



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento-ICPD**

**DIOGO ROCHA CENCI**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA AVALIAÇÃO DE SUA  
EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE.**

Brasília  
2017

**DIOGO ROCHA CENCI**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA AVALIAÇÃO DE SUA  
EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE.**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em gestão pública.

Orientador: Prof. Gilson Ciarallo

Brasília, 30 de outubro de 2017.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Carlos Potiara Ramos de Castro.

---

Prof. Dr. Gilson Ciarallo.

## RESUMO

Este trabalho busca avaliar o Programa Bolsa Família-PBF por meio de uma apreciação da sua eficácia, eficiência e efetividade. Para isso, são utilizados os indicadores financeiros dos anos de 2014 e 2015, os dados de execução física, conforme a metodologia sugerida pelo Tribunal de Contas da União-TCU, e uma breve análise do impacto do programa sobre as variáveis de renda e o nível de escolaridade da população. Além deste estudo comparativo, o presente trabalho apresenta diferentes definições sobre o conceito de políticas públicas; quando aconteceu o seu surgimento, um levantamento histórico de sua implantação no Brasil, as origens do programa avaliado, sua execução, objetivo, público-alvo e metodologia de aplicação. Como principal política pública de rompimento do ciclo de reprodução da pobreza e de distribuição de renda do Governo Federal durante os últimos anos, é de suma importância verificar os resultados alcançados pelo PBF. Acredito que o Programa apresente resultados positivos na análise de seus indicadores e que devido à condicionalidade na área de educação e renda revele um efeito transformador para os beneficiários.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Bolsa Família. Avaliação.

## **ABSTRACT**

his paper seeks to evaluate the Bolsa Família-PBF Program through an appreciation of its effectiveness, efficiency and effectiveness. For this purpose, the financial indicators for the years 2014 and 2015, the physical execution data, and a brief analysis of the impact of the program on the income variables and the educational level of the population are used, according to the methodology suggested by the Court of Auditors of the Union-TCU. Besides this comparative study, the present work presents different definitions about the concept of public policies; when it emerged, a historical survey of its implementation in Brazil, the origins of the evaluated program, its execution, objective, target audience and application methodology. As the main public policy to break the cycle of reproduction of poverty and the distribution of income of the Federal Government during the last years, it is extremely important to verify the results achieved by the PBF. I believe that the Program has positive results in the analysis of its indicators and that due to the conditionality in the area of education and income reveals a transforming effect for the beneficiaries.

**Key words:** Public policy. Bolsa Família. Evaluation.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....                         | 7  |
| <b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....               | 8  |
| 1.1 O que são políticas públicas? .....         | 8  |
| 1.2 Políticas Públicas no Brasil .....          | 10 |
| <b>2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....  | 13 |
| 2.1 Efetividade.....                            | 17 |
| 2.2 Eficácia.....                               | 15 |
| 2.3 Eficiência.....                             | 14 |
| <b>3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA-PBF</b> .....       | 19 |
| 3.1 Histórico do Programa.....                  | 21 |
| <b>4 METODOLOGIA</b> .....                      | 23 |
| <b>5 RESULTADOS</b> .....                       | 27 |
| 5.1 Resultados da Eficácia do Programa .....    | 29 |
| 5.2 Resultados da Eficiência do Programa.....   | 30 |
| 5.2 Resultados da Efetividade do Programa ..... | 31 |
| 5.2.1.Renda.....                                | 31 |
| 5.2.2. Educação .....                           | 34 |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....                          | 40 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....                        | 41 |

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos as políticas públicas assumiram elevada relevância na função de planejamento e gestão do Estado, uma vez que, impulsionadas pela relação transformadora junto à sociedade, buscaram sanar uma pendência histórica de acesso igualitário aos direitos básicos no Brasil.

Nesse sentido, a avaliação se revela como um importante mecanismo de gestão, visto que fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, pois possibilita conhecer a real situação e atuar sobre os fatos de forma a realizar ajustes necessários, economizando dessa forma tempo e recursos, o que eleva a credibilidade das ações públicas.

O corrente estudo tem como objetivo compreender e avaliar o Programa Bolsa Família que é o foco principal da agenda de erradicação da extrema pobreza, sendo considerado um sinônimo de políticas públicas de Estado. Isso, porque vem melhorando as condições de vida dos brasileiros, antes vulneráveis, e conquistando uma rede de proteção mínima a cerca de 14 milhões de famílias.

Para que tais objetivos sejam alcançados serão apresentados segmentos relevantes da literatura que tratam da temática, fornecendo uma discussão teórica sobre o assunto, um apanhado histórico do seu surgimento na literatura e a mensuração de seus resultados.

O presente trabalho foi estruturado em 5 capítulos. No primeiro capítulo é salientado o conceito de políticas públicas e seu desenvolvimento no Brasil; o segundo capítulo proporciona uma análise dessas políticas, apresentando um cotejo de sua eficácia, eficiência e efetividade; no terceiro capítulo é apresentado o Programa Bolsa Família e no quarto e quinto capítulos estão explicitados, respectivamente, a metodologia e o resultado da avaliação.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Souza (2006), a ideia de políticas públicas como disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos da América, rompendo com a tradição europeia de estudos e pesquisas nesta área que até então, focavam mais no Estado e suas instituições do que no que produziavam efetivamente. Enquanto na Europa a área de políticas públicas é vista como desenvolvimento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de suas mais importantes instituições, nos EUA surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

De acordo com Faria (2005), as políticas públicas eram consideradas quase exclusivamente *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dessa forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, os estudos recaíam nos processos de formação de políticas públicas, “o que parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área”.

Souza (2006) cita que o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina abre o caminho das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

### 1.1 O que são políticas públicas?

Políticas públicas são resultantes da atividade política. Nesse sentido é necessário distinguir entre políticas públicas e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações

estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, mas vários estudiosos tentam defini-la pelo seu viés de atuação. Mead (1995 apud SOUZA, 2006, p. 24) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980 apud SOUZA, 2006, p. 24), a conceitua como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986 apud SOUZA, 2006, p. 24) segue a mesma trajetória: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984 apud SOUZA, 2006, p. 24) sintetiza a definição de políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Souza (2006) enfatiza o papel das políticas públicas na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, nos governos.

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. O caráter holístico da área não denota que ela



careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”.

Por isso, uma teoria geral das políticas públicas simplifica a busca em sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Essa é também a razão pela qual, pesquisadores de tantas disciplinas partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Pode-se, então, resumir políticas públicas como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e analisar essa ação, propondo mudanças no rumo ou curso dessas ações, quando for necessário. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real, ou seja, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas ficando assim, submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

De acordo com Souza (2006), são três os fatores que contribuíram para maior visibilidade das políticas públicas: a restrição de gastos; a substituição da visão de governo das políticas keynesianas; e a falta de coalizões políticas para desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

## **1.2 Políticas Públicas no Brasil**

O Brasil, ao fim da República Velha e no início da Era Vargas, passou de uma economia basicamente agrária, que concentrava 70% da população em zonas rurais, ao posto de oitava economia mundial, invertendo o percentual populacional que vivia nos campos por incentivos a industrialização, na década de 80.

O Estado brasileiro, neste período, era considerado desenvolvimentista e conservador; não transformador das relações da sociedade. Segundo Araújo (2000), as políticas públicas estavam voltadas para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, sem modificar as relações de propriedade na sociedade brasileira.

Assim, o país sempre teve como prioridade o crescimento econômico em detrimento ao 'bem-estar' definição que surgiu após a Segunda Guerra Mundial. Seu desenvolvimento está intimamente relacionado ao processo de industrialização e aos problemas sociais gerados a partir dele, o que fortaleceu a postura de um estado centralizado e autoritário, incluindo um longo período ditatorial.

Essa postura centralizadora, adotada pelo Estado brasileiro transparece dificuldades em considerar as políticas regionais e a heterogeneidade do país. A centralização faz com que as propostas venham de cima para baixo, e essa é uma tradição das políticas sociais no país que implica na dificuldade de promover a participação da sociedade. Em menor grau, o Estado brasileiro, também apresenta um perfil regulador, se fazendo presente, principalmente quando era necessário para o crescimento econômico do país, ao exemplo da regulação trabalho-capital na era Vargas e o surgimento da legislação trabalhista.

Os anos 80 tiveram papel fundamental na retomada das ações e políticas públicas voltadas à construção do chamado Estado Social, com a promulgação da Constituição Brasileira, promovendo a ampliação das liberdades civis e dos direitos e garantias fundamentais do cidadão. Este período é considerado um retorno à democracia, onde o modelo de fundo liberal que não priorizava às pretensões populares, passa a ser substituído por um modelo de Estado inclusivo, o qual assume obrigações e/ou prestações em face dos cidadãos. É considerada redistributiva e instiga o Governo Federal a torna-las necessidades sociais e políticas públicas eficazes.

Segundo Faria (1998), uma das principais características dos regimes democratas é a fusão entre bem-estar e trabalho, o que proporciona a desmercantilização do status da força de trabalho alcançado pelo salário e pelos direitos de cidadania.

No início dos anos 90 foram realizadas tentativas para criar políticas públicas universais e constantes, surgindo leis como o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e a Lei Maria da Penha. Além disso, foram introduzidos benefícios sociais como o Bolsa Escola e o Programa Bolsa Família e as políticas públicas se tornaram mais acessíveis com o Estado exercendo um papel mais próximo da população. Começa a ser trabalhada uma estratégia em que a sociedade participa com mais interesse nas políticas públicas brasileiras.

Quase duas décadas após a promulgação do texto constitucional, alguns questionamentos originaram-se, buscando elucidar como se daria a transparência na gestão dessas políticas e a efetivação dos direitos fundamentais, em especial dos direitos fundamentais sociais.

## 2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por avaliação de política pública, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p.108), entende-se "a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra". Neste sentido, a avaliação política pode destacar o caráter político de sua implantação. Ela examina os desígnios e fundamentos políticos de certo curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis. Ou seja, entende-se a verificação do desenho institucional e da linha construtiva dos programas.

Qualquer modelo de avaliação de uma política pública envolve o pressuposto da 'atribuição de valor' que permita mensurar a aprovação ou desaprovação desta. Segundo Rico (1998) não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra.

A literatura de avaliação de políticas públicas, principalmente as sociais, costuma identifica-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência, distinção esta que é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos dos objetivos e por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação. Estes conceitos são comumente usados quando se fala em resultados e procuram traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da políticas públicas como um todo.

A eficiência remete a avaliação para considerações de benefício e custo dos programas, e há notórias complexidades a respeito que devem e serão levadas em conta. De outra forma, recursos escassos poderiam estar associados a resultados passíveis de aprimoramento.

Políticas públicas regem-se, também, por objetivos de eficácia, uma vez que os investimentos que mobilizam devem produzir os efeitos desejados. É importante reconhecer que a efetividade e a eficiência são ingredientes indispensáveis da eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos.

A efetividade, por sua vez, trata da implementação e do aprimoramento de objetivos, independentemente das carências de orientação e das falhas de especificação dos objetivos iniciais declarados. Organizações são efetivas quando seus critérios decisórios e suas realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação.

## **2.1 Eficiência**

O Tema foi apreciado no final do primeiro mandato de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, no auge da adoção, no Brasil, da ideia da administração pública gerencial, cuja característica principal é o controle por resultados e não por processos, como ocorre na administração pública burocrática.

Pedraja e Salinas (2005), consideram natural a preocupação com este controle, tendo em vista a exiguidade de recursos e os gastos crescentes neste setor. A busca por maior eficiência se dá em conseguir um maior “output” com os mesmos recursos, ou o mesmo “output” com menos recursos. Ou tentando fazer ambos ao mesmo tempo.

José Afonso da Silva (2001) trata a eficiência como um conceito econômico. Este princípio orienta a administração pública no sentido de conseguir os melhores resultados com meios escassos e o menor custo. Prossegue o autor, observando que eficiência administrativa é obtida pelo melhor emprego dos recursos e meios para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários.

Logo, é possível afirmar que a eficiência pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto, ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado. Portanto, podemos considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade.

O viés da mensuração da eficiência segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), é definido pela avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados.

A avaliação da eficiência, no cenário atual de recessão da economia brasileira, é possivelmente a mais necessária e a mais imprescindível de ser desenvolvida. A escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto, apontando para medidas e programas de racionalização da ação pública.

Para exemplificar o parágrafo acima temos o Plano Brasil Sem Miséria. Um dos objetivos mais importantes desse plano consiste na melhoria da gestão de programas pré-existentes, tornando mais eficiente a prestação de serviços, sem aumentar substancialmente rubricas anteriores de gasto, revelando uma tendência de racionalização do gasto em que o elemento "eficiência" ganha preponderância.

É importante salientar que o critério de eficiência no setor público não necessariamente é o mesmo da eficiência no setor privado. Por exemplo, dado o objetivo de redução de desigualdades, justifica-se uma política de subsídios, o que não está de acordo com uma percepção de eficiência que busca apenas minimizar custos. No entanto, este instrumento não subtrai uma política de subsídios com o maior grau de eficiência possível, eliminando custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade. Assim, o conceito ganha contornos diferenciados em organizações privadas e públicas. Nestas o que deve prevalecer é o interesse ou a necessidade dos cidadãos; naquelas, predominam o interesse financeiro e de seus proprietários e a maximização do lucro, lembrando que a política de assistência social deve ter como princípios: a supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica; a universalidade dos direitos sociais; o respeito, à dignidade; a autonomia e o direito do cidadão.

## **2.2 Eficácia**

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p 62), "A eficácia corresponde ao resultado de um processo, entretanto contempla também a orientação

metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução dos objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente exposto.” A análise e constatação da eficácia está associada à verificação dos indicadores de eficiência.

Sendo assim, a maximização dos resultados alcançados de um programa será revelada através da resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia. Portanto, eficiência e eficácia não são conceitos excludentes, especialmente no caso de avaliação de políticas públicas, em que é de fundamental importância assegurar uma metodologia que envolva a avaliação de planejamento, dos recursos-humanos, materiais e financeiros-e do sistema de gestão. Contudo, é prudente quando se trata de avaliação de políticas públicas, fazer certa distinção.

A eficácia é uma extensão do processo de desenvolvimento e implementação de uma política, sendo determinante para aferir os seus resultados “intermediários”. É escolher certo o que fazer, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas.

O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, isto é, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

Essa avaliação pode ser feita, por exemplo, entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Belloni, Magalhães e Sousa (2001), sintetizam a importância de tais conceitos estarem combinados no processo de avaliação de programas ou políticas públicas, no que diz respeito aos seus resultados: “Assim, considera-se que o resultado alcançado é a resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia aplicadas no desenvolvimento da ação ou política”.

A própria Constituição Federal de 1988 prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia no seu artigo 74, inciso II.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I -... II-comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da

gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

É importante observar que a análise de eficácia deve apreciar os critérios praticados para a definição da meta a ser atingida. O valor atribuído a uma meta mal avaliada pode levar a conclusões inadequadas a respeito da eficácia do programa ou da ação. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias, podem comprometer a cobertura das metas planejadas e devem ser levados em consideração no momento do balanço da eficácia.

A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isto porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. Na verdade, o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política. Neste tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas. Rompendo esta barreira, a eficácia, por sua vez, acaba se tornando uma importante ferramenta de transparência, demonstrando que resultados estão sendo alcançados.

### **2.3 Efetividade**

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), por efetividade, entende-se o exame da relação entre a prática de uma determinada política pública e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas. Desta forma, a avaliação de efetividade é feita de uma maneira mais ampla, em que se procura analisar as metas estabelecidas inicialmente para determinar a conquista dos objetivos, ou uma possível revisão das metas em função dos resultados obtidos. Assim, avaliar o impacto é mensurar o real valor de um investimento, permitindo, caso este não seja o esperado, o contingenciamento da política.

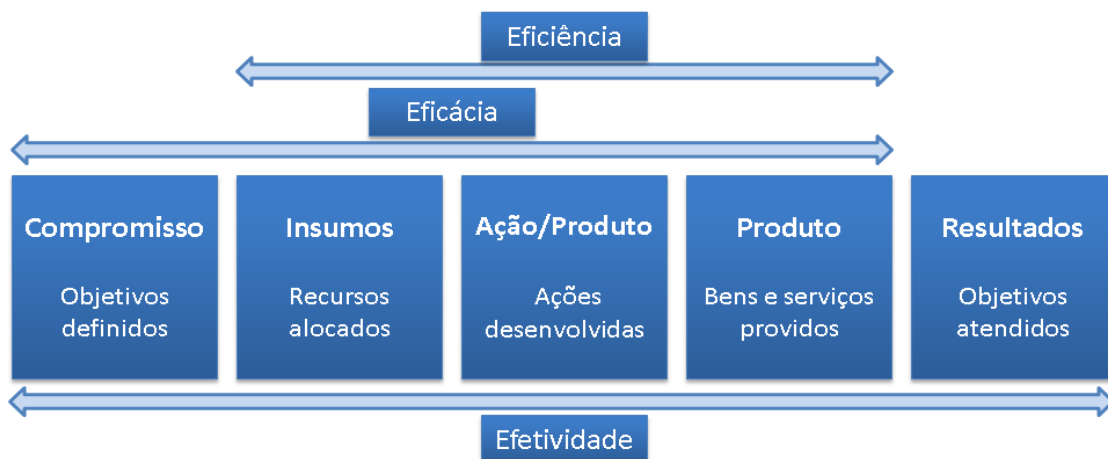


Para as avaliações desta natureza, o maior obstáculo metodológico não consiste em diferenciar produtos de resultados, mas mostrar que os resultados observados estão associados, mesmo que de forma casual, aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. Cotta (1998, p 106) aponta alguns pré-requisitos considerados muito relevantes para seu êxito:

1. Os objetivos da intervenção devem estar definidos de maneira a permitir a identificação de metas mensuráveis;
2. Sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto.

O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse. Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (ISSAI 3000/1.7, 2004).

Figura 1-Relação de causalidade entre os indicadores.



Fonte: Adaptado de ISSAI3000/1.4,2004.

A figura 1 estabelece esta relação de causalidade, entre objetivos e seus resultados tem estado presente no discurso analítico das políticas públicas brasileiras, na medida em que esta se vincula aos ideais de igualdade e justiça social e, por esta razão, à expectativa de que as políticas implementadas reduzam os índices de pobreza, desigualdade e exclusão social.

### 3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Fundamentado nas diretrizes definidas pela Constituição Federal de 1988, o Programa Bolsa Família-PBF<sup>1</sup> estruturou-se a partir dos seguintes princípios:

1. Enfrentamento da pobreza e da desigualdade social como responsabilidade compartilhada de todos os entes federados;
2. Proteção social não contributiva, que é o conjunto de estratégias públicas capazes de garantir o cumprimento de direitos sociais previstos na Constituição Federal, assegurando a todo brasileiro o livre acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, independentemente de qualquer contribuição ou pagamento direto para a previdência ou seguro social;
3. Proteção social à família, com apoio do Estado à capacidade da família atuar na assistência e no cuidado de seus componentes, considerando diferentes necessidades e formas de organização;
4. Intersetorialidade, que ocorre na articulação com as áreas responsáveis pela garantia de alguns dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros: educação, saúde e assistência social;
5. Gestão descentralizada, que é um dos fundamentos das políticas públicas brasileiras. Esse princípio possibilita que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuem de forma corresponsável e cooperativa para a implementação do PBF e do Cadastro Único; e.
6. Inclusão social, que possibilita que a população excluída socialmente partilhe bens e serviços sociais produzidos pela sociedade (BRASIL, 2004).

O Programa tem como objetivos principais a transferência de renda<sup>2</sup> para as famílias mais pobres, a fim de aliviar a pobreza extrema e o reforço do acesso aos serviços de educação e saúde. Desde sua criação, como visto no gráfico 1, cresceu significativamente, alcançando aproximadamente 14 milhões de famílias beneficiárias no início de 2015, cujo benefício médio aproximara-se de

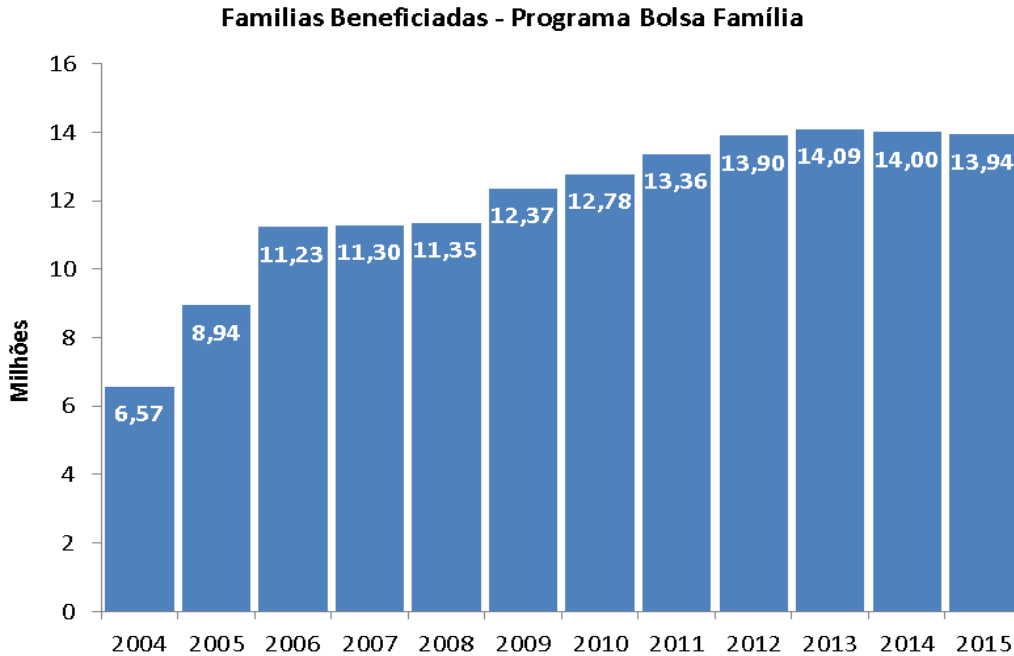
---

<sup>1</sup> Instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

<sup>2</sup> - Beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 77,01 a R\$ 154,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00). Estes parâmetros de renda foram atualizados pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, que alterou o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.

R\$167,00<sup>3</sup> recebidos, por família, mensalmente. Que, em contrapartida, cumprem condicionalidades<sup>4</sup> nas áreas de saúde e educação.

Gráfico 1-Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.



Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDSA).

O PBF foi criado e fortalecido sob um enfoque direcionado às famílias, com objetivo de expandir a cobertura da proteção social a um público jovem e desassistido. Isso explica, em grande medida, sua ampla aceitação pela sociedade brasileira.

Além dos efeitos imediatos no alívio da pobreza, o programa tem potencial de indução ao longo do tempo. Trata-se de contribuições estratégicas para o desenvolvimento, onde, de um lado, temos níveis mais elevados de escolaridade para que os jovens tenham oportunidades de inclusão social via trabalho na etapa adulta; e de outro lado, a melhoria na saúde dos seus beneficiados.

3 - Os tipos e os valores dos benefícios que cada família recebe são baseados no perfil registrado no Cadastro Único para Programas Sociais. Entre as informações consideradas nesse perfil estão: a renda mensal per capita, o número de componentes da família, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes e nutrizes.

4 - As condicionalidades são: Na área da saúde: os beneficiados devem vacinar, acompanhar o crescimento de crianças menores de sete anos e que as mulheres entre 14 a 44 gestantes ou nutrizes devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação: Crianças e adolescentes (entre 6 e 15 anos) devem apresentar frequência escolar mensal mínima de 85%; e Estudantes (entre 16 e 17 anos) frequência de, no mínimo, 75%.

### 3.1 Histórico do Programa

No início da década de 1990, políticas públicas voltadas para a transferência de renda surgiram como forma de combater a pobreza, eliminar o trabalho infantil e incentivar a frequência escolar de crianças e adolescentes. Um exemplo citado é o programa Bolsa-Educação<sup>5</sup>, que tinha como novidade uma contrapartida necessária dos beneficiários, no caso, a exigência de que jovens e crianças de baixa renda frequentassem a escola regularmente. A partir dessas iniciativas, em 2001, o Governo Federal adotou diferentes programas de transferência de renda, gerido por diversos ministérios.

Esses programas utilizavam diferentes cadastros para identificar e selecionar o público-alvo, o que dificultava a coordenação das ações, fragmentava o atendimento e reduzia sua eficiência. A falta de integração das informações possibilitava o acúmulo de benefícios sem que houvesse a garantia da universalização do acesso para todos os que precisassem, por conseguinte, uma mesma família podia ser beneficiária de dois ou três programas, ao passo que outras, em situação e localidades semelhantes, não contavam com nenhum apoio.

Em 2003, o governo federal criou o Programa Bolsa Família, com o objetivo de unificar os seguintes programas de transferência de renda:

- 1 Bolsa Escola,
- 2 Cartão Alimentação,
- 3 Bolsa Alimentação e
- 4 Auxílio-Gás.

A unificação desses programas garantiu a ampliação do atendimento às famílias pobres e do acesso aos serviços públicos. Uma família que era acompanhada apenas na dimensão educacional passou a ser acompanhada nas áreas de saúde e assistência social.

A inclusão das famílias no Cadastro Único<sup>6</sup> foi a etapa inicial para receber os benefícios do Programa Bolsa Família. O cadastramento é realizado

---

<sup>5</sup> Decreto nº 16.270 de 11 de janeiro de 1995. Institui o Programa Bolsa Familiar para a Educação.

<sup>6</sup>O Em 2001, por meio de decreto presidencial, o Brasil criou o Formulário de Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, quando os programas de transferência de renda começaram a ser implementados como estratégias de combate à pobreza no país. Em de 26 de junho de 2007 foi regulamentado pelo Decreto nº 6.135.

pelos municípios, que têm a responsabilidade de prestar as informações sobre o PBF às famílias. É importante destacar que a inclusão da família no Cadastro Único não significa a entrada automática no programa. A seleção das famílias é feita de forma objetiva e automatizada. Não há privilégio individual nessa seleção. Para cada município, é estabelecida uma estimativa do número de famílias em situação de pobreza, calculada com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos executados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A concessão dos benefícios é realizada por meio de um sistema informatizado, onde são priorizadas as famílias com renda per capita mais baixa e maior número de filhos com até 17 anos, além de ser dada especial atenção às famílias em situação de maior vulnerabilidade, tais como famílias com integrantes libertos de situação análoga à de trabalho escravo, quilombolas, indígenas, catadores de material reciclável e famílias em situação de trabalho infantil.

A fonte de financiamento do Programa Bolsa Família é nacional, os recursos orçamentários utilizados para pagamento dos benefícios são originários do Tesouro Nacional. Recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD) também são utilizados, principalmente, para estudos avaliativos do programa, inclusive avaliações de impacto e para financiamento de oficinas e capacitações de técnicos diretamente envolvidos com a gestão do Programa.

## 4 METODOLOGIA

Devido à diversidade de indicadores de resultados, foram abordados aqueles relacionados aos três principais critérios de desempenho: Eficiência, Efetividade e Eficácia (3E's). Sua relevância é destacada por vários autores, dentre eles, Antico e Jannuzzi (2006, p. 19), ao afirmarem que “a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social”.

Os objetivos e ações utilizados como base de análise foram extraídos do Plano Plurianual-PPA<sup>7</sup> no período de 2014 e 2015. Para o corrente ano, além de não ser possível a extração de dados para comparar períodos com bases temporais iguais (anual), houve a alteração metodológica e o início de um novo PPA que engloba o período de 2016 à 2019<sup>8</sup>.

O PPA é o instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. O PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais da República. Além disso, organiza a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública.

Segundo a visão estratégica que orienta a formulação dos programas do PPA 2012–2015, o programa temático retrata no plano plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das políticas públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade.

---

7 Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.

8 Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.

O programa temático se desdobra em objetivos e iniciativas. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território, já a iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

A metodologia para avaliar as políticas é baseada na orientação normativa<sup>9</sup> para a elaboração da Prestação de Contas da Presidência da República - PCPR. A cesta de indicadores é dada pelas medidas de desempenho do consumo de recursos, mediante aproximações à realidade, sobre eficácia e eficiência. Os resultados dos indicadores são classificados em faixas de atingimento, conforme a tabela abaixo e apresentando esclarecimentos sobre a situação que é objeto da análise.

Quadro 1-Resultado do indicador e faixas de atingimento de Eficácia.

| <b>Faixas de atingimento</b> |                    |  |
|------------------------------|--------------------|--|
| < 0,5                        | Ineficaz           | 1ª Faixa-Ineficaz. Indica que não houve alcance das metas programadas, ou seja, os bens ou serviços não foram providos de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.             |
| ≥ 0,5 < 1                    | Eficácia contida   | 2ª Faixa-Eficácia contida. Indica que houve tendência à eficácia, contida por fatores impeditivos ao cumprimento das metas programadas no período determinado.                             |
| =1                           | Eficaz             | 3ª Faixa-Eficaz. Indica que as metas programadas foram alcançadas plenamente, evidenciando a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. |
| > 1                          | Eficácia excedente | 4ª Faixa-Eficácia excedente. Indica que o alcance das metas programadas excedeu as expectativas previstas no planejamento.   |

Fonte – Orientação normativa nº 1, de 17 de dezembro de 2015.

Eficácia (Execução Física Real/Execução Física Prevista): a Execução Física Real [Quantidade Realizada (LOA)]: quantidade realizada do produto da ação do orçamento do ano; e a Execução Física Prevista (Quantidade Meta Atualizada): quantidade a ser realizada do produto da ação do orçamento do ano.

9 Orientação normativa nº 1, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os procedimentos para elaboração dos relatórios de custos que compõem a Prestação de Contas do Presidente da República-PCPR para o exercício de 2015

Eficiência (Gasto Unitário Previsto/Custo Unitário Real): O Gasto Unitário Previsto equivale à razão entre o valor da dotação prevista no orçamento do ano acrescido de créditos adicionais (Valor Dotação Atual) e a quantidade a ser realizada (Quantidade Meta Atualizada) do produto da ação do orçamento do ano; e o Custo Unitário Real: equivale à razão entre o custo total no ano [Custo (LOA+RAP)] e a quantidade total realizada [(Quantidade Realizada (LOA+RAP))] do produto da ação no ano.

Quadro 2-Resultado do indicador e faixas de atingimento de Efetividade.

| <b>Faixas de atingimento</b> |                      |   |
|------------------------------|----------------------|---|
| < 0,5                        | Ineficiente          | 1ª Faixa-Ineficiente. Indica que não houve minimização dos custos ou maximização dos bens ou serviços providos, considerando a relação entre o custo unitário previsto e o custo unitário realizado em um determinado período de tempo. |
| $\geq 0,5 < 1$               | Eficiência contida   | 2ª Faixa-Eficiência contida. Indica que houve tendência à eficiência, contida por fatores impeditivos da minimização dos custos ou da maximização dos bens ou serviços providos.  |
| $>1 \leq 1,5$                | Eficiente            | 3ª Faixa-Eficiente. Indica que houve minimização dos custos ou maximização dos bens ou serviços providos no período de tempo determinado.   |
| > 1,5                        | Eficiência excedente | 4ª Faixa-Eficiência excedente. Indica que houve minimização dos custos ou maximização dos bens ou serviços providos, reduzindo de forma excessiva a expectativa do custo unitário no período de tempo determinado.                      |

Fonte – Orientação normativa nº 1, de 17 de dezembro de 2015.

Uma metodologia de avaliação de impacto de políticas públicas, estruturada para medir a efetividade das ações de governo, deve utilizar uma modelagem que favoreça o aperfeiçoamento dos processos, atuando como catalisador do conhecimento de informações relacionadas ao ambiente no qual as políticas públicas são implementadas.



Franco e Cohen (1993) destacam que as políticas públicas se inserem entre uma situação existente e outra desejada, como demonstrado na figura 2 abaixo:

Figura 2-Avaliação de efetividade de política pública.



Fonte: Adaptado pelo autor.

Essa figura favorece a compreensão de que a situação modificada contém o impacto a ser avaliado. Assim, como proposta de avaliação da efetividade do Programa Bolsa Família será feita uma comparação das condicionalidades do programa com os indicadores de Renda, Educação e Mercado de trabalho, no qual, o programa age diretamente com o objetivo de mensurar seus impactos.

## 5 RESULTADOS

Segundo o guia de Elaboração do Plano Plurianual (BRASIL, 2011), cada programa temático é composto por um ou mais objetivos que devem expressar as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela utilização de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.

O Programa Bolsa Família faz parte do macrodesafio de superação da pobreza e o seu programa específico está dividido em uma série de quatro objetivos: 1) Reforçar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, para ruptura do ciclo intergeracional de pobreza; 2) Aprimorar a gestão, a operacionalização e a fiscalização do Programa Bolsa Família; 3) Localizar e caracterizar as famílias consideradas como público-alvo dos programas de transferência de renda e dos programas sociais do Governo Federal voltados à população de baixa renda, e realizar a gestão e manutenção de suas informações socioeconômicas, por meio do desenvolvimento e aperfeiçoamento de metodologias, instrumentos e sistemas de informações, com objetivo de subsidiar o planejamento e a implementação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade social; 4) Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação.

Os valores orçados para a execução do objetivo '0619' Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda, são determinantes para o funcionamento do programa, sendo responsáveis por aproximadamente 98% da alocação total dos recursos, conforme demonstrado no quadro 3.

Quadro 3-Demonstrativo de Custo do Objetivo 0619.

| Objetivo   | 2014                           | 2015            |
|--|--------------------------------|-----------------|
|  | Custo (LOA+RAP <sup>10</sup> ) | Custo (LOA+RAP) |
| Valor total do Programa Bolsa Família  | 26.499.003.331                 | 26.787.453.516  |
| Valor total do objetivo 0619-Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda | 26.125.678.118                 | 26.415.435.562  |
| Valor Percentual (%) Relativo  | 98,59%                         | 98,61%          |

Fonte - O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

No ano de 2014, houve um reajuste de benefícios e da linha de pobreza e extrema pobreza que vigorou a partir de junho daquele ano. Isso explica o aumento de custo do Programa demonstrado no quadro acima.

Quadro 4-Demonstrativo de custo por programa, objetivo e ação com execução física.

| Ano  | Objetivo | Produto          | Meta Atual | Realizada (LOA) | Realizada (LOA+RAP) | Valor Dotação Atual | Custo-LOA  | Custo (LOA+RAP) |
|------|----------|------------------|------------|-----------------|---------------------|---------------------|------------|-----------------|
| 2014 | 0619     | Família Atendida | 13.800     | 14.003          | 14.003              | 26.155.890          | 26.125.678 | 26.125.678      |
| 2015 | 0619     | Família Atendida | 14.000     | 13.937          | 13.937              | 26.915.890          | 26.385.346 | 26.415.436      |

Fonte - O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

O Programa Bolsa Família possui uma dinâmica mensal de concessões de benefícios e também de cancelamentos pelos motivos estabelecidos nas normas vigentes para o funcionamento do Programa. Em 2014, a meta física foi superada devido à existência de famílias com cadastros habilitados para ingresso no Programa. O quantitativo físico alcançado em 2014 foi tomado como referência para o estabelecimento da meta física de 2015. Contudo, tal meta não foi atingida. Isso ocorreu, por que em 2015 mais de 5 milhões de famílias foram convocadas a atualizar seus cadastros para atender aos processos de averiguação cadastral e revisão/revalidação cadastral. Em ambos os processos, quando a atualização do

<sup>10</sup>Restos a Pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro (art. 36 da Lei no 4.320/64 e 67 do Decreto no 93.872/86). O conceito de Restos a Pagar está ligado aos Estágios da Despesa Pública, representados pelo Empenho, Liquidação e Pagamento.

cadastro constata que a família teve uma melhoria de vida e passou a ter uma renda per capita acima dos limites fixados para elegibilidade ao PBF, os benefícios são cancelados. Novas famílias que estão na espera têm, então, benefícios concedidos. Contudo, a reposição por meio de novas concessões não foi suficiente para manter o quantitativo de 2014.

## 5.1 Resultados de Eficácia do Programa

Quadro 5-Demonstrativo de Eficácia 2015.

| Objetivo   | Ação   | Eficácia | Faixa de atingimento | Meta atual | Realizada (LOA) |
|--|--|----------|----------------------|------------|-----------------|
| 0619 Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda | 8442 transferência de renda diretamente as famílias em condição de pobreza | 0,90%    | Eficácia contida     | 14.000.000 | 13.864.481      |

Fonte: O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF

Nota: Dados trabalhados pelo autor

O Programa Bolsa Família possui uma estimativa de famílias pobres e extremamente pobres que serve para medir o seu custo total e, assim, fazer a programação orçamentária. Além disso, a estimativa serve para medir a eficácia do Programa relativamente ao alcance do público-alvo.

O Programa tem por objetivo complementar a renda das famílias que se encontram abaixo das linhas de extrema pobreza e pobreza estipuladas. Atualmente, as linhas são respectivamente: R\$ 77,00, de renda mensal por pessoa e R\$ 154,00 de renda mensal por pessoa, desde que a família tenha em sua composição filhos na faixa etária de 0 a 17 anos ou ainda gestantes.

A estimativa de famílias pobres vigente é de 13.738.415. Este número tem por base o Censo Demográfico de 2010. Por ser uma estimativa, existe um erro estatístico dentro de um intervalo de confiança. A estimativa não é deste modo, um limite para o Programa. O objetivo do Programa é atender a todas as

famílias cadastradas e com cadastro habilitado, desde que, existam os recursos orçamentários.

A média de famílias atendidas em 2015, considerando todos os meses do ano foi de 13.864.481, o que de todo modo corresponde a 99% da meta de 14 milhões. Isso representa um bom padrão de eficácia.

## 5.2 Resultados de Eficiência do Programa

Quadro 6-Demonstrativo de Eficiência 2015.

| Objetivo   | Ação  | Eficiência | Faixa De Atingimento | Gasto Unit Previsto | Custo Unit (LOA+RAP) |
|--|---|------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| 0619 Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda | 8442 transferências de renda diretamente as famílias em condição de pobreza | 1,01       | Eficiente            | 1.923               | 1.895                |

Fonte: O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP

Nota: Dados trabalhados pelo autor

Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado”.

Portanto, a eficiência foi obtida por causa do número menor de famílias efetivamente beneficiadas ao longo do período (ano de 2015) frente ao número programado. Em 2015 aconteceu um intenso processo de atualização cadastral que envolveu mais de 5 milhões de famílias beneficiárias. Uma das consequências da atualização cadastral pode ser à saída da família do PBF por não apresentar mais perfil para o programa. Isso ocorreu com mais de um milhão de famílias e,

não teve como contrapartida a concessão de benefícios no mesmo número. Cabe esclarecer que o ingresso de famílias no PBF, isto é, a concessão de benefícios realizada mensalmente, é precedida dos procedimentos de habilitação e de seleção de famílias, também mensais.

A habilitação consiste em identificar no Cadastro Único às famílias que atendem aos critérios definidos para ingresso: cadastro atualizado há menos de 24 meses e renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00<sup>11</sup> (extrema pobreza), independentemente da composição familiar, ou de até R\$ 154,00 (pobreza), para famílias que possuam crianças ou adolescentes de até 17 anos em sua composição.

A seleção, por seu turno, compreende a definição dos municípios que serão contemplados, da quantidade e da ordem de ingresso das famílias habilitadas, observada a disponibilidade orçamentária fixada em lei. São priorizados os municípios que apresentam menor percentual de cobertura do Programa frente à estimativa de famílias em situação de pobreza. Do ponto de vista das famílias, a ordem de prioridade observa os seguintes critérios, sucessivamente: famílias prioritárias, famílias com menor renda mensal por pessoa e famílias com o maior número de crianças e de adolescentes.

## **5.2 Resultados de Efetividade do Programa**

### **5.2.1 Renda**

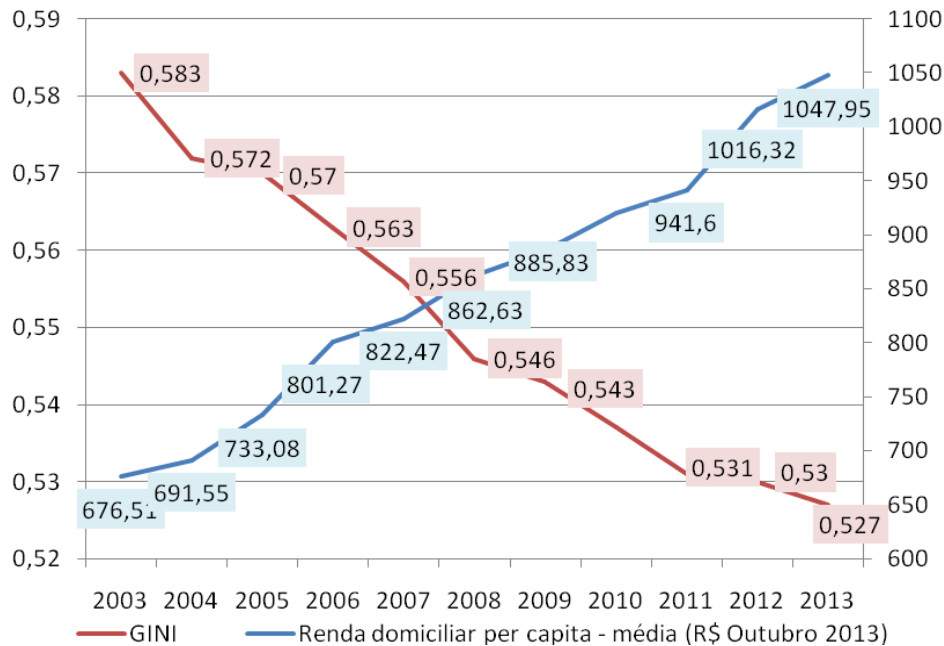
O Programa Bolsa Família rompe não só com a naturalização da pobreza em sua variável de renda, enquanto fenômeno social, mais que isto, atua fortemente sobre as múltiplas dimensões da pobreza. Nesse contexto, a redução da desigualdade social verificada nos últimos anos foi um dos eventos de maior relevância no panorama brasileiro, conforme mostra a evolução do coeficiente de

---

<sup>11</sup>A linha de extrema pobreza passou de R\$ 70,00 para R\$ 77,00 mensais *per capita*.

Gini<sup>12</sup> e renda, que consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem), o que pode ser melhor elucidado no gráfico a seguir:

Gráfico 2-Evolução do índice Gini e do valor da renda domiciliar per capita média.



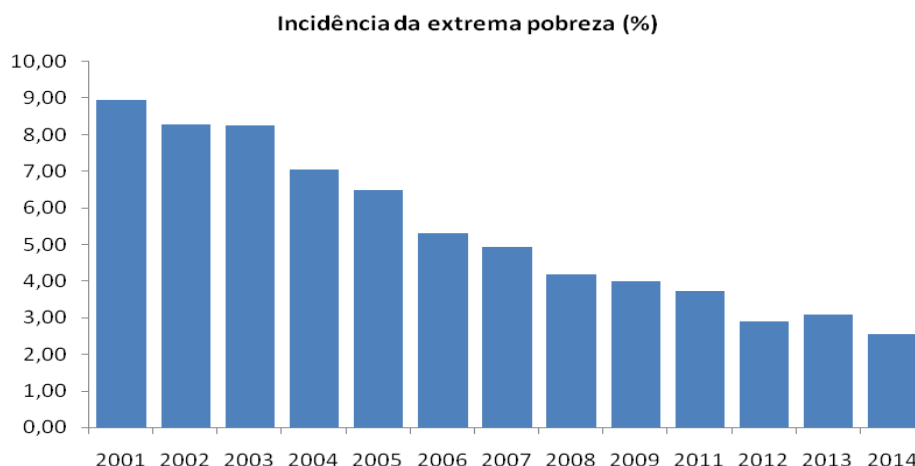
Fonte: Ipeadata (2014), a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Obs.: Dados de 2010 não foram divulgados.

Ainda no que tange à redistribuição de renda, é sempre importante destacar que as políticas públicas de transferência de renda exercem efeitos multiplicadores sobre a economia nacional, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), que apresenta impacto positivo não só na diminuição da desigualdade de renda, mas também no crescimento econômico. Segundo dados do IPEA de 2013, a partir da matriz de contabilidade social de 2009, cada R\$ 1,00 gasto no programa é multiplicado em R\$ 1,78 de aumento no Produto Interno Bruto (PIB) e de R\$ 2,40 no consumo final das famílias.

<sup>12</sup> O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento "Variabilità e mutabilità" ("Variabilidade e mutabilidade" em italiano), em 1912. Pode ser usado para qualquer distribuição embora seja comumente utilizado para medir a desigualdade de distribuição de renda.

Gráfico 3-Evolução do índice Gini e do valor da renda domiciliar per capita média.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Obs.: Os dados da região Norte das Pnad 2001,2002 e 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

Obs.: Não foram coletados os dados de 2010.

Obs.: Os valores das linhas de extrema pobreza (R\$ 70,00) são referentes à Junho de 2011 e foram deflacionadas/inflacionadas pelo INPC para os meses de referência e coleta do PNAD

Obs.: A população residente em domicílios sem rendimento ou sem declaração de rendimentos no item da pesquisa 'rendimento domiciliar' foram reclassificados segundo metodologia descrita no estudo técnico 05/2016 da SAGI.

Com base no gráfico acima, é possível verificar o impacto do programa na redução de aproximadamente 6,40 pontos na incidência das famílias consideradas como extremamente pobres. Os valores no ano de 2004 apresentavam incidência de aproximadamente 7% do total da população brasileira caindo para aproximadamente 4,5% em 2014, chegando a aproximadamente 2,5% do total da população brasileira. A ONU<sup>13</sup> lembra que, entre 2000 e 2012, os rendimentos médios dos 20% mais pobres da população cresceram três vezes mais rápido que os dos 20% mais ricos.

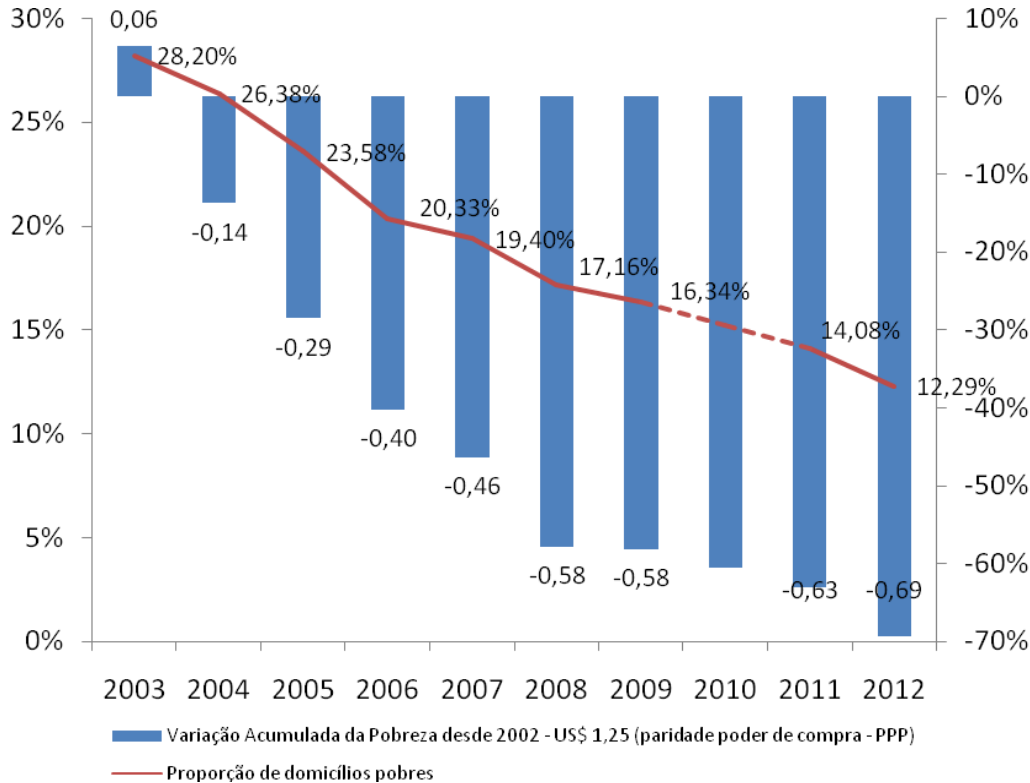
Pelas suas políticas voltadas para a superação da pobreza, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD cita o Brasil como exemplo positivo, destacando, no estudo intitulado “Relatório do Desenvolvimento Humano 2014”, o contínuo crescimento do IDH do Brasil em todos os indicadores. O referido estudo também ressalta que a política de valorização do salário mínimo amenizou os efeitos da crise de 2008 e colaborou para melhorar a distribuição da renda e, em última análise, aumentou a resiliência das pessoas e da economia. Já uma combinação virtuosa de políticas públicas de curto e de longo prazo, por meio de transferências condicionadas do Programa Bolsa Família, promoveu a melhora

<sup>134</sup>Estado da Insegurança Alimentar 2015 disponíveis em <http://www.fao.org/hunger/en/>



da situação educacional e de saúde, especialmente dos mais jovens. No quadro a seguir, verifica-se redução consistente da pobreza no Brasil nos últimos dez anos.

Gráfico 4- variação acumulada da pobreza a partir de 2002 e a proporção de domicílios pobres.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Obs.: Os dados da região Norte das PNAD 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

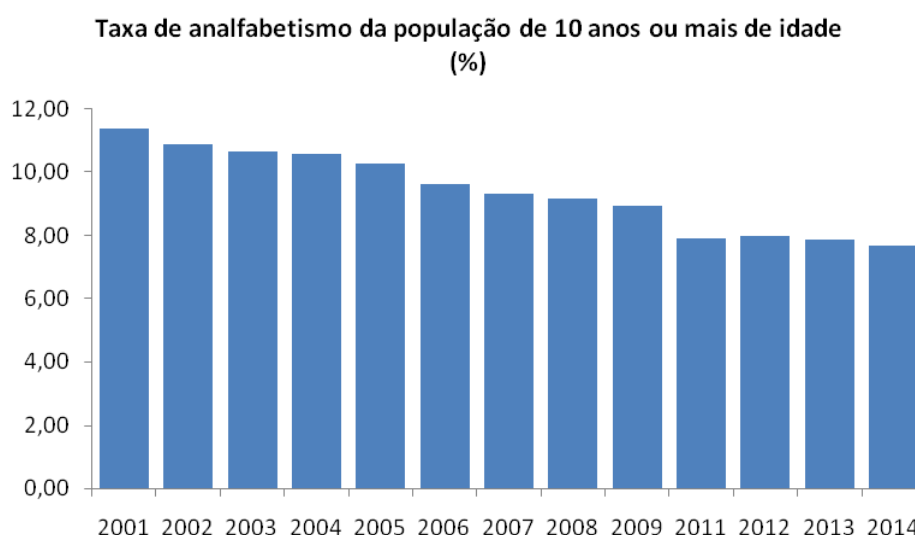
## 5.2.2 Educação

Programa Bolsa Família foi criado com o objetivo de combater a pobreza no Brasil. A transferência direta de renda visa, em curto prazo, aliviar o estado de pobreza das famílias em situação de vulnerabilidade social garantindo o acesso a uma condição mínima de segurança alimentar. Por outro lado, as condicionalidades em relação à escolarização das crianças foram pensadas como uma forma, em longo prazo, de romper o ciclo Inter-geracional de pobreza. O benefício auxiliaria na inserção e na permanência na escola de crianças em situação de vulnerabilidade social, que, sem esse auxílio, tenderiam a evadir da escola e ocupar, futuramente, postos pouco qualificados e mal remunerados no mercado de trabalho, como afirma Aguiar e Araújo (2002, p. 35).

Os beneficiários são crianças de famílias muito pobres, que se evadiriam do sistema escolar sem a bolsa mensal, mantendo a mesma baixa escolaridade dos pais e, conseqüentemente, no futuro ingressando no mercado de trabalho, na melhor das hipóteses, nas mesmas condições da maioria de suas famílias. A lógica é elevar o grau de escolaridade das crianças para aumentar e mesmo equilibrar as oportunidades.

Os dados divulgados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, relativos à educação, demonstram uma queda de aproximadamente 3,5 pontos percentuais na taxa de analfabetismo da população brasileira acima de 10 anos de idade, durante os anos de 2001 a 2014 e, após este período, os valores se estabilizam em aproximadamente 7,7 % da população.

Gráfico 5-Taxa de analfabetismo da população de 10 anos ou mais de idade.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Obs.: Os dados da região Norte das Pnad 2001, 2002 e 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

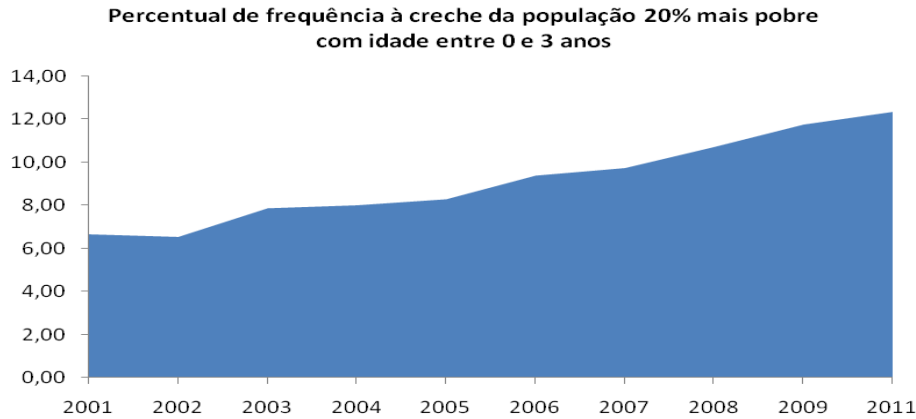
Obs.: Não foram coletados os dados de 2010.

Se consideramos apenas a população extremamente pobre, público-alvo do Programa Bolsa Família, é possível verificar a influência da condicionalidade do programa na área educacional. O percentual de crianças que frequentam creches/escolas em todas as faixas da educação básica<sup>14</sup> subiu. O gráfico abaixo demonstra um aumento de mais de três pontos percentuais no período de 2004, início do programa, até o ano de 2011 para as crianças entre 0 e 3 anos. Mesmo apresentando um aumento considerável, os valores gerais de

<sup>14</sup> Compreende três etapas: A educação infantil (para crianças com até cinco anos), o ensino fundamental (para alunos de seis a 14 anos) e o ensino médio (para alunos de 15 a 17 anos).

frequência apresentam índices menores, isso pode ser explicado pelo simples fato que nessa idade as crianças ainda permanecem com as famílias.

Gráfico 6-Percentual de frequência à creche da população 20% mais pobre com idade entre 0 e 3 anos.



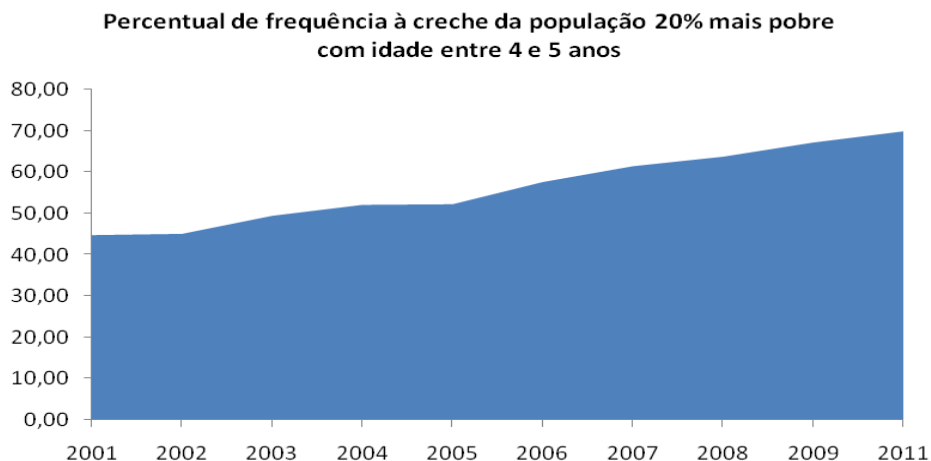
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Obs.: Os dados da região Norte das Pnad 2001,2002 e 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

Obs.: Não foram coletados os dados de 2010.

A partir dos quatro anos de idade, a frequência das crianças atendidas pelo programa aumenta aproximadamente 18 pontos percentuais entre os anos de 2004 até 2011, atingindo uma taxa de aproximadamente 70%, conforme o gráfico:

Gráfico 7-Percentual de frequência à creche da população 20% mais pobre com idade entre 4 e 5 anos.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

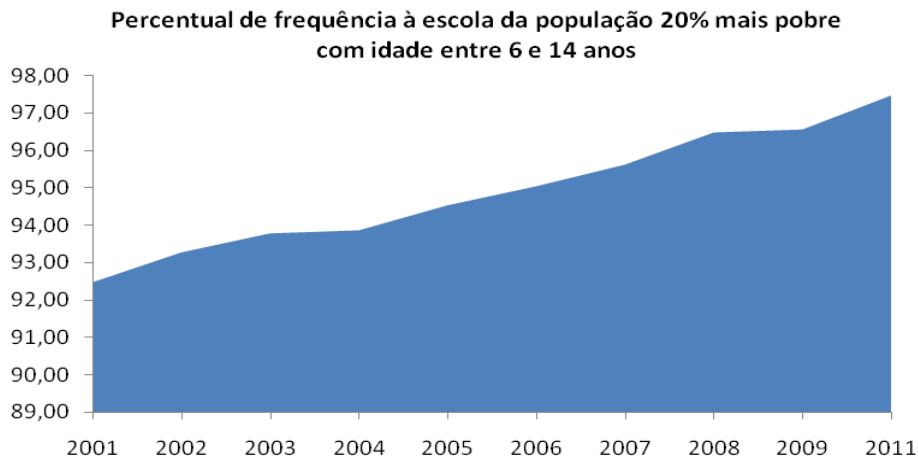
Obs.: Os dados da região Norte das Pnad 2001,2002 e 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

Obs.: Não foram coletados os dados de 2010.

A participação no PBF também teve impacto positivo na educação de crianças e jovens matriculados no ensino fundamental. A frequência escolar de

crianças de 6 a 14 anos das famílias beneficiárias chegou a aproximadamente 97,5%, superando os 93,8% de 2004, ano de implementação do programa.

Gráfico 8-Percentual de frequência à escola da população 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos.



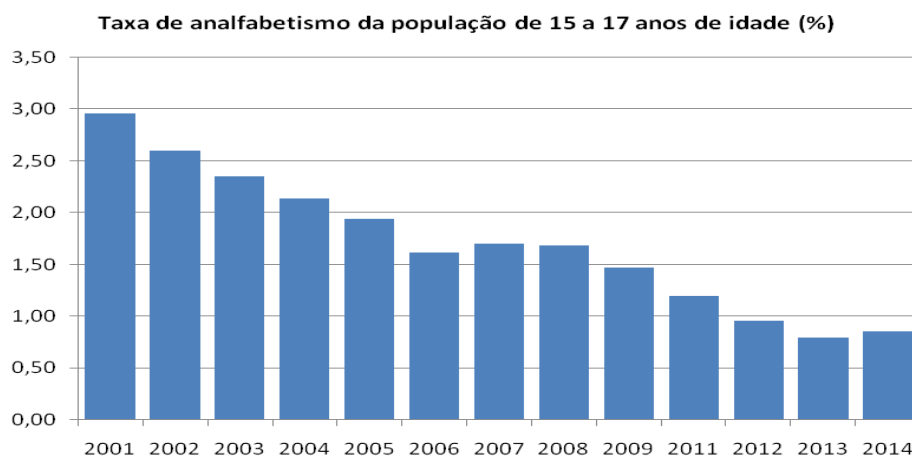
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Obs.: Os dados da região Norte das Pnad 2001,2002 e 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

Obs.: Não foram coletados os dados de 2010.

Quanto à população que frequenta o ensino médio, a taxa de analfabetismo passou para aproximadamente 0,9% em 2014, caindo aproximadamente dois pontos percentuais quando comparado ao ano de 2001, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 9-Taxa de analfabetismo da população com idade entre 15 e 17 anos de idade.



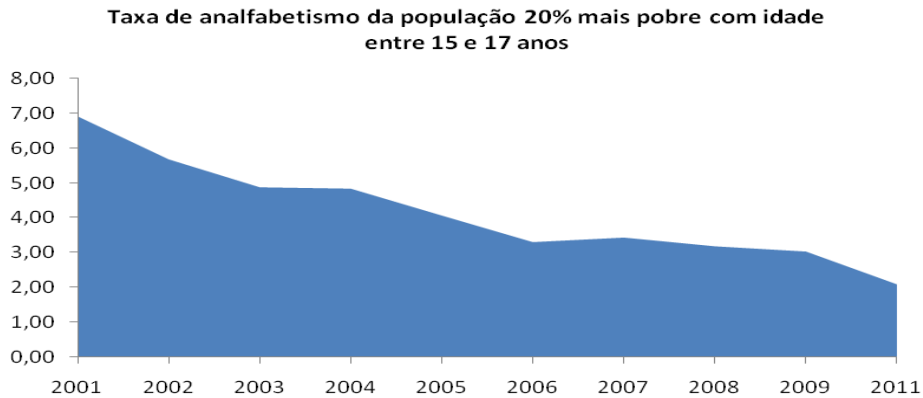
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Obs.: Os dados da região Norte das PNAD' s 2001,2002 e 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

Obs.: Não foram coletados os dados de 2010.

No mesmo recorte de idade, para os jovens atendidos pelo programa Bolsa Família, os valores caem quase 3%, demonstrando um melhor desempenho quando comparado à média nacional.

Gráfico 10-Taxa de analfabetismo da população 20% mais pobre com idade entre 15 e 17 anos de idade.



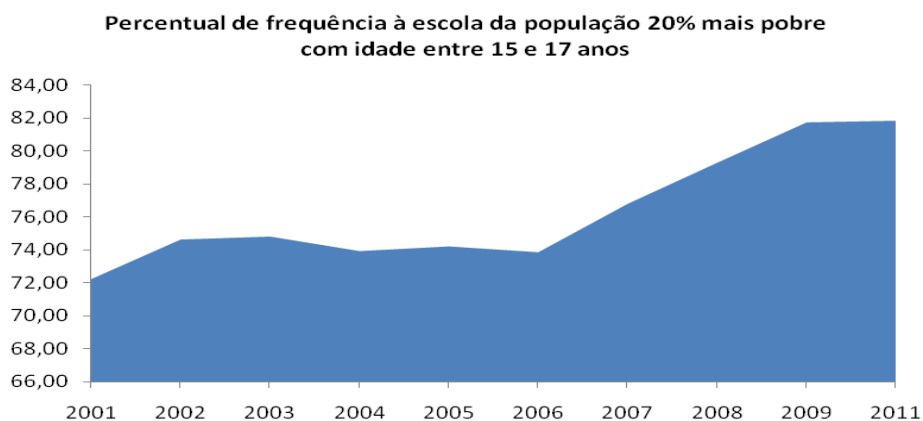
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Obs.: Os dados da região Norte das PNAD 's 2001,2002 e 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

Obs.: Não foram coletados os dados de 2010.

Um dos efeitos do programa é o aumento da frequência dos alunos do ensino médio. Com o pagamento do benefício, os jovens não necessitam largar a escola para ajudar seus pais na complementação de renda familiar.

Gráfico 11-percentual de frequência escolar da população 20% mais pobre com idade entre 15 e 17 anos.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Obs.: Os dados da região Norte das PNAD 's 2001,2002 e 2003 captam apenas a região urbana, exceto Tocantins.

Obs.: Não foram coletados os dados de 2010.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, a progressão de ano para crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6,9 pontos

percentuais, maior em comparação com famílias não beneficiárias. O impacto é maior entre as meninas de 15 e 17 anos, quando a diferença chega a 8,4 pontos percentuais na frequência e 10,5 pontos percentuais no que diz respeito à progressão escolar.

Embora se evidencie uma melhora nos índices apresentados é importante salientar que o aumento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família não é uma condição suficiente para elevar o percentual de aproveitamento e qualidade do aprendizado do aluno, segundo Oliveira e Duarte (2005). Apesar de esses programas, no Brasil, estarem diretamente associados à educação, este aspecto tem sido traduzido somente na cobrança da frequência às aulas, o que pode ser eficaz no sentido de retirar as crianças das ruas, pelo menos por um período do dia, mas não altera o quadro de pobreza das futuras gerações, via educação.

## CONCLUSÃO

As políticas públicas surgiram como forma do Estado brasileiro compensar as distorções decorrentes do processo de desenvolvimento econômico e social, o que fez aumentar a distância entre a população rica, considerada minoritária, e a maioria de baixa renda. Para isso, foram criados mecanismos constitucionais que garantiram o direito mínimo de acessibilidade a saúde, educação, trabalho e alimentação, para cada indivíduo.

O Estado, como provedor destas necessidades e focado na população de extrema pobreza, instituiu políticas sociais de transferência de renda, com finalidade, no curto prazo, de aliviar os problemas decorrentes da situação de vulnerabilidade e, no longo prazo, investir no capital humano, quebrando o ciclo Inter geracional da pobreza.

Assim, o Programa Bolsa Família é responsável pela transferência direta de renda, sob condicionalidades, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Este estudo procurou atestar a eficácia e eficiência do PBF obtendo resultados positivos, quando utilizada a metodologia proposta pelo Tribunal de Contas da União-TCU. Além de certificar os impactos produtivos do programa na melhoria da renda da população, diminuindo a distância entre os mais ricos e mais pobres; conseguiu demonstrar a influência do mesmo no aumento da matrícula escolar e permanência dos beneficiários na escola.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M.; ARAÚJO, C.H. **Bolsa-Escola**: Educação para enfrentar a pobreza. Brasília: UNESCO, nov. 2002, p 152. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129723m.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.
- ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP, s/d. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2016.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia para avaliação de políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: 2009.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília, 2011.
- COHEN, E. ; FRANCO, R. **A Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 49, n. 2. p.105-126, abr./jun. 1998.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas**: Um Quadro de Referência Teórica, in: Textos IDESP, no. 15, 1986, mimeo.
- OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9755/8987>. Acesso em: 18 de out de 2016.
- PEDRAJA, Francisco; SALINAS, Javier. Es posible medir la eficiencia de los servicios públicos? **Economistas-Colegio De Madrid**, Madrid, nº 105, p. 86-93, jul 2005.



RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

RUA, M. Graças. Análise de Políticas Públicas: SOUZA, Celina. *Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUZA, Celina. A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 14 de out de 2016.

SOUZA, Washington. J. **Responsabilidade social corporativa e Terceiro Setor**. Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnica de auditoria. Indicadores de desempenho e mapa de produtos**. Brasília: 2000.