

**BOLSA FAMÍLIA E BPC:
A formação de uma agenda governamental de avaliação**

Otavio Soares Dulci
(PUC Minas)

Este trabalho aborda os dois grandes programas socioassistenciais brasileiros de transferência de renda: Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ambos os programas têm sido alvo da atenção de pesquisadores brasileiros e de outros países, o que tem provocado um acervo razoável de estudos sobre os seus resultados. Por sua vez, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que é o órgão governamental responsável pela sua execução, tem promovido uma série de avaliações e estudos, com a finalidade de aprimorar o alcance e a qualidade dos serviços e programas sociais em andamento. As avaliações são contratadas a institutos de pesquisa, acadêmicos ou privados, e também a consultores técnicos.

O nosso foco recai sobre tais estudos, com a preocupação de examinar a sua sequência e, assim, identificar a formação e a dinâmica de uma agenda de avaliação dos programas de transferência de renda. Essa análise pode oferecer elementos relevantes tanto para uma apreciação da política social brasileira quanto para subsidiar estudos comparativos que pretendam analisar a experiência do Brasil em face das de outros países.

Vamos começar por uma breve apreciação do tema da avaliação de políticas públicas, para em seguida tratarmos do problema da construção de sistemas voltados para realizar essa tarefa no plano governamental. Isso nos permitirá colocar em perspectiva o acervo de estudos que se constituiu no âmbito do MDS

Avaliação como problema e solução

A avaliação de políticas, como alvo sistemático, é prática relativamente recente. Por certo, visto em seu conjunto, o campo analítico das políticas públicas é também recente. Mas, mesmo assim, a formulação de políticas e a sua implementação são processos mais bem estudados e disseminados por meio de treinamento acadêmico do que a avaliação. Já a avaliação não costuma fazer parte do aprendizado acadêmico. No futuro isso deverá acontecer, quando aumentar a preocupação das

autoridades, dos gestores e dos demais setores envolvidos com maneiras de aperfeiçoar as políticas através do seu acompanhamento.

O caráter recente e ainda problemático da prática da avaliação na área social sugere, para começar, um breve retrospecto da sua trajetória. Por aí teremos uma compreensão mais clara da situação descrita.

Iniciativas de avaliação de políticas e programas sociais só tiveram lugar no segundo quartel do século XX. Até então, não se pensava em incluir a meta de avaliação dos custos e dos resultados: se o objetivo de determinado programa era socialmente válido, supunha-se que ele daria certo e pronto.

Nos Estados Unidos, foi a partir da Grande Depressão que emergiram programas governamentais de proteção social, tendência que se intensificou na década de 1960, época do combate à pobreza (*War on Poverty*), para depois reflúem com o neoliberalismo da era Reagan (Weiss, 1998; Rossi et al., 1999). Os progressos na prática da avaliação seguiram essa mesma trajetória.

Na Europa, processo similar ocorreu com o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar (*Welfare States*), sendo que a contribuição britânica foi particularmente relevante para a construção de métodos e a elaboração de estudos no campo da avaliação.

Na América Latina, políticas de bem-estar social foram introduzidas na década de 1930, como elementos do processo de inclusão ligado ao modelo de “crescimento para dentro”. Os sistemas de proteção abrangiam tipicamente o acesso à previdência e a serviços de saúde, e alcançavam apenas uma parcela da população – aquela vinculada ao mercado de trabalho formal. Em consequência disso, os sistemas de proteção social latino-americanos foram marcados, desde o início, pela segmentação da cobertura dos serviços. Mais para o fim do século XX, observou-se certo pioneirismo em inovações institucionais que somavam medidas de responsabilidade fiscal com metas de equidade e participação cidadã, como a transferência de renda em espécie e a proposta de orçamento participativo. Iniciativas de avaliação sistemática das políticas públicas demoraram a vicejar, mas houve exceções notáveis – como o sistema brasileiro de avaliação da pós-graduação coordenado pela CAPES, que remonta à década de 1970.

Na esfera internacional, a atuação dos bancos de desenvolvimento e das agências multilaterais exerceu forte influência sobre inúmeros países. De fato, o Banco Mundial e os bancos regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lograram construir, ao longo do tempo, sistemas de avaliação de projetos que se transformaram em paradigmas para gestores e técnicos em toda parte. Mas essa construção foi gradual, correspondendo à evolução das concepções sobre desenvolvimento, que inicialmente eram muito estreitas.

A atenção dos bancos internacionais à avaliação percorreu uma sequência de prioridades que se pode identificar pela leitura de estudo recente sobre o Banco Mundial (Salles, 2010). Derivava, antes de tudo, da

prevenção de riscos: como bancos, queriam saber se suas aplicações eram seguras. Porém, sendo bancos de caráter intergovernamental, suas metas iam além do rendimento financeiro. Os financiamentos que realizavam se destinavam a atingir determinados resultados concretos (econômicos, sociais, infra-estruturais, etc.). Um projeto se justificava não só em termos econômicos, mas também de seus impactos potenciais para o país e a população visada. Em conseqüência, houve uma ênfase na avaliação dos projetos para aferir sua qualidade técnica e sua capacidade de atender à demanda local – o que implicava a aquisição e mesmo a produção de informações e dados.

Foi assim que o Banco Mundial começou a organizar seu próprio sistema de informações, pois antes ele pouco tinha acumulado nesse sentido. Trabalhava com consultorias por projeto, e o conhecimento produzido pelos consultores se restringia a cada projeto específico.

Essa é uma história de aprendizado institucional que é bastante instrutiva, pois se reproduziu em muitas outras situações através do mundo. E ainda se repete, uma vez que a prática da avaliação ainda não está plenamente incorporada como componente intrínseco das políticas públicas.

Há, ainda, algo a acrescentar a esse esboço. Não se pode compreender o processo global de institucionalização da avaliação sem dar o devido realce a dois fatores. Primeiro, a construção e disseminação de métodos apropriados. Segundo, a disponibilidade de tecnologia propícia aos estudos – e nesse sentido, a revolução da informática foi fundamental.

A construção de um sistema de avaliação: a experiência da SAGI

Levando em conta os diversos aspectos indicados, podemos sintetizar a construção de um sistema útil de avaliação e informações sociais em dois desafios.

Criar capacidade de avaliação é o primeiro desafio. Trata-se de organizar o sistema com equipe interessada e competente, atenta à fronteira científica e técnica dos estudos sociais, sobretudo quanto aos seus componentes metodológicos. Isso implica investimento financeiro, político e intelectual.

O segundo desafio é **disseminar os resultados das avaliações e criar condições para o seu aproveitamento** nos programas sociais. Fazem-se avaliações, mas como são usadas? O seu aproveitamento é muitas vezes dificultado pela precariedade dos processos de decisão. Como observa Costa (2007: 213), boa parte das decisões se tomam sem muita clareza. São respostas atomizadas a problemas específicos. E para que a avaliação seja incorporada ao processo de gestão, a maneira como se tomam decisões no cotidiano das políticas de assistência social tem que se tornar mais estruturada, criando-se espaços e momentos de reflexão

sobre os resultados das avaliações e adotando-se um planejamento estratégico das ações nos diferentes níveis de implementação.

Esses desafios ficarão mais claros ao examinarmos, em seguida, como eles têm sido enfrentados no decorrer de uma experiência concreta: a da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Quando este Ministério foi criado, no início de 2004, ele foi incumbido de incorporar órgãos distintos, que vinham funcionando separadamente. Assim se estruturaram no âmbito do MDS a Secretaria Nacional de Assistência Social; a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania; a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar; e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias.

Tratava-se, em princípio, da articulação de programas sociais em um conjunto mais coeso do que no formato anterior, e também mais forte, em virtude da visibilidade do novo Ministério e da sinergia que se poderia extrair da interação entre as Secretarias e seus programas. Mesmo que tais avanços não se concretizassem de imediato, poder-se-ia esperar que eles fossem acontecendo à medida que o MDS se enraizasse e amadurecesse.

Na organização do Ministério, uma iniciativa de grande importância foi a de implantar, ao lado das secretarias gestoras de programas sociais, outra secretaria, encarregada da avaliação e coleta de informações. Assim surgiu a SAGI, que, por suas características institucionais, representou um esforço singular no serviço público federal. Não era o primeiro órgão de avaliação em âmbito ministerial, mas era o primeiro a ocupar posição hierárquica equivalente à de secretarias finalísticas. Como escreveram três dos responsáveis pela sua criação:

O fato de o sistema ter sido construído praticamente do zero também teve aspectos favoráveis. Além de a SAGI representar uma inovação no cenário governamental, estava dando um passo à frente ao instituir, de forma sistêmica, um conjunto de práticas que até então, quando eram realizadas, o eram de forma fragmentada. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006: 17-18).

Isso foi, sem dúvida, um avanço. Contudo, o cenário em que a SAGI deveria operar era bem complexo, dada a fisionomia do novo Ministério. Este, com efeito, se constituiu pela reunião de órgãos distintos, alguns dos quais já vinham funcionando separadamente. Outros, como a SAGI, nasceram com a criação do Ministério.

As trajetórias desses segmentos eram bastante peculiares. A área da assistência social, por exemplo, remonta, no cenário federal, à década de 1940, com a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A área da segurança alimentar, por sua vez, emergiu em fins do século XX por

meio das campanhas contra a fome e a miséria, configurando-se como segmento governamental relevante com o programa Fome Zero. A política de transferência condicional de renda, expressa pelo Programa Bolsa Família, originou-se em parte das experiências municipais da Bolsa Escola, idéia que em 2001 foi incorporada em um programa federal; mas resultava também de reivindicações e propostas anteriores que visavam a estabelecer no País um sistema universal de renda mínima; sem esquecer as recomendações de órgãos internacionais sobre diretrizes de combate à pobreza com foco nas famílias, que têm exercido sua parcela de influência na formulação das políticas sociais brasileiras.

Nessas circunstâncias, o desafio que estava implícito na formação do Ministério era articular setores com identidades tão peculiares em uma organização capaz de estruturar e fortalecer a política de desenvolvimento social.

Decorridos seis anos de existência do MDS, a articulação entre seus setores componentes avançou, à medida que se ampliava o conhecimento mútuo e que as oportunidades de colaboração surgiam, muitas vezes por exigência da própria dinâmica da implementação das políticas sociais. Afinal, a meta da intersectorialidade se aplicaria também neste caso, dada a configuração plural da pasta.

No entanto, a despeito desse avanço, nossa coleta de informações para o presente estudo (que abrangeu entrevistas, visitas, leituras e participação em reuniões de vários tipos) resultou na percepção de que coexistem no Ministério diversas culturas organizacionais. E essa é uma observação importante para situarmos o papel que a SAGI vem desempenhando no suporte às políticas de desenvolvimento social.

Passando agora ao problema da disseminação e aproveitamento dos trabalhos de avaliação, a coexistência de culturas diversas dentro do Ministério tem colocado para a SAGI o desafio de se encaixar nesse cenário complexo para cumprir seus objetivos estratégicos. O que ela fez para tal e como o fez?

Quanto a isso, há vários aspectos a considerar. Podemos começar pela questão dos usuários da informação produzida. Ou, dizendo de outra forma, pela questão da clientela a ser atendida.

Quais eram os clientes internos? Eram, em princípio, as secretarias-fim do MDS, que careciam de dados para implementar e aprimorar seus programas. Mas, raciocinando em plano mais concreto, podem-se incluir nessa categoria todos os destinatários diretos e indiretos dos estudos - ou seja, os múltiplos *stakeholders* da povoada área social.

Assim, uma tarefa primordial era obter uma visão razoavelmente nítida dos seus clientes, ou seja, daqueles a quem os seus estudos deveriam servir, identificando suas necessidades e demandas. Era de fato um desafio, pois, se a SAGI estava sendo organizada institucionalmente, o mesmo acontecia com seus clientes internos. Ninguém tinha uma agenda consistente de propostas de avaliação. Na verdade, não havia sequer clareza sobre o que significava avaliação. Por isso, uma iniciativa

preliminar da equipe foi elaborar o seu marco conceitual – abrangendo as definições de avaliação, de monitoramento e das diversas modalidades de pesquisa sobre políticas públicas – para orientar a gestão de informações no MDS. (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006: 21-25).

A elaboração do marco conceitual serviu para estabelecer as diferentes modalidades de pesquisa que fariam parte da agenda de avaliação. O leque do que se produziu ao longo do tempo é efetivamente diversificado. Abrange modalidades de estudos que respondem a distintas necessidades: algumas pontuais e imediatas, outras de longo alcance e sentido mais estratégico.

Tamanha variedade foi possível porque as pesquisas são quase sempre contratadas; não são feitas diretamente pela SAGI. Executar essa tarefa não seria viável, em face dos limites de sua capacidade de ação e do escopo dos objetivos a alcançar. Além disso, houve vantagens evidentes nessa opção:

Como contratante de estudos, obteve-se pelo menos três tipos de ganho: de **escala**, tendo sido possível contratar um grande número de pesquisas em tempo relativamente curto; de **diversidade**, pois se definiu como estratégia de avaliação a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos; de **qualidade**, uma vez que foi possível selecionar as instituições mais adequadas para a realização de cada tipo de estudo. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006: 43).

Tipos de pesquisas de avaliação

A análise da sequência de temas da agenda de pesquisas do MDS é bastante sugestiva, na medida em que revela as prioridades e desafios ao longo da trajetória de implantação dos programas de transferência de renda.

O leque das pesquisas abrange várias modalidades: a) pesquisas de avaliação da gestão ou implementação de programas ou serviços; b) pesquisas de avaliação de impacto (resultados) de programas ou serviços; c) pesquisas de opinião de usuários; d) pesquisas de opinião do público em geral; e) estudos de monitoramento.

Numa visão sintética, os projetos coordenados pela SAGI miram dois grandes alvos: por um lado, os resultados das políticas e programas; e por outro, a gestão ou o funcionamento dos programas, que pode inclusive afetar os resultados.

Ambos os alvos podem ser atingidos por estudos de caso e por estudos comparativos (entre tempos ou entre espaços distintos). Análises de impacto de programas se fazem mediante comparação temporal, identificando a situação antes e depois da execução do programa. A

técnica do painel é a modalidade clássica para essa finalidade, e foi empregada no principal projeto de avaliação do Programa Bolsa Família, que já conta com duas rodadas de levantamento de campo. Outra vertente de análise comparativa se refere à comparação entre regiões, que é bem importante no caso do Brasil e de outros países internamente heterogêneos.

Essa diversidade de tipos de pesquisa reflete o progresso atingido pelo campo da avaliação. O foco no funcionamento, em especial, é um desenvolvimento recente, uma vez que a avaliação era tradicionalmente promovida para identificar resultados.

Analisar resultados é identificar os resultados esperados e também determinados efeitos adicionais ou colaterais. Além disso, importa distinguir entre resultados de curto prazo e de longo prazo. É numa perspectiva de prazo mais longo que se situam as análises de impacto. A palavra “impacto”, aliás, como notou Weiss (1998: 8), é usada com significados distintos: tanto pode se referir ao que acontece com os participantes em consequência de um programa quanto aos efeitos de um programa sobre a comunidade mais ampla. E ainda ao efeito líquido de um programa, comparado ao que estaria ocorrendo sem ele – o que se obtém pelo estudo de grupos de indivíduos beneficiados pelo programa e grupos não beneficiados, que servem como controle. Se esse estudo se desdobra no tempo, por meio de técnicas como o painel, obtém-se uma visão muito consistente do impacto do programa em pauta.

O interesse pela avaliação de processos é mais recente, como dizíamos, e derivou da compreensão crescente, por parte dos responsáveis por políticas públicas, de que o planejamento de um programa é uma coisa e o que acontece na prática pode ser outra diferente. Então, para aferir o grau de sucesso da iniciativa, é vital a informação sobre o que de fato está acontecendo. Além disso, às vezes certas questões-chave sobre um programa têm a ver com sua implementação: por exemplo, o tipo de serviços oferecidos, a frequência do comparecimento dos participantes, os problemas encontrados pela equipe, o grau de satisfação dos beneficiários, e assim por diante. (Weiss, 1998: 9-10).

A SAGI, desde sua criação, promoveu um conjunto de estudos que cobre as diversas áreas de atuação do Ministério do Desenvolvimento Social. Neste artigo, cuidaremos apenas das pesquisas que abordaram o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Tomando como limite o ano de 2009, haviam sido concluídas dez pesquisas sobre o primeiro e cinco sobre o segundo.

Avaliações do Programa Bolsa Família

No que se refere aos programas de transferência de renda as preocupações iniciais convergiam para a busca de respostas às principais questões levantadas pela implantação do Programa Bolsa Família, um empreendimento estratégico e de grande alcance. Eram questões

concretas, relativas ao desenho do programa. Como viabilizá-lo? Como fazê-lo funcionar? O outro programa de transferência de renda, o Benefício de Prestação Continuada, recebeu menor atenção: sendo mais antigo e razoavelmente consolidado, não parecia requerer respostas tão urgentes.

A sequência dos estudos coordenados pela SAGI refletiu uma intenção adicional àquela que movia os gestores da Bolsa Família – legitimar o programa, por meio da transparência. E isso se conseguiria com as avaliações e os projetos de pesquisa. Os técnicos que implantavam o programa esperavam da SAGI estudos rápidos, de cunho instrumental. Para a SAGI, isso era importante, mas não era tudo. Estudos mais robustos seriam também essenciais.

Essas duas modalidades assinalaram as primeiras pesquisas coordenadas pela SAGI, ainda em 2004. A arrancada, no campo da transferência de renda, se deu com o **“Estudo sobre a importância das transferências do Programa Bolsa Família na renda municipal”**, realizado pela PUC de São Paulo (Departamento de Economia). O estudo comparou, em diferentes tipos de municípios, o montante das transferências do PBF com o de outras transferências governamentais. Os municípios foram estratificados segundo o tamanho da população, o índice de desenvolvimento humano, o caráter rural/urbano e a principal atividade produtiva (primária, secundária ou terciária).

Os resultados indicaram o percentual da população beneficiada segundo as regiões, bem como uma estimativa da cobertura do programa. Seu impacto na vida econômica dos municípios ficou bem caracterizado. Essa não seria, talvez, a interrogação mais premente a ser respondida na fase de implantação da Bolsa Família, mas os dados dessa primeira pesquisa forneceram elementos para aferir a sua relevância tanto no plano social quanto no econômico.

Pesquisa similar foi aplicada, em seguida, para o BPC, pela mesma equipe da PUC de São Paulo: o **“Estudo da importância das transferências do BPC na renda municipal”**. Os resultados também mostraram o percentual da população beneficiada segundo as regiões e o peso relativo do benefício para idosos e deficientes pobres na economia dos municípios analisados.

No segundo semestre de 2004, informações úteis e oportunas sobre a fase inicial de funcionamento do programa foram colhidas pela **“Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família”**, a cargo do Instituto Polis. A amostra abrangeu 2.317 domicílios em 86 municípios das várias partes do país. A finalidade era investigar as percepções dos beneficiários sobre a Bolsa Família – com perguntas sobre a melhoria de suas condições de vida, as condicionalidades, o cadastramento e o pagamento. Essa pesquisa exemplifica bem o tipo de levantamento instrumental, bastante prático, que os gestores das políticas sociais demandam para avaliar a sua implementação e a necessidade de eventuais correções.

Enquanto isso, a SAGI planejava a realização de um estudo de grande alcance: a “**Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família**” (AIBF), que coube por licitação ao Cedeplar-UFMG. Projeto inovador, pela escala da avaliação, foi concebido como painel com uma amostra nacional de coortes, a ser replicado a cada dois anos. Essa periodicidade não foi cumprida, mas a idéia permanece de pé, uma vez que a segunda rodada da avaliação está em andamento. Contudo, desta vez a licitação foi vencida pelo Consórcio IFPRI/Datamétrica.

Além de seu caráter longitudinal, a AIBF foi planejada com um desenho quase-experimental que envolvia a aplicação do questionário a três grupos distintos. O grupo de tratamento, abrangendo famílias beneficiárias da Bolsa, foi comparado a dois outros grupos: um se compunha de famílias que recebiam outros benefícios e o outro de famílias que declararam nunca ter recebido benefícios. A amostra prevista de 15 mil entrevistas se distribuiu de modo proporcional para o Nordeste, o conjunto Sudeste/Sul e o conjunto Norte/Centro-Oeste. As entrevistas foram realizadas em novembro de 2005.

As primeiras análises divulgadas pela AIBF abordaram indicadores de impacto do programa em gastos domiciliares, de acordo com a comparação entre os três grupos de famílias acima mencionados. Com o mesmo procedimento, foi analisada a participação dos beneficiários no mercado de trabalho, distinguindo-se a situação ocupacional de homens e mulheres. E efetuou-se a comparação entre os três grupos no tocante a indicadores de saúde e de educação que expressam as condicionalidades da Bolsa Família, de modo a inferir o possível impacto do programa sobre o capital humano dos beneficiários.

O ano de 2006 representou um salto considerável na programação da SAGI para a avaliação das políticas de transferência de renda. Além da AIBF, cujos dados estavam em análise, foram realizadas cinco pesquisas sobre temas diferentes do Programa Bolsa Família.

Nova pesquisa de opinião dos beneficiários foi planejada, desta vez para cobrir uma dimensão específica: a “**Pesquisa de percepção dos beneficiários do PBF sobre condições de segurança alimentar e nutricional**”. Este projeto consistiu em um *survey* aplicado pelo DataUFF, instituto vinculado à Universidade Federal Fluminense (UFF), cujos dados foram trabalhados por uma equipe da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (UFBA). O *survey* propiciou, por parte do primeiro instituto, uma análise de cunho descritivo, se bem que trazendo dados do perfil sócio-econômico das famílias entrevistadas e declarações sobre as suas condições alimentares. Alguns elementos do questionário, de caráter mais geral, se mostraram relevantes, como a avaliação do programa, a expectativa de sua continuidade e a percepção de que seria uma ajuda do governo ou, por outro lado, um direito assegurado.

No entanto, a análise da dimensão alimentar – objeto do estudo – carecia de abordagem especializada. Essa lacuna foi preenchida por pesquisadoras da Escola de Nutrição da UFBA, cujo relatório cobriu as

condições de alimentação das crianças, dos jovens e dos adultos, notadamente a frequência de refeições, explorando também os padrões de consumo alimentar das famílias pobres em cada região do país. (SILVA et. al., 2007)

Também a cargo da UFBA, realizou-se no mesmo ano a “**Avaliação do impacto epidemiológico e social do PBF**”, por estudo de caso, em duas etapas. O caso investigado foi o do município baiano de Irará.

Um tema específico é o da situação das mulheres como beneficiárias do Programa. A perspectiva de gênero para analisar o impacto da Bolsa Família inspirou o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) a propor e financiar um projeto nessa linha: “**O Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres**”. A pesquisa, desenhada com a colaboração da SAGI, foi efetuada no primeiro semestre de 2006, por uma equipe de pesquisadores reunidos na Agende – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento – sob a coordenação da antropóloga Mireya Suarez. O trabalho de campo, em dez municípios de diferentes regiões e características socioeconômicas, abrangeu entrevistas com mulheres beneficiárias, gestores e lideranças locais, complementadas por grupos focais e observações das moradias.

Desde seu lançamento, o Programa Bolsa Família foi alvo de controvérsias, veiculadas por matérias jornalísticas, referentes à focalização das famílias pobres e ao acompanhamento das condicionalidades. O tema da fiscalização assumiu lugar estratégico nas preocupações dos seus responsáveis. Ao passo que a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania fazia um grande esforço para aperfeiçoar o Cadastro Único, foi contratada uma avaliação do sistema de controle do PBF: o “**Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família**”, elaborado pela consultora Cristina Filgueiras e apresentado em novembro de 2006.

Diferentemente dos estudos anteriores, que examinaram o impacto do PBF sob diversos ângulos, a ênfase dessa avaliação recaiu nos seus procedimentos. A autora analisou a combinação de três tipos de controle que se constituíram em torno do PBF: a rede de controle e fiscalização externa ao Ministério do Desenvolvimento Social, operando por convênios com o mesmo, composta pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público e pela Controladoria Geral da União); o controle interno, exercido pela Coordenação Geral de Fiscalização da SENARC/MDS desde o início do Programa; e o controle da comunidade local, por intermédio de conselhos ou outras instâncias de acompanhamento nos municípios. Trata-se de uma análise geral do Programa, que levou em conta as complexidades de um empreendimento de seu porte, e, nesse contexto, procurou apresentar de forma sistemática as falhas e dificuldades que os órgãos de controle haviam colocado em foco em suas investigações.

A questão do controle tem ganhado peso na agenda das pesquisas sobre transferência de renda. Após o estudo acima, que examinou principalmente o controle institucional, outros trabalhos trataram do controle social. Com essa finalidade, foi efetuada a pesquisa “**Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família**”, pelo DataUFF, concluída em abril de 2009. O trabalho abrangeu a análise de 18 casos, correspondentes às instâncias de controle social do PBF em doze municípios e seis estados, divididos igualmente entre o Sudeste, o Nordeste e o Norte. A investigação de campo, entre julho e setembro de 2008, se realizou por entrevistas com os gestores do PBF e das políticas sociais, bem como por grupos focais de que participaram beneficiários do Programa e membros de conselhos estaduais e municipais de assistência social.

O tema do controle social ocupou também lugar destacado numa pesquisa feita à mesma época - a “**Pesquisa de Avaliação da Implementação do Programa Bolsa Família**” (BFI), sob responsabilidade do Cedeplar/UFMG. Esse estudo foi feito nos mesmos 269 municípios da amostra da Pesquisa AIBF, com o objetivo de permitir a conexão entre a análise do efeito do Programa sobre as famílias beneficiárias, propiciada pela AIBF, e os dados da gestão local colhidos pela BFI. Em cada município foram entrevistados oito gestores estratégicos para a implementação do Programa e para a área social em geral, incluindo o respectivo prefeito. Além disso, fez-se uma caracterização sócio-demográfica dos municípios, junto com o levantamento da oferta de serviços públicos essenciais (de educação, saúde e assistência social), tendo em vista a influência desse fator no atendimento das condicionalidades e no sucesso do PBF em sentido amplo.

Finalmente, caber mencionar uma pesquisa de opinião pública a cargo do instituto Vox Populi, desenvolvida em três módulos: maio de 2008, dezembro de 2008 e julho de 2009.

O primeiro módulo focalizou as percepções da população sobre desigualdade e pobreza. O segundo, a relação entre a crise econômica e as políticas sociais do governo e trabalho infantil. O terceiro continuou a investigar a relação entre a crise e políticas sociais, procurando também aferir a audiência, junto à população, da campanha de cadastramento dos beneficiários do PBF. Os três módulos colheram informações sobre o conhecimento do MDS e dos programas sociais do governo federal.

Em síntese, verifica-se que, no terreno da avaliação de processos, as primeiras pesquisas deram grande ênfase à questão da cobertura do PBF, que se achava em expansão. O tema da focalização também foi muito tratado na etapa inicial. Tanto estudos coordenados pelo MDS quanto um estudo do Banco Mundial com dados de 2004 acentuaram a boa performance da focalização do programa brasileiro comparado a programas semelhantes em outros países. A atenção a esse problema foi muito grande, por parte dos gestores, diante de reportagens veiculadas sobre determinadas falhas na concessão dos benefícios. Daí a ênfase no

cadastroamento ou registro de famílias elegíveis por todo o país – um esforço que depende muito dos governos municipais para dar certo. Seria preciso incorporar todo o público-alvo e, ao mesmo tempo, cuidar da focalização.

Esses são aspectos referentes à gestão do programa que ganharam destaque na fase de consolidação dessa alternativa de política social no Brasil. No mesmo sentido colocam-se as análises de dados das contrapartidas, uma vez que o PBF é um programa condicional: a renda é transferida para famílias pobres mediante o atendimento de requisitos de frequência escolar e cuidados com a saúde materno-infantil. Em conexão com a avaliação das condicionalidades, temos a questão da oferta dos serviços correspondentes em educação e saúde – tema relevante dos estudos sobre as políticas de transferência de renda em vários países do mundo. Com efeito, limitações de oferta (precariedade dos serviços e dificuldades de acesso a eles) representam gargalos potenciais que impedem a melhoria das condições de vida dos setores atendidos.

Um tópico de pesquisa que tem surgido mais recentemente diz respeito à fiscalização e ao acompanhamento do programa pela comunidade (o que se tem chamado de “controle social”, por sinal designação imprópria em termos sociológicos). Há o sistema de fiscalização institucional, por órgãos externos e pelo próprio Ministério, que se adensou e tem contribuído para corrigir irregularidades e falhas. Em outro plano, há as instâncias de controle nos municípios – os Conselhos – ainda relativamente incipientes.

Ao lado das análises sobre implementação e gestão, são de grande relevância os estudos que tratam dos resultados – ou seja, os impactos e efeitos do programa.

Na agenda de pesquisas do MDS, os seguintes temas foram sucessivamente investigados: a) em que as famílias usam os benefícios auferidos? b) efeito do programa na melhoria da alimentação, principalmente das crianças; c) impacto na renda de municípios e regiões; d) efeitos sobre a participação no mercado de trabalho (como o estímulo ou desestímulo à inserção produtiva, e também a mobilidade ocupacional); e) redução do trabalho infantil; f) efeitos do recebimento da Bolsa na condição das mulheres beneficiárias (visibilidade como consumidoras, afirmação de autoridade no âmbito doméstico, inserção no espaço público).

Avaliações do Benefício de Prestação Continuada

O BPC é um benefício destinado a idosos e deficientes pobres, que corresponde mais claramente ao conceito de renda básica do que a Bolsa Família, uma vez que não é condicional. A única condição, na verdade, é estar abaixo da linha de corte de renda.

Sobre ele o repertório de pesquisas é mais limitado e corresponde, em linhas gerais, aos temas já comentados sobre a Bolsa Família:

cobertura, acesso, acompanhamento por conselhos, impacto na renda local.

Já em 2004, dois estudos amplos foram planejados sobre este benefício, que estava implantado desde 1996, mas carecia de acompanhamento sistemático.

O primeiro estudo foi a **“Avaliação da implementação do BPC e do impacto sobre os beneficiários”**, sob responsabilidade do Núcleo de Avaliação de Políticas da Escola de Serviço Social da UFF. O trabalho começou em setembro de 2004, estendendo-se até maio de 2006.

A pesquisa teve dupla finalidade: analisar o processo de gestão do BPC e analisar os seus efeitos diretos e indiretos sobre a população beneficiária. Foi um estudo extenso, com amostra de beneficiários e de componentes da gestão do benefício em 100 agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em 60 municípios, todos da região Sudeste. O segmento de gestores abrangeu quadros da Previdência Social (chefes de agências, técnicos administrativos, gerentes executivos do INSS e médicos peritos), membros de secretarias municipais e membros de conselhos municipais de assistência social. No caso dos beneficiários, a proporção de pessoas com deficiência entrevistadas foi bem superior à de idosos. Cabe notar, ainda, que a amostra abrangeu um grupo de usuários não atendidos pelo BPC por critérios de renda.

O segundo estudo começou em dezembro de 2004 e se concluiu em setembro de 2006: a **“Avaliação dos impactos potenciais do BPC quanto à demanda, à cobertura, à relação com a Previdência e às modificações no conceito de família elegível”**. Diferentemente do anterior, tratou dos impactos potenciais. Para tanto, formulou quatro objetivos: a) projetar o crescimento anual do público-alvo do BPC para o período 2005-2010; b) analisar a cobertura do BPC e sua demanda potencial; c) avaliar o impacto do Programa sobre a Previdência Social; e d) simular os impactos orçamentários de alterações do critério de renda familiar per capita para concessão do benefício. Nesse último item, tratava-se da mudança no conceito de família que a Lei nº 9.720, de 1998, introduziu na regulamentação do benefício. O trabalho foi elaborado mediante a análise de dados do Censo Demográfico de 2000, das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e das informações de gestão do BPC e do INSS.

No primeiro semestre de 2005, investigação similar à primeira pesquisa sobre a Bolsa Família foi aplicada para o BPC, pela mesma equipe da PUC de São Paulo: o **“Estudo da importância das transferências do BPC na renda municipal”**. Fez uma comparação entre os montantes transferidos pelo BPC para diferentes estratos de municípios. Os resultados mostraram o percentual da população beneficiada segundo as regiões e o peso relativo do benefício para idosos e deficientes pobres na economia dos municípios analisados.

Finalmente, em fins de 2006 foi apresentada a **“Avaliação do processo de revisão do benefício e proposta de novo sistema de monitoramento do BPC”**. Estudo preparado por um consultor, com a

finalidade de avaliar o processo de revisão do BPC, abordou a estrutura, as dificuldades, as oportunidades e os mecanismos institucionais e de gestão envolvidos no referido processo.

Um ponto a destacar é que as pesquisas têm focado principalmente os idosos. Só mais recentemente as pessoas com deficiência têm ganhado primazia na agenda, devido à complexidade da sua tipificação para fins de concessão do benefício. Na atualidade, discute-se a distinção entre deficiência no sentido médico e deficiência no sentido social, pois a legislação brasileira estabelece a renda básica do BPC para os incapazes de trabalhar e levar uma vida independente, e essa caracterização não pode resultar apenas de uma perícia médica.

De fato, a caracterização dos beneficiários é um assunto relevante para o BPC, e que motivou a realização de estudos, a partir do MDS e em outras instâncias de pesquisa.

A chamada “família BPC” é um dos alvos principais dos estudos. Ocorreram mudanças de legislação, que afetaram o segmento de idosos: a redução da idade mínima para requerer o benefício (que hoje é de 65 anos) e a abertura da possibilidade de concessão de benefícios a mais de um membro da família, inscrita no Estatuto do Idoso. Portanto, ganhou importância a formulação de uma metodologia para **caracterização da família**.

Quanto ao conceito de deficiência, distingue-se a deficiência no sentido médico e no sentido social, pois a legislação brasileira estabelece a proteção do BPC para os incapazes de trabalhar e levar uma vida independente. E essa caracterização não pode resultar apenas de uma perícia médica.

Uma das pesquisas descritivas traçou o perfil dos beneficiários, mostrando que 93,2% residem em zonas urbanas e 96,3% em domicílios particulares. No contingente de idosos, as mulheres representam 60%. Entre os deficientes, a proporção por sexo é quase a mesma. A escolaridade é relativamente baixa: mais da metade tem menos de um ano de estudos ou nenhuma instrução formal.

A análise do Cedeplar estimou a **cobertura**, concluindo que ela alcançou a quase totalidade dos idosos:

Para o público-alvo de idosos, o que se percebe é um ritmo de crescimento mais estável, de acordo com as taxas de crescimento da população idosa em geral. Em relação à cobertura, os resultados apresentados sugerem que para o público idoso, em 2005, já estaria completa, havendo, inclusive, sobre cobertura entre os homens idosos. (ESTUDO, 2005b: 37)

Para as pessoas com deficiência, previa-se também crescimento estável, com cobertura de 57% em 2005. Contudo, nesse caso colocava-se o problema do conceito de deficiência, que influi no percentual estimado.

A demanda potencial foi estimada por pesquisa realizada pelo Cedeplar, no intuito de prever seu impacto orçamentário, que tem a ver com a dinâmica demográfica do país.

Quanto ao **acesso e recebimento** do benefício, a pesquisa realizada pela UFF com os beneficiários da região Sudeste informou que 63% tomaram conhecimento do BPC por meio de pessoas próximas: parentes, amigos ou vizinhos. E 86% não tiveram dificuldades para requerer o benefício, contando com a ajuda de parentes e de funcionários da Previdência.

O **controle social** foi tratado pela mesma pesquisa. Há controvérsias a respeito da sua eficácia. Existem os conselhos de idosos e de deficientes, sendo que estes são mais ativos. Quanto aos conselhos municipais de assistência social, a pesquisa revela que têm pouco envolvimento com o BPC.

O distanciamento dessas e outras instâncias em relação ao BPC se liga ao fato de que ele é operado pela Previdência Social e por isso confundido com os benefícios da seguridade social.

Cabe ainda acrescentar um dado importante, revelado, por exemplo, pela pesquisa de opinião do Vox Populi, de 2008-2009: o **conhecimento** do BPC pela população em geral é relativamente baixo, em contraste com o nível muito elevado de conhecimento do Programa Bolsa Família.

Consideremos agora o impacto. Do ponto de vista da **redução da pobreza**, os primeiros estudos registravam a percepção ampla da pequena importância financeira do benefício. Contudo, sendo indexado ao salário mínimo, o BPC foi fortalecido pelos sucessivos aumentos reais do salário mínimo durante a década. Este fator, ligado a outro – a já mencionada mudança do critério de renda familiar per capita, que abriu oportunidade para dois idosos receberem o benefício na mesma família – propicia uma renda razoável. Nessa linha, 83,7% dos entrevistados pela UFF disseram que o BPC contribuiu para melhorar sua vida e aumentar sua auto-estima.

A menção à **auto-estima** é importante, pois o BPC é usado como meio de sustentação da família, invertendo o fluxo “natural” de dinheiro entre pais e filhos ao longo do ciclo de vida. Pesquisas sociológicas têm evidenciado a revalorização dos idosos no ambiente familiar e na comunidade, o que é uma mudança cultural relevante para o Brasil.

O **impacto econômico nos municípios** é da mesma natureza da Bolsa Família, e ambos foram estudados pela PUC de São Paulo. A pesquisa evidenciou o papel relevante do BPC na economia local, ao compará-lo com a receita própria do município e com outras transferências governamentais (Fundo de Participação, SUS, ICMS).

Por regiões, o Nordeste e o Sul se encontram em situações opostas. No Nordeste não só o número de beneficiários é maior, mas também fatores estruturais influem significativamente para realçar a contribuição do BPC:

1) um contingente maior de baixa renda; 2) menor grau de formalização do trabalho (o que impede o idoso, por exemplo, de ter acesso ao benefício previdenciário, aquele correspondente a um salário mínimo; 3) níveis mais modestos de desenvolvimento local. (ESTUDO, 2005a: 34).

Alguns temas amplamente tratados nas pesquisas sobre o Programa Bolsa Família não figuraram nas pesquisas sobre o BPC. Por exemplo, a **relação com mercado de trabalho** ou a **segurança alimentar**. O recorte de **gênero** também não foi considerado. Há predomínio de mulheres, demograficamente, na população idosa. E isso tem certas implicações para políticas públicas, como os serviços para os idosos. Porém, no conjunto de deficientes, a proporção de homens e mulheres é a mesma.

O tema **das pessoas com deficiência** começa a ser mais trabalhado agora. Não por acaso, também pelo crescimento dos instrumentos de gestão, como a CIF (Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidades e Saúde).

Conclusões

Observa-se que as avaliações promovidas pelo MDS têm procurado abranger os resultados econômicos, sociais e institucionais de seus programas de transferência de renda, o que confere especial interesse ao exame do acervo de pesquisas de que trata este artigo.

Tal finalidade se concretiza por tipos distintos de pesquisas de avaliações. E, nesse terreno, é interessante considerar a questão da escala das pesquisas, principalmente no tocante ao seu efeito institucional.

Já mencionamos que havia certa diferença de abordagem entre os setores do Ministério com relação à natureza das pesquisas a serem feitas. E isso se patenteou claramente nos anos iniciais. Os técnicos que implantavam o Programa Bolsa Família esperavam contar com estudos rápidos (*rapid assessment*), de cunho instrumental, ao passo que os responsáveis pela política de avaliação contavam também com estudos mais robustos, a exemplo das análises de impacto de longo prazo.

De fato, ambas as modalidades têm relevância, mas servem a prioridades distintas. Ao longo do tempo, a percepção dos técnicos sobre os distintos tipos de avaliação ganhou maior amplitude. É o que se evidenciou entre os gestores do PBF pelo reconhecimento crescente do papel que pesquisas de maior escopo podem exercer na sustentação do Programa. Contudo, sua preferência por estudos rápidos e práticos permanece. E não por acaso: tais estudos são especialmente úteis para os gestores porque lhes oferecem dados para intervir imediatamente na implementação de um serviço ou programa, permitindo correções oportunas e eficazes. Na prática, esses trabalhos preenchem lacunas

resultantes da precariedade ou inexistência de sistemas de monitoramento.

Pesquisas de maior escala (notadamente as avaliações de impacto) talvez tenham menor efeito interno, porque costumam ser demoradas. No entanto, essas pesquisas é que dão elementos para repercussão externa, fortalecendo as políticas sociais. O fortalecimento se dá em vários níveis:

a) pela legitimação acadêmica proporcionada por estudos que utilizam os dados de impacto, os quais repercutem na opinião pública e no meio político, inclusive no próprio governo;

b) pela sustentação ou proteção dos programas, ancorada em informações sólidas, diante das auditorias e fiscalizações oficiais;

c) pela demonstração dos resultados dos programas e serviços sociais, de modo a justificar a sua continuidade e mesmo sua expansão na disputa pelas respectivas dotações orçamentárias nos planos plurianuais.

De todo modo, elas não deixam de produzir efeito na dinâmica interna, ao repercutirem de modo favorável sobre a moral das equipes técnicas e na medida em que confirmam empiricamente as intuições dos gestores.

A breve referência que fizemos ao tempo demandado para realização dos estudos de impacto, com reflexos no grau de aproveitamento de seus resultados, conduz nossa análise para o problema do *timing* e fluxo das pesquisas no rumo da implementação dos programas sociais. Esta é afetada por temporalidades diversas, inescapáveis e difíceis de conciliar. Há o tempo técnico, o tempo administrativo e o tempo político.

O tempo técnico, no caso, é o da duração das pesquisas, que, sendo diferentes em finalidade e abrangência, demandam prazos também diferentes para serem realizadas e concluídas. O tempo administrativo é o que transcorre nos processos burocráticos e gerenciais que viabilizam a efetivação dos estudos. E o tempo político é o da decisão governamental sobre políticas, programas e serviços, assim como sobre os meios de concretizá-los.

O tempo administrativo se impõe, por exemplo, através das regras de licitação e contratação, que envolvem prazos e requisitos legais nem sempre ajustáveis às urgências dos gestores de políticas públicas. Mas, mesmo fora da esfera legal, obstáculos de ordem gerencial podem afetar a realização de pesquisas (e assim a sua apropriação). O tempo técnico, por sua vez, não é unívoco. Temos o tempo dos pesquisadores, mas também o dos gestores que vão eventualmente utilizar os seus dados. E aqui, sem dúvida, há lacunas e distâncias entre os dois segmentos.

Como equacionar esses tempos díspares? O controle sobre o tempo político não é factível. Seria desejável que as autoridades governamentais atendessem o quanto possível à racionalidade técnica, mas isso não significa preconizar um modelo tecnocrático de gestão, que seria funesto

nos marcos da democracia. O que se deve procurar é um bom assessoramento técnico aos responsáveis pela decisão política.

A margem de controle sobre o tempo administrativo é limitada, pois as normas legais são rígidas, mas a dinâmica gerencial sempre pode ser melhorada. Exemplo dessa possibilidade é dado pelos notáveis esforços que o MDS realizou para reconstruir e aperfeiçoar o Cadastro Único.

E quanto ao tempo técnico? Aqui, sim, há espaço para avançar. Um objetivo estratégico, para esse avanço, seria firmar uma relação bem próxima entre o órgão encarregado da avaliação, o órgão que cuida do programa avaliado e as instituições de pesquisa contratadas para coleta e análise dos dados. A colaboração entre os três lados deve se processar em todas as etapas: no desenho da pesquisa, no trabalho de campo, na análise e na disseminação dos resultados.

Convém, ainda, acrescentar um comentário de cunho mais geral no tocante à agenda de pesquisas: o envolvimento das partes diretamente interessadas constitui aspecto importante para o sucesso do trabalho. Se a relação entre o órgão de avaliação e as instituições de pesquisa deve ser próxima, não negligenciem os outros *stakeholders*. Por certo, cada pesquisa tem seu escopo, mas, se tratamos aqui de estudos sobre programas sociais, o envolvimento de atores sociais de vários tipos pode fazer diferença em muitas situações.

REFERÊNCIAS

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz (2007). A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In FAHEL, Murilo; e NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

ESTUDO sobre a importância das transferências do Benefício de Prestação Continuada na renda municipal (2005a). In PAES-SOUSA, Rômulo; e VAITSMAN, Jeni (org.). Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, MDS-SAGI, n. 5.

ESTUDO sobre o Benefício de Prestação Continuada – aspectos de demanda, cobertura e relação com o sistema previdenciário brasileiro (2005b). In PAES-SOUSA, Rômulo; e VAITSMAN, Jeni (org.). Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, MDS-SAGI, n. 5.

ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard; e LIPSEY, Mark (1999). **Evaluation: a systematic approach**. Thousand Oaks: SAGE Publications. 6ª edição.

SALLES, Fernanda Cimini (2010). **O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel do Banco Mundial**. Dissertação (mestrado) em Relações Internacionais. Belo Horizonte: PUC Minas.

SILVA, Maria da Conceição Monteiro da; ASSIS, Ana Marlúcia de Oliveira; SANTANA, Monica Leila Portela de; PINHEIRO, Sandra Maria Conceição; SANTOS, Nedja Silva dos; e BRITO, Edleide (2007). "Programa Bolsa Família e segurança alimentar das famílias beneficiárias: resultados para o Brasil e regiões". In VAITSMAN, Jeni; e PAES-SOUSA, Rômulo (org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS - Resultados**, vol. II. Brasília, MDS-SAGI.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto; e PAES-SOUSA, Rômulo (2006). **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESCO.

WEISS, Carol H. (1998). **Evaluation: methods for studying programs and policies**. Upper Saddle River: Prentice Hall. 2ª edição.

OTAVIO SOARES DULCI

Sociólogo e cientista político. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.