

**AVALIANDO OS IMPACTOS DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA: UMA PESQUISA
BIBLIOGRÁFICA**

***EVALUATING THE IMPACTS OF THE BOLSA
FAMÍLIA PROGRAM: A BIBLIOGRAPHIC
RESEARCH***

Leandro M. de Oliveira¹
Maria das Dores Saraiva de Loreto²
Haudrey Germiniani Calvelli³

RESUMO: O presente estudo é um esforço de avaliação de impactos de processo do Programa Bolsa Família, construído a partir dos dados encontrados no Relatório de Avaliação do Impacto da Bolsa Família – AIBF II. Tomando esse estudo enquanto fonte medular dos dados a serem elencados, consideram-se também outras pesquisas que reforçam as percepções nele presentes, todos feitos em ex-post, a fim de melhor ilustrar a significação social de cada item visitado. Nesse sentido, propõe-se uma síntese dos principais efeitos sociais gerados pelo PBF e verificados na AIBF II, para se perceber quais foram os avanços dimensionais em temas chave para o alcance da cidadania, como questões de gênero, educação, saúde, nutrição, erradicação da pobreza, dentre outros. Os resultados permitem concluir que, em sua primeira década de existência, o PBF proporcionou mudanças

¹ Bacharel em Direito, Bacharelando em Ciências Sociais. Pós-graduado em Políticas Públicas para Gênero e Raça e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Federal de Viçosa.

² Possui graduação em Economia Doméstica e em Ciências Econômicas, bem como Mestrado e Doutorado em Economia Rural, pela Universidade Federal de Viçosa, além de Pós-doutorado em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph-Canadá.

³ Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1998), mestrado em Ciência da Religião pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2000) e doutorado em Ciência da Religião pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2006). Pós-doutora (PNPD/CAPES) em Relações de Gênero na Agricultura Familiar pela Universidade Federal de Viçosa.

significativas na composição do tecido social, em termos de melhoria do bem-estar.

Palavras Chave: Políticas Públicas, Bolsa Família, Avaliação.

ABSTRACT: This study is an effort to evaluate the impacts of the process of the *Bolsa Família* program, made by the data found in the Evaluation of Impact of the *Bolsa Família* - AIBF II. Taking that study while medullary source of the data to be analyzed, it is also considered other researches that reinforce the perceptions presents in, all the studies had done in ex-post, in order to best illustrate the social significance of each visited item. Then, intends a synthesis of the principal social effects generated by PBF and verified in AIBF II, to recognize which were the dimensional progresses in the key themes to reach the citizenship as gender subjects, education, health, nutrition, eradication of the poverty, among others. The results allow to conclude that in the first decade of existence the PBF provided significant changes in the composition of the social tissue in terms of improvement of the well-being.

Keywords: Public Policies, Family Grant, Evaluation.

INTRODUÇÃO

O advento da constituição de 1988 marca um ponto definitivo de virada nas intenções do Estado no campo do comprometimento com a questão social. Pode-se dizer que esse processo entra em franca expansão a partir do início dos anos 2000. Para uma ilustração em termos quantitativos dos recursos dispensados na política social, tem-se como dado que, em meados dos anos 1980, em torno de 13% do PIB era gasto com ações que visavam esse tema, e num espaço de vinte anos, na primeira década de 2000 percebeu um aumento substancial desses investimentos, chegando a somar algo na importância 25% do produto interno bruto aplicado na área social, divididos

Serviço Social & Realidade, Franca, v. 27, n. 1, 2018.

entre as três esferas governamentais (federal, estadual e municipal).

A entrada na agenda governamental do combate às desigualdades sociais, como tema de central importância, é, portanto, um movimento de transformação onde os direitos fundamentais inscritos na constituição federal deixam de ser apenas discurso formal positivado e passam a se constituir enquanto realidade material, com instrumentos que visam redefinir o lugar de atores sociais historicamente marginalizados, promovendo inclusão, o que por fim se traduz no aperfeiçoamento do exercício democrático. Em atenção às linhas de Castro et al. (2011), conhece-se que, entre a metade da década de 1990 e o final da primeira década dos anos 2000, o gasto federal nos assuntos de política social dobrou em termos de alocação *per capita*.

Castro (2011) comenta que, nesse lapso temporal, tem-se percebido também o engajamento de estados e municípios nas ações de provimento de bem-estar em áreas como saúde, educação, habitação, trabalho, previdência e desenvolvimento social, que receberam constante intensificação dos programas e ações que as atendem. Essas medidas têm repercutido, por exemplo, em sensível queda da mortalidade infantil e dos índices de extrema pobreza, trazendo uma elevação geral no nível de renda, ensino, emprego, e acesso a bens de consumo. De acordo com Martignoni (2012), na primeira década dos anos 2000 importantes resultados foram colhidos, demonstrando o acerto das iniciativas ora em comento.

No citado período, a mortalidade infantil decresceu mais que 55% no Nordeste e 49% entre famílias em situação de extrema pobreza. Além disso, em relação à extrema pobreza em si, foi registrado uma diminuição de

40% na zona rural e 37% na região Nordeste desse tipo de situação. Uma vez considerado que essa mudança geral de condições de vida das pessoas que ocupam os extratos mais baixos da sociedade está diretamente ligada ao movimento expansionista de investimento em políticas sociais acima citado, grande parte dessa nova realidade se deve às ações articuladas a partir do Programa Bolsa Família (PBF).

O PBF carrega em sua estratégia a promoção de ações nas regiões mais pobres, dando especial atenção às famílias em situação de maior risco social, tornando parte indissociável do processo de transferência de renda o cumprimento de deveres – condicionalidades – por parte do beneficiado, ligadas à educação, saúde e assistência social. Derivando-se disso, um alargamento da oferta de serviços públicos correspondentes a essas áreas em locais historicamente desassistidos de tais prestações do Estado, o que inevitavelmente tem levado a mudanças importantes no cotidiano de sujeitos, desde sempre alijados do pertencimento cidadão à república.

Nesse contexto, o presente trabalho buscou produzir um inventário de dados empíricos relacionados aos efeitos do programa em relação a setores estratégicos da ação social, como educação, trabalho, consumo e na condição da mulher, tentando definir efeitos específicos que sejam tributários diretos das ações do PBF. Esse esforço parte dos resultados inscritos na Avaliação de Impacto do Bolsa Família – AIBF II (BRASIL, 2012), realizada em 2009, seguindo o desenho da primeira rodada de coleta de dados em 2005 (BRASIL, 2007). Ou seja, buscou-se compreender o alcance efetivo deste programa, mormente em sua primeira década de existência, como motor de promoção social.

MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo é fruto de um empreendimento de revisão bibliográfica que se valendo do banco de teses da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior), de instituições internacionais, artigos científicos da base de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), livros impressos, além de artigos de periódicos científicos que contemplam o estudo das políticas públicas. Intentou-se produzir através da reflexão e diálogo intertextual um discurso que para além da mera ilustração descritiva, pudesse contribuir com a fortuna crítica sobre os temas e aspectos concernentes à avaliação do programa Bolsa Família.

RESULTADOS

1. SOBRE O DESENHO DA PESQUISA NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Considera-se que, dentre todo o repertório de pesquisas de avaliação disponível, a avaliação de impactos é utilizada na situação em que o objeto de estudo – programa ou política pública – encontra-se já em avançado momento de implementação. O estudo nessa fase é importante, pois é um tempo em que os problemas mais comuns de implantação, redesenho e coordenação já se encontram superados, possibilitando dessa feita um entendimento seguro dos resultados concretos, que viabiliza continuidade ou redesenho da ação em análise.

Todavia, não é pacífico na comunidade científica a sua adoção enquanto um método superior aos demais para a avaliação de programas.

Nas linhas de Januzzi (2011), esse impasse se coloca em razão de que existem imanescentes à logística da avaliação de impactos, questões de cunho ético e restrições gerais de operação que obstam sua livre aplicação, apontando para limitações graves à livre utilização desse método na realidade empírica. Todavia, há um chamamento no campo das avaliações à adoção de métodos mais flexíveis em razão do complexo quase intangível formado pela realidade social que compreende a operação dos programas, criando novas possibilidades de geração de conhecimento sobre os mesmos. Nesse sentido, a avaliação de impacto está concentrada em verificar o nível de causalidade entre variáveis e seus fatores determinantes dentro de uma estrutura dada.

Considera-se também que em face de toda a gama de restrições colocadas a respeito do desenho experimental no processo avaliativo de programas sociais, as avaliações de impacto devem se conter no uso de tendências experimentais e modelos mistos em especial, em face de toda uma problemática contida na aplicação desses exercícios, sobretudo em países em desenvolvimento tal qual demonstra Bamberger et. al. (2010). Assim, os desenhos de pesquisa mais utilizados, optam por comparativos, dentro de um marco temporal definido, que envolvem numa amostra de indivíduos – ou, nesse caso em especial, de famílias – a diferença de desempenho socioeconômica entre beneficiários e não beneficiários do programa, selecionando-se essa amostra por critérios, como semelhança de extrato social, demografia, etc.

Uma vez selecionada a amostra, definem-se variáveis compreendidas como diretamente ligadas aos efeitos do programa em análise e, em seguida, compara-se a evolução dos dois grupos em relação a esses critérios. Tal foi o desenho de pesquisa utilizado na Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, o que propiciou recolher da amostra impactos específicos do programa relacionados a toda uma série de aspectos socioeconômicos. A pesquisa mencionada foi realizada em dois momentos – anos de 2005 e 2009 – com apoio financeiro e técnico do Banco Mundial, em associação com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) e a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC).

Em 2005, o universo da amostra compreendeu 15.426 famílias, entre inscritas ou não no Cadastro Único de Programas Sociais, beneficiárias ou não do Programa Bolsa Família. A representatividade foi pensada para três grandes áreas do país, Norte e Nordeste, Sul e Sudeste, e Centro-Oeste. Em atenção ao que coloca Brasil (2007), é mister frisar que, em razão das ordenações éticas envolvidas na implementação de políticas sociais no país e, sobretudo, pelo fato do PBF já estar em vigor desde o ano de 2003, a amostra foi composta de maneira guiada e não aleatória, valendo-se de uma série complexa de procedimentos, descritas na mesma fonte acima citada.

Como procedimento de segurança e validação externa, decidiu-se na pesquisa não divulgar nome nem localização dos municípios e domicílios envolvidos, a fim de se evitar questionamentos posteriores. Em 2009, a amostra foi quantitativamente alterada, perpassando 269 municípios, somando algo em torno de 11.000 domicílios

pesquisados em todo o país. Nesse universo, em um total de 10.369 unidades domiciliares, pode-se constatar a presença ou não de beneficiários nos dois momentos da pesquisa. Cabe salientar também que o movimento de expansão do PBF, registrado a partir de 2006, acarretou nas verificações da pesquisa um aumento de beneficiários inscritos no CadÚnico.

Entre os dois momentos da coleta – 2005 e 2009 – houve um atrito de 26%, sobretudo, em razão do endereçamento incorreto ou inexistente – 64% das perdas – ou mudança de endereço das famílias entre a primeira e a segunda coleta de dados, somando esse fator a importância de 32%. Todavia, entre grupos e regiões, a perda amostral se afigurou relativamente pequena em especial nos inscritos no CadÚnico, nas famílias da zona rural e nas famílias da região Nordeste. Nesse sentido, mobilizou-se a técnica de calibragem de escores de propensão, como aporte extra na validação interna da pesquisa, considerados o nível de atrito e a formulação não aleatorizada da composição amostral.

Não obstante, foram analisados elementos dimensionais amplos, como a participação no mercado de trabalho, rendimento, condições e eventos de saúde, antropometria das crianças menores de 5 anos, condições da moradia, aspectos educacionais, caracterização demográfica e percepção sobre os programas sociais, para se traçar um horizonte seguro de compreensão das condições de vida das famílias em questão. É possível destacar ainda questões pontuais que, não obstante, foram sanadas com o auxílio de métodos específicos já citados. A educação de jovens e adultos foi investigada em 2005 e não em 2009, já o aspecto *atraso, abandono e repetência escolar* não foi observado em 2005 e colocado em pauta

em 2009. A *percepção dos entrevistados sobre o PBF* e a *percepção dos beneficiários do PBF* só foram investigadas em 2009.

Além disso, pode-se destacar que questões, como o acesso ao crédito e a inclusão bancária, educação financeira, percepção sobre pobreza e bem-estar, além de influência de mecanismos de longo prazo não foram cotejadas na pesquisa. Sem embargo, considerando-se as dificuldades da realidade empírica, pode-se concluir que o desenho adotado nos dois momentos da coleta de dados, construiu um estoque importante de informações da população brasileira, que representa um momento ímpar na história social do país em que se consolida a estruturação das políticas sociais e sua implementação, como rotina de governo e meta de evolução política da democracia nacional.

1.1 Principais resultados verificados pela avaliação de impacto do programa bolsa família – AIBF II

Considerando a extensão dos questionários aplicados e a multiplicidade de elementos verificados durante a pesquisa, faz-se impossível em razão da delimitação espacial do presente estudo, uma análise pormenorizada de cada item que compreende o rol de variáveis verificadas ou não entre os grupos que compuseram a amostra da pesquisa. Nesse sentido, procurou-se apresentar, sem prejuízo do todo, uma síntese dos principais resultados da pesquisa em comento, eventualmente amparados por dados de outros estudos, que colaborem com a percepção final do sentido dos impactos reais do Programa Bolsa Família na vida de seus beneficiários.

A Avaliação de Impacto do Bolsa Família – AIBF II aponta que as condições gerais de saúde das crianças beneficiárias melhoraram no período, com maior regularidade de participação nas vacinas e sensível redução nos quadros de desnutrição aguda. A pesquisa também revelou que, entre os beneficiários do PBF, 61% dos bebês eram amamentados exclusivamente pelo menos até o sexto mês de vida, contra 53% dos bebês filhos de famílias não beneficiárias, sendo possível afirmar que essa situação contribuiu ativamente para a redução aguda da desnutrição entre os beneficiários. Ainda sobre o tema do combate à desnutrição, o maior acesso a alimentos, em especial das crianças, encontra-se como uma constante em vários estudos.

Lignani et. al. (2011) observam que a família, quando se torna beneficiária do PBF, aumenta seu consumo de alimentos em todos os grupos até então pesquisados, em especial, carne, leite e derivados, feijão, açúcar, cereais e alimentos processados, melhorando intensamente as possibilidades alimentares da criança. Também nesse sentido, Baptistella (2012) utilizou resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada pelo IBGE 2008/2009, para demonstrar que o programa tem promovido, como um de seus efeitos, uma melhora real no estado nutricional de crianças e adolescentes, mormente nas regiões Norte e Nordeste, percebendo-se aí um impacto 31,4% maior que nas demais regiões brasileiras.

Ainda nesse propósito, os trabalhos de Pires (2011) comenta que existe nas mães do semiárido nordestino o amplo entendimento que o dinheiro do programa é um dinheiro que pertence às crianças, favorecendo assim, a prioridade de sua alocação em benefícios diretamente

endereçados aos filhos. Retornando aos resultados da AIBF II, percebeu-se também que as grávidas beneficiárias possuem maior regularidade no acompanhamento pré-natal, o que influencia diretamente no peso das crianças ao nascer. Em termos comparativos, os filhos das mães beneficiárias nascem com peso médio de 3,26 kg, enquanto nas famílias não beneficiárias, os filhos nascem com média de peso de 3,22 kg; sendo atribuídos tais resultados ao fato de que, em 2009, as mães beneficiárias possuíam, em média, 1,6 visitas de pré-natal a mais que as mães não beneficiárias.

Dado importante em se tratando de gravidez é que o índice de mães beneficiárias que não receberam cuidados pré-natais diminuiu de 19%, em 2005, para apenas 5% em 2009; estando essa queda sensivelmente maior que aquela registrada entre as mães não beneficiárias. Outro efeito muito positivo foi sentido também no esquema vacinal, sobretudo na tríplice DTP – que corresponde às vacinas contra difteria, tétano e coqueluche – além e não menos importante, o mesmo se deu na vacinação contra poliomielite.

Os trabalhos de Oliveira e Soares (2012) destacam efeitos expressivos do PBF no combate à mortalidade infantil, além da melhoria no acesso aos serviços de saúde, entre os anos de 2004 e 2009, viabilizados diretamente pelo ingresso no programa, na comparação entre municípios com extensa cobertura do PBF e municípios sem o mesmo suporte. No período, a desnutrição diminuiu em 65% e a diarreia em 53%, provocando uma diminuição final de 17% na mortalidade infantil. Além disso, o número de municípios com ampla cobertura vacinal dobrou, percebendo-se também redução de 47% no contingente de mulheres sem atendimento pré-natal, além

de queda de 16% nos episódios de atendimento hospitalar em crianças menores de 5 anos, com ênfase na diminuição de internação nos casos de infecções respiratórias, diarreia e desnutrição.

Há ainda o dado de que quando combinado com serviços básicos de assistência à saúde como o Programa Saúde da Família (PSF), a presença do Bolsa Família ganha impacto adicional, intensificando os resultados. O PSF tem nessa dinâmica duplo uso, pois, além de fazer com que a estrutura de saúde preventiva esteja mais próxima da população de baixa renda, também subsidia o cumprimento das condicionalidades de saúde exigidas pelo PBF, a saber, vacinação e acompanhamento do desenvolvimento infantil, atividades educativas para saúde e nutrição e cuidados tanto pré quanto pós-natal.

Uma das maiores polêmicas surgidas ao longo da implantação do PBF, que tem gerado críticas e discussões no seio da sociedade civil é o que popularmente ficou conhecido como *efeito preguiça*, que é uma suposta aversão criada pelos beneficiários ao trabalho. Tanto o relatório da AIBF II quanto Oliveira e Soares (2012), são incisivos ao perceber a não existência desse fenômeno, não encontrando em lugar algum dados que possam sugerir de maneira factual uma desmobilização dos beneficiários frente ao mercado laboral, em qualquer grau possível de relação possível. De maneira avessa ao que quer o senso comum, os chefes de famílias beneficiárias entre 30 e 55 anos possuem níveis e formas de envolvimento com o mercado de trabalho muito parecidos quantitativa e qualitativamente com o que possuem os chefes de família de mesmo nível socioeconômico não beneficiários.

Baseando-se no estudo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com dados do Censo Demográfico de 2010, Souza (2012) conclui que a participação ativa de homens no mercado de trabalho, tanto entre beneficiários quanto entre não beneficiários do PBF, apresenta praticamente os mesmos índices. Tendo em vista, portanto, as diversas variáveis que influenciam a inserção no mercado de trabalho, como gênero, maternidade, chefia familiar e idade, não se verifica nenhuma diferença entre beneficiários e não beneficiários de renda equivalente. Nesse sentido, o *efeito preguiça* é antes de uma realidade verificável, um mito criado. É certo que as mulheres beneficiárias possuem menor índice de ocupação no mercado em relação às não beneficiárias; todavia, é preciso considerar sua maior exposição geral ao desemprego e o maior tempo médio gasto para conseguir trabalho.

A citada pesquisa mostra também que à altura de sua realização – segunda metade do ano de 2009 – às mulheres atendidas pelo PBF procuravam ajustar sua carga horária semanal de trabalho de maneira a manter o vínculo informal, na maioria das vezes, temendo que a carteira assinada pudesse torná-las inaptas à participação no programa. Esse fator pode também auxiliar na explicação de uma eventual menor participação das mulheres beneficiárias no mercado de trabalho; embora, considera-se necessário que esse tema continue a ser investigado face ao aumento repetitivo da formalização do emprego em todos os extratos sociais, nos últimos anos.

Nesse sentido, Oliveira et. al. (2007) comentam que as pesquisas brasileiras em geral apontam um aumento de participação no mercado de trabalho entre os beneficiários adultos, especialmente as mulheres. Em

estudo promovido pela Universidade Federal de Minas Gerais, estima-se uma participação com 2,6 pontos percentuais maior em decorrência direta do programa, sendo que entre as mulheres esse efeito é ainda maior, alcançando uma importância de 4,5 pontos percentuais em comparação aos homens. O trabalho de Tavares (2008) traz uma estimativa de 5,6% de aumento na participação de mulheres mães no mercado de trabalho com aumento percebido de 1,6 horas laboradas semanalmente para aquelas que possuem o benefício do programa.

Embora possa haver algumas pequenas diferenças de resultado ou percepção, o importante desse conjunto de estudos é invalidar a hipótese de que a suposta escassez de mão de obra Brasil a fora é oriunda do *efeito preguiça* que o programa patrocinaria, retirando sistematicamente da força de trabalho nacional trabalhadores aptos a exercer tarefas exigidas pelo mercado. Contrário a tais argumentos, as pesquisas tem apresentado o PBF, como importante motor para o dinamismo econômico do país, aumenta consideravelmente o consumo de alimentos e bens duráveis em faixas da sociedade que, até então, se mostravam excluídas dessa dinâmica, aumentando dessa feita a cadeia produtiva e, conseqüentemente, o número de postos de trabalho.

A tão alardeada falta de mão de obra pode se explicar pelo fato de que nos últimos anos, com o volume de investimentos públicos e privados e uma política econômica governamental que primava pela facilitação e acesso ao consumo, a economia brasileira, por um curto período de tempo, chegou a conhecer uma situação de virtual pleno emprego. Suarez e Libardoni (2007) trazem o dado de que as mulheres beneficiárias que, na quase totalidade dos casos, é as titulares do cartão benefício,

vêm se empoderando conseguindo maior autonomia nas decisões gerais de consumo, tanto para bens duráveis quanto para bens não duráveis no comparativo com mulheres não beneficiárias de situação socioeconômica análoga.

Ainda em Suarez e Libardoni (2007), evidencia-se, por meio de uma análise qualitativa, que as mulheres titulares do benefício possuem vantagem em relação às não titulares na dinâmica de gênero. Tal posição se conquista face à maior independência financeira em relação ao marido, propiciando possibilidades de barganha nas decisões de alocação de recursos no domicílio, aumentando desta feita a intensidade da interação social no ambiente doméstico, onde a mulher deixa de ser um ator necessariamente passivo. Outros trabalhos, como os de Rego e Pinzani (2013) e os de Cohn (2012) também reportam essa situação, reforçando o caráter libertador do benefício para as mulheres que o recebem, enfatizam como uma constante atrelada a essa independência da mulher, a promoção de maiores cuidados com as crianças, que surgem da possibilidade de escolhas de consumo mais flexíveis para atender pontualmente as suas necessidades.

Outra questão importante levantada pela AIBF II, no tocante às mulheres beneficiárias, é que essa autonomia no espaço doméstico se amplia para o espaço público, com crescente decisão de participar cada vez mais ativamente do mercado de trabalho. Houve também um aumento no uso de métodos contraceptivos, tendências essas que combinadas levaram fatalmente a uma importante diminuição da natalidade entre as mulheres de baixa renda, no período de 2000 a 2010. Nesse sentido, Patrício (2012) assinala que a fecundidade diminuiu no citado período de 5,1 para 3,6 filhos nas mulheres com renda per

capita de até setenta reais. O referido autor, de posse desses dados assevera, então, que a maior autonomia conquistada pelo benefício não gerou como muitos querem um efeito pró-natalista, ao contrário, vem diminuindo o desejo da mulher de baixa renda em procriar mediante o novo horizonte de possibilidades que se abre para ela.

O pró-natalismo é outro mito em voga constantemente mobilizado pelos críticos do programa. Novamente Patrício (2012) atenta para a experiência europeia analisando a queda da natalidade, como uma tendência global e mote próprio desses tempos. Pontua que, em muitos países do velho mundo, políticas pró-natalistas foram tentadas com importantes benefícios econômicos e fiscais para as famílias que conseguissem estar acima da taxa de fecundidade média, todavia sem êxito. Assim exposto, não é seguro esperar efeito diverso, a partir das mudanças instauradas no PBF, com a extensão do benefício de três para cinco filhos, ainda que com o aporte de renda para as crianças de até 6 anos de idade fornecido pelo programa Brasil Carinhoso.

Em verdade, não seria exagero esperar um efeito oposto a esse, pois a expansão da oferta de creches públicas e conveniadas previstas no Brasil Carinhoso, combinadas com a aspiração feminina de reingresso antecipado no mercado de trabalho, além de retomada dos estudos, podem potencializar ainda mais a queda de natalidade, como descrito na pesquisa realizada pelo MDS. De tal exposto, fica patente a assertiva de Rodrigues et. al. (2015) de que programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, geram impactos positivos trazendo estabilidade, responsabilidade e autonomia na vida das beneficiárias, além de uma série de ganhos de ordem

simbólica. O empoderamento das mulheres beneficiadas se dá especialmente no sentido de adquirirem poder de decisão sobre questões importantes de suas vidas e de seus filhos atuando como agentes promotoras de bem-estar e, nesse processo, por acréscimo, recebendo reconhecimento da comunidade onde estão inseridas.

Por fim, em relação à educação, a AIBF II mostra que as crianças beneficiárias do PBF têm demonstrado acentuada diferença na progressão escolar, chegando a somar algo da ordem de 6 pontos percentuais a mais, em relação às crianças não beneficiárias de mesma condição socioeconômica. Em macrorregiões notoriamente mais carentes, o PBF teria viabilizado significativo aumento na constância escolar, como, por exemplo, no Nordeste, o que, de alguma forma, deve ter contribuído também para a redução do trabalho infantil. Nos estudos de Bastagli (2008), sugere-se um efeito positivo, com aumento da ordem de 4% da frequência escolar nas crianças pobres assistidas pelo PBF de 7 a 15 anos em relação àquelas em condição análoga à que não acessam o benefício.

Os estudos de Oliveira e Soares (2013) comentam uma pesquisa realizada pelo IPEA, em colaboração com o INEP, onde ficou patente o efeito positivo de diminuição da repetência escolar em alunos originários de famílias assistidas pelo PBF. Os dados individualizados do Educa Censo possibilitaram perceber que, entre os alunos do CadÚnico, aqueles que são beneficiários do PBF possuem, em relação aos que não são, 11% menos chances de repetência do ano letivo. O estudo aponta ainda que no universo exclusivo dos alunos vinculados ao Bolsa Família, aqueles que cumprem a condicionalidade de presença em aula – acima de 85% para alunos de 6 a 15

anos – possuem ao final do processo chances em cerca de 40% menores de repetência.

Em atenção a Simões (2012) é possível afirmar de maneira inequívoca que o valor per capita do benefício associado ao tempo de participação no programa melhora sensivelmente os resultados escolares, como evidenciado nos resultados da Prova Brasil de 2007, onde foram selecionados alunos da 4ª série do ensino fundamental de escolas em que todos eram beneficiários do PBF. Notou-se uma importante diferença da ordem de 11 pontos a mais na nota final da prova para escolas onde o tempo de participação das famílias no programa é de três anos ou mais. Por fim o mesmo estudo ainda aponta diferença de 14 pontos nas provas de português entre escolas sem e com alunos beneficiários cujo tempo médio de participação no PBF é de quatro anos, demonstrando o impacto do PBF sobre o nível e padrão educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais de uma década passada do início do Programa Bolsa Família, o que se percebe inegavelmente é a sua colocação como um marco, quiçá o mais importante de discussão sobre o papel do Estado mediante a questão social no Brasil. Muito tem se produzido, muito tem se debatido. Dia a dia surgem novos mitos que tentam diminuir o mérito de suas ações e confundir o sentido fundamental de sua existência, ligado a um compromisso de assimilação de sujeitos historicamente excluídos do sistema, propiciando assim o cumprimento dos mais graves anseios constitucionais e, por conseguinte, possibilitando o início de uma democracia substancial.

De tal exposto, o exercício de avaliação surge como um item importante no avanço desse tipo de iniciativa, que visa promover bem estar geral à população. É na avaliação que se descobre objetivamente, através de seus vários caminhos metodológicos e de suas múltiplas concepções, o que de fato a política ou programa propicia na realidade empírica, qual o seu alcance e em que medida ela afeta a vida dos cidadãos. A avaliação é nesse sentido instrumento de conhecimento, que tem se tornado cada vez mais importante para o gestor público subsidiar decisões acerca da efetividade de políticas e programas.

Em termos próprios da gramática da avaliação, o estudo construído acima é oriundo de pesquisas *ex-post*, realizadas no decorrer da execução do Programa Bolsa Família, em formato de avaliação de resultados focada em impactos. Isso significa dizer, noutros termos, que o presente estudo fez-se num esforço de demonstrar os efeitos causados pelo PBF na realidade concreta e, por força disso, verificar se alcança ou não seus objetivos, fato ligado diretamente à sua capacidade de patrocinar mudanças significativas na composição do tecido social.

É mister salientar que a avaliação focada em impactos considera desde sempre não a totalidade do fenômeno, mas alguns aspectos do contexto por ele afetado. Isso se dá, face à extensão e o sem número de variáveis encontradas na realidade dinâmica dos fatores envolvidos no universo de execução de uma política pública, como a diversidade dos atores, a cultura local, as lideranças políticas envolvidas, o meio ambiente, as crenças, e tudo o mais que possa emprestar tonalidades idiossincráticas a uma realidade específica. De tal sorte, a escolha de variáveis não é um processo aleatório, mas

pontual, comprometido em isolar elementos mormente capazes de ilustrar o que há de fundamental no objeto.

Para tanto, é que as pesquisas avaliativas buscam distanciamento de médio ou longo prazo, a fim de compreender também como o tema de estudo irá se comportar no tempo, propiciando ou não as mudanças pretendidas. No intuito de corresponder a essas premissas, a maior parte das fontes consultadas avalia o PBF por ocasião de sua primeira década de existência, visando nesse lapso temporal, determinar o que ele produziu de mais relevante e definitivo em relação a seus objetivos. Com efeito, embora existam aprimoramentos a fazer, pode-se afirmar, baseado em dados fiáveis, que, dada a sua capilaridade e extensão o Bolsa Família tem promovido bem estar não só a seus beneficiários, mas também de forma indireta a toda a população.

Conclui-se também que a AIBF II, fonte básica de dados para esse texto, só veio a reforçar as percepções construídas por pesquisadores nacionais e internacionais, todas caminhando no sentido de apontar os importantes ganhos sociais obtidos ao longo da história do programa. A melhora geral das relações da criança com a escola; o aumento de a segurança alimentar; a emancipação da mulher que, titular do benefício, se coloca numa posição de menos vulnerabilidade, sendo capaz de reduzir incidentes graves, como os episódios de violência doméstica e a mortalidade infantil. Esse entre outros dados demonstra-se, portanto, a importância do PBF no país, que tem se consolidado quase como uma instituição referência de enfrentamento da questão social e promoção da qualidade de vida de segmentos populacionais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

BAMBERGER, Michael; RAO, Vijayendra; WOOLCOCK, Michael. Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development. **Policy Research Working Paper**, Banco mundial, n. 5245, mar. 2010.

BAPTISTELLA, J. C. F. Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e *status* nutricional das famílias. **V Prêmio SOF**, Brasília, 2012.

BASTAGLI, F. **The design, implementation and impact of conditional cash transfers targeted on the poor: An evaluation of Brazil's Bolsa Família**. 2008, 184 f. (Tese PhD) – London School of Economics and Political Science, University of London, London, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 1a Rodada (AIBF I)**. Sumário Executivo. Brasília: MDS, 2007.

_____. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2a Rodada (AIBF II)**. (Sumário Executivo). Brasília: MDS, 2012.

CASTRO, J. A. Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, Brasília, n. 1, p. 66-95, jan./jul. 2011.

Serviço Social & Realidade, Franca, v. 27, n. 1, 2018.

CASTRO, J. A. *et al.* **15 anos de gasto social federal:** notas sobre o período de 1995 a 2009. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados Ipea, n. 98).

COHN, A. **Cartas ao presidente Lula:** Bolsa Família e direitos sociais. São Paulo: Azougue, 2012.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 36, p. 251- 275, 2011.

LIGNANI, J. D. B. *et al.* Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil. **Public health nutrition**, n. 14, p. 785-792, 2011.

MARTIGNONI, E. M. Mortalidade infantil por regiões e faixas de renda domiciliar *per capita* nos censos demográficos 2000 e 2010. **Estudo técnico SAGI**, Brasília, n. 5, 2012.

OLIVEIRA, A. M. H. C. D *et al.* Primeiros resultados da análise da linha de base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. *In:* VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Eds.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados**. Brasília: MDS, 2007.

OLIVEIRA, L. F. B. D.; SOARES, S. S. D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, n. 1.814).

Serviço Social & Realidade, Franca, v. 27, n. 1, 2018.

_____. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n.1.738).

PATRÍCIO, L. O. Fecundidade por regiões e faixas de renda domiciliar per capita nos censos demográficos 2000 e 2010. **Estudo técnico SAGI**, Brasília, n. 6, 2012.

_____. Considerações sobre a ação Brasil Carinhoso sobre a fecundidade. **Estudo técnico SAGI**, Brasília, n. 7, 2012.

PIRES, F. **Do ponto de vista das crianças:** o acesso, a implementação e os efeitos do Programa Bolsa Família no semiárido nordestino. Brasília: MDS, 2011.

REGO, W. L.; PINZANNI, A. **Vozes do Bolsa Família – Autonomia, dinheiro e cidadania.** Campinas: Editora da UNESP, 2013.

SIMÕES, A. A. **The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil.** 2012, 277 f., (Tese PhD) – University of Sussex, East Sussex, 2012.

RODRIGUES, Alexandre Bem; et. al. Cidadania, Empoderamento Feminino e Promoção Familiar Através das Políticas Sociais de Transferência de Renda. In. CEGOV – **Capacidade Estatal e Democracia.** Disponível em: <<https://www2.cead.ufv.br/sistemas/pvanet/files/conteudo/521/analisedaimplementacaodosinstitutosfederaisdeeducacaonopiauielizabete.pdf>>. Acesso em 09/12/2016.

Serviço Social & Realidade, Franca, v. 27, n. 1, 2018.

SOUSA, M. F. Indicadores de monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria e programas do MDS: situação em julho de 2013. **Estudo técnico Sagi**, Brasília, n. 16, 2013.

_____. Diferenciais de inserção no mercado de trabalho entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família no Censo Demográfico 2010. **Estudo técnico Sagi**, Brasília, n. 2, 2012.

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Eds.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados. Volume II: Bolsa Família e assistência social**. Brasília: MDS, 2007.

TAVARES, P. A. **Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães**. São Paulo: ANPEC, 2008.