O delineamento da pesquisa foi de um quase-experimento, com abordagem quantitativa. A amostra da pesquisa foi de 530 moradores de favelas, divididos em dois grupos: 281 participantes do Programa Bolsa Família e 249 não participantes do Programa com faixa de renda familiar que permitiria a participação no programa (grupo controle). O instrumento de coleta de dados apresentou um total de 25 questões relativas aos três eixos principais do PBF: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. Os dados foram coletados nas residências e pontos de circulação de favelas dos municípios de Niterói, Magé, São Gonçalo e Rio de Janeiro. Foram realizadas análises descritivas e também inferenciais (teste t, correlações e Mann-Whitney- Wilcoxon teste). Os resultados permitem identificar diferenças significativas entre o grupo de beneficiários e o de não beneficiários, sinalizando para um real impacto do PBF, com aumento no número de refeições diárias e na renda das famílias beneficiárias. Foi identificado um impacto positivo do programa com efetiva mudança nas condições sociais das populações atingidas pelo programa: aumento no número de refeições diárias, redução do déficit de leitos por residência, aumento do poder aquisitivo, percepção mais positiva da qualidade de vida atual e futura e maior participação em cursos profissionalizantes que contribuem para a saída da condição de exclusão. Foram ainda identificados resultados na participação dos beneficiários nos programas complementares e também no aumento de crianças que passam a ter certidão de nascimento. Contudo, não se conseguiu comprovar a eficácia no que diz respeito ao aumento de escolaridade ou de uso de serviços de saúde (exceto vacinação). Os resultados encontrados estão suportados por outras pesquisas de avaliação do programa e foram discutidos à luz do referencial teórico.

Palavras-chave: Psicologia social, avaliação de programas, transferência de renda.

No que diz respeito aos programas sociais, tem havido no mundo, de forma geral, e nos países em desenvolvimento, em especial, um aumento das ações e políticas sociais, a partir de uma demanda gerada pelo agravamento das desigualdades. No Brasil, contudo, ainda há pouca tradição de avaliação de programas sociais (Jannuzzi, 2005; Rocha *et al.*, 2009). A criação dessa cultura inscreve-se no quadro do desenvolvimento e fortalecimento da ação pública, com dois objetivos principais: oferecer subsídios para melhoria da eficiência e eficácia da administração desses programas; e oferecer respostas à sociedade sobre a efetividade social das políticas implantadas, num processo de *accountability*. Porém, embora a importância da avaliação dos programas sociais seja praticamente um consenso, ainda há muitos desafios em países como o Brasil que, há pouco mais de uma década, começou de fato a avaliar os seus programas sociais de maneira sistemática. Ainda há muito a se aperfeiçoar em termos de delineamentos, métodos de pesquisa e sistematização de procedimentos que permitam uma leitura mais fidedigna da efetividade das políticas e dos programas sociais.

No início da década de 80, Oskamp (1981) enfatizava a necessidade de se adotar uma concepção de ciência nas pesquisas de avaliação de programas, pois a aplicação dos resultados da pesquisa, a teoria da decisão ou o sistema gerencial recebiam maior atenção do que outros conteúdos como o delineamento e a validade da pesquisa. Mais de duas décadas depois, a preocupação com o rigor metodológico na realização das avaliações de programas permanece como questão central. Ou seja, autores como Shadish, Cook e Campbell (2002); Wholey, Hatry e Newcomer (2004); Mourão e Laros (2009) deixam clara a preocupação com o rigor do delineamento, o uso correto das medidas e a discussão da validade das pesquisas de avaliação de programas sociais.

Fundamentando-se em tais considerações, esta pesquisa teve como objetivo a investigação do grau em que o Programa Bolsa Família vem contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos membros das famílias beneficiadas. A escolha desse Programa foi feita em função de duas razões centrais: (a) por estar diretamente ligado à educação (a participação de famílias com crianças e adolescentes está condicionada à frequência desses à escola); e (b) por ser o maior programa de transferência direta de renda do país, sendo bastante significativo para a população pobre e extremamente pobre no Rio de Janeiro, onde são contempladas 758.251 crianças entre 6 e 15 anos (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias>, acessado em 15/03, 2009).

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi escolhida por possuir grande quantidade de habitantes (mais de 11 milhões, representando 73% de todos os habitantes do Estado), sendo nítida a desigualdade social entre os cidadãos dos municípios que ela contempla. Nesse sentido, conforme relata Toledo (1998), a região possui um índice de desigualdade caracterizado por aproximadamente 15 vezes de diferença entre seus bairros mais ricos e mais pobres. Nestes, encontram-se favelas com até um milhão de habitantes e presença maciça do narcotráfico, incluindo-se aí a utilização de armamento pesado pelos traficantes, o emprego de crianças e adolescentes nas linhas de frente do tráfico, bem como a falta de políticas públicas de inclusão e geração de renda para os jovens dessas favelas e de políticas de segurança motivadas por governantes omissos (Toledo, 1998).

Vale destacar ainda que o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, a partir dos dados do IBGE, comparou a distribuição por escolaridade entre a população residente e não residente em favelas, por zonas geográficas da cidade. Dessa análise, cabe destacar que a zona sul, por exemplo, 33,7% dos moradores de favelas não têm instrução nenhuma e 40% estudaram até quatro anos; entre a população que não mora em favelas apenas 7,2% não têm instrução. Em compensação 38,9% têm mais de 12 anos de estudo. Os dados são semelhantes na zona norte, 35,6% dos moradores de favelas não têm nenhuma instrução e 39,9% estudaram até quatro anos, entre os moradores em geral 39,5% tiveram mais de 12 anos de estudo (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2001).

Nessa mesma linha de argumentação, Barros e Sales e Nogueira (2007, p. 329) afirmam que “As favelas no Brasil, em pouco mais de cem anos de existência, passaram a ser um ícone de significações múltiplas: lugar perigoso, de higiene precária, habitat da malandragem, etc.” Os autores ressaltam que os favelados passam a ser identificados a partir da moradia e que sofrem, em função disso, desqualificação social e preconceito. Naiff e Naiff (2005) também estudaram moradores de favelas cariocas, a partir da teoria das representações sociais e identificaram uma percepção negativa e em movimento, relacionando cada vez mais a favela e seus moradores às principais causas da violência na cidade. Os autores analisam que essa vinculação entre pobreza, favela e criminalidade pode reforçar o preconceito e aumentar a exclusão social dos moradores de favelas.

Dessa forma, por meio dos dados apresentados pelos diversos autores e estudos, percebe-se a enorme carência da população das favelas e a premente demanda das mesmas por um olhar do Estado, da sociedade e da comunidade científica. Por essa razão, a presente pesquisa definiu como participantes do estudo moradores das favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro para buscar compreender melhor a realidade por eles vivenciada, avaliando os resultados do PBF para tais pessoas.

Avaliação de Programas Sociais

Atualmente, em praticamente todo o mundo, existe um renovado interesse pela avaliação de programas sociais. A pesquisa sobre avaliação tem se expandido consideravelmente e tem sido aplicada em diversos programas governamentais e privados. Tanto no Brasil como no cenário mundial, supõe-se que a pesquisa avaliativa fornece subsídios que permitem que os recursos sejam empregados com o máximo de eficiência e que, ao mesmo tempo, ela assegura um alto grau de efetividade dos programas. Nesse sentido, a avaliação tem sido considerada um poderoso instrumento para melhorar o desempenho dos programas sociais e também uma instância de aprendizagem que permite redesenhar e melhorar esses programas em novos ciclos da política social.

Há diferentes definições para avaliação de modo geral e para a avaliação de programas em particular. Na definição de Scriven (1967) “avaliação é julgar o valor ou mérito de alguma coisa” (p.37). Para Worthen *et al.* (2004) “avaliação é a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor, a qualidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios” (p.35). Para Almeida (2006, p. 12) a avaliação “é, antes de tudo, um processo sócio-político; é um processo compartilhado e colaborativo (...) um processo que constrói uma realidade”.

Ou seja, a avaliação compreende, em si, um processo transformador uma vez que permite validar programas vigentes, determinando a necessidade de se efetuar ajustes e correções e identificar a necessidade de novos programas. Além disso, a avaliação é indispensável para dar transparência às ações públicas. Uma definição bastante completa para avaliação é dada por Aguillar e Ander-Egg (1994):

“A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o

conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados” (pp.31-32).

No que diz respeito às tipologias de avaliação de programas apresenta-se a seguir a Figura 1 com as principais tipologias adotadas, bem como os critérios definidores de cada uma delas. As tipologias apresentadas referem-se aos seguintes critérios e tipos de avaliação: (a) de acordo com a função – avaliação formativa ou somativa (Scriven, 1967); (b) de acordo com o papel desempenhado pelo avaliador – avaliação interna e externa (Cohen & Franco, 1993); (c) de acordo com a fase da avaliação associada aos tipos de delineamentos de pesquisa – avaliação *ex ante* e *ex post* (Campbell & Stanley, 1979); (d) de acordo com os processos adotados – avaliação formal e informal (Worthen *et al.*, 2004); e (e) de acordo com a dimensão avaliada em eficiência, eficácia, efetividade ou um conjunto dessas dimensões (Draibe, 2001).

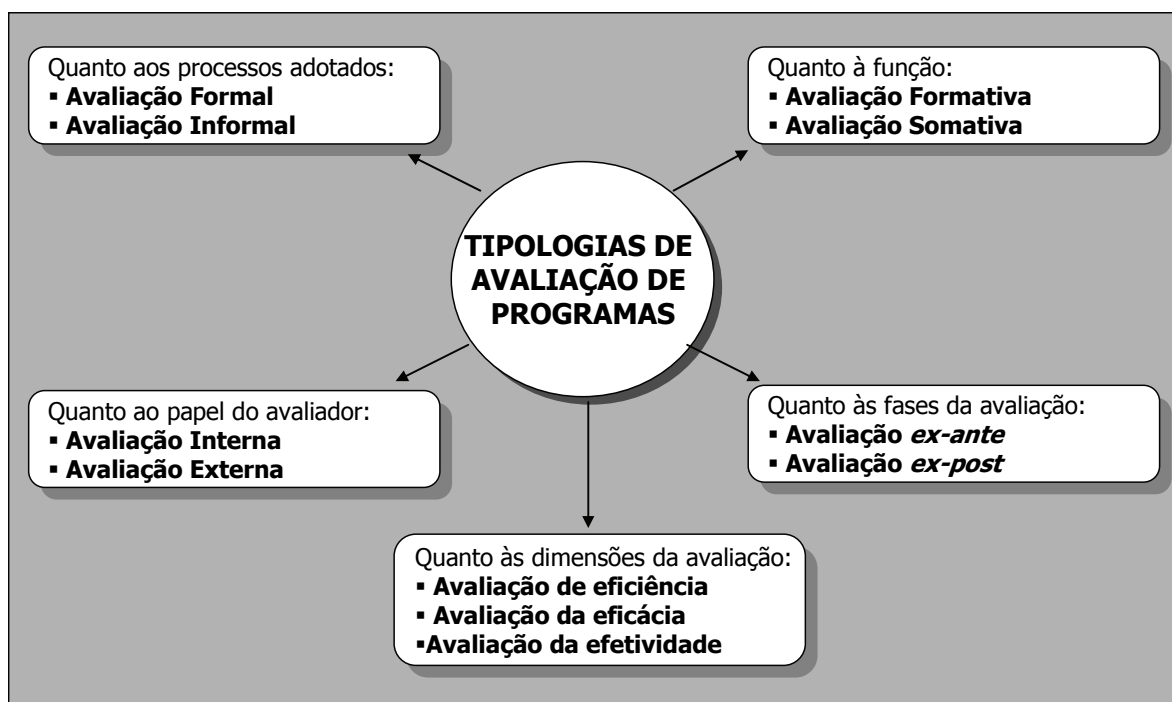


Figura 1: Síntese das tipologias de avaliação de programas

Considerando a tipologia apresentada acima, a presente pesquisa caracteriza-se como uma avaliação somativa (foca os resultados do PBF); uma avaliação externa (os pesquisadores responsáveis não têm nenhuma relação com o programa); uma *ex post* (uma vez que mede resultados de pessoas que já são beneficiárias do Programa, mas pelo fato de ainda serem beneficiárias não seria um *ex post* clássico, pois os pesquisados continuam participando do programa após a pesquisa); uma avaliação formal (com procedimentos de pesquisa sistemáticos e pré-definidos); e com foco nas dimensões da eficácia e da efetividade, uma vez que foram analisados os resultados obtidos com o Programa.

O Programa Bolsa Família

O PBF, criado pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836 (Brasil, 2004), é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia 12 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda máxima por pessoa de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais). O Programa integra o Fome Zero que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e

nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2010).

O valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 22 e R\$ 200, a depender do número de filhos com idade até 18 anos. O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. De acordo com o MDS (2010), a transferência de renda busca promover o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O critério de seleção para participação no PBF é baseado na renda familiar por pessoa e na distribuição do benefício por todo o país. O Bolsa Família seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais (MDS, 2010). A seleção das pessoas cadastradas é feita por um processo automatizado e o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no Programa.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa. A lista de beneficiários é pública e pode ser acessada por qualquer cidadão (MDS, 2010). As condicionalidades para assegurar o direito de receber o benefício financeiro do PBF são: (a) acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos; (b) as mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes, devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê; (c) todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária; (d) os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%; (e) crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

A proposta das condicionalidades é de que as famílias beneficiárias assumam compromissos para ampliar o acesso a seus direitos sociais básicos. Nesse sentido, o caráter da condicionalidade não é punitivo, mas sim de ampliar as oportunidades de exercício da cidadania por parte dos beneficiários. Dessa forma, a família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município para que o poder público possa auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas (MDS, 2010).

Porém, cumpre registrar que, de acordo com as regras do Programa, se forem esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado.

Método

O estudo foi realizado de acordo com a abordagem quantitativa e consistiu na coleta direta dos dados, por meio de questionários que captam as informações e opiniões dos beneficiários do Programa Bolsa Família, procurando-se compreender, sob o ponto de vista do beneficiário, as possíveis mudanças ocorridas devido à participação no PBF. Para essa investigação, utilizou-se um delineamento correlacional, com emparelhamento de grupo de

controle natural. A seguir será detalhado o método da pesquisa, em termos de participantes, instrumentos e procedimentos de coleta e de análise de dados.

Participantes

A presente pesquisa foi realizada por meio de um estudo de levantamento amostral com 530 moradores de favelas de baixa renda da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nos municípios de Niterói, Magé, São Gonçalo e Rio de Janeiro. Os participantes da pesquisa foram divididos em dois grupos: 281 participantes do Programa Bolsa Família; e 249 não participantes do Programa com faixa de renda familiar que permitiria a participação no programa (grupo controle).

A pesquisa contemplou trabalhadores com nível de escolaridade fundamental completo ou incompleto (42,4%), nível médio completo ou incompleto (57,6%). O perfil dos participantes pode ser caracterizado como de mulheres (80,5%), com média de idade de 37 anos (DP=10 anos) e a média de renda per capita de 83,70 reais (DP=53,90 reais).

Instrumento

O instrumento de coleta de dados apresentou um total de 25 questões relativas aos três eixos principais do PBF: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. Os questionários dos beneficiários e não beneficiários contiveram as mesmas questões a não ser nos casos de perguntas específicas para cada condição (p.e.: como se deu o ingresso no Programa ou Por que não é beneficiário do PBF).

As perguntas do questionário utilizam diferentes escalas: nominal (p.e.: cursos dos quais participou após ingressar no Programa), ordinal (Como você acha que está a qualidade de vida da sua família hoje: ótima, boa, regular, ruim ou péssima?) e razão (Contando todo mundo que mora na sua casa, quanto de dinheiro vocês recebem por mês?). O questionário passou por uma avaliação de seis juízes (*experts* em avaliação de programas sociais), responsáveis pela validação de conteúdo. As alterações sugeridas pelos juízes foram processadas e após essa etapa houve uma validação semântica do instrumento com oito beneficiários e sete não beneficiários, observando-se a necessidade de fazer novos ajustes à linguagem empregada no questionário. Após tais etapas o instrumento foi considerado pronto para a aplicação na população definida para a pesquisa.

Procedimentos

Este estudo adotou como critério de inclusão na pesquisa a participação no Programa Bolsa Família há pelo menos um ano no caso dos beneficiários e a renda *per capita* até cento e vinte reais (que era o valor máximo para participar do PBF à época da coleta de dados) no caso do grupo controle, além do consentimento pessoal para participação no processo de pesquisa. Como critério de exclusão foram adotados: a participação temporária ou interrompida no PBF; e a ocorrência de um terço ou mais de questões em branco.

Os dados foram coletados nas residências (87%) e pontos de circulação (13%) de favelas dos municípios de Niterói, Magé, São Gonçalo e Rio de Janeiro. Os questionários foram aplicados por cinco pesquisadores de nível superior, que foram treinados para o processo de pesquisa. As perguntas eram feitas oralmente para os participantes das pesquisas e suas respostas anotadas no questionário. Os dados foram coletados entre os meses de setembro a dezembro de 2009.

O tratamento dos dados foi feito por meio do software SPSS, versão 15.0, com realização de análises descritivas e de testes inferenciais (teste t, correlações e Mann-Whitney-Wilcoxon teste) para comparação dos resultados relativos aos dois grupos: beneficiários e não beneficiários (grupo controle).

Resultados

Na primeira etapa da análise foi identificada a presença de dados omissos (missing values) e examinadas as distribuições univariadas e bivariadas por meio de métodos gráficos (diagrama de ramo e folha, boxplot) e numéricos (medidas de simetria) com o objetivo de avaliar normalidade, homogeneidade de variância e a presença de dados extremos univariados. Para a análise de outliers multivariados, adotou-se os parâmetros da Distância Mahalanobis, sendo encontrados quatro casos multivariados, os quais foram excluídos das análises. O critério numérico utilizado para avaliar a necessidade de transformações nas variáveis foi ancorado na simetria, não havendo necessidade de transformações nas variáveis.

No que diz respeito à renda, as análises dos dados apontaram para uma renda familiar inferior dentre aqueles que participam do Programa Bolsa Família (renda média de R\$ 301,41 e DP=200,29) comparando com o público das mesmas favelas e que não participa do Programa (renda média de R\$ 451,27 e DP=197,82). Essa diferença entre as médias de renda foi apontada como significativa para o teste t para amostras independentes ($t = 8,63$; $p < 0,001$), indicando que o Programa de fato vem atendendo às pessoas com maior necessidade. Porém, ao olhar para a distribuição de renda da população pesquisada observa-se que o Programa tem uma grande demanda reprimida, pois 79,8% dos não beneficiários se enquadram na condição de participação no Programa (renda per capita de até R\$140,00). Dentre os beneficiários, contudo, há 9,6% cuja renda *per capita* no momento da pesquisa era superior a R\$140,00, ou seja, que já apresentavam condições para deixar o Programa.

No que diz respeito à posse de aparelhos eletrodomésticos (geladeira, rádio, fogão e TV) ou de condições básicas como banheiro, luz, esgoto e água encanada, o teste não paramétrico Mann-Whitney-Wilcoxon (teste M-W-W), mostrou distribuições idênticas (sem diferenças estaticamente significativas) para as amostras de beneficiários e não beneficiários, como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1: Teste M-W-W para comparação de condições básicas de moradia para beneficiários e não beneficiários do PBF

	Gela- deira	Esgoto	Ba- nheiro	Luz	Rádio	Fogao a gás	TV	Água enca- nada
Beneficiário (% que possui)	98,6%	77,2%	97,2%	99,3%	90,0%	97,2%	96,4%	37,0%
Não Beneficiário (% que possui)	96,4%	72,7%	97,6%	97,6%	86,7%	94,8%	96,4%	43,0%
Mann-Whitney U	34.218	33.399	34.832	34.391	33.834	34.154	34.965	32.899
Wilcoxon W	65.343	64.524	74.453	65.516	64.959	65.279	66.090	72.520
Z	-1,63	-1,20	-0,31	-1,60	-1,18	-1,40	-0,03	-1,40
Significância (2-tailed)	0,10	0,23	0,75	0,11	0,24	0,16	0,97	0,16

As correlações de Pearson apontaram relações positivas e significativas entre o número de anos de estudo e a renda familiar. O coeficiente de correlação entre as variáveis foi de 0,21 ($p < 0,01$), que, segundo a classificação de Miles e Shevlin (2001), pode ser classificado como de baixa magnitude (de 0,10 a 0,30). Contudo, a que se observar que devido ao público-alvo da pesquisa (moradores de favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro), há pouca variabilidade nos anos de escolarização e também pouca variabilidade na renda, o que permite supor que com maior variabilidade a magnitude da correlação entre renda e escolaridade poderia ser mais elevada.

Ainda sobre a condicionalidade do benefício do PBF de permanência das crianças e adolescentes entre seis e 17 anos, os resultados mostraram que não há diferenças

significativas entre a média de crianças e adolescentes dessa faixa etária que frequentam a escola, considerando-se as famílias beneficiárias e não beneficiárias. Contudo, os resultados do teste t apontam para um resultado diferente no caso das crianças de quatro e cinco anos ($t = 2,20$; $p < 0,03$). A média de crianças fora da escola entre os beneficiários é de 0,43 por família (DP = 0,73), enquanto entre os não beneficiários essa média é de 0,29 (DP = 0,66). Esses resultados mostram que as famílias beneficiárias não tendem a colocar os filhos na escola antes dos seis anos que corresponde à educação básica obrigatória.

Outro indicador considerado importante para a presente pesquisa foi a defasagem no número de leitos por família, isto é, o número de colchões que cada família dispõe dividido pelo número de residentes em cada residência (para fins de cálculo colchões de casal foram contados como dois colchões). O resultado mostra que dentre os beneficiários do Bolsa Família ocorre déficit de leito em 35% das famílias, enquanto entre os não beneficiários esse déficit atinge 20% das residências.

O número de refeições realizadas pela família por dia também é inferior entre os beneficiários (mesmo considerando o valor mensal que eles já recebem), com média de 2,7 refeições por dia para as famílias beneficiárias (DP = 0,8) e 3,0 refeições diárias para os não beneficiários (DP = 0,9), tendo o teste t apontado que esta diferença é estatisticamente diferente ($t = 2,33$; $p < 0,021$). Estima-se que a diferença no número de refeições por família antes do recebimento do benefício era ainda maior, uma vez que 42% dos beneficiários, quando perguntados sobre o que mudou na vida da família depois que começou a participar do Programa, deram respostas associadas à melhoria na alimentação.

No que diz respeito às condicionalidades na área de saúde, utilizou-se o teste M-W-W, que mostrou distribuições distintas entre beneficiários e não beneficiários no que diz respeito à vacinação, à realização de pré-natal e à consulta do público masculino a médicos, com resultados mais favoráveis para os beneficiários no caso de vacinação em dia e mais favoráveis a não beneficiários nos casos de pré-natal e consulta de homens com mais de 40 anos ao médico, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2: Teste M-W-W para comparação de condicionalidades de saúde entre beneficiários e não beneficiários do PBF

	Vacinação	Ginecologista	Pré-natal	Amamentação	Médico Masculino	Criança no posto saúde
Beneficiário (% que possui/usa)	90,0%	28,5%	46,7%	68,0%	35,7%	87,8%
Não Benefic. (% que possui/usa)	80,7%	33,3%	84,5%	63,6%	57,1%	84,1%
Mann-Whitney U	30805,5	23348	31367	32849	29176	32173,5
Wilcoxon W	69865,5	42458	61995	71909	60052	71794,5
Z	-3,08	-1,06	-2,19	-1,46	-3,44	-1,55
Significância (2-tailed)	0,00	0,29	0,03	0,14	0,00	0,12

A análise dos dados mostra que no caso de consulta anual ao ginecologista, amamentação e consultas para acompanhamento do crescimento da criança nos postos de saúde, não houve variações significativas entre as amostras de beneficiários e não beneficiários. Chama a atenção o fato de a realização de pré-natal e a consulta dos homens, com mais de 40, ao médico ser mais frequente entre os não beneficiários.

No que diz respeito aos programas complementares e ao incentivo do Bolsa Família à obtenção da documentação civil, observa-se diferença positiva significativa em relação à certidão de nascimento e na participação em cursos profissionalizantes ou de informática nos últimos três anos. Os resultados mostram uma situação mais favorável para beneficiários do

que para os não beneficiários nos três casos. Contudo, a documentação de identificação civil de adultos, os cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a participação em cursos de Alfabetização não apresentou diferenças significativas entre os grupos de beneficiários e não beneficiários do PBF, como pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3: Teste M-W-W para comparação da participação em programas educacionais e existência de documento de identificação civil entre beneficiários e não beneficiários do PBF.

	Certidão de nascimento (crianças)	Documento identif. civil (adultos)	Curso profissionalizante	Curso de informática	Alfabetização	EJA
Beneficiário (% que possui/usa)	99,3%	98,6%	8,9%	26,3%	6,4%	8,2%
Não Beneficiário (% que possui/usa)	89,0%	98,0%	4,4%	14,1%	8,8%	12,4%
Mann-Whitney U	29355	34374	33417,5	30689	34134,5	33492,5
Wilcoxon W	67581	73714	64542,5	61814	73755,5	73113,5
Z	-5,09	-0,53	-2,04	-3,49	-1,06	-1,62
Significância (2-tailed)	0,00	0,60	0,04	0,00	0,29	0,11

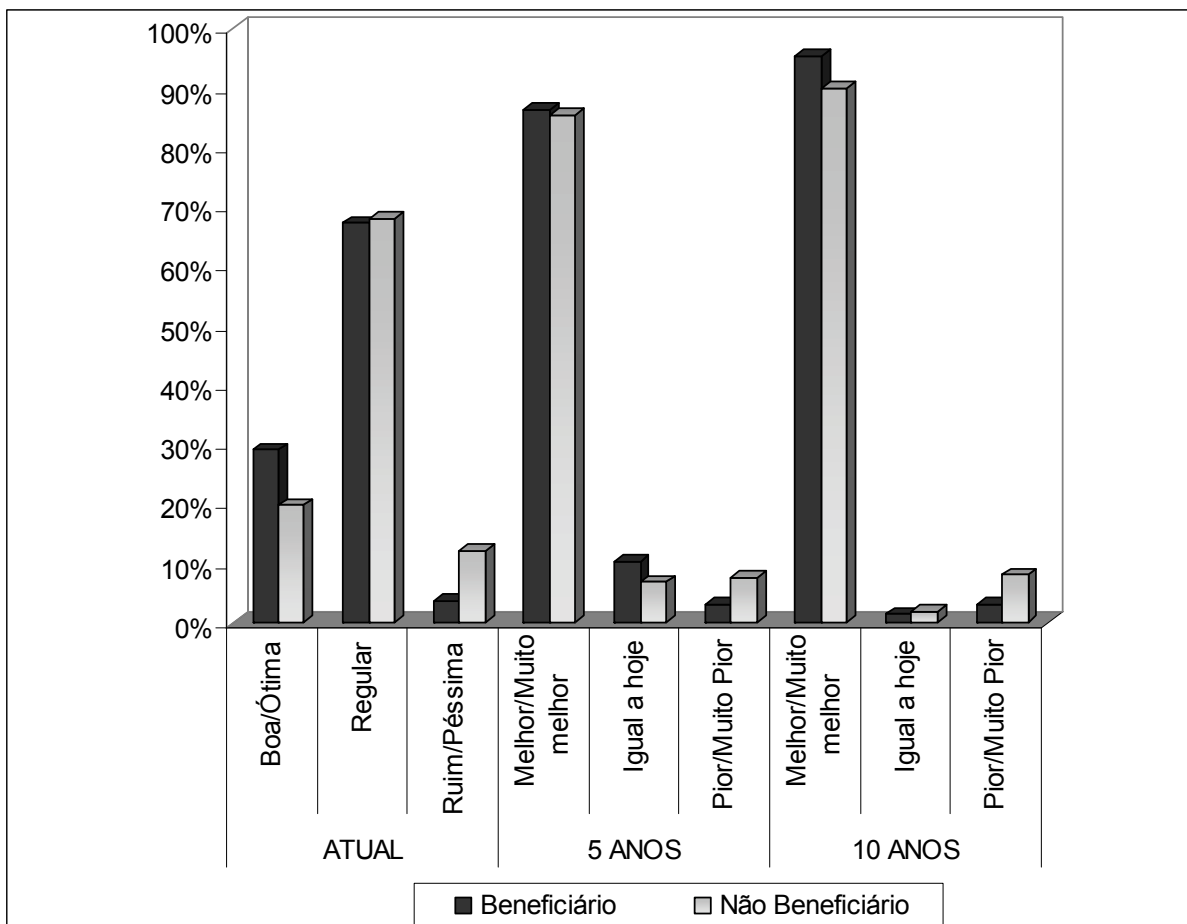
Finalmente, quanto à percepção da qualidade de vida atual e da qualidade de vida futura (daqui a 10 anos), os beneficiários tendem a ser mais otimistas que os não beneficiários. Contudo, as percepções dos dois grupos são idênticas para a qualidade de vida daqui a cinco anos como mostra a Tabela 4.

Tabela 4: Teste t comparando a percepção da qualidade da vida atual e da expectativa para a vida futura entre beneficiários e não beneficiários do PBF

Variáveis	Grupos	N	Média	Desvio padrão	Teste t
Qualidade de vida da família hoje	Beneficiário	275	3,27	0,60	t = 3,15; gl = 521; p < 0,02
	Não beneficiário	248	3,09	0,68	
Qualidade de vida da família daqui a 5 anos	Beneficiário	281	3,96	0,60	t = 1,39; gl = 528; p < 0,16
	Não beneficiário	249	3,88	0,70	
Qualidade de vida da família daqui a 5 anos	Beneficiário	281	4,51	0,80	t = 4,24; gl = 528; p < 0,001
	Não beneficiário	249	4,17	1,00	

O gráfico abaixo mostra as percepções dos grupos de beneficiários e não beneficiários em relação à qualidade de vida atual e futura. Observa-se que enquanto 29,1% dos beneficiários consideram sua vida atual boa/ótima, este percentual entre os não beneficiários é de 19,8%. Da mesma forma, enquanto 3,2% dos beneficiários acreditam que a sua vida estará pior/muito pior daqui a 10 anos, este percentual entre os não beneficiários sobre para 8%. O Gráfico 1 mostra essas diferenças de percepção sobre a qualidade de vida atual e futura por parte dos beneficiários e não beneficiários.

Gráfico 1: Diferenças de percepção sobre a qualidade de vida atual e futura por parte de beneficiários e não beneficiários do PBF (em percentual).



Discussão

Os resultados da presente pesquisa confirmam que o critério de renda familiar está sendo de fato observado na escolha das famílias que seriam beneficiadas pelo programa Bolsa Família, pois a renda familiar média dos não beneficiários é 50% superior à renda dos beneficiários (descontado o valor do benefício), mesmo estando na mesma região de moradia. Isso é um importante indicador do critério de equidade do PBF. Além disso, os resultados corroboram os achados de outros autores que também relacionaram o recebimento do benefício à baixa renda (Costa, Salvato e Diniz, 2010; Dias e Silva, 2010; Hall, 2006; Tavares, 2009). Soares, Ribas e Osório (2010) concluem que o Bolsa-Família é bem focalizado, uma vez que 66% da renda do Bolsa-Família vai para os 10% de famílias mais pobres. Contudo, com base na PNAD de 2004, os autores estimaram que o Bolsa Família teria um erro de inclusão elevado (49%), mas inferior aos programas de distribuição de renda do México e do Chile). Além disso, as estimativas do IBGE (2008) mostram que a renda média mensal das famílias participantes é inferior a meio salário mínimo.

A pesquisa também apontou a importância do PBF para o aumento de renda das famílias beneficiadas e, conseqüentemente, para a redução da pobreza no país. Esse resultado é confirmado por diversos outros estudos realizados sobre o Programa, como o de Dias e Silva (2010), que concluem que mesmo sendo uma quantia que não atende substancialmente as reais condições materiais de vida dos beneficiários, traduz-se em uma renda significativa. A contribuição do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza vem sendo também confirmada pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e do

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aponta queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008. De acordo com Soares *et al* (2010), o Programa Bolsa Família é responsável por 21% da redução da queda do Índice de Gini no período 1995-2004. No caso da presente pesquisa, o aumento de renda proporcionado pelo PBF representa, em média, mais da metade do rendimento total das famílias beneficiadas.

As correlações de Pearson apontaram relações positivas e significativas entre o número de anos de estudo e a renda familiar de beneficiários e não beneficiários, o que justifica a condicionalidade imposta pelo PBF de frequência escolar dos filhos dos beneficiários, uma vez que a escolaridade é preditora da renda na população estudada. Esta relação entre o programa e o aumento da escolaridade é confirmada por outros pesquisadores que investigaram o tema (Cacciamali, Tatei e Batista, 2010; Tavares, 2009). Contudo, Estrella e Ribeiro (2008) questionam essa condicionalidade, argumentando que a educação básica já está universalizada e que o foco do governo deveria se voltar mais para a qualidade dos serviços de educação e saúde que são prestados e não para a sua existência. Além disso, Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), analisam que as dispersões em torno do atendimento às condicionalidades destacam a existência de limitações em relação à qualidade das informações no cadastro, principalmente no quesito validade.

Os resultados da presente pesquisa apontaram também que o número de refeições realizadas pelas famílias beneficiadas ainda é menor que o número de refeições das famílias não beneficiadas que residem nas mesmas favelas, o que comprova a importância do benefício para a supressão do déficit alimentar nas famílias participantes. Esse resultado é confirmado pelo estudo de Duarte, Sampaio e Sampaio (2009), que permitiu inferir que 88% do valor do benefício é utilizado para consumo de alimento, concluindo que o programa de transferência condicionada, Bolsa Família, exerce um impacto positivo sobre o consumo de alimentos dessas famílias. O estudo de Soares *et al* (2010) aponta que o PBF é um importante mecanismo de alívio à pobreza para famílias muito pobres e com efeitos significativos sobre a subnutrição infantil.

Contudo, em contraposição aos demais estudos, a pesquisa de Saldiva, Silva e Saldiva (2010) que avaliou as condições de saúde e nutrição de crianças menores de cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família de um município do semiárido brasileiro, apontou para um déficit de peso e altura. Os autores não encontraram diferenças estatísticas entre o estado nutricional de crianças beneficiárias e não beneficiárias do Programa. Em ambos os grupos, os consumos de frutas, verduras e legumes foram baixos e semelhantes entre si. Além disso, os autores detectaram que as crianças do Programa Bolsa Família têm risco três vezes maior de consumir guloseimas. Esse resultado sinaliza que não basta que as famílias tenham renda para se alimentar adequadamente, é preciso também investimento em ações de educação alimentar para garantir uma alimentação de fato balanceada e saudável.

No que diz respeito às condicionalidades na área de saúde, a presente pesquisa somente encontrou um uso mais efetivo dos serviços de saúde ao comparar a vacinação entre beneficiários e não beneficiários. Em alguns casos (como realização de pré-natal e consulta médica de homens com mais de 40 anos), os indicadores são mais favoráveis entre os não beneficiários que entre os beneficiários. A análise desses resultados permite concluir que a única condicionalidade imposta pelo Programa que está sendo efetiva é a manutenção das vacinas das crianças em dia, possivelmente por ser esta a que é mais facilmente controlada pelos agentes do Programa. Tal resultado é reforçado pela pesquisa feita por Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009). Os autores destacam problemas nas informações do CadÚnico e na gestão das condicionalidades de “saúde” e “educação”. Para os autores esses fatores expõem a fragilidade da gestão pública social municipal e comprometem a eficiência do programa. Estrella e Ribeiro (2008, p. 637) também confirmam a baixa eficiência no controle das

condicionalidades, sobretudo na área da saúde. Segundo os autores, o índice de gestão descentralizada (IGD) apresenta problemas de registro, o que “torna os aspectos estruturais do Programa Bolsa Família pouco confiáveis e reduz a possibilidade de medir de forma adequada a capacidade dos municípios em garantir o cumprimento das exigências condicionais previstas, especialmente aquelas relacionadas à saúde”.

No que diz respeito aos programas complementares, a presente pesquisa apontou diferença positiva e significativa em relação à participação em cursos profissionalizantes ou de informática nos últimos três anos, por parte dos beneficiários quando comparados com o grupo controle de não beneficiários. Os resultados dessas análises mostram que os beneficiários têm aumentado a sua chance de sair da condição de pobreza ou de extrema pobreza, uma vez que têm participado com maior frequência que os não beneficiários de cursos profissionalizantes ou de informática. O objetivo desses programas complementares é articular vários programas para combater as desigualdades e promover a inclusão social (MDS, 2010), reduzindo a vulnerabilidade social das famílias participantes. Essa é uma questão importante porque, como salienta Kerstenetzky (2009), uma objeção frequente ao Programa é a consideração de que ele seria assistencialista, o que poderia aumentar a dependência dos pobres em vez de encorajar a responsabilidade e a autonomia. Figueiró (2010) também discute o dilema entre o assistencialismo e a emancipação e considera que um dos problemas do PBF é recair na redução das propostas iniciais e ficar apenas como uma política de transferência de renda. Para a autora, o êxito do Programa Bolsa Família, na realização dos seus objetivos propostos, está diretamente relacionado à existência de uma sociedade civil ativa e participante no contexto geral e nas regiões alcançadas pelo programa. Mas os resultados da presente pesquisa sinalizam que a Programa não tem se configurado apenas como assistencialista, pois há uma participação mais expressiva dos beneficiários do que dos não beneficiários nos programas profissionalizantes e de informática e também uma percepção mais favorável da qualidade de vida atual e futura (daqui a 10 anos) por parte dos beneficiários.

Finalmente, é preciso discutir a questão da sustentabilidade do Programa Bolsa Família. Kerstenetzky (2009) discute que o PBF não pode ser visto como “uma política social voltada para o alívio da pobreza”. A autora ressalta que ao ser percebido como uma política que beneficia, de forma não sustentável, apenas um segmento da população, o Bolsa Família tenderia a enfrentar restrições financeiras que acabariam por limitar a sua efetividade. Assim, Kerstenetzky (2009) propõe que o Programa Bolsa Família passe a ser entendido como política integradora e desenvolvimentista para alavancar um apoio mais amplo. Os argumentos da pesquisadora são de que, ao assegurar o acesso efetivo a serviços universais, como educação e saúde e incluir os excluídos, o PBF pode alavancar apoio político e financeiro para contribuir consistentemente para a redução da pobreza e das desigualdades.

Conclusão

Fazer avaliação de programas sociais requer avaliar o impacto da intervenção para além da quantificação das pessoas atendidas, dos benefícios distribuídos ou da abrangência da intervenção. Sendo assim, este estudo buscou verificar o impacto do PBF na qualidade de vida de famílias beneficiárias em favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir da comparação com um grupo controle também residente nas mesmas favelas.

A pesquisa não tinha foco econômico nos aspectos econômicos que permitisse a avaliação da *eficiência* do Programa. O interesse do estudo focalizou indicadores de qualidade de vida e bem-estar dos beneficiados, tais como número de refeições diárias, déficit de leitões

por residência, utilização de serviços básicos de educação e saúde e também percepção da qualidade de vida atual e futura.

A *eficácia* do Programa Bolsa Família – entendida como a relação entre características dos processos de um lado e resultados do outro – mostra resultados positivos no que diz respeito à participação dos beneficiários nos programas complementares e também no aumento de crianças que passam a ter certidão de nascimento. Contudo, não se conseguiu comprovar a eficácia no que diz respeito ao aumento de escolaridade ou de uso de serviços de saúde (exceto vacinação).

A *efetividade* – compreendendo a relação entre objetivos e metas de um lado e impactos e efeitos do outro – apontou impactos positivos na população alvo, com efetiva mudança nas condições sociais das populações atingidas pelo programa: aumento no número de refeições diárias, redução do déficit de leitos por residência, aumento do poder aquisitivo, percepção mais positiva da qualidade de vida atual e futura e maior participação em cursos profissionalizantes que contribuem para a saída da condição de exclusão.

Os resultados sugerem que os gestores do programa precisam dar especial atenção às condicionalidades, sobretudo as relativas aos direitos de saúde. Além disso, a pesquisa também indica que, mesmo em um percentual pequeno, ainda há casos de participantes cuja renda é superior à de não participantes, sinalizando uma necessidade de maior cuidado na seleção para ingresso no programa e/ou análise frequente das condições de saída. Também merece atenção a reduzida participação em cursos profissionalizantes, pois ainda que a média dos beneficiários tenha sido significativamente superior à dos não-beneficiários, em termos absolutos os valores ainda são muito baixos, sobretudo considerando a baixa qualificação desse público-alvo.

Como contribuições da presente pesquisa ressalta-se a realização junto a moradores de favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, um público pouco estudado em relação ao PBF, uma vez que a maior parte das pesquisas relativas ao Programa se concentram na Região Nordeste. Além disso, o fato de utilizar um grupo de não beneficiados como grupo controle natural, foi bastante importante para verificar a efetividade do Programa. O grupo controle também era morador de favelas e apresentava condições de participação no PBF, o que permite conclusões mais apuradas dos reais impactos deste Programa. Contudo, seria desejável que pesquisas futuras sobre o Programa adotassem delineamentos que permitissem comparar resultados antes e pós intervenção, mantendo as amostras de beneficiários e grupos controle natural.

Referências

- Aguilar, M. J., & Ander-Egg, E. (1994). *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Almeida, V. P. (2006). Avaliação de Programas Sociais: De mensuração de resultados para uma Abordagem Construtivista. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, 1(2), 1-13.
- Barros, V.A., Sales, M.M., & Nogueira, M.L.M. (2007). Exclusão, favela e vergonha: uma interrogação ao trabalho. Em: I. B. Goulart (org). *Psicologia Organizacional e do Trabalho: teoria, pesquisa e temas correlatos*. (pp. 323-335) São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Brasil (2004). Lei Nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Presidência.
- Cacciamali, M. C., Tatei, F., & Batista, N. F. (2010). Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. *Revista de Economia Contemporânea*, 14(2), 269-301.

- Campbell, D. T., & Stanley, J. C. (1979). *Delineamentos Experimentais e Quase-experimentais de pesquisa*. São Paulo: EDUSP.
- Cohen, E., & Franco, R. (1993). *Avaliação de Projetos Sociais* (7a ed.). Petrópolis: Vozes.
- Costa, A.A.B., Salvato, M.A., & Diniz, S.C. (2010). *Análise do programa de transferência Bolsa Família para o período 2004-2006: impactos sobre pobreza, desigualdade e focalização*, Retrieved in December 12, 2010, from: <http://www.ipc-undp.org/mds.do>.
- Dias, M. N. A., & Silva, M. R. F. (2010). *O Programa Bolsa Família no município de Bacabal-MA: avaliação de implementação com o foco nas condicionalidades*. Retrieved in October 27, 2010, from <http://www.ipc-undp.org/mds.do>.
- Draibe, S. M. (2001). Avaliação de Implementação: Esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R. N. & Carvalho, M. C. B. (Orgs) *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC.
- Duarte, G. B., Sampaio, B., & Sampaio, Y. (2009). Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 47(4), 903-918.
- Estrella, J., & Ribeiro, L. M.. (2008). Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 625-641.
- Figueiro, A. L. (2010). Entre o assistencialismo e a emancipação: uma análise da relação entre estado e sociedade civil, a partir das experiências do Programa Bolsa Família no entorno do Distrito Federal. *Revista Sociedade e Estado*, 25(1), 145-146.
- Hall, A. (2006). From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal Latin America Studies*, 38, 689-709.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2008). Aspectos complementares de educação e acesso a transferências de renda de programas sociais.
- Jannuzzi, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 137-160.
- Kerstenetzky, C. L. (2009). Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Dado*, 52(1), 53-83.
- Miles, J. N. V., & Shevlin, M. E. (2001). *Applying regression and correlation: a guide for students and researchers*. London: Sage Publications.
- Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (2010). Manual de orientação do BPC. Retrieved in August 4, 2011, from: http://www.mds.gov.br/relecryst/bpc/manual_1.htm.
- Monteiro, D. A. A., Ferreira, M. A. M., & Teixeira, K. M. D. (2009). Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. *Saude Social*, 18(2), 214-226.
- Mourão, L., & Laros, J. A. (2008). Avaliação de Programas Sociais: comparando estratégias de análise de dados. *Psicologia. Teoria e Pesquisa*, 24, 545-558.
- Naiff, L. A. M. & Naiff, D. G. M. (2005). A favela e seus moradores: culpados ou vítimas? Representações sociais em tempos de violência. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 5(2), 107-119.
- Oskamp, S. (1981). *Applied Social Psychology*. Washington, D.C.: Prentice-Hall.
- Rocha, F. E. C., Albuquerque, F. J. B., Coelho, J. A. P. M., Dias, M. R. (in memoriam), & Marcelino, M. Q. S. (2009). Avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: A Intenção de Pagamento do Crédito. *Psicologia Reflexão e Crítica*, 22(1), 44-52.
- Saldiva, S. R. D. M., Silva, L. F. F., & Saldiva, P. H. N.. (2010). Avaliação antropométrica e consumo alimentar em crianças menores de cinco anos residentes em um município da região do semiárido nordestino com cobertura parcial do programa bolsa família. *Revista de Nutrição*, 23(2), 221-229.

- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagné, & M. Scriven (Eds.). *Perspectives of curriculum evaluation* (pp. 39-83). Chicago, IL: Rand McNally.
- Shadish, W.R., Cook, T.D., & Campbell, D.T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- 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*, 45(2), 173-190.
- Tavares, P.A. (2010). *Efeito do Programa Bolsa Família sobre a Oferta de Trabalho das Mães*. Retrieved in December 12, 2010, from: <http://www.ipc-undp.org/mds.do>.
- Toledo, J. R. (1998). Os miseráveis são 25.000.000. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 de setembro. Caderno especial O Mapa da Exclusão, p. 1-3.
- Wholey, J. S., Hatry, H. P. & Newcomer, K. E. (2004). *Handbook of practical program evaluation*. Second Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass.