

## **EIXO 4 – PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

### **D 4.7 – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (20h)** (Palestra 1: Monitoramento do Programa Bolsa Família)

**Professora: Júnia Valéria Quiroga da Cunha**

23 a 27 de março de 2012

# Prática de Avaliação de Programas Sociais na SAGI/MDS e Síntese das Avaliações do Programa Bolsa Família



Brasília, 26 de março de 2012

Apresentação preparada para o Curso de Formação na Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento  
– Escola Nacional de Administração Pública

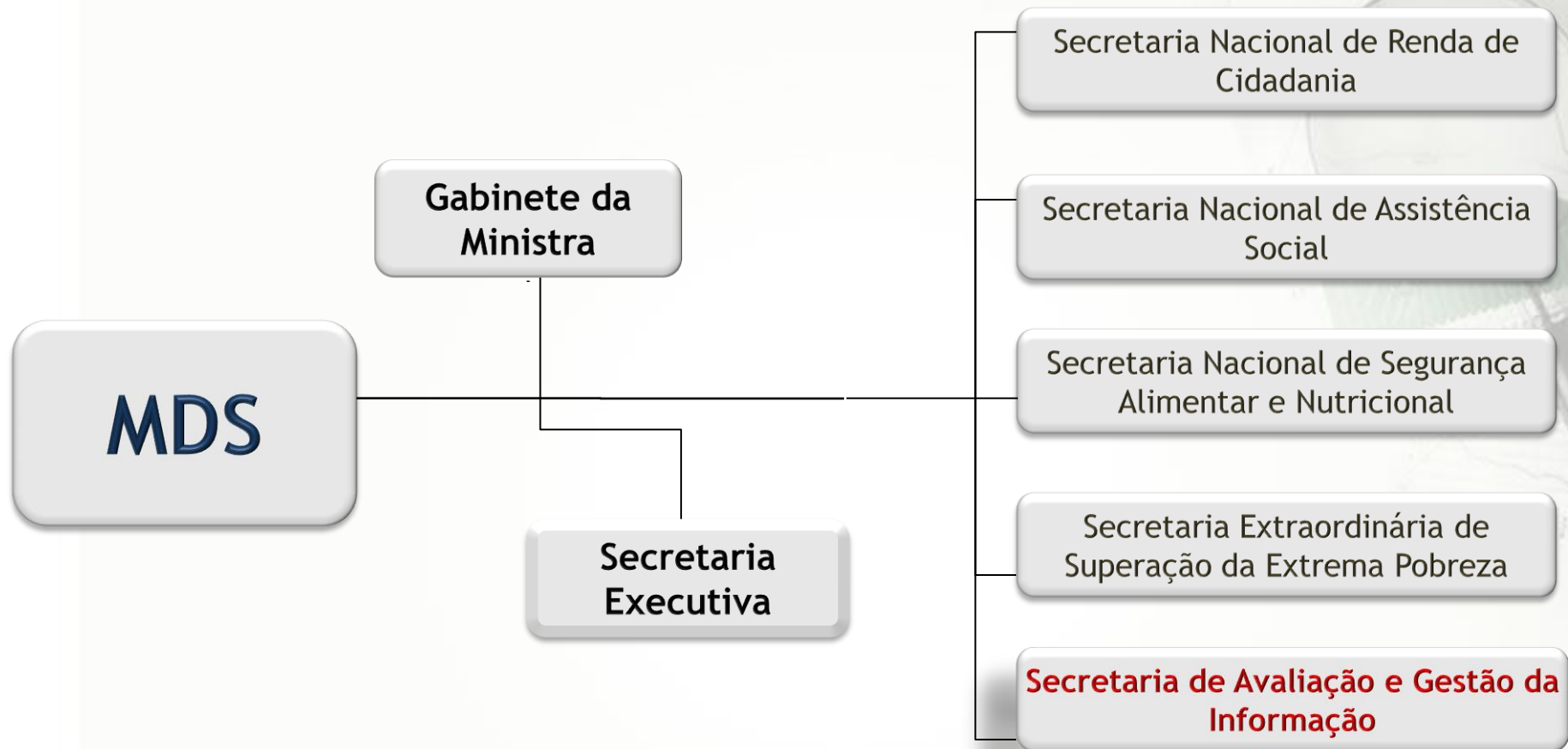
# Objetivos

---

- O Departamento de Avaliação da SAGI/MDS
- Elenco de pesquisas de avaliação sobre o Programa Bolsa Família

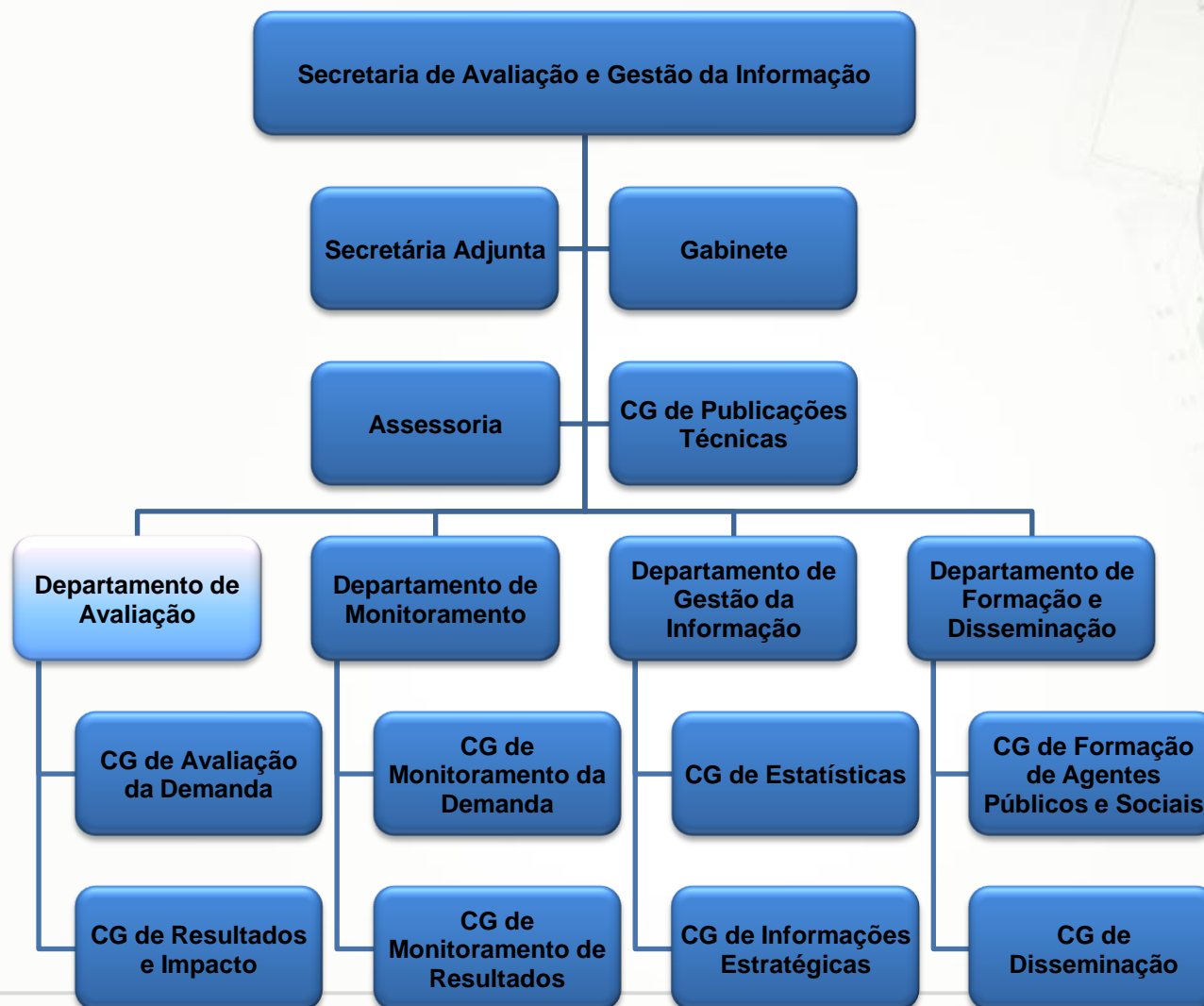


# Organograma MDS



# Organograma

## Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação



## Atribuições do Departamento de Avaliação (art. 27 do Decreto n.º 7.079/10)

- avaliar o alcance de resultados e o cumprimento dos objetivos propostos para programas, projetos, serviços e ações do Ministério;
- desenvolver e apoiar a avaliação de programas, benefícios, projetos, serviços e ações do Ministério, em consonância com os demais órgãos;
- oferecer subsídios que orientem a gestão de programas, benefícios, serviços e ações do Ministério, com base em estudos e análises;
- apoiar a proposição e validação de indicadores no âmbito das políticas do Ministério, em articulação com a área de gestão da informação.

# Regulamentação das atividades afetas ao Departamento de Avaliação

- Portaria MDS n.º 329, de 11 de outubro de 2006 – Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação.
- Portaria MDS n.º 160, de 09 de maio de 2008 e alterações posteriores, e Portaria MDS n.º 99, de 26 de fevereiro de 2010 – Tratam do Grupo de Trabalho (GTMA) responsável pela elaboração do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação (PAMA).
- Portaria MDS n.º 255, de 30 de julho de 2008 – Estabelece regras e prazos para a disponibilização de dados das pesquisas contratadas pelo MDS.

# Quadro síntese do ciclo de avaliação

1. Discussão	2. Termo de Referência	3. Contratação
<b>SAGI/UC</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Definição da avaliação a ser realizada</li> <li>Relevância do estudo proposto</li> <li>Identificação de parceiros interinstitucionais relevantes</li> </ul>	<b>SAGI/UC</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração do TOR pela SAGI</li> <li>Revisão do TOR pela UC</li> </ul>	<b>SAGI/SAA e/ou Órgão de Cooperação Internacional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação do TOR</li> <li>Elaboração de edital</li> <li>Avaliação de propostas técnicas e comerciais</li> <li>Contratação da instituição executora (IE)</li> </ul>
4. Interlocução para operacionalização do estudo	5. Acompanhamento	6. Resultados Finais
<b>SAGI/UC/IE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Definição de questões relevantes para o estudo</li> <li>Disponibilização dos dados necessários para a realização da pesquisa</li> </ul>	<b>SAGI/IE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa</li> <li>Envolvimento no treinamento de equipes</li> <li>Acompanhamento <i>in loco</i> do trabalho de campo</li> <li>Análise, discussão e aprovação de relatórios parciais e do relatório final</li> </ul>	<b>SAGI/UC/IE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recomendações da avaliação (IE)</li> <li>Discussões com gestores e parceiros interinstitucionais</li> <li>Retroalimentação dos programas</li> </ul>
7. Divulgação dos Resultados	8. Publicações	9. Disponibilização dos microdados
<b>SAGI/UC/IE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentação dos resultados finais ao MDS</li> <li>Coletivas de imprensa (ou seminários ou outros formatos) abertos ao público externo</li> </ul>	<b>SAGI</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cadernos de estudos</li> <li>Relatórios de pesquisa</li> <li>Livros</li> <li>Multimeios</li> </ul>	<b>SAGI</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilização ao CIS dos microdados desidentificados e documentação pertinente</li> </ul>



# Pesquisas concluídas, por ano, por secretaria finalística

Secretaria	ANO							Total
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
SENARC	1	1	6	1	1	1	1	12
SAIP	0	0	0	1	1	1	0	3
SNAS	0	4	6	2	1	4	5	22
SESAN	0	3	11	4	3	3	3	27
GERAL	0	2	2	3	2	5	2	16
<b>Total por ano</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>80</b>

# Pesquisas sobre o PBF/CadÚnico realizadas entre 2004 e 2011



Tema	Projeto	Vigência	Instituição executora
<b>Bolsa Família</b>	Estudo sobre a Importância das Transferências do Programa Bolsa Família na Renda Municipal.	jul/2004 - dez/2004	PUC - São Paulo - Rosa Marques
	Cobertura e Importância do Bolsa Família nos Municípios	dez/2006	PUC - São Paulo - Rosa Marques
	Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família.	mar/2005 - abr/2005	Pólis Pesquisa
	O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero.	dez/2005 - jul/2006	AGENDE
	Pesquisa de Percepção dos Beneficiários do Programa Bolsa Família sobre Condições de Segurança Alimentar e Nutricional.	jan/2006 - mar/2006	FEC / DATAUFF e UFBA
	Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Alimentação/Bolsa Família	mar/2006 - ago/2006	FADE / UFPE
	Avaliação de impacto epidemiológico e social do programa Bolsa Família em um município baiano (Irará/BA).	abr/2006 - dez/2006	FAPEX / UFBA
	Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família	mai/2006 - nov/2006	Consultor Pessoa Física - Cristina Filgueiras
	Pesquisa domiciliar longitudinal: Impacto do Programa Bolsa Família no gasto e consumo das famílias (AIBF Primeira rodada).	dez/2004 - nov/2006	FUNDEP / CEDEPLAR
	Avaliação de implementação do Programa Bolsa Família em nível municipal.	abr/2006 - jun/2008	FUNDEP / CEDEPLAR
<b>Educação financeira</b>	Estudos de Caso sobre Controle Social do Programa Bolsa Família.	fev/2008 - mar/2009	FEC/DATAUFF
	Pesquisa qualitativa a respeito dos conhecimentos, atitudes e práticas relativas à administração das finanças, por parte da população inscrita no CadÚnico	mai/2010 - jun/2010	Técnicos do DA
<b>Inclusão Produtiva</b>	Coleta de dados quantitativos sobre os conhecimentos, atitudes e práticas das famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais em relação às suas finanças, aos seus orçamentos familiares e ao seu relacionamento com o sistema financeiro formal e informal	dez/2010 - jul/2011	INDAGO
	Avaliação do Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens II	mar/2008 - out/2008	Consultores pessoa física - Jorge Soto Moreno, Angela Siman, Lúcia Navegantes e Robert Walker - e equipe do DAM
	Estudo sobre as Percepções sobre o PlanSeQ Bolsa Família	jan/2009 - mar/2009	Equipe DAM
<b>Populações específicas</b>	Estudo a respeito das potencialidades de inclusão produtiva de inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, residentes em municípios ou próximo deles, que possuem investimentos recentes na cadeia do petróleo e mineração	mai/2010 - mar/2011	Consórcio SACES
	Avaliação Diagnóstica: Acesso das comunidades Quilombolas aos Programas do MDS.	fev/2008 - mar/2009	FEC/DATAUFF
	Avaliação do impacto dos Programas Sociais Administrados pelo MDS no Vale do Jequitinhonha - MG.	fev/2008 - mar/2009	DATAMÉTRICA
	Pesquisa de avaliação das ações estruturantes nas comunidades remanescentes de quilombos - primeira avaliação.	mai/2006 - nov/2006	FEC / DATAUFF
	Pesquisa de Avaliação das Ações Estruturantes em Comunidades Quilombolas - Segunda avaliação.	mai/2008 - mar/2009	FEC/DATAUFF

# Exemplos de resultados



## O programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público

- **Período de realização:** novembro de 2005 a novembro de 2006
- **Realização:** Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE) e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher na Universidade de Brasília (NEPEM)
- **Objetivos:** Investigar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a condição social das mulheres beneficiárias, particularmente no referente às desigualdades de gênero nos espaços domésticos e públicos

## O programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público

- Metodologia

- Estudos de caso em 10 municípios (distribuídos nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte)
  - Belo Horizonte/MG, São Luís/MA, Belém/PA, Aracajú/SE, Candeias/BA, Floriano/PI, Passo de Camaragibe/AL, Ecoporanga/ES, Chapada do Norte/MG e Riachão/MA.
- Critérios de seleção dos municípios: IDH, alto percentual de não brancos, alto percentual de cobertura do PBF, proporção de população rural/urbana.
- Entrevistas semiestruturadas e em profundidade e grupos focais
- Respondentes: mulheres beneficiárias e gestores locais

## O programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público

### • Resultados

- Impactos do programa verificados nos seguintes aspectos:
  - Visibilidade das beneficiárias como consumidoras;
  - Afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra do que de uma mudança nas relações de gênero;
  - Mudança de percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs, fato ligado principalmente ao acesso à documentação;
  - Entendimento das beneficiárias de que o Programa se restringe ao recebimento de um dinheiro fixo, que possibilita o melhor cumprimento de sua responsabilidade de cuidar das crianças
  - Expansão do papel de maternagem (tanto como mãe ou mãe substituta)
  - Permanência do isolamento social

## O programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público

- Resultados

- Gestão do Programa

- A gestão do programa está centrada no Cadastramento
- Alta complexidade do programa, dificultando sua operacionalização
- As condicionalidades do programa são entendidas pelos gestores como uma possibilidade de poder exigir das beneficiárias uma contrapartida pelo recebimento do benefício.



## Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família (AIBF-I Rodada)

- **Período de realização:** dezembro de 2004 a novembro de 2006
- **Realização:** Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)
- **Objetivo:** Avaliar o impacto do PBF nas seguintes dimensões:
  - a) Gastos com alimentação;
  - b) Diversificação dos itens de alimentação consumidos;
  - c) Medidas antropométricas de crianças com menos de sete anos de idade;
  - d) Gastos com educação, saúde, vestuário dentre outros itens de despesa da família.

# Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família (AIBF-I Rodada)

## • Metodologia

- Pesquisa domiciliar longitudinal que prevê em outras rodadas a replicação do questionário com as mesmas famílias
- *Score* de propensão para pareamento de características de domicílios beneficiários e não beneficiários, a fim de definir um grupo de comparação ideal em relação ao grupo de tratamento
- Três grupos: tratamento (formado por domicílios beneficiários), comparação 1 (constituído de domicílios que recebem atualmente outros benefícios) e comparação 2 (formado por domicílios que declararam nunca ter recebido nenhum tipo de benefício).
- Representatividade para três grandes áreas do País: Nordeste, Sudeste e Sul em conjunto, e Norte e Centro-Oeste
- 15.000 entrevistas
- Amostra distribuída em 30% de tratamento, 60% de Comparação 1 e 10% de Comparação 2.

# Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família (AIBF-I Rodada)

## • Resultados

### – Gastos domiciliares:

- Em relação aos domicílios do grupo comparação 1, observam-se impactos positivos para os beneficiários do Bolsa Família em situação de extrema pobreza, verificando-se gastos superiores em educação infantil (R\$ 25,92/ano) e vestuário infantil (R\$ 17,48/ano). Para os domicílios em situação de pobreza, observam-se impactos positivos para os gastos com saúde infantil (R\$27,98/ano), educação infantil (R\$ 22,36/ano) e vestuário infantil (R\$ 25,74).
- Com relação aos domicílios do grupo de comparação 2, naqueles em situação de pobreza, observa-se que os beneficiárias do PBF apresentam gastos superiores com alimentos (R\$ 278,12 /ano) e vestuário infantil (R\$ 23,79/ano). Para os domicílios em situação de extrema pobreza os gastos com alimentação são de R\$ 388,22 /ano.

### – Trabalho e rendimento:

- Com relação à ocupação, os resultados indicam uma maior participação no mercado de trabalho dos beneficiários do Bolsa Família principalmente em relação àqueles que não recebem nenhum benefício (C2), verificando-se diferenças de 3,1 % para extremamente pobres e 2,6% para pobres.
- Por outro lado, impactos significativos foram observados em termos da menor participação das mulheres de domicílios beneficiários pelo BF em relação àquelas do grupo Comparação 1 (diferenciais de 2,7% para pobres e de 4,4% para extremamente pobres).
- A menor ocupação das mulheres poderia sugerir um desincentivo ao trabalho pelo efeito renda ou pela maior alocação em atividades domésticas. Entretanto, a pesquisa aponta para um forte impacto do programa em termos do aumento da busca por trabalho, principalmente entre domicílios em situação de extrema pobreza, com um diferencial de 4,5% em relação ao grupo Comparação 1.
- Os resultados sugerem a confirmação da hipótese de que há uma elevação da oferta de trabalho familiar, em um primeiro momento aferida pela procura por trabalho.

# Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família (AIBF-I Rodada)

## • Resultados

### – Educação:

- Há uma diferença favorável em relação à comparação da frequência à escola no último mês, para meninos e meninas, quando se compara os beneficiários de outros programas (C1) com os beneficiários do PBF e quando se compara estes com os que não participam de nenhum programa.
- Os resultados da comparação da proporção de meninas e meninos que só estudam vis-à-vis aqueles que só trabalham, trabalham e estudam e não trabalham nem estudam indicam diferenças positivas, que sugerem uma maior alocação do tempo para o estudo entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, em relação a ambos os grupos de comparação.

### – Situação nutricional das crianças

- Para o Brasil, não foi encontrado nenhum diferencial significativo entre a condição nutricional das crianças no grupo de tratamento e aquelas do grupo de Comparação 1.
- Na Região Nordeste, as crianças atendidas pelo Programa Bolsa Família têm, em média, uma probabilidade de estarem desnutridas 7,9 pontos percentuais menor, se comparadas às crianças beneficiárias de outros programas governamentais de transferência de renda, o que corresponde a uma redução na desnutrição de 45%6. Na Região Norte/Centro-Oeste, esse diferencial atinge 10,7 pontos percentuais

# Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família (AIBF-I Rodada)

## • Resultados

### – Saúde

- Em geral, os beneficiários do Programa Bolsa Família não apresentam situação de cobertura vacinal melhor que a dos indivíduos pareados nos dois grupos de comparação.

### – Empoderamento feminino

- Foram observadas situações nas quais o Programa Bolsa Família gera um efeito positivo na medida em que foram encontradas diferenças positivas e significativas na relação entre a categoria de alto poder de barganha e a categoria de médio/baixo poder, ao se comparar o grupo de casos com os grupos de comparação. Este diferencial é estatisticamente significativo para o país como um todo, no caso do contraste entre o tratamento e o grupo de comparação 2 (ausência do atendimento em qualquer programa de transferência de renda).

## Pesquisa de Avaliação de impacto do programa Bolsa Família: segunda rodada (AIBF II)

- **Período de realização:** fevereiro de 2009 a março de 2012.
- **Realização:** Consórcio IFPRI (*International Food Policy Research Institute*)/ Datamétrica-Consultoria, Pesquisa & Telemarketing.
- **Objetivo:** Avaliar o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a melhoria do bem-estar das famílias beneficiárias do programa.

# Pesquisa de Avaliação de impacto do programa Bolsa Família: segunda rodada (AIBF II)

- Metodologia
  - Manutenção da mesma amostra da AIBF I-Rodada
  - A perda foi de 25,9%, ou seja, de 15.425 famílias ouvidas em 2005, 11.433 foram ouvidas em 2009.
- Resultados
  - Percepções dos beneficiários sobre o Programa
    - Os beneficiários demonstram bom conhecimento de aspectos operacionais do Programa. Mais de 80% identificam a linha de extrema pobreza do Programa e mais de 90% identificam as principais condicionalidades de educação e saúde.
    - Os beneficiários declaram majoritariamente (81%) não enfrentar problemas para cumprir as condicionalidades.
    - Os entrevistados (beneficiários e não beneficiários) preferem a expansão do Programa ao aumento do valor dos benefícios, se só houvesse recursos para uma dessas medidas.

# Pesquisa de Avaliação de impacto do programa Bolsa Família: segunda rodada (AIBF II)

- Resultados

- Impacto do Programa

- As crianças e adolescentes (6 a 17 anos) do Bolsa Família têm uma taxa de matrícula 4,4 pontos percentuais maior que as não beneficiárias de igual perfil socioeconômico. Esse efeito é maior na Região Nordeste.
- As crianças e adolescentes do Bolsa Família têm taxa de progressão escolar 6,0 pontos percentuais maior do que as não beneficiárias de igual perfil socioeconômico.
- O Programa aumenta a busca por serviços de saúde. As mulheres grávidas beneficiárias tiveram em média 1,5 mais consultas pré-natal que as grávidas não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico.
- O Programa explica o aumento do peso das crianças beneficiárias ocorrido entre 2005 e 2009. [E o aumento de peso ocorrido no período foi saudável, não representando aumento da obesidade.]
- As crianças do Bolsa Família de até 6 meses também receberam as 7 vacinas prescritas em proporção maior (15 pontos percentuais) que as não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico – mostrando que as condicionalidades em saúde estão funcionando.



# Pesquisa de Avaliação de impacto do programa Bolsa Família: segunda rodada (AIBF II)

- Resultados
  - Dados administrativos
    - O Programa atende atualmente 12,6 milhões de famílias e chegará, em 2011, a 12,9 milhões de famílias.
    - O Programa acompanha as condicionalidades em educação de 14,3 milhões de crianças com perfil educação.
    - O Programa acompanha as condicionalidades em saúde de 6,8 milhões de famílias e 3,9 milhões de crianças com perfil saúde.
    - Para colaborar com a gestão no nível local, o MDS transfere aproximadamente R\$ 24 milhões/mês aos municípios por meio do Índice de Gestão Descentralizada. Outro R\$ 1 milhão é transferido mensalmente aos Estados com o mesmo objetivo. Desde o primeiro semestre de 2006, foi transferido R\$ 1,02 bilhão aos municípios por meio do IGD.
    - O Índice de Gestão Descentralizada é utilizado para mensurar a efetividade da gestão municipal. O índice varia de 0 (valor mínimo) a 1 (valor máximo). A média encontrada para os municípios no primeiro ano do IGD (2006) foi de 0,71. Em 2010, a média está em torno de 0,80.

# Grupos focais sobre Educação Financeira das famílias inscritas no CadÚnico

- **Período de realização:** maio e junho de 2010
- **Responsável:** técnicos do DA/SAGI
- **Objetivo:** Levantar dados sobre as condições socioeconômicas das famílias e os conhecimentos, atitudes e práticas das famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais em relação às suas finanças, aos seus orçamentos familiares e ao seu relacionamento com o sistema financeiro formal e informal.

# Grupos focais sobre Educação Financeira das famílias inscritas no CadÚnico

## • Resultados

- A inadimplência decorre muito mais da precariedade e insuficiência de renda que do descontrole financeiro em si.
- Não há elementos que denotem educação financeira formal, mas a existência de experiência prática de gestão do orçamento.
- O nível de aspiração de consumo é muito baixo, dificultando grandes endividamentos.
- O Bolsa Família funciona como um importante colateral positivo: boa parcela dos participantes afirmou que o recurso mensal e garantido do Bolsa Família permite fazer algumas compras parceladas, dado que conseguem se planejar e sabem que poderão pagar as parcelas.
- Foi percebido receio em parte dos participantes quanto a ter conta bancária (conta Caixa Fácil), pois não entendem para que serve e que tipo de risco correm. Percebe-se um evidente desconhecimento dos produtos, suas funções e riscos.
- Quanto aos correspondentes bancários, esses são, em geral, mais procurados pelos participantes dos grupos, pela facilidade de acesso (proximidade do local onde moram) e pela simplicidade das operações financeiras (diretamente no caixa).
- Uma parcela se queixou do tratamento recebido nos correspondentes bancários, indicando a existência de certo preconceito por serem beneficiários do Bolsa Família.

# Pesquisa nacional sobre Educação Financeira das famílias inscritas no CadÚnico

- **Período de realização:** dezembro de 2010 a julho de 2011
- **Responsável:** Indago Pesquisas & Marketing.
- **Objetivo:** Levantar dados quantitativos, por meio de entrevistas domiciliares, sobre os conhecimentos, atitudes e práticas das famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais em relação às suas finanças, aos seus orçamentos familiares e ao seu relacionamento com o sistema financeiro formal e informal.

# Pesquisa sobre Educação Financeira das famílias inscritas no CadÚnico

- **Metodologia:**

- Entrevistas domiciliares com os responsáveis por unidades familiares e seus cônjuges, residentes no mesmo domicílio dos responsáveis legais de famílias cadastradas no CadÚnico.
- Amostra em duas etapas: 1) Municípios (realizada pelo DA); 2) Famílias (realizada pela empresa);
- 12.844 questionários validados, sendo 8.827 referentes às entrevistas realizadas com os responsáveis familiares e 4.017 com os cônjuges
- Amostra distribuída em 265 municípios.

# Comentários sobre agenda atual de pesquisa



# Obrigada pela atenção!

Júnia Quiroga  
Diretora de Avaliação  
[junia.quiroga@mds.gov.br](mailto:junia.quiroga@mds.gov.br)