



Instituto Jones
dos Santos Neves



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO

Secretaria de Economia
e Planejamento

Secretaria de Trabalho, Assistência
e Desenvolvimento Social



AVALIAÇÃO DO PROJETO BOLSA CAPIXABA

SUMÁRIO EXECUTIVO

Abril | 2022

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

José Renato Casagrande

VICE-GOVERNADORA

Jaqueline Moraes da Silva

**SECRETARIA DE TRABALHO, ASSISTÊNCIA E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Cyntia Figueira Grillo

**NÚCLEO DE AVALIAÇÃO E
GESTÃO DA INFORMAÇÃO – NAGI**

Luiza Gabriela Machado Soares

Rafael Giglio Bueno

Talita Regiane Santos Tolentino

Felipe Endelberg Debortoli

**SECRETARIA DE ECONOMIA E
PLANEJAMENTO**

Gilson Daniel

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

DIRETOR PRESIDENTE

Daniel Cerqueira

DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS

Latussa Laranja Monteiro

DIRETORIA DE INTEGRAÇÃO E PROJETOS ESPECIAIS

Pablo Lira

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS SOCIAIS

Sandra Mara Pereira

COLABORAÇÃO

Thalita Matias Goncalves

Equipe Interna de Estudos Sociais

Eduardo de Oliveira Pinheiro

Estagiário Equipe Interna de Estudos Sociais

Daiane Zannon

Equipe SIMAPP

Arthur Silva Santos

Equipe SIMAPP

Luiza Gabriela Machado Soares

Trainee em Gestão da Inovação em Políticas Públicas

EDITORAÇÃO

Arthur Ceruti Quintanilha

João Vitor André

Fotos e vetores

freepik.com

EQUIPE DE PESQUISA

COORDENADORES

Victor Nunes Toscano

Marlon Neves Bertolani

Sandra Mara Pereira

BOLSISTA FAPES DO PROJETO BOLSA CAPIXABA

BOLSISTA PESQUISADOR INTERNO

Bernardo Furlaneto Bragato Oakes
de Oliveira

Bruno de Souza Lopes

Carolina Coelho Ferreira

Edher de Souza Ferreira de Miranda

Guilherme Armando de Almeida
Pereira

Isabela Ariane Bujato

Jaqueline Gisele Gelain

Joaquim Francisco de Oliveira Neto

Larissa Galdino de Magalhães
Santos

Pedro Henrique Dias Franco
Emerick

Shana de Oliveira Rangel

EQUIPE DE CAMPO

Abraão Carvalho Nogueira

Alice Lucas de Souza Gomes

Alina Ronceti Gomes

Amanda Alves da Silva

Ana Carolina Silva Dal-cól

Aralyn Tyara Nascimento Pires

Artur de Andrade Santos

Bárbara Donatti Alves

Carla Jacques Ibrahim

Charlie Mendonça de Moura

Cristiano Cardozo Lopes

Daniellen Nascimento Gomes

Dianilis Menezes de Souza

Eduarda dos Santos

Elisângela Aparecida Peixoto

Erika Augusto Merçon

Ewerton de Andrade Pereira

Fabíola Nicolau Pereira Garcia de
Souza

Felipe Ferreira de Oliveira

Fernanda Eliza Silva Rocha

Francisco Paulino de Melo Nogueira

Gabriel Menequelli Soella

Gabriel Souza Garcia

Gilmar Santana Pereira

Gleydson Lourenço Nietzel Ferreira

Hortencia Lopes Schneider

Isabela da Silva Meirelles

Isabella Carla da Silva

Jardel Santos Pereira

Jessica de Carli Madalena

Jhenefer Cristina Tolentino

João Marcos da Cruz Santana

João Victor Penha dos Santos

Julia Silva de Castro

Juliana de Souza Machado

Juliana Miranda Ferreira

July Evelyn Silva Barbosa

Karoline Nascimento do Rosário

Kássia do Nascimento Lemos

Kelly da Silva Siqueira

Késia Gonçalves Virginio

Louis Emil Theodor Wentz Neto

Lucas Correa Mascarenhas

Lucas Puala Sangi

Ludiana Sodrê Souza

Ludmila Costa de Almeida

Maria Helena Martins de Souza

Maria Jessika de Oliveira Delpupo

Marques Rivani Guinsberg

Mauricio Vieira

Mauro Lucio Martins Ramos

Monica Rocha Teixeira Narcizo

Nádia Maria Panteleão

Nayara Basilio Gomes

Neilson Falco de Jesus

Nelita Paloma Goulart Barcellos

Patrícia Morassuti Duarte

Paula Vanessa Dias Soares

Rafaela da Penha Aranda

Rafaela de Paula Tiengo

Ramon Cristian Rocha Silva

Raysa Ambrosio de Carvalho

Ricardo de Melo Battistella

Rosa Maria de Oliveira

Rosângela Cândido Nascimento
Roseno

Roselania Acher

Stefany Ferreira Mattos

Stephania Scarpato Valentim

Tabata Santana de Souza

Thais Machado Soares

Vinícius Briel Costa

Wythória Siqueira de Bruim

INTRODUÇÃO

Pensar em políticas públicas é pensar em aspectos que envolvem diferentes áreas e instituições, assim como sujeitos e, por conseguinte, suas necessidades. Tais aspectos emergem por influência de cenários históricos, econômicos, sociais e políticos tidos como desafiadores por parte dos governantes (TREVISAN, BELLEN, 2008).

Dentre as possibilidades de uma política não atingir os objetivos propostos, está o desenho e suas contrariedades, bem como problemas de formulação (IJSN, 2018). Considerando que uma política pública precisa estar alicerçada em um modelo teórico que consiga identificar a problemática social e propor uma intervenção que atinja, de fato, os objetivos propostos, a avaliação de desenho propõe uma análise da teoria de forma a observar sua coerência (IPEA, 2018). “Trata-se de um processo analítico para identificar a existência de erros ou falhas no desenho e propor mudanças a fim de superá-los” (IPEA, 2018, p. 139).

A **proposta desta avaliação** é revisitar o desenho da política pública já em execução e analisar alguns pontos, dentre eles: os pressupostos escolhidos inicialmente no processo de formulação e as evidências recentes observadas, o grau de focalização do público elegível e os incentivos gerados com a política. Assim, a avaliação de desenho é recomendada “como forma de verificar as hipóteses estabelecidas para a política quando da sua formulação, ou mesmo aprofundar pontos e definições que na época não se apoiavam em evidências claras para a sua adoção” (IPEA, 2018, p. 139).

Em complemento à avaliação de desenho, a pesquisa desenvolveu um planejamento para uma avaliação de impacto, antecipando a necessidade da Secretaria gestora da política. Esse exercício é apresentado sob dois aspectos: o metodológico sugerindo quais modelos são mais adequados à política e do ponto de vista prático, apresentando as etapas, cronograma e quais esforços deveriam ser empreendidos na avaliação de impacto. Por fim, foi desenvolvido um estudo de caso para aplicação de uma das metodologias sugeridas na pesquisa, com resultados reportados neste relatório.

PROBLEMA

A primeira tarefa foi revisitar a formulação do problema que a política busca resolver. O Bolsa Capixaba foi criado pela Lei nº 9.753/11, com objetivo de contribuir para a erradicação da extrema pobreza no Estado do Espírito Santo. O projeto complementava a transferência de renda realizada pelo Programa Bolsa Família para ampliar a renda total das famílias beneficiárias, com vistas a possibilitar melhorias na qualidade de vida e ampliação do acesso a serviços e políticas públicas. Essa lei foi alterada no final de 2021, em face das alterações previstas no programa de transferência federal, fazendo com que o Bolsa Capixaba também mudasse de foco de atuação. A lei alterada não é o escopo desta pesquisa.

Entretanto, a descrição do problema deixa implícito várias hipóteses, em especial, sobre qual definição de pobreza a política busca resolver. As discussões realizadas pela equipe, resultaram em uma redação que deixa evidente que a transferência de renda promovida pelo Bolsa Capixaba não tem capacidade de superar a pobreza em todos os seus aspectos, mas sim, em um componente específico: **a insuficiência de renda da família.**

A discussão sobre qual seria o parâmetro que define o grau de insuficiência de renda da família, perpassa o estabelecimento de uma linha de pobreza que reflita o padrão de vida mínimo ao qual o Estado deveria viabilizar às famílias. Dos tipos existentes de linha de pobreza, recomenda-se a adoção de uma linha de pobreza absoluta como critério de elegibilidade para o programa. Neste tipo de linha, fatores que envolvem a nutrição e a necessidade calórica tornam-se os principais parâmetros que irão definir o que se considera uma “cesta adequada” ao consumo. Por essa razão, as linhas absolutas são majoritariamente utilizadas em países considerados pobres e de renda média, onde há mais ocorrência de insegurança alimentar.

O Bolsa Capixaba já adotava esse tipo de linha em seu desenho inicial. Entretanto, a definição apresentava pouco fundamento teórico, de modo que, os padrões de vida descritos por ela são facilmente contestáveis e com baixa aderência à realidade das famílias. Nesse sentido, a recomendação foi a utilização da formulação do Banco Mundial, que define como linha de extrema pobreza o acesso a US\$ 1,90 por pessoa por dia, considerando o conceito de Paridade de Poder de Compra (PPC). Esse conceito ajusta os padrões de consumo segundo o nível de preços e o câmbio de cada país. No momento da pesquisa, adotou-se o valor ajustado de R\$ 146,90 por pessoa ao mês, valor adotado como referência pelos institutos de pesquisa nacionais (em especial o IBGE)¹ e pela Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, que tem como primeiro objetivo erradicar a pobreza extrema de acordo com este parâmetro. É importante deixar claro que este valor deve ser atualizado para que se mantenha o poder de compra da cesta de produtos mínima a qual o valor transferido pretende manter o acesso.

¹ Por exemplo, o IBGE, em nível nacional, e o IJSN, em nível estadual, utilizam essa linha como referência em seus estudos e indicadores sobre a pobreza.

Além disso, a pesquisa buscou dar maior evidência sobre qual público se pretende alcançar. A relação complementar ao Programa Bolsa Família expande os seus efeitos aos beneficiários do Bolsa Capixaba. Em especial, a teoria do programa baseia-se no cumprimento das condicionalidades para que, de fato, o ciclo intergeracional da pobreza possa ser quebrado. Caso essa condição não se mantenha, o custo associado ao acompanhamento das famílias atendidas pelo Bolsa Capixaba aumenta exponencialmente, fazendo com que os efeitos para além da renda transferida se percam com o passar do tempo. O monitoramento dessas ou de outras condicionalidades, pressupõem sistemas robustos e bem desenhados que dêem conta do processamento de informações que façam a política funcionar da forma como foi desenhada.

Com essas reflexões, o problema que o Bolsa Capixaba busca resolver é **a insuficiência de renda de famílias capixabas extremamente pobres beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)**. É importante ressaltar que esta insuficiência de renda é causada por uma série de fatores, bem como gera diversas consequências. Por isso, evidências e discussões a respeito destas questões foram levantadas no relatório final da pesquisa, buscando fundamentar o problema proposto.

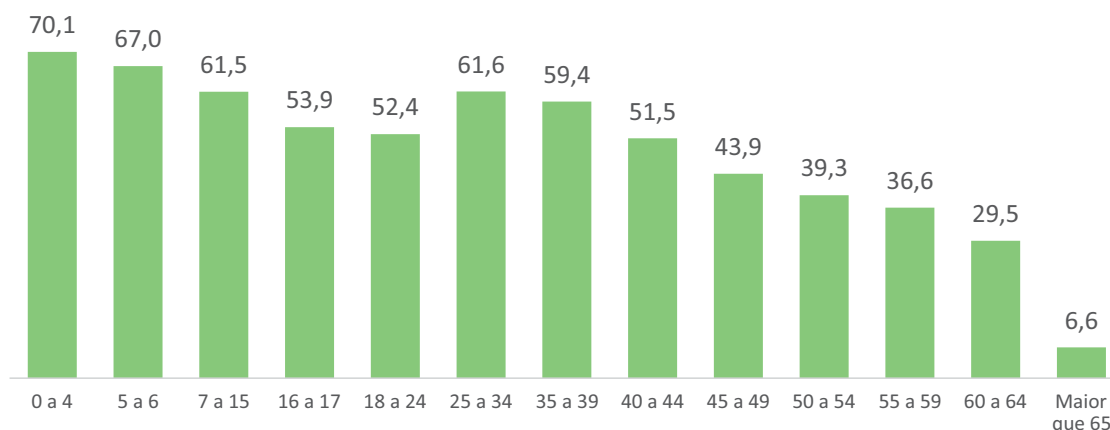
Em um contexto de austeridade fiscal e crise econômica, o limite orçamentário imposto acaba se tornando uma dura realidade para os programas sociais no Brasil. Em um cenário de forte restrição orçamentária e uma expectativa de queda de receita provocada pela pandemia do coronavírus que acentuou o problema do financiamento sustentável dos programas sociais. Como um passo além da formulação do problema, a definição de uma pergunta central ajuda a guiar e motivar a execução da política, incorporando questões contextuais que ajudam a pensar como a intervenção proposta consegue resolver ou mitigar o problema levantado. A pergunta formulada foi a seguinte: **em um contexto de aumento da extrema pobreza no Brasil e no Espírito Santo, como assegurar uma renda mínima às famílias capixabas beneficiárias do PBF, tendo em vista que a restrição orçamentária impossibilita o alcance de todas as famílias extremamente pobres?**

Esta seção busca caracterizar o público do Bolsa Capixaba a partir do estudo do perfil das pessoas e famílias extremamente pobres do Espírito Santo. Esse perfil ajuda a conhecer melhor o público da política para poder compreender a melhor como o poder público pode intervir de modo mais eficaz para a solução do problema.

O primeiro passo é entender quem são as pessoas após aplicar o primeiro critério de elegibilidade da política, ou seja, ser uma pessoa extremamente pobre. No Espírito Santo em agosto de 2020, mais de 720 mil pessoas viviam com rendimento abaixo de R\$ 147,00 por mês. Em linhas gerais, caso uma pessoa extremamente pobre seja selecionada aleatoriamente no Espírito Santo, haveria uma alta probabilidade de ser uma mulher entre 25 e 34 anos ou criança entre 7 e 14 anos, negra e moradora dos municípios da região metropolitana da Grande Vitória. Também há uma alta probabilidade de serem membros da mesma família, sendo as respectivas responsáveis familiares e suas filhas. Essas pessoas pertencem a pouco mais de 200 mil famílias de todo estado.

Outro ponto que chamou atenção foi a existência de um alto número de crianças na primeira infância em famílias extremamente pobres. Totalizando 112 mil crianças, elas responderam por 16% de todas as pessoas extremamente pobres no estado inscritas no Cadastro Único. Esse cenário é ainda mais grave quando analisada a taxa de pobreza em cada grupo etário.

Taxa de extrema pobreza por grupos etários – Espírito Santo – agosto de 2020

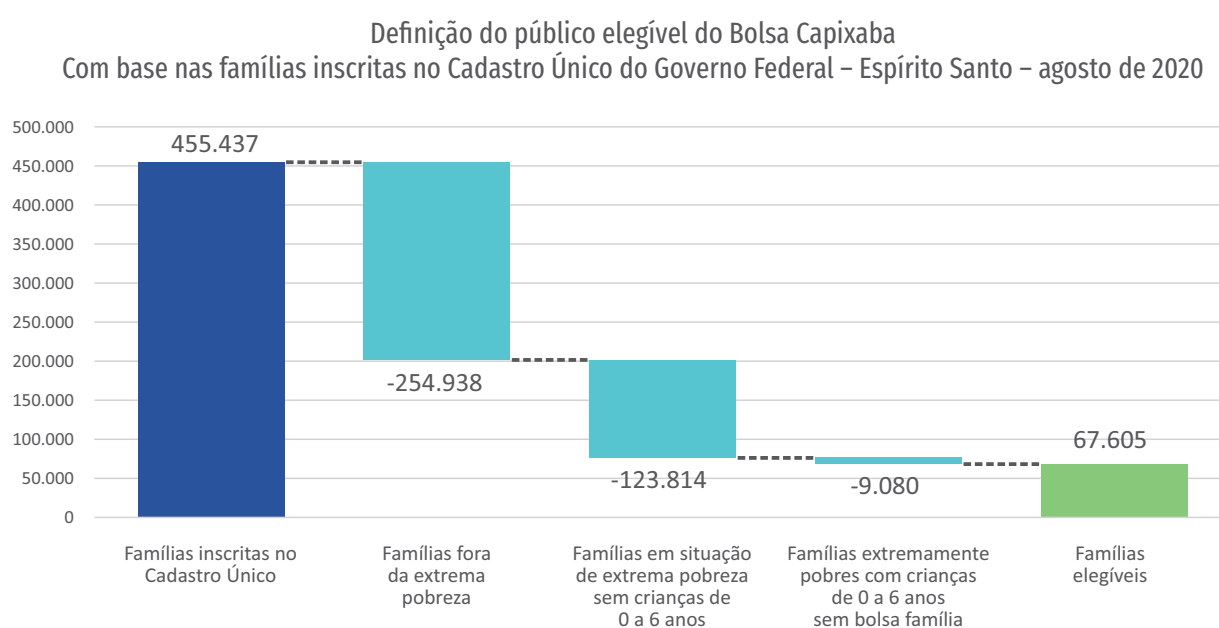


Fonte: Cadastro Único – Ministério da Cidadania

As faixas etárias entre 0 e 6 anos são as que apresentam maior taxa de extrema pobreza. Isso significa que, a cada 10 crianças de 0 a 4 anos inscritas no Cadastro Único, 7 são consideradas extremamente pobres. Índice semelhante ocorre no caso da faixa etária de 5 a 6 anos. Existem diversas evidências de que a exposição dessas crianças a vulnerabilidades em um momento tão crucial da vida, pode prejudicar seu desenvolvimento com consequências difíceis de reparar ao longo da vida. O olhar cuidadoso para essa fase da vida motivou a escolha do segundo critério de seleção: a presença de crianças entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade completos até o final do mês de

competência do benefício. Logo, entre as famílias extremamente pobres, o grupo que possui ao menos uma criança nesta faixa etária equivale a 76.685 famílias.

Por fim, em consonância com a política de Assistência Social e em sinergia com as ações já promovidas em nível federal, a aplicação do terceiro critério de elegibilidade busca a complementaridade com as atividades associadas ao Programa Bolsa Família (PBF), potencializando os efeitos das condicionalidades sobre a vida desta família. Dessa forma, exclui-se pouco mais de 9 mil famílias que não recebem o PBF, resultando no público elegível de pouco mais de 67 mil famílias. O gráfico abaixo ilustra esse raciocínio. A barra azul escuro representa o total de famílias inscritas no Cadastro Único e as barras em azul claro são os grupos que são subtraídos até alcançarmos o grupo elegível.



Fonte: Cadastro Único – Ministério da Cidadania

Além dos critérios de elegibilidade, deve-se atentar para quais critérios de priorização serão adotados caso não haja orçamento para atendimento de todas as famílias elegíveis. Nesse sentido, optou-se por definir três critérios de prioridade de modo que sejam aplicados em sequência. O primeiro critério de priorização é determinado pela quantidade de crianças de 0 a 6 anos na família, de modo que as famílias com maior número de crianças têm prioridade de atendimento. Esse critério está em consonância com as políticas para a primeira infância, no sentido de buscar abranger o maior número de crianças possível.

O segundo critério diz respeito à adoção do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), elaborado por Barros, Carvalho e Franco (2003) e adaptado pelo IJSN para o cálculo do índice com base nos dados disponível no Cadastro Único.. Esse índice parte do conceito de pobreza multidimensional, incorporando no cálculo 6 dimensões² diferentes com o objetivo de captar a situação de desenvol-

² As dimensões são: i) ausência de vulnerabilidade; ii) acesso ao conhecimento; iii) acesso ao trabalho; iv) disponibilidade de recursos; v) desenvolvimento infantil; e vi) condições habitacionais.

vimento, ou a falta dele, para cada família. Trata-se de um índice que, assim como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), varia entre 0 e 1, sendo 0 a situação mais vulnerável e 1 a situação de maior desenvolvimento. Portanto, esse índice é capaz de ordenar as famílias das mais vulneráveis às menos vulneráveis utilizando mais de 50 indicadores calculados a partir das informações do Cadastro Único.

Por fim, em caso de haver condições idênticas de vulnerabilidade da família, recomenda-se que priorize as famílias com crianças mais novas, de preferência aquelas que estão na primeiríssima infância (de zero a três anos). Para executar este último critério existem duas opções: adotar o critério da menor idade média, medida em dias entre as crianças na primeira infância, ou, priorizar a família que possui a criança mais nova com a idade medida em dias. Ambos os critérios são válidos para a seleção da criança mais nova e fica a cargo do gestor definir qual seria o melhor critério a ser adotado.

Critérios de elegibilidade

1. As famílias devem possuir renda mensal per capita inferior à linha de extrema pobreza de referência, mesmo após o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família;
2. As famílias devem possuir ao menos um dependente na faixa etária entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade completos até o final do mês de competência do benefício;
3. As famílias precisam ser beneficiárias do Programa Bolsa Família do Governo Federal.

Critérios de priorização

1. Aquelas que apresentam o maior número de filhos na faixa etária entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade completos até o final do mês de competência do benefício;
2. Aquelas que apresentam o menor Índice de Desenvolvimento da Família (IDF);
3. Aquelas que apresentam a menor idade média entre seus filhos na faixa etária entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade completos até o final do mês de competência do benefício.

Modelos de desenho de benefício

Os modelos de desenho são a forma com que a política busca solucionar o problema de insuficiência de renda das famílias. Foram trabalhadas duas opções de modelo de benefício que focam em objetivos diferentes. O primeiro é uma evolução do modelo já praticado pelo Bolsa Capixaba atualmente, com o objetivo de reduzir a zero o hiato da extrema pobreza, ou seja, garantir a renda mínima definida pela linha de extrema pobreza adotada pela política.

O segundo modelo tem como objetivo transferir os recursos de acordo com a quantidade de crianças na família. Dessa forma, o foco é garantir um valor mínimo e que o benefício transferido aumente de acordo com a quantidade de crianças na família.

Ambos os modelos possuem vantagens e desvantagens e que podem ser observadas a partir dos resultados das simulações realizadas e apresentadas a seguir.

Modelo 1 – de redução do hiato de extrema pobreza

O desenho de intervenção proposto pelo modelo 1 tem como principal objetivo auxiliar na consolidação do PBC enquanto um programa de alívio e superação da extrema pobreza. Para isto, a recomendação primordial torna-se a adoção da linha de extrema pobreza do Banco Mundial como linha de referência para o PBC.

A operacionalização do modelo é brevemente apresentada em quatro itens:

1. Como referência para a extrema pobreza, adota-se a linha do Banco Mundial R\$ 147,00 *per capita* ao mês (valor após arredondamento).
2. Para alcançar a linha de referência, transfere à família um valor variável de forma que cada membro que compõe esta família possa alcançar a linha de referência de R\$ 147,00³.
3. Para o cálculo do valor variável, considera-se a renda per capita desta família após a transferência do Programa Bolsa Família.
4. O valor transferido à cada família não poderá ser inferior à R\$ 50,00, e superior a R\$ 1.000,00.

³ Durante o primeiro campo de pesquisa realizado em 2018, foi verificado um grau de focalização de mais de 60% nesse critério.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO 1 | modelo de superação do hiato de extrema pobreza

Linha de extrema pobreza de referência: R\$ 147,00

Valor da transferência: valor variável necessário para alcançar a linha de R\$ 147,00

VARIÁVEIS	CRITÉRIOS		
	A) Atendimento total dos elegíveis	B) Meta de 25 mil famílias atendidas	C) Restrição orçamentária FUNCOP
Custo anual da política	R\$ 105.803.436,00	R\$ 58.650.120,00	R\$ 23.997.300,00
Benefício per capita	R\$ 44,26	R\$ 47,77	R\$ 49,94
Benefício familiar per capita	R\$ 43,77	R\$ 47,60	R\$ 49,51
Famílias atendidas	52.798	25.000	8.773
Pessoas atendidas	199.198	102.319	40.045
Crianças de até 6 anos atendidas	71.593	43.795	20.447
Hiato da extrema pobreza	R\$ 0,04	R\$ 0,04	R\$ 0,07
Famílias que superam a extrema pobreza	45.857	21.135	7.175
Pessoas que superam a extrema pobreza	173.517	87.322	33.631

Obs.: os resultados da simulação utilizaram os dados de referência de agosto de 2019, por ser um período anterior aos efeitos da pandemia. Esse seria um parâmetro mais condizente com a ação da política fora de um contexto emergencial.

Este modelo é considerado o mais eficiente no sentido de reduzir o quantitativo de famílias em extrema pobreza, pois ele garante o mínimo de renda definido pela linha de extrema pobreza. É também o modelo que mais transfere recurso por membro da família, variando de R\$ 43,00 a R\$ 50,00. Este modelo é intuitivo do ponto de vista da superação da extrema pobreza, mas necessita de atualizações da linha de extrema pobreza a fim de compensar a perda de poder de compra provocada pela inflação.

Trata-se também de um modelo com um custo anual mais elevado, respondendo por aproximadamente 0,5% da receita estimada para o governo estadual.

É importante destacar que este modelo tem um potencial de impacto maior sobre as famílias. Este benefício gera maior estímulo à economia local e a capacidade de ampliação da qualidade de vida das pessoas que o recebem.

Modelo 2 – de pagamento por criança de 0 a 6 anos

Na eventual impossibilidade de se adotar a proposta 1, sugere-se a adoção de um modelo direcionado à primeira infância. Neste desenho, cada família beneficiária receberia uma transferência fixa de R\$90,00 e um valor adicional de R\$30,00 por filho na primeira infância, a partir do segundo filho. Desta forma, este modelo tem como objetivo transferir à família um valor que seja significativo para suprir as suas necessidades, elevando o benefício daquelas famílias com crianças na faixa etária de 0 (zero) a 6 (seis) anos.

Uma vez que possuir ao menos 1 filho na primeira infância seja critério de elegibilidade da política, o benefício adicional só será pago às famílias que possuam mais de 1 filho nesta faixa etária⁴. Desta forma, tem-se que:

1. Famílias com apenas 1 criança de até 6 anos receberão apenas o benefício fixo de R\$ 90,00;
2. Famílias com 2 filhos (ou mais) receberão o benefício adicional de R\$30,00 por filho, a partir do seu segundo filho.
3. O valor transferido à cada família não poderá ser superior a R\$210,00.

⁴ Na verificação da focalização deste critério, estimou-se que 97% das famílias possuíam ao menos um dependente na faixa etária, demonstrando ser uma variável mais confiável em relação à renda declarada.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO 2 | modelo por criança na primeira infância

Linha de extrema pobreza de referência: R\$ 147,00

Valor da transferência: valor fixo de R\$ 90,00 por família + R\$ 30,00 a partir da segunda criança na primeira infância

VARIÁVEIS	CRITÉRIOS		
	A) Atendimento total dos elegíveis	B) Meta de 25 mil famílias atendidas	C) Restrição orçamentária FUNCOP
Custo anual da política	R\$ 63.788.040,00	R\$ 33.766.200,00	R\$ 23.999.760,00
Benefício per capita	R\$ 26,69	R\$ 27,50	R\$ 27,91
Benefício familiar per capita	R\$ 29,21	R\$ 29,84	R\$ 29,84
Famílias atendidas	52.798	25.000	15.957
Pessoas atendidas	199.198	102.319	71.647
Crianças de até 6 anos atendidas	71.593	43.795	34.752
Hiato da extrema pobreza	R\$ 88,96	R\$ 92,71	R\$ 90,71
Famílias que superam a extrema pobreza	15.630	6.006	4.314
Pessoas que superam a extrema pobreza	51.181	22.027	17.261

Obs.: os resultados da simulação utilizaram os dados de referência de agosto de 2019, por ser um período anterior aos efeitos da pandemia. Esse seria um parâmetro mais condizente com a ação da política fora de um contexto emergencial.

Este modelo apresenta uma alternativa que busca focalizar o recurso para as crianças de 0 a 6 anos, de modo que atenda o maior número de crianças possível. Ele é indicado no cenário com menor disponibilidade de recursos, de modo que possa ampliar o número de famílias atendidas com um menor recurso disponível.

A maior desvantagem é a menor capacidade de retirar as famílias da extrema pobreza, uma vez que a regra de cálculo do benefício não leva em consideração esse quesito. O hiato de extrema pobreza e a quantidade de famílias que saem dessa condição é quase 3 vezes menor que o projetado pela proposta 1. Destaca também que o recurso por membro é menor, variando de R\$ 26,00 a R\$ 30,00.

Para finalizar a apresentação dos modelos, ressalta-se que a escolha sobre qual será o desenho final do Bolsa Capixaba vai além da discussão técnica. Esse esforço de pesquisa apontou elementos importantes para o bom funcionamento e acompanhamento dos resultados auferidos pela transferência de renda. Nesse sentido, a pesquisa serve como um guia e não como uma imposição.

Desenho preliminar da avaliação de impacto

Pensando nos cenários que comumente o gestor público enfrenta na condução da política, as estratégias apresentadas para o desenho da avaliação levaram em consideração duas situações: a primeira, se supôs que haveria acesso a recursos para a realização de uma pesquisa de campo, na qual é possível coletar dados de forma controlada e padronizada para a estimação dos resultados. Na segunda, se supôs a utilização da infraestrutura dos equipamentos socioassistenciais existentes para realizar uma avaliação utilizando dados já consolidados pelo Cadastro Único. Apesar da grande quantidade de dados presentes no Cadastro Único, a defasagem da informação cadastrada e os vieses de se utilizar um instrumento que é porta de entrada para benefícios sociais são fatores de risco à qualidade da avaliação. Para minimizar este problema pode ser empreendido um esforço, tal como uma força tarefa para atualização cadastral, restringindo o uso de dados a uma parcela de cadastros atualizados em um determinado período, por exemplo, nos últimos 6 meses.

Uma avaliação de impacto, em linhas gerais, busca mensurar o impacto de uma política ou programa em relação ao problema para o qual a intervenção foi desenhada, com base nos resultados da comparação entre dois grupos: o de tratamento e o de controle. O grupo de tratamento é formado por indivíduos que passaram pela intervenção da política pública e no caso específico do Bolsa Capixaba, são aquelas famílias que receberam a renda transferida pelo programa. Já o grupo de controle busca representar o que teria acontecido com os indivíduos caso não recebessem o benefício. Para que essa comparação ocorra de modo adequado, os indivíduos no grupo de controle devem possuir características similares ao grupo de tratamento antes da intervenção, com o objetivo de evidenciar o fato destes indivíduos terem sido atendidos ou não pela política.

Do ponto de vista teórico, a forma mais adequada e que produz resultados mais robustos de se realizar esse tipo de avaliação é a seleção beneficiários e não beneficiários de forma aleatória. Ao realizar a distribuição do tratamento de forma aleatória, é possível demonstrar que as semelhanças, em termos de características observáveis e não observáveis, são uniformemente distribuídas entre os grupos. Garante-se que a única diferença entre os grupos é a participação ou não no programa e, com isso, possíveis vieses são eliminados. Entretanto, apesar dos experimentos aleatórios serem o “padrão ouro” das avaliações, quando tratamos de políticas sociais, como o caso do Bolsa Capixaba, é muito difícil implementar a aleatorização na seleção dos beneficiários, fazendo com que fossem desenvolvidos e considerados métodos de estimação chamados não experimentais.

Estes métodos buscam reduzir possíveis vieses decorrentes da não aleatorização, formando grupos de controle e tratamento comparáveis, em termos de variáveis observáveis. Dessa forma, tais hipóteses e métodos estatísticos conseguem avançar em direção à estimação da relação causal do programa.

São abordadas duas metodologias candidatas para a avaliação do Bolsa Capixaba: diferenças em diferenças com pareamento e regressão descontínua. Vale lembrar, que a definição de uma

estratégia de avaliação está intrinsecamente condicionada ao modelo de execução do programa. Dessa forma, como este ainda se encontra em processo de reestruturação, as metodologias aqui descritas são indicativas e estabelecem uma direção de investigação.

A primeira metodologia sugerida para a avaliação do Bolsa Capixaba é a combinação entre o método de diferenças em diferenças (DD) com o pareamento. O método de DD consiste em comparar a diferença na trajetória do grupo de famílias no grupo de tratamento e controle ao longo do tempo, especificamente, no período anterior e posterior ao recebimento do benefício. O resultado obtido pelo grupo de controle, portanto, passa a representar o que aconteceria com as famílias do grupo de tratamento caso não fossem beneficiárias. Para isso, podemos selecionar famílias cuja trajetória seja semelhante antes de receberem o recurso do Bolsa Capixaba. A hipótese é de que, caso não houvesse nenhuma intervenção do programa, a trajetória dessas famílias fosse igualmente parecida, tornando-se candidatas a grupo de controle. O método de Diferenças em Diferenças combinado com o pareamento dos grupos busca a produção de estimativas mais robustas, uma vez que o pareamento é capaz de definir pares de comparação mais semelhantes entre os grupos de tratamento e controle. Dessa forma, as famílias selecionadas em ambos os grupos, vivenciavam uma situação de vulnerabilidade muito parecida no momento anterior à participação no projeto Bolsa Capixaba.

Já no método de regressão descontínua a definição dos grupos de tratamento e controle, levam em consideração as condições de seleção em determinado momento, supondo que todas as famílias elegíveis não puderam ser selecionadas, havendo assim, uma situação de excesso de demanda. Uma das causas para essa situação é a restrição orçamentária que restringe a cobertura do público elegível. Nesse ponto de corte, tem-se um conjunto de famílias com rendas próximas o suficiente para inferir que há muitas semelhanças entre os grupos de beneficiárias e não beneficiárias do programa. Essa hipótese permite tratar essas famílias como se tivessem sido selecionadas de forma aleatória, medindo assim, o impacto do programa naquele ponto específico. Esse método possui uma desvantagem, uma vez que os resultados obtidos neste segmento, não podem ser extrapolados para todos os beneficiários do programa, captando assim, o impacto localizado. Esse método é aplicável em diversos casos, desde que haja excesso de demanda para o benefício.

Independente do método de estimação de impacto utilizado, é necessária a definição de qual indicador servirá de referência para os benefícios da política. Essa escolha se baseou no modelo lógico proposto na pesquisa, que do ponto de vista de subsistência da família, os impactos sobre a alimentação no domicílio estão entre as principais áreas de interesse de investigação. A escolha dos indicadores de impacto refletirá diretamente a forma de coleta junto às famílias, conforme será explicado adiante.

O primeiro indicador apresentado mede o nível de insegurança alimentar captado pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Geralmente, esse indicador é medido em circunstâncias específicas, por vezes através dos suplementos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ou por pesquisas realizadas por instituições de referência na área de Segurança Alimentar e

Nutricional. Em ambos os casos, as pesquisas são pensadas em uma amostra representativa em nível estadual, não podendo ser atribuída a um público tão específico quanto é o beneficiário do Bolsa Capixaba. Além disso, o questionário da EBIA não está incluído em nenhum sistema específico, seja do governo federal quanto estadual. Isso significa que tais informações só poderão ser consolidadas a partir de uma pesquisa de campo, conforme foi realizado na primeira etapa desta avaliação.

Apesar do caráter estratégico e emergencial da informação sobre a segurança alimentar nesse conjunto da população, a realização de uma pesquisa de campo envolve a mobilização de muitos recursos para sua coleta. E por isso, pode-se lançar mão de medidas alternativas que busquem se aproximar da relação de segurança alimentar.

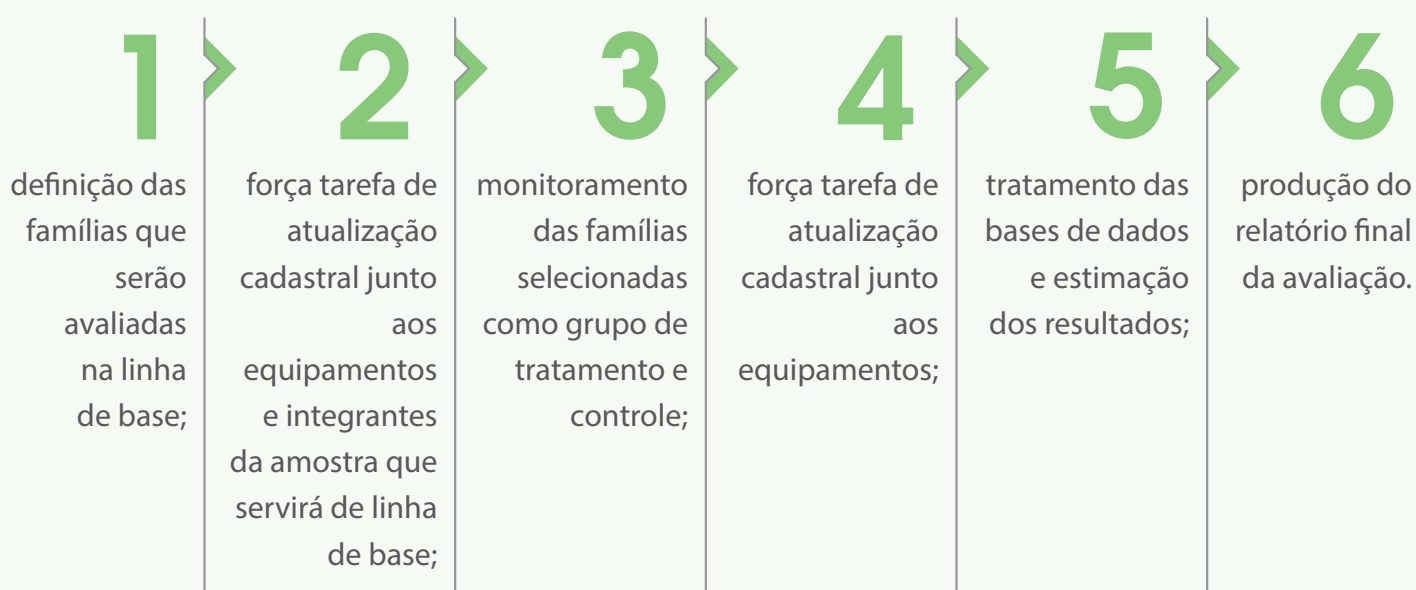
A segunda sugestão de variável de impacto é utilizar as variáveis disponíveis no Cadastro Único que possam ser associadas a uma situação de segurança ou insegurança alimentar. É possível, por exemplo, medir a proporção dos gastos com alimentação nas famílias que receberam o recurso do Bolsa Capixaba. Essa informação é coletada periodicamente pela rede de equipamentos socioassistenciais, identificando para cada família inscrita no Cadastro Único quanto este componente representa em relação ao total das despesas familiares. A partir dessa informação, é possível traçar um paralelo com a situação do Brasil com os dados coletados pela POF de 2017-2018. De acordo com o IBGE, em média, os domicílios brasileiros gastam em torno de R\$700,00 reais com alimentação, representando aproximadamente 12% do total de despesas monetárias e não monetárias nestes domicílios. Comparando com os dados do Cadastro Único, o grupo de famílias elegíveis ao Bolsa Capixaba gasta, em média, R\$240,00 com alimentação, o que representa mais da metade da despesa total dessas famílias.

Nesse contexto, um parâmetro importante ao transferir renda para a família é que ela consiga suprir suas necessidades básicas, pelo menos para alcançar a média observada na população brasileira no que tange a participação desse item na cesta de consumo familiar. Entende-se também que o recurso recebido pelo Bolsa Capixaba pode ser destinado a outras categorias de gasto e, portanto, suprir outras necessidades mais urgentes da família, como medicamentos, sendo necessário uma análise mais geral dos impactos nos componentes de gastos das famílias. Por esse motivo, sugere-se que se acompanhe, além da alimentação, as outras cinco categorias de despesas presentes no Cadastro Único, a saber: aluguel, energia, água e esgoto, transporte e medicamentos.

Sabendo dessas opções o gestor pode definir em qual medida o programa será avaliado. Caso a escolha seja o cálculo do índice de segurança alimentar, deverá se pensar em um esforço de campo para a coleta das informações. Caso decida utilizar-se das variáveis presentes no Cadastro Único, o esforço deve-se concentrar na melhora cadastral, garantido uma informação mais fidedigna possível. Para ajudar nessa tarefa, foram elencadas as etapas da avaliação de impacto que devem ser realizadas ao longo da avaliação. As etapas foram definidas de forma que possam ser aplicadas em ambas as possibilidades de coleta de dados.

A proposta envolve dois momentos: a construção de uma linha de base e posteriormente a medição do impacto do programa. Embora a linha de base não seja um pré-requisito, esse procedimento é uma forma de contornar vários problemas relacionados à captação dos efeitos causais em relação ao tempo, de modo, que se possa ter uma dimensão dinâmica das famílias do programa. A linha de base é por definição a medição da situação das famílias antes do recebimento do recurso do programa. A construção da linha de base possui a vantagem de poder ser adaptada para as duas metodologias descritas neste capítulo, fornecendo mais robustez às estimativas de impacto.

A premissa para a realização da avaliação é o interesse da gestão em captar, de maneira objetiva, os impactos do programa sobre a população com o objetivo de melhorá-lo. Isso envolve a coordenação de esforços de trabalho e financeiros internos à secretaria, bem como o acionamento da rede para a realização das tarefas inerentes ao processo avaliativo. Nesse sentido, assume-se que as definições das equipes responsáveis e do recurso disponível para a avaliação já estejam estabelecidas antes do início das etapas descritas a seguir.



Cada uma das etapas foi desmembrada em um cronograma adaptável à forma de coleta de dados. A parte azul é aplicável apenas no caso da realização de uma pesquisa de campo, enquanto as atividades em verde são comuns às duas formas de coleta de dados.

Cronograma sugerido de avaliação

Etapas	Meses																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Definição metodológica e amostral	X																
Preparação e treinamento	X																
Atualização cadastral		X	X	X	X	X											
Realização da 1ª pesquisa de campo*				X	X	X											
Monitoramento		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Preparação e treinamento										X							
Atualização cadastral											X	X	X	X	X		
Realização da 2ª pesquisa de campo*													X	X	X		
Tratamento das bases de dados																X	
Produção do relatório final																	X

Fonte: Pesquisa “Avaliação do Programa Bolsa Capixaba”

Esse cronograma sugerido fornece uma noção sobre qual é o horizonte de tempo necessário para execução dessa avaliação. Logicamente, o cronograma deve ser reavaliado em função das condições de execução da pesquisa, de modo que se busque o detalhamento necessário para o controle da qualidade das informações coletadas e analisadas.

Estudo de caso: aplicação do método de Diferenças em Diferenças com pareamento

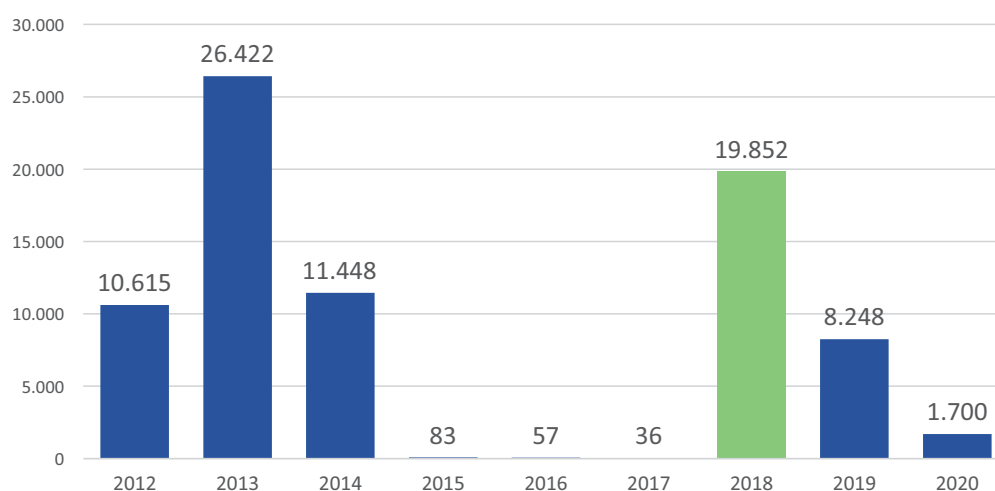
Levando em consideração a diversidade de informações disponíveis no Cadastro Único e nas folhas de pagamento do Bolsa Capixaba dos últimos 9 anos, foi possível realizar um exercício avaliativo do projeto utilizando a metodologia de Diferenças em Diferenças com pareamento, já descrita acima. Esse esforço não pretende ser a avaliação definitiva do Bolsa Capixaba, mas um indicativo de quais elementos são mais importantes para a linha de investigação, dada as limitações do banco de dados do Cadastro Único para a definição da variável de impacto, escolhida como uma aproximação da situação de segurança alimentar e nutricional.

A seguir, reporta-se as principais conclusões encontradas na aplicação do modelo, apresentando a trajetória empírica utilizada no estudo, desde a definição de quais famílias comporiam os grupos de tratamento e controle, até quais testes de robustez foram escolhidos para corroborar os resultados.

A definição dos grupos de tratamento e controle

Para a definição dos grupos de tratamento e controle é importante verificar quando cada família teve seu primeiro contato com o Bolsa Capixaba. O Gráfico abaixo demonstra a quantidade de famílias que passaram a ser beneficiárias do Bolsa Capixaba em cada ano, desde sua criação.

Número de famílias ingressantes no Bolsa Capixaba por ano



Fonte: Caixa Econômica Federal – Folhas de pagamento do Bolsa Capixaba – 2012 a 2020

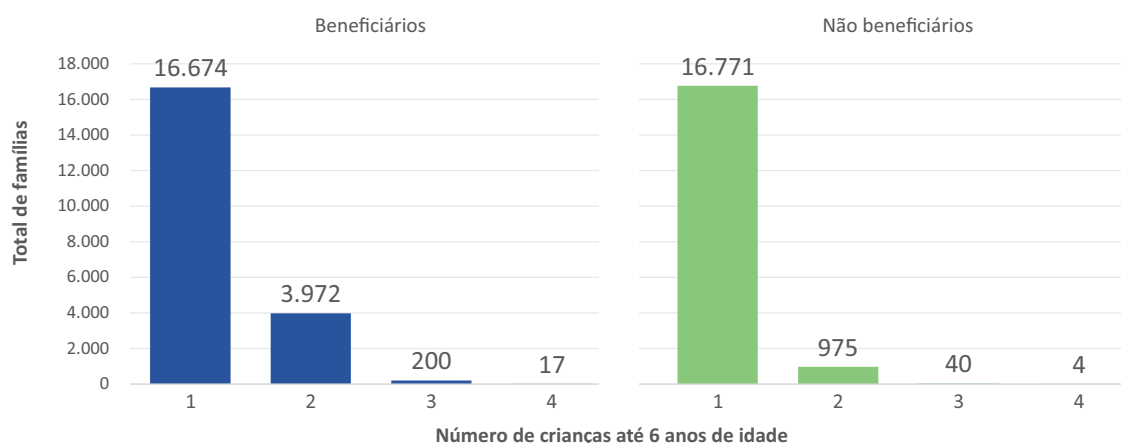
O Gráfico demonstra que existem períodos com picos de entrada na política, concentrando o número de famílias novas em anos específicos, explicado principalmente pelos ciclos políticos e de orçamento destinado ao programa. O maior volume de famílias que ingressaram no programa foi nos primeiros três anos (2012 a 2014), sendo em 2013 o maior número de famílias ingressantes no Bolsa Capixaba. Após três anos de baixa taxa de ingresso de novas famílias, em 2018 houve um novo ciclo de inserção no programa com mais de 19 mil famílias. A maior janela de inclusão de famílias ocorreu em 2018, esse foi um bom período para a formação dos grupos de tratamento e controle, dado que as famílias beneficiárias tiveram contato com o projeto, o fizeram nas mesmas configurações.

A análise, portanto, se concentrou nas famílias que ingressaram no programa em 2018, selecionando entre as quase 20 mil as famílias que ingressaram que puderam compor o grupo de tratamento para a avaliação. Entretanto, faltava a definição de qual seria o grupo de controle ideal para este caso.

Utilizando os dados do Cadastro Único com referência no mês de janeiro de 2018, foi possível distinguir as características das famílias que entraram ou não no programa. O primeiro procedimento foi identificar as famílias que atendiam os critérios de seleção naquele momento. Foram identificadas 38.653 famílias que possuíam ao menos um dependente com seis anos completos, possuíam renda familiar per capita abaixo de R\$109,00 e eram beneficiárias do Bolsa Família. Também foi feito o filtro de cadastros atualizados nos últimos 2 anos, acompanhando a orientação do Governo Federal em relação à utilização dos dados do Cadastro Único. Do total de famílias elegíveis, 12.699 famílias recebiam o Bolsa Capixaba em janeiro de 2018 e foram excluídas da amostra de tratamento. Até dezembro de 2018, foram incluídas mais de 22 mil famílias, sendo que quase a totalidade teriam o primeiro contato com o Bolsa Capixaba. Mesmo após a inclusão dessas famílias, 17.790 famílias não foram atendidas pela política por conta de restrições orçamentárias. Essa situação de excesso de demanda é propícia para a seleção do grupo de controle, mas este exercício é condicionado às características dessas famílias.

Entende-se que quanto maior o número de crianças, maior o grau de vulnerabilidade da família, portanto, a comparação de famílias com número de crianças diferentes pode enviesar os resultados. Ao analisarmos o gráfico abaixo é possível observar que a maior parte das famílias beneficiárias e não beneficiárias possui uma criança na faixa etária do programa na família. Adicionalmente, ambos os grupos possuem um número similar de famílias, sendo 16.674 famílias no grupo de beneficiários e 16.771 no grupo de não beneficiários.

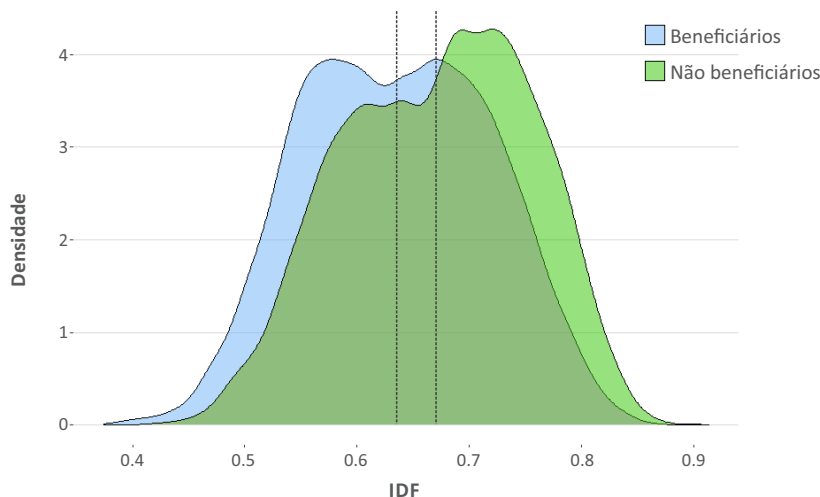
Distribuição de famílias elegíveis ao Bolsa Capixaba em janeiro de 2018 segundo número de crianças com 6 anos completos de idade e grupo de beneficiários e não beneficiários



Fonte: Cadastro Único – Ministério da Cidadania

O segundo passo é testar se, de fato, as famílias selecionadas para o Bolsa Capixaba são mais vulneráveis que aquelas que não foram. Ao filtrar as famílias com apenas uma criança, foi possível verificar o quão estas famílias se assemelham em relação ao IDF. Os histogramas de densidade abaixo apresentam esse exercício de forma gráfica.

Distribuição do IDF entre as famílias beneficiárias e não beneficiárias do Bolsa Capixaba – Famílias com uma criança com 6 anos completos



Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

À primeira vista, a distribuição do IDF entre os grupos é diferente, cujas médias no gráfico são representadas pelas linhas tracejadas. Enquanto o grupo de famílias beneficiárias registrou a média do IDF de 0,635, no grupo de famílias não beneficiárias o índice foi de 0,671, diferença que é estatisticamente significativa a um nível de significância de 5%, de acordo com o teste de médias de t de Student. Isso significa dizer que, em média, as famílias beneficiárias são mais vulneráveis do que as não beneficiárias, de modo que, os grupos não são completamente comparáveis.

Para resolver esse viés, pode-se aplicar o método de pareamento para selecionar famílias semelhantes no período anterior ao recebimento da política. A aplicação do modelo levou em consideração duas variáveis para a realização do pareamento: i) valor da renda média familiar e ii) o IDF. Como o IDF é um índice composto que congrega diversas dimensões da família, ele se torna uma boa alternativa para comparação dos níveis de vulnerabilidade em que determinada família se encontra.

Os resultados da seleção amostral mostraram que para a composição dos grupos, o modelo precisou “descartar” quase 6 mil famílias da amostra, as quais as condições fossem muito diferentes em termos de renda e IDF. Houve uma melhora considerável na seleção das famílias entre os grupos, melhorando em quase 98% no caso da variável de renda média e mais de 90% no caso do IDF. Com isso a amostra ficou com 5.327 famílias no grupo de tratamento e controle, totalizando uma amostra de 10.654 famílias.

Estimando o impacto do programa

A partir da definição dos grupos a partir dos cadastros de janeiro de 2018, foi possível comparar a situação das famílias em dois momentos distintos e completar a primeira proposta metodológica de avaliação, com a estimação do modelo de DD. A base de dados utilizada para a comparação temporal foi o Cadastro Único com a data de referência de agosto de 2019, da forma que foram inseridas pelas equipes dos equipamentos.

Especificamente em relação às variáveis de interesse, as especificações econométricas realizadas utilizaram como variável dependente a participação das despesas com alimentação no total da despesa familiar, uma vez que esta é a variável do Cadastro Único que mais se aproxima do contexto de Segurança Alimentar e Nutricional. A hipótese por trás dessa escolha é de que a transferência de renda promovida pelo Bolsa Capixaba contribuiria para uma distribuição mais equânime dos gastos da família. Essa formulação inicial é um primeiro passo para uma análise mais ampla da política, que poderá ser realizada posteriormente, envolvendo os demais atores da política.

Para a verificação completa, a estimação deve levar em conta simultaneamente a passagem do tempo e participação no programa. A equação econométrica estimada foi a seguinte:

$$Part.Alimentação = \beta_0 + \beta_1 dBC_i + \beta_2 dT_t + \beta_3 (dBC_i * dT_t) + u_{it}$$

Onde DBC_i é a variável binária que identifica as famílias que participaram do Bolsa Capixaba, dT_t é a variável que identifica os dois momentos temporais e, por fim, a multiplicação $DBC_i * dT_t$ é a interação que representa o estimador de DD que busca captar o impacto do programa. Por fim, u_{it} representa os efeitos não observáveis para os indivíduos i no tempo t e β_0 o intercepto da equação. A segunda especificação utiliza como controle o IDF calculado para cada família em ambos os momentos do tempo.

$$Part.Alimentação = \beta_0 + \beta_1 DBC_i + \beta_2 dT_t + \beta_3 (DBC_i * dT_t) + \beta_4 IDF_{it} + u_{it} + \varepsilon_{it}$$

Para garantir a robustez das estimativas, também foi estimado dois modelos em dados de painel com efeitos fixos e aleatórios. De forma resumida, estes modelos representam uma solução para o tratamento de efeitos não observáveis. Os efeitos não observáveis podem ser considerados como características que condicionam o comportamento dos indivíduos, mas que não são mensuráveis objetivamente, como por exemplo, cultura local, espírito de equipe, sorte ou força de vontade. A diferença entre os métodos de estimação é a forma como essas características são tratadas. No caso do modelo de efeitos fixos, assume-se que estas características são diferentes para cada família na amostra, mas que não variam ao longo do tempo, de modo que o intercepto estimado é diferente para cada observação. Esse método de estimação é conhecido como “*within*” e, por eliminar as características constantes ao longo do tempo, não apresenta informações sobre as estimativas da constante da equação, nem os parâmetros relacionados à *dummy* que identifica a participação ou não no Bolsa Capixaba, uma vez que estas características não mudam ao longo do tempo.

Já no modelo de efeitos aleatórios as características individuais são consideradas com uma variável aleatória. Em outras palavras, a distribuição dessas características entre as famílias é determinada pelo acaso e, portanto, isso não interferiria nos resultados estimados. Os resultados das estimações realizadas estão dispostos na tabela abaixo para cada uma das especificações citadas acima⁵.

A análise desta tabela acompanha o modelo lógico do programa e consequentemente, qual polaridade se deseja para a variável de interesse. A atenção é concentrada na magnitude do valor dos parâmetros estimados, se é positivo ou negativo e sua significância estatística, apresentada por meio dos asteriscos ao lado dos valores dos parâmetros.

⁵ Foi realizado o teste de Hausman para definição de qual modelo de dados em painel seria o mais adequado. O resultado do teste apontou para a escolha do modelo de efeitos fixos, com nível de significância de 1%. Apesar disso, optou-se por apresentar os resultados estimados pelo modelo de efeitos aleatórios para servir de base de comparação.

Resultado das estimações do modelo de detecção do impacto do Bolsa Capixaba

Variável dependente: Part. % dos gastos com alimentação no total da despesa familiar				
Variáveis	Dados empilhados (1)	Dados empilhados com controle (2)	Modelo em painel com efeitos fixos (3)	Modelo em painel com efeitos aleatórios (4)
Constante	0,5235 ***	0,5126 ***	-	0,4898 ***
Dummy Bolsa Capixaba	0,0253 ***	0,0254 ***	-	0,0267 ***
Dummy Tempo	-0,0026	-0,0031	-0,0065 *	-0,0039
Estimador DD (impacto)	-0,0112 *	-0,0108	-0,0100 *	-0,0110 **
IDF	-	0,0167	0,1474 ***	0,0510 **

Fonte: Pesquisa "Avaliação do Programa Bolsa Capixaba"

Obs: Os termos (*), (**) e (***) denotam significância estatística das médias e das distribuições aos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

Espera-se que a participação no programa reduza a participação dos gastos com alimentação de forma a alcançar a média nacional. O sinal do parâmetro é negativo em todas as especificações apresentadas, o que significa que o Bolsa Capixaba gera um impacto na direção esperada em relação ao objetivo do programa. A magnitude do parâmetro também é homogênea entre os modelos estimados, apontando para uma redução em torno de 1 ponto percentual na variável dependente, significância estatística a pelo menos 10% em 3 das 4 equações estimadas.

Embora o impacto seja estatisticamente significativo deve-se analisar este indicativo com cautela, tanto em relação à magnitude do impacto quanto a limitação da variável utilizada para mensurá-lo. Esse olhar crítico se faz necessário, uma vez que a redução dos gastos com alimentação em 1 (um) ponto percentual não é suficiente para reduzir o patamar geral das despesas com alimentação na família. Algumas hipóteses podem ser levantadas em relação a isso: i) o recurso transferido pelo Bolsa Capixaba não é suficiente para garantir uma redução substancial relativa dos gastos com alimentação para as famílias beneficiárias e ii) as informações declaradas no Cadastro Único possuem vieses de preenchimento, dado que as atualizações são voluntárias em relação às necessidades da família, algo que só poderá ser verificado em pesquisa de campo. Esse exercício indica também a necessidade da melhoria do programa de modo a ser mais abrangente e que de fato, atue na melhoria das condições de vida da população atendida.

Considerações finais

É notório que o contexto em que vivemos inspira cuidados, especialmente com as famílias mais pobres, sendo o segmento mais vulnerável aos efeitos da pandemia. O Estado deve exercer seu papel de colchão social para este grupo mais vulnerável e, para isso, deve-se ponderar qual tamanho do esforço, tanto em termos de orçamento, quanto em termos de pessoal, é possível empreender nessa tarefa.

As atividades de monitoramento e acompanhamento constante são imprescindíveis para que os impactos esperados sejam alcançados e de fato, melhorem a qualidade de vida dessas famílias. Ressalta-se que a redução da pobreza é um problema complexo e que apenas a política de transferência de renda não dá conta de todas as suas dimensões, sejam elas relacionadas às causas ou às consequências desse fenômeno. É necessário uma ação intersetorial que ampare os diversos aspectos da família para além da renda, fatores que são muitas vezes negligenciados.

O estudo de caso de avaliação apontou que o Bolsa Capixaba melhora a situação da família em relação à Segurança Alimentar e Nutricional, embora o resultado não seja de magnitude suficiente para alterar o padrão de gastos da família. Uma questão que se pode levantar acerca disso é o próprio valor do benefício e sua importância para as famílias beneficiárias. Espera-se que benefícios maiores possam produzir impactos de magnitude maior no modo de vida das famílias, fornecendo melhores condições de vida.

Para finalizar, o resultado apresentado neste documento é fruto do relatório final da pesquisa (<http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/6169-avaliacao-do-projeto-bolsa-capixaba>), cujo produto envolve diversas entregas intermediárias e detalhadas sobre os elementos do modelo lógico pensado para o Bolsa Capixaba.

Referências

BARROS; CARVALHO; M. ; FRANCO, S. O índice de desenvolvimento da família (IDF). **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Texto para discussão n. 986, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1** / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2019. Disponível em:
<https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, mai./jun., 2008.



Instituto Jones
dos Santos Neves



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO

Secretaria de Economia
e Planejamento

Secretaria de Trabalho, Assistência
e Desenvolvimento Social

