

Pesquisa em Desenvolvimento Rural

**Aportes Teóricos
e Proposições Metodológicas**

VOLUME 1

**Marcelo Antonio Conterato
Guilherme Francisco Waterloo Radomsky
Sergio Schneider**

ORGANIZADORES

Pesquisa em Desenvolvimento Rural



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor (interino)

Rui Vicente Oppermann

Pesquisa em Desenvolvimento Rural

Aportes Teóricos e Proposições Metodológicas

VOLUME 1

**Marcelo Antonio Conterato
Guilherme Francisco Waterloo Radomsky
Sergio Schneider**

ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Carlos Batanoli Hallberg
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

P438 Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas – volume 1 / Organizadores Marcelo Antonio Conterato, Guilherme Francisco Waterloo Radomsky [e] Sergio Schneider. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

320p. : il. ; 16x23cm

(Série Estudos Rurais)

Inclui figuras, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural – Metodologia da pesquisa. 3. Epistemologia – Pesquisa científica. 4. Estudos rurais – Metodologia da pesquisa. 5. Políticas públicas – Avaliação – Impacto. 6. Etnodesenvolvimento. I. Conterato, Marcelo Antonio. II. Radomsky, Guilherme Francisco Waterloo. III. Schneider, Sergio. IV. Série

CDU 631.1:316.324.5:001.891

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0245-3

Avaliação de Impacto de Políticas Públicas: desafios e perspectivas a partir do Programa Bolsa Família

**Marília Patta Ramos
Luciana Leite Lima**

Introdução

O foco deste artigo são os aspectos conceituais e principalmente metodológicos relacionados com a avaliação de políticas e programas sociais em geral e com ilustração através das avaliações do Programa Bolsa Família já realizadas no Brasil.

Primeiramente são apresentados o desenho de uma pesquisa de avaliação; os procedimentos necessários para que uma política possa ser objetivamente avaliada e alguns dos recursos metodológicos e estatísticos necessários para que possamos ter os resultados mais fidedignos e válidos possíveis. São descritos e explicados os principais aspectos a serem considerados no processo de avaliação de uma política pública.

Por fim são apresentados os desenhos das avaliações oficiais do governo¹ que o Programa Bolsa Família já foi submetido, bem como alguns dos procedimentos metodológicos empregados na tentativa de levantar impactos do referido programa.

Considerações gerais sobre a metodologia de avaliação de impacto

As definições de avaliação são muitas, mas um aspecto consensual é a sua característica de atribuição de valor. A decisão de aplicar recursos em uma ação pública sugere o reconhecimento do valor de seus objetivos pela sociedade. Sendo assim, sua avaliação deve “verificar o cumprimento de objetivos e validar continuamente o valor social incorporado ao cumprimento desses objetivos” (Mokate, 2002).

Observamos a proliferação de pesquisas, denominadas de avaliação, as quais não se utilizam de técnicas objetivas de avaliação e ficam restritas à opinião dos sujeitos participantes, ou seja, a visão subjetiva dos atingidos diretamente pela referida política. Este capítulo visa esclarecer alguns condicionantes necessários para realização de avaliações de impacto de políticas públicas (resultados) para além das avaliações que visam ouvir opiniões dos beneficiários das referidas políticas.

Começamos salientando que as condições para a avaliação já devem estar presentes desde o processo de formulação da referida política/programa. Especificamente precisamos ter informações sobre as condições dos grupos (ou regiões, instituições ou qualquer outra unidade de análise) antes da política/programa ter sido implantado(a). Estes dois momentos no tempo (o antes e o depois) são essenciais, pois sem eles não temos como identificar possíveis mudanças que possam ter ocorrido em função daquela intervenção.

Outro pré-requisito crucial em desenhos de avaliação diz respeito à necessidade de um grupo comparativo. Aqui entramos numa das mais complexas discussões presentes no processo de delineamento de uma pesquisa de avaliação: a necessidade de pelo menos dois grupos: o que recebe o tratamento (grupo experimental ou, no nosso caso, que foi atingido pela política/programa

¹ Não incluímos neste artigo todas as avaliações acadêmicas feitas por pesquisadores individuais, apenas priorizamos algumas com desenhos de investigação mais ilustrativos e focamos naquelas avaliações governamentais realizadas/encomendadas pelo MDS.

social) e grupo de controle (aquele que não recebe ou no caso não foi atingido pela política/programa social).

O mais correto seria que pudéssemos comparar o mesmo grupo (ou sujeitos, instituições, regiões) fazendo parte de uma política/programa social e ele mesmo sem ter feito parte. Então questionamos: por que não podemos somente trabalhar com informações referentes ao grupo tratado (que é alvo de uma determinada política ou programa social) antes e depois do tratamento?

Se analisarmos somente o grupo de tratamento (no nosso caso os atingidos pela política/programa social) antes e depois, teremos muita dificuldade de separar o impacto daquele programa/política do efeito de outros aspectos que interferem no resultado que está sendo investigado. Este aspecto diz respeito à questão da validade interna da pesquisa. Devemos isolar, controlar, tudo aquilo que poderia afetar o resultado, mas que não diz respeito ao tratamento que estamos querendo avaliar. Por exemplo, se dizemos que um curso de redação melhora as habilidades de redação dos alunos iniciantes na universidade, devemos demonstrar que não foram outras causas através do tempo que melhoraram tal habilidade, como, por exemplo, o fato deles terem se tornado mais velhos e maduros.

Enumeramos a seguir alguns aspectos que podem afetar os resultados da aplicação de algum tratamento e que podem atrapalhar a avaliação (inferência causal) se não as considerarmos (ameaças à validade interna):

1. **Maturação:** Mudanças que ocorrem naturalmente, dada a passagem do tempo. Por exemplo, quanto mais tempo leva um estudo, existem maiores as chances dos sujeitos envolvidos ficarem cansados ou chateados, mais ou menos motivados. Ou os sujeitos podem ter envelhecido e por isso suas respostas mudaram. Uma solução seria observar ambos os grupos (tratamento e controle) pelo mesmo período de tempo.

2. **História:** existem experiências únicas que os sujeitos têm entre os momentos da pesquisa (antes e após o tratamento). Estas experiências podem afetar as respostas dos sujeitos. Ex: programa para reduzir agressividade na escola, se ocorrer crise econômica alunos poderão ficar mais agressivos. Uma possível solução seria que ambos (tratamento e controle) estivessem vivendo sob a mesma situação.

3. **Instrumentação:** Mudar os métodos de medida (ou a maneira de administrá-los) pode afetar o que está sendo medido. Por exemplo: mudar a ordem das questões; pode ser que o julgamento do observador tenha mudado através do tempo e não a performance dos pesquisados. Uma possível solução seria o codificador dos dados não saber quem é tratamento e quem é controle.

4. Teste: experimentos realizam um pré-teste com os sujeitos para saberem em que nível eles estão. Uma consequência é que este pré-teste pode contaminar as respostas futuras ao teste após o tratamento recebido.
5. Seleção: grupos não equivalentes. O que garante a equivalência nos experimentos é a aleatoriedade (nem sempre possível). Uma possível solução seria o uso de técnicas de pareamento.
6. Regressão em direção à média: quando os sujeitos participantes de um estudo são escolhidos porque eles apresentam escores muito altos ou muito baixos em alguma variável. Ao re-testar estes sujeitos, as médias daqueles com altos escores somente poderão baixar e daqueles com baixos tenderão a subir. O escore maior apenas pode diminuir e o escore mais baixo apenas pode aumentar. A solução seria tomar grupo tratamento e controle com pontuações extremas.
7. Mortalidade amostral: quando sujeitos saem do estudo. Se, por exemplo, um grupo de comparação tem um alto nível de sujeitos que saíram do programa ou morreram após o tratamento, em comparação com o outro grupo, as diferenças observadas entre os grupos são questionáveis. Isto é muito comum em estudos através do tempo. Se estes sujeitos que saíram do tratamento forem pessoas com características especiais, isso gerará um viés nos resultados. A solução seria verificar se o viés é significativo através de técnicas específicas ou também propor pareamento.
8. Difusão ou imitação de tratamentos: o grupo controle pode acabar recebendo parte do tratamento destinado ao grupo experimental. Devemos evitar que tenham contato. A solução seria usar unidades mais agregadas para cada grupo ao invés de indivíduos. Ex.: salas de aula ao invés de alunos.
9. Equalização compensatória de tratamentos: programas que são benéficos podem levar outras instituições a canalizar recursos para o grupo de controle para diminuir a desigualdade. Uma solução seria comparar intensidades do tratamento e não mais controle e tratamento. Isso é muito usado nos casos em que estamos avaliando impacto de políticas universais e não focadas em grupos específicos.
10. Rivalidade compensatória no grupo de controle: ocorre quando sujeitos sabem que são controle e mudam seu comportamento para concorrerem com aqueles do grupo de tratamento. Ou também quando sabem que fazem parte do grupo experimental e mudam seu comportamento. Uma solução seria evitar ao máximo que os sujeitos saibam a que grupo pertencem.
11. Desmoralização do grupo de controle: contrariamente ao item anterior, aqueles que sabem que fazem parte do grupo de controle podem se desenganar de forma menos satisfatória.

12. Adivinhação das hipóteses do estudo pelos participantes: participantes sabem que fazem parte de uma pesquisa e tentam adivinhar as expectativas dos pesquisadores e por isso mudam seu comportamento natural. Uma solução seria evitar que saibam ou verificar se aqueles que tiveram hipóteses diferentes apresentaram desempenhos diferentes.

13. Apreensão pela avaliação: pesquisados tendem a agir de acordo com que acham que os outros pensam delas. Uma solução seria observar a conduta dos pesquisados ao invés de perguntar diretamente a ele.

14. Expectativas do pesquisador: expectativas do experimentador podem influenciar a conduta dos participantes de forma convergente. A solução seria utilizar pesquisadores que desconhecem a hipótese do estudo e não sabem quem é controle e nem quem é tratamento.

Com relação às ameaças à validade externa (capacidade de generalização da inferência causal) podemos dizer que a capacidade de generalização é maior à medida que as condições para a inferência causal sejam similares àquelas para as quais pretende-se estender o programa que está sendo avaliado. Incluir pessoas e agregados de pessoas de diferentes tipos; fazer com que, na medida do possível, o peso relativo de cada um desses tipos seja similar nos participantes da pesquisa e na população geral a que se pretende generalizar.

E, ainda, o fato de um programa funcionar para uma população não garante que ele funcione para todos os subgrupos populacionais. É preciso realizar também análises parciais (ex.: impacto para meninos e meninas).

As ameaças à validade externa são interações entre o tratamento e alguma condição particular que limita a aplicação do mesmo a outros contextos.

1. Interação entre o tratamento e o pré-teste (pesquisa antes):

Ex.: com programa para fumantes, o pré-teste assusta (radiografia dos pulmões) pesquisados e eles ficam mais motivados para o conteúdo do programa e tendem a estar mais abertos a largar o fumo (causa: medo pelo que saiu na radiografia mais programa). Solução: mudar o pré-teste e ver se obtém os mesmos resultados.

2. Interação entre tratamento e seleção:

O programa pode ter funcionado devido às características especiais da população em que foi testado (grupo de tratamento e de controle com características muito especiais; comum em participação voluntária a certos

programas). O programa pode servir para populações com este perfil, mas não para outras. Quanto mais diversa a população, maior a capacidade de se generalizar.

3. Interação entre outros elementos e o tratamento experimental:

O programa tem efeito apenas em situações históricas especiais. Ex.: ocorreu aumento salarial dos professores junto com a introdução de nova metodologia pedagógica e isto os motivou mais. Uma solução seria repetir o programa em outro momento, sob outras circunstâncias.

4. Reatividade ao contexto:

O ambiente gerado pelo experimento tende a gerar respostas diferentes daquelas que seriam dadas em situações naturais. Contexto artificial dificulta a generalização. Ex.: realizar experimentos na própria sala de aula dos alunos onde eles nem percebam quem é tratamento e quem é controle.

5. Interferência de outros tratamentos:

Quando vários programas estão atuando ao mesmo tempo. Ex.: nada garante que os receptores do Bolsa Família também não recebam benefícios de outras fontes (ONGs, Pastoral da Criança, etc.). Se os grupos (tratamento e controle) são aleatoriamente selecionados este problema estará resolvido; o efeito de outros programas poderá atingir ambos os grupos. A presença do grupo comparativo é característica primeira dos desenhos de pesquisa experimentais, sobre os quais discorreremos a seguir.

Experimentos sociais se constituem no método mais adequado para estimarmos o impacto de programas ou políticas sociais. O pesquisador introduz a causa (variável independente). Ela não acontece naturalmente. Observam-se então os efeitos produzidos. A sequência temporal entre causa e efeito é controlada pelo pesquisador. Existe o controle da situação experimental para evitar interferências de outros fenômenos além dos pesquisados. A partir de um conjunto de potenciais participantes, alguns são aleatoriamente selecionados para receber o tratamento (grupo tratamento) e outros para não receber (grupo controle). O resultado para o grupo controle é o contrafactual; este permite identificar o resultado no estado não tratado (Ramos, 2009).

A seleção para receber ou não o tratamento é independente de qualquer característica específica, observada ou não, que os grupos possam ter e isso garante o bloqueio de possíveis vieses de seleção quando comparamos o resultado observado entre grupo de tratamento (experimental) e grupo de controle.

Podemos equiparar os grupos através das seguintes estratégias:

- Pela equalização dos grupos experimental e de controle nas dimensões mais importantes. Quanto mais variáveis são necessárias para equalizar, mais difícil fica o pareamento.
- Pela aleatorização: a sorte é que determina quem participará de cada grupo. A aleatoriedade garante probabilisticamente a equivalência dos grupos, desde que o tamanho da amostra seja grande.

Ex.: avaliar o impacto de programas de qualificação profissional (p. ex., cursos profissionalizantes) na empregabilidade: se os participantes do curso não forem selecionados aleatoriamente entre um grupo de desempregados, mas decidirem por n razões procurar o referido curso, pode ser que aqueles que procuraram sejam pessoas com características especiais, as quais afetariam sua capacidade de conseguir um emprego e aí não conseguiremos isolar o efeito específico do curso na probabilidade de conseguirem um emprego. Assim sendo, a aleatoriedade garantiria que teríamos, entre aqueles que participaram do curso e aqueles que não participaram, indivíduos com características equivalentes.

Os experimentos sociais não são sempre possíveis de serem realizados por uma série de razões, tais como os custos políticos e monetários, a inabilidade de realizar experimentos em desenhos universais de políticas (onde a política ou programa não tem um público alvo, mas vale para todos) e porque o uso de grupos de controle pode levantar discussões éticas. A saída seriam os chamados “quase-experimentos”.

Pesquisa quase-experimental é aquela concebida sob o esquema experimental, quando não existe controle sobre quem recebe e quem não recebe o tratamento. A designação dos grupos não é feita de modo aleatório. Os grupos não são equivalentes e aí a necessidade de torná-los equivalentes.

Um dos maiores desafios na tentativa de se estimar intervenções de políticas sociais apresentado na literatura sobre avaliação é medir o resultado de interesse utilizando-se um contrafactual realmente equivalente.

Dado que os possíveis resultados não podem ser observados através de uma única unidade de observação (p. ex., um mesmo sujeito ter participado e não ter participado), a essência da estratégia de identificação seria identificar os resultados num contrafactual.

A análise causal, no caso do impacto de uma política ou programa social, está inserida em um problema que, segundo Moffitt (2003), é baseado na noção fundamental do contrafactual de uma unidade de análise, como o indivíduo, o estado ou o país. Este contrafactual seria uma espécie de clone do grupo que recebeu algum tratamento (foi alvo de um programa, por exemplo).

Tal “clone” pode ser obtido a partir da chamada técnica do *propensity score matching*, o qual visa encontrar um grupo de unidades comparáveis entre não participantes e participantes de alguma intervenção. Basicamente ela é utilizada quando os grupos (participantes e não participantes de um programa ou política social) não foram selecionados aleatoriamente e por isso pode haver algum viés nos resultados, dado o fato da possibilidade de incomparabilidade dos grupos. Esta técnica consiste em identificar unidades não tratadas que sejam similares às unidades tratadas e comparar as médias no resultado procurado entre estes dois grupos para identificar o impacto do tratamento (programa). A técnica do pareamento baseado no escore de propensão considera que a seleção se dá por características observáveis.

A seguir apresentaremos exemplos das avaliações de impacto do Programa Bolsa Família nas quais os aspectos técnicos salientados acima, em especial o procedimento do *propensity score matching*, podem ser melhores compreendidos empiricamente.

Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família

O Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda condicionada focalizado nas famílias pobres e extremamente pobres do país. Foi formado em 2003 pela integração de quatro programas federais de transferência monetária: Bolsa Escola (1997), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002) e Cartão Alimentação (2003) (Draibe, 2003 e 2009).

O critério principal de elegibilidade do programa é a renda mensal per capita familiar. São elegíveis as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa. As famílias com renda mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 por pessoa podem ingressar no programa desde que tenham gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos (MDS, 2012a). O recebimento do benefício está condicionado à frequência escolar das crianças e adolescentes; acompanhamento da saúde de grávidas, nutrizes e crianças menores de sete anos; e frequência em serviços socioeducativos para crianças e adolescentes em risco ou retiradas do trabalho infantil (Draibe, 2006; MDS, 2012b).

A operacionalização do programa é feita de forma descentralizada envolvendo o governo federal, estados e municípios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável pela direção nacional do programa e sua normatização. A execução da política está a cargo dos municípios, que fazem o cadastramento das famílias e acompanham o cumprimento das condicionalidades. Os estados devem prestar apoio técnico aos municípios, e a Caixa Econômica Federal é a gestora do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e responde pelo pagamento dos benefícios (Bichir, 2010).

Uma característica distintiva do Programa Bolsa Família é a focalização. Evitar erros de focalização e monitorar o cumprimento dos objetivos do programa são preocupações frequentemente explicitadas pelo MDS. Por isso, é um dos poucos ministérios que possuem em sua estrutura uma secretaria voltada especificamente para a avaliação dos programas e ações formulados, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Além das avaliações produzidas pelo próprio ministério, o MDS vem financiando o desenvolvimento de diversas pesquisas que investigam diferentes efeitos do Bolsa Família sobre dimensões da vida das famílias beneficiárias e sobre a economia local (Paes-Sousa e Vaitsman, 2007; Tapajós e Quiroga, 2010). Duas dessas pesquisas são avaliações de impacto: Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) primeira (2004) e segunda (2009) rodada.

Desenhos das pesquisas de avaliação de impacto do BF

A pesquisa “Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família” foi realizada em duas rodadas, cujo objetivo geral foi avaliar impacto do programa sobre a melhoria do bem-estar das famílias beneficiárias. Na primeira rodada,² foi desenvolvida uma pesquisa de linha de base para servir às investigações subsequentes. Isso porque o programa foi formado a partir de outros preexistentes, o que impossibilitava a construção de um momento “antes” de sua implantação. Assim, os pesquisadores descartaram a utilização do desenho experimental optando pelo quase-experimental.

Os grupos de tratamento e controle foram construídos por meio da técnica de pareamento por escore de propensão (*propensity score matching*) que permite estimar a probabilidade de um indivíduo ou grupo receber um tratamento (no caso, o programa Bolsa Família) levando em consideração variáveis

² A pesquisa foi executada pelo Cedeplar/UFMG.

observáveis. O método auxilia na criação de conjuntos de dados pareados com características semelhantes, reduzindo o viés de seleção.

Foram criados três grupos de comparação: um de tratamento e dois de controle. Um dos grupos de controle era formado por famílias não beneficiárias, mas que estavam cadastradas no CadÚnico. O segundo grupo de controle era composto por famílias não beneficiárias, mas com perfil semelhante ao das famílias cadastradas. A técnica de avaliação de impacto utilizada foi a diferenças em diferenças, que permite avaliar o impacto quando o indicador de interesse é observado em mais de um período no tempo. Essa técnica consiste em comparar a variação no indicador antes e depois da intervenção para o grupo de tratamento com a variação observada para o grupo de controle. O impacto é estimado a partir da diferença entre essas duas variações (Schor e Afonso, 2007).

A pesquisa foi domiciliar. A amostra é representativa para três áreas do país: nordeste, sudeste e sul, norte, e centro-oeste. O grupo de tratamento representou 30% da amostra, o grupo de controle com famílias cadastradas, 60% e o grupo de controle de não beneficiários, 10%. Os dados foram coletados em novembro de 2005 e foram obtidos 15.426 questionários em 269 municípios de 23 estados.

A segunda rodada da AIBF foi realizada em 2009.³ A amostra pesquisada foi a mesma da primeira rodada com uma perda de 25,9%. A técnica de avaliação foi novamente a diferenças em diferenças. Nessa etapa, foi possível fazer a comparação entre os resultados de 2005 e 2009 estimando o impacto entre os grupos em dois momentos.

Entre as publicações do MDS não constam pesquisas de impacto especificamente referidas à população residente em áreas rurais. Para ilustrar o uso nesse campo, citaremos o trabalho de Duarte, Sampaio e Sampaio (2009) e Melo e Duarte (2010).

Duarte, Sampaio e Sampaio (2009) avaliaram o impacto do Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais beneficiadas. O desenho da pesquisa é quase-experimental e o método de avaliação é o pareamento por escore de propensão. A amostra foi composta por 838 famílias de agricultores familiares de 32 municípios da Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe.⁴ O grupo de tratamento foi composto por 189 famílias e o grupo de controle por 649 famílias.

³ A pesquisa foi executada pelo Consórcio IFPRI (International Food Policy Research Institute)/Datamétrica- Consultoria, Pesquisa & Telemarketing.

⁴ Os dados foram coletados em 2005 para pesquisa realizada pelo PADR-UFRPE/Fadurpe.

Melo e Duarte (2010) avaliaram o impacto do Bolsa Família sobre a frequência escolar de crianças e adolescentes de cinco a 14 anos na agricultura familiar dos estados de Pernambuco, Ceará, Sergipe e Paraíba. O desenho da pesquisa é quase-experimental. Os autores construíram três grupos de comparação a partir de dados coletados em pesquisa de campo e microdados da PNAD 2005: um de tratamento e dois de controle. O grupo de tratamento foi composto por crianças e adolescentes de cinco a 14 anos que moravam em domicílios rurais beneficiados pelo PBF e nos quais a principal atividade da propriedade é a agricultura. Um dos grupos de controle foi formado por crianças e adolescentes de domicílios rurais não beneficiados pelo programa cuja principal atividade da propriedade é a agricultura. O segundo grupo de controle foi composto por crianças e adolescentes residentes em domicílios que não recebiam o benefício e cujo chefe da família trabalhava no meio rural em ocupação agrícola. A mostra foi composta por 1.120 observações: 460 indivíduos no grupo de tratamento, 285 no primeiro grupo de controle e 375 no segundo grupo de controle. A avaliação do impacto foi realizada por meio da técnica de pareamento por escore de propensão.

Sistematizamos os desenhos das pesquisas no quadro abaixo. Percebe-se o uso comum de desenhos quase-experimentais em virtude da impossibilidade de construir um cenário experimental para avaliar a política pública. Também verificamos o uso frequente da técnica de pareamento por escore de propensão, que nos casos destacados foi utilizada para construir os grupos de comparação e também como método de avaliação de impacto.

Os desenhos das pesquisas são semelhantes apontando para uma unidade metodológica na área de análise de impacto. Percebe-se também a variedade das fontes de dados. As pesquisas utilizaram dados primários e secundários. A unidade de análise foi principalmente a família, já que é também a unidade beneficiária.

A vantagem dos desenhos de pesquisa utilizados é que permitem construir grupos comparáveis e verificar se houve alteração nas variáveis selecionadas ao longo do tempo ou entre os grupos de controle e tratamento. A questão fundamental da avaliação de impacto é verificar se houve alteração de uma dada situação e se essa alteração foi provocada pela intervenção estudada. Por isso, o uso disseminado do desenho quase-experimental.

No caso da AIBF I, como os programas que formaram o Bolsa Família já existiam desde a década de 1990, não foi possível construir um quadro característico da população antes da intervenção. A saída foi comparar o grupo de tratamento com o grupo de controle no mesmo período de tempo. Na AIBF II, a linha de base foi os resultados da AIBF I, que possibilitou a comparação no

Sistematização dos desenhos das pesquisas de avaliação de impacto do BF

Pesquisa	Objetivo	Objetivos específicos	Desenho da pesquisa	Fonte dos dados	Amostra
AIBF 1	Avaliar impacto do BF sobre a melhoria do bem-estar das famílias beneficiárias	<p>Avaliar efeitos sobre:</p> <p>a) consumo domiciliar</p> <p>b) educação de crianças entre 7 e 14 anos</p> <p>c) saúde das crianças de 0 a 6 anos</p> <p>d) condições de ocupação e da procura de trabalho</p> <p>e) dados antropométricos das crianças entre 6 e 60 meses</p>	<p>Desenho quase-experimental</p> <p>Técnica para construção dos grupos de comparação: pareamento por escore de propensão</p> <p>Técnica para avaliação do impacto: diferenças em diferenças</p>	Dados primários	15.426 famílias
AIBF 2		<p>Avaliar efeitos BF sobre:</p> <p>a) gastos com alimentação</p> <p>b) diversificação dos itens de alimentação</p> <p>c) dados antropométricos de crianças com menos de 7 anos</p> <p>d) gastos com educação, saúde, vestuário, entre outros</p>			11.433 famílias
Duarte, Sampaio e Sampaio (2009)	Avaliar o impacto do BF sobre os gastos com alimentos de famílias rurais		<p>Desenho quase-experimental</p> <p>Técnica para avaliação do impacto: pareamento por escore de propensão</p>	Dados secundários	838 famílias
Melo e Duarte (2010)	Avaliar o impacto do BF sobre a frequência escolar de crianças e adolescentes de cinco a 14 anos na agricultura familiar		<p>Desenho quase-experimental</p> <p>Técnica para avaliação do impacto: pareamento por escore de propensão</p>	Dados primários e secundários	1.120 indivíduos.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

tempo e entre os grupos. A comparação no tempo permite verificar se as características selecionadas sofreram modificações no período. A comparação entre grupos permite verificar se essa alteração tem relação com a intervenção pública.

Isso é bastante relevante, pois as condições socioeconômicas da população sofrem influência de uma variedade ampla de variáveis. E não é incomum atribuir modificações sociais unicamente ao funcionamento de novas políticas públicas. As pesquisas de avaliação de impacto expostas aqui não se encaixam nesse tipo de superficialismo e pouco rigor metodológico. Aliás, o rigor metodológico é uma questão extremamente importante nesta área, conforme se pode notar nos tópicos que antecedem.

Por isso, em geral, o trabalho com avaliação de impacto exige conhecimentos de estatística e econometria, além de familiaridade com o manuseio de bancos de dados. Objetivamente, a construção dos grupos de tratamento e controle exige a seleção e coleta de características socioeconômicas da população que se deseja estudar nos grandes bancos de dados oficiais. Em seguida, a seleção dos indivíduos alvo da pesquisa exige o conhecimento de programas estatísticos que fazem o pareamento. Constrói-se, dessa forma, um grupo que sofre a intervenção comparável com o outro que não sofre a intervenção. O segundo passo é a coleta de dados sobre as variáveis de interesse – nas avaliações selecionadas isso foi feito por meio de pesquisa domiciliar.

Os dados coletados na pesquisa de campo podem ser tratados por meio de programas estatísticos como o STATA ou R. Os resultados permitirão verificar as diferenças nas características selecionadas no tempo e entre os grupos e, assim, estimar o impacto do programa.

Especificamente todas as informações usadas nas avaliações do Programa Bolsa Família se encontram no CadÚnico. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.

O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. Atualmente, o Cadastro Único conta com mais de 21 milhões de famílias inscritas.

O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família.

Além disso o MDS disponibiliza todas as informações para o público em geral: quatro meses após a divulgação dos resultados da pesquisa internamente ao MDS, os microdados – sem a identificação pessoal de qualquer entrevistado – são disponibilizados para o Consórcio de Informações Sociais (CIS), USP-ANPOCS (disponível em: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>). Assim sendo, qualquer pesquisador tem amplo acesso às informações e poderá realizar avaliações de acordo com o recorte específico que queira.

Considerações finais

Concluimos que pesquisas de avaliação de impacto (resultados) além de serem necessárias para melhor efetivação das referidas ações, exigem também uma série de cuidados metodológicos, sem os quais qualquer inferência causal ficaria prejudicada colocando em cheque todo um esforço de se avaliar o uso de recursos públicos e seu resultado concreto.

O Quadro 1 apresentado acima resume claramente os esforços da administração pública federal brasileira em aplicar com rigor, ainda que nem sempre existam informações necessárias disponíveis, os procedimentos científicos necessários para toda e qualquer tentativa de se avaliar os resultados gerados pela implementação de uma política pública.

O capítulo aqui apresentado demonstrou que tais procedimentos metodológicos foram usados com rigor em todas as avaliações do Programa Bolsa Família. O que caracteriza um esforço por parte do MDS em realizar avaliações de impacto que levem em conta os procedimentos científicos necessários para que possamos falar em causalidade, aspecto este fundamental sempre que queremos mensurar resultados de intervenções na realidade, sejam elas públicas ou não, sejam elas no meio urbano ou rural.

Referências

BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 87, p. 115-129, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 nov. 2012.

Pesquisa em Desenvolvimento Rural

**Aportes Teóricos
e Proposições Metodológicas**

VOLUME 1

**Marcelo Antonio Conterato
Guilherme Francisco Waterloo Radomsky
Sergio Schneider**

ORGANIZADORES

Pesquisa em Desenvolvimento Rural



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor (interino)

Rui Vicente Oppermann

Pesquisa em Desenvolvimento Rural

**Aportes Teóricos
e Proposições Metodológicas**

VOLUME 1

**Marcelo Antonio Conterato
Guilherme Francisco Waterloo Radomsky
Sergio Schneider**

ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Carlos Batanoli Hallberg
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

P438 Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas – volume 1 / Organizadores Marcelo Antonio Conterato, Guilherme Francisco Waterloo Radomsky [e] Sergio Schneider. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

320p. : il. ; 16x23cm

(Série Estudos Rurais)

Inclui figuras, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural – Metodologia da pesquisa. 3. Epistemologia – Pesquisa científica. 4. Estudos rurais – Metodologia da pesquisa. 5. Políticas públicas – Avaliação – Impacto. 6. Etnodesenvolvimento. I. Conterato, Marcelo Antonio. II. Radomsky, Guilherme Francisco Waterloo. III. Schneider, Sergio. IV. Série

CDU 631.1:316.324.5:001.891

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0245-3

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-102, 2003.

_____. Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Família. *Cadernos NEPP*, Campinas, n. 76, 2006.

_____. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. (Org.). *América Latina – Desafios da democracia e do desenvolvimento. Políticas sociais para além da crise*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

DUARTE, G. B.; SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 47, n. 4, p. 903-918, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000400005&lng=en&nrn=iso>. Acesso em: 13 nov. 2012.

MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). *Critérios de elegibilidade*. Brasília: MDS, 2012a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/conteudo-antigo/programa-bolsa-familia1/criterios-de-elegibilidade>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. *Condicionalidades do Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2012b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades/>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

MELO, R. da M. S.; DUARTE, G. B. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no nordeste do Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 48, n. 3, p. 635-657, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032010000300007&lng=en&nrn=iso>. Acesso em: 18 nov. 2012.

MOKATE, K. M. Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, 8(1), p. 91-136, 2002.

MOFFITT, R. *Causal analysis in population research: an economist’s perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2003. Disponível em: <<http://www.econ.jhu.edu/People/Moffitt/causal.pdf>> Acesso em: 19 set. 2006.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J. (Org.). Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2004-2006. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 5, 2007.

RAMOS, M. P. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. *Planejamento e Políticas Públicas IPEA*, n. 32, p. 95-114, 2009.

SCHOR, A.; AFONSO, L. E. *Avaliação econômica de projetos sociais*. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2007.

TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2006-20010. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 13, 2010.