

Universidade de Brasília

Instituto de Psicologia

Pós-Graduação em Ciências do Comportamento

**COMPORTAMENTO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UMA PERSPECTIVA ANALÍTICO-COMPORTAMENTAL
DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE
EDUCAÇÃO E DE SAÚDE**

Virgínia Maria Dalfior Fava

Brasília, DF

Dezembro de 2014

Universidade de Brasília

Instituto de Psicologia

Pós-Graduação em Ciências do Comportamento

**COMPORTAMENTO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UMA PERSPECTIVA ANALÍTICO-COMPORTAMENTAL
DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE
EDUCAÇÃO E DE SAÚDE**

Virgínia Maria Dalfior Fava

Tese apresentada ao Departamento de Processos Psicológicos Básicos do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências do Comportamento.

Orientadora: Professora Dra. Laércia Abreu Vasconcelos

Brasília, DF

Dezembro de 2014

Banca Examinadora

Prof. Dra. Laércia Abreu Vasconcelos – Presidente
Universidade de Brasília

Prof. Dr. João Claudio Todorov – Membro interno
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto – Membro interno
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Josemberg Moura de Andrade – Membro externo
Universidade Federal da Paraíba

Prof. Dr. Márcio Borges Moreira – Membro externo
Centro Universitário de Brasília

Prof. Dr. Domingos Sávio Coelho – Suplente
Universidade de Brasília

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, pela dedicação e apoio aos meus estudos desde os meus primeiros anos de vida e nessa etapa tão importante para minha vida profissional. Agradeço também aos meus irmãos e aos meus sobrinhos pelo companheirismo e pelo carinho em todos os momentos.

Agradeço ao meu noivo, Trajano Quinhões, pelos momentos de discussão e trocas de experiências sobre políticas públicas e sociais, pelas dicas e sugestões para a minha tese, e principalmente pelo amor, atenção e paciência em todas as horas. Agradeço também à minha enteada, Ana Carolina, que me fez sentir mais responsável pela vida.

Agradeço à minha orientadora, professora Laércia Vasconcelos, pelas contribuições teóricas valiosas e pela revisão atenta de inúmeras versões da tese.

Agradeço aos professores João Claudio Todorov e Marcelo Benvenuti, que me incentivaram a persistir no meu tema de pesquisa.

Agradeço aos colegas de doutorado, Fábio Baia e Dyego Costa, que me ajudaram a entender os conceitos de macrocontingência e metacontingência, logo que me interessei pela aplicação da Análise do Comportamento a sociedade e cultura, e pelo apoio na elaboração do projeto.

Agradeço aos colegas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Fernanda de Paula, Luiz Alexandre Paixão e Flávio Cireno, que me apoiaram para conseguir as bases de dados do Cadastro Único, do Benefício e das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, e à Analucia Faggion, que me forneceu informações detalhadas sobre o processo de acompanhamento das condicionalidades do programa.

Agradeço à Clara Cantal e à Camila Akemi, que tanto me auxiliaram na utilização dos métodos estatísticos.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos, que fizeram parte da minha vida durante esses cinco anos e que me trouxeram tantas alegrias em meio às minhas ansiedades.

Resumo

A partir da perspectiva Analítico-comportamental, esta tese identifica as metacontingências estabelecidas a partir da legislação do Programa Bolsa Família voltadas para o cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde pelas famílias beneficiárias, e verifica as variáveis relacionadas ao programa, aos serviços de educação e às características das famílias beneficiárias que estão associadas ao cumprimento das condicionalidades de educação. O Programa Bolsa Família é analisado como uma intervenção em uma prática cultural ineficiente. Essa prática cultural é constituída por contingências entrelaçadas que prejudicam a frequência escolar e o estado nutricional de crianças pobres e extremamente pobres, e que resultam em adultos despreparados para o mercado de trabalho, perpetuando o ciclo da pobreza entre gerações. A análise da legislação do Programa Bolsa Família permitiu o destaque de dois tipos de metacontingências: 1) um voltado para a mudança comportamental dos membros das famílias beneficiárias, com o objetivo de alcançar produtos agregados relativos à melhoria da situação de saúde, ao aumento da escolaridade e aumento da renda dos membros dessas famílias; e 2) e o outro voltado para a organização da gestão das condicionalidades de educação e de saúde, a partir do encadeamento de comportamentos de servidores públicos dos três níveis governamentais – municipal, estadual e federal. A partir do método estatístico de análise de regressão multinível, verificou-se que a qualidade da gestão do programa nos municípios e o nível de escolaridade do responsável familiar afetam positivamente o cumprimento das condicionalidades de educação. Observou-se também que os efeitos de a família residir na área rural, pertencer a uma comunidade tradicional ou ter algum membro com deficiência variam entre os municípios, o que indica formas diferentes de as prefeituras lidarem com essas questões. Não foi possível verificar o efeito da qualidade dos serviços de educação devido a dificuldades na interpretação dessa variável. Por fim, esta tese é um exemplo de pesquisa que combina diferentes métodos – análise funcional e análise de regressão multinível – para o estudo de um mesmo objeto – o Programa Bolsa Família. Isso contribuiu para minimizar as limitações inerentes a cada um deles e permitiu uma compreensão mais ampla das condicionalidades desse programa.

Palavras-chave: Análise do Comportamento, avaliação de políticas públicas, metacontingência, análise de regressão multinível, condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Abstract

Based on the Behavioral Analysis Theory, this study identifies the metacontingencies established by the Bolsa Família Program legislation related to the fulfilling of education and health conditionalities by beneficiary families, and also evaluates the impact of the program, educational services and the characteristics of the families in the achievement of education conditionalities. The Bolsa Família Program is presented as an intervention in an inefficient cultural practice. This cultural practice is constituted by interlocked contingencies that affect school attendance and nutritional status of the poor and extremely poor children, and results in unskilled adults for the labor market, extending the poverty cycle across generations. The analysis of the Bolsa Família Program legislation resulted in the identification of two kinds of metacontingencies: 1) one focused on behavioral change of members of the beneficiary families, in order to achieve aggregate products related to improving the health conditions, increasing educational level and raising the incomes of family members; and 2) other focused on the organization of the education and health conditionalities management, through the behavior chain of civil servants from the three levels of government - municipal, state and federal. Using the multilevel regression analysis statistical method, it was found that the quality of program management in the municipalities and the educational degree of the head of the family affect positively the achievement of education conditionalities. It was also observed that the effects of living in rural areas, of belonging to a traditional community and of having a disabled member in the family vary among municipalities, indicating different forms of local governments deal with these issues in their territory. It was not possible to evaluate the effect of the quality of education services due to difficulties in the interpretation of this variable. Finally, this study is an example of research that combines different methods - functional analysis and multilevel regression analysis - focused on one object – the Bolsa Família Program. It helped to minimize the limitations inherent to each of them and allowed to a wider comprehension about the fulfillment of the program conditionalities.

Key-words: Behavior Analysis, public policy evaluation, metacontingency, multilevel regression analysis, conditionalities of Bolsa Família Program.

Lista de Figuras

<i>Figura 1.</i> Metacontingência das famílias pobres e extremamente pobres.	60
<i>Figura 2.</i> Metacontingências das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família..	68
<i>Figura 3.</i> Sequência dos comportamentos emitidos pelos servidores públicos responsáveis pela gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	83
<i>Figura 4.</i> Metacontingência da Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	86
<i>Figura 5.</i> Gráficos de distribuição dos resíduos do nível 2 do modelo final.	105

Lista de Tabelas

<i>Tabela 1.</i> Variáveis analisadas, sua descrição operacional, nível de análise e fonte	57
<i>Tabela 2.</i> Índices de assimetria e curtose antes e após as transformações	91
<i>Tabela 3.</i> Frequência absoluta e relativa das variáveis categóricas	92
<i>Tabela 4.</i> Média e desvio-padrão das variáveis contínuas	93
<i>Tabela 5.</i> Modelo vazio (M0), sem a inserção das variáveis explicativas	94
<i>Tabela 6.</i> Modelo 1 (M1), com a inserção das variáveis do nível familiar	96
<i>Tabela 7.</i> Modelo 2 (M2), com a inserção das variáveis do nível municipal.....	99
<i>Tabela 8.</i> Modelo 3 (M3), com a inserção dos efeitos randômicos das variáveis do nível familiar	102

Sumário

Introdução	1
Práticas Culturais e o Conceito de Metacontingência	2
Intervenções em práticas culturais.	8
Os Programas de Transferência de Renda Condicionada	14
Os Programas de Transferência de Renda do Brasil	24
O Programa Bolsa Família	27
As condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	33
Justificativa	39
Objetivos	42
Método	46
Estudo 1.....	46
Objetos de estudo.	46
Procedimento.....	48
Estudo 2.....	48
Participantes.	51
Instrumentos e procedimentos para análise de dados.....	52
Estudo 1 – Resultados e Discussão	59
Metacontingências das Famílias Beneficiárias.....	60
Contexto cultural.....	61
Comportamentos dos membros das famílias beneficiárias	63
Consequências culturais	64
Metacontingências da Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família	69
Contexto Cultural	70
Comportamentos dos servidores públicos responsáveis pela gestão das condicionalidades nos três níveis de governo	72
Consequências culturais	78
Estudo 2 – Resultados e Discussão	88
Análises exploratórias e verificação de pressupostos.....	88
Dados descritivos	92
Análise de regressão multinível	94
Verificação dos pressupostos da análise multinível	104
Discussão Geral.....	107
Referências	110

Vários pesquisadores da abordagem analítico-comportamental têm estudado o comportamento de grupos e a transmissão de práticas culturais entre gerações de indivíduos (Glenn, 1988, 2004; Houmanfar, Rodrigues & Ward, 2010; Lamal, 1991; Skinner, 1953; Todorov & Moreira, 2004). Ao investigar as variáveis que controlam as práticas culturais, é possível delinear estratégias de intervenção para modificar práticas ineficientes, que podem resultar, por exemplo, na redução drástica de recursos naturais não renováveis, na alta incidência de doenças passíveis de prevenção, ou na perpetuação do ciclo da pobreza entre gerações.

Essas pesquisas podem contribuir para o planejamento e para a avaliação de políticas públicas, se estas são analisadas como intervenções em práticas culturais. Um dos focos atuais dos analistas do comportamento é a política de assistência social, principalmente os programas de transferência de renda condicionada (c.f. Lamal, 1997), implantados em vários países da América Latina, do Caribe e da África (Handa & Davis, 2006; Lomelí, 2008; Schubert & Slater, 2006). Em geral, esses programas transferem dinheiro às famílias pobres, condicionado a investimentos em desenvolvimento do capital humano, os quais compreendem atenção à saúde, à nutrição e à educação de suas crianças. O objetivo desses programas é alterar o comportamento das famílias pobres, de forma a incentivar a prevenção da saúde e a frequência à escola, por meio da emissão e manutenção desses comportamentos condicionados à transferência do benefício monetário.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda condicionada implantado pelo Governo Federal Brasileiro, e os efeitos dessa política social no comportamento de membros das famílias beneficiárias, no que se refere ao acesso aos serviços na área de educação e de saúde.

Além de variáveis relacionadas a esse programa, serão analisadas contingências relativas à oferta dos serviços de educação e de saúde e a características das famílias beneficiárias.

Na introdução deste trabalho, serão abordadas as linhas teóricas que subsidiarão esta pesquisa. Na primeira seção, serão apresentados os conceitos teóricos utilizados pela Análise do Comportamento para o estudo de práticas culturais e de intervenções em práticas culturais, inclusive políticas públicas. Na segunda seção, os programas de transferência de renda condicionada serão descritos, assim como os argumentos teóricos que justificam e que questionam a sua implantação, e alguns resultados obtidos em diferentes países. Na terceira seção, será apresentado o histórico dos programas de renda condicionada no Brasil. E, na quarta seção, as regras do Programa Bolsa Família e as suas condicionalidades nas áreas de educação, de saúde e de assistência social serão descritas.

Práticas Culturais e o Conceito de Metacontingência

Práticas culturais envolvem a repetição de comportamentos operantes por muitos indivíduos no transcorrer do tempo e do espaço. Esses padrões comportamentais são adquiridos e mantidos por consequências produzidas por cada um deles, e suas similaridades são resultantes do ambiente comum em que estão inseridos (Glenn, 1988, 2004). Na década de 1950, Skinner (1953) já discutia o controle pela cultura, defendendo que os comportamentos comuns identificados em indivíduos de um mesmo grupo ocorrem em função de semelhanças em certos aspectos do ambiente social onde vivem.

Vários teóricos da abordagem analítico-comportamental (e.g., Malott & Glenn, 2006; Todorov & Moreira, 2004) defendem que as práticas culturais são constituídas

pelo entrelaçamento de contingências de reforçamento socialmente organizadas, o qual resulta em mudanças no ambiente, denominadas de produto agregado, produzindo uma consequência cultural que é comum para todos os indivíduos participantes dessa cultura. Para que haja a continuidade de uma cultura, é preciso que as contingências sociais sejam replicadas além dos indivíduos e de suas gerações (Glenn, 1988).

O produto agregado e a sua consequência cultural afetam a viabilidade da prática como um todo. Caso haja variações nas contingências entrelaçadas, essa prática pode resultar em um produto agregado, cuja consequência cultural aprimore a sua viabilidade e, portanto, a sua sobrevivência ao longo do tempo. Entretanto, uma prática cultural pode resultar em um produto agregado, cuja consequência cultural leve à desintegração de suas contingências entrelaçadas e, portanto, ao seu fim. Deste modo, a consequência cultural não contribui diretamente para a seleção do comportamento dos indivíduos, mas para a seleção do entrelaçamento das contingências, que constituem a prática cultural, e de seu produto agregado (Malott & Glenn, 2006). Essa relação funcional caracterizada pela seleção de uma prática cultural a partir da consequência por ela produzida é denominada de metacontingência (Todorov & Moreira, 2004).

O conceito de metacontingências, definido dessa forma, foi proposto pela primeira vez por Glenn em 1986, ao analisar as diferenças entre a comunidade descrita por Skinner em *Walden Two* e a sua própria cultura. Nesse artigo, a autora defende que esse conceito permite avançar na discussão sobre as diferenças entre a seleção do comportamento operante em indivíduos e a seleção de práticas culturais na sociedade. A autora conclui que a análise de práticas culturais não pode ser reduzida aos comportamentos individuais que as constituem porque elas produzem consequências que afetam a sobrevivência da própria cultura.

No decorrer dos anos, o conceito de metacontingências foi aprimorado, a partir de sua aplicação (e.g., mudanças organizacionais, em Glenn & Malott, 2004a) e a partir da realização de pesquisas experimentais (e.g., Alfaix-Melo, Souza & Baia, 2010; Costa, Nogueira & Vasconcelos, 2012; Vichi, Andery & Glenn, 2009). Na evolução do conceito, o papel do ambiente cultural foi enfatizado no processo de seleção cultural. As mudanças produzidas pela prática cultural no ambiente cultural constituem as consequências que fortalecem ou que enfraquecem as práticas culturais, ou seja, o ambiente cultural possui um papel selecionador dessas práticas (Glenn & Malagodi, 1991; Glenn & Malott, 2004b). Outro avanço na definição de metacontingência foi a mudança do foco na seleção somente das práticas culturais, ou do entrelaçamento das contingências, para a seleção do conjunto que inclui a prática cultural e o seu produto agregado, o que resultou na alteração da unidade de análise (Glenn, 2008; Hayes & Houmanfar, 2004; Malott & Glenn, 2006). Mais recentemente, Houmanfar, Rodrigues e Ward (2010) destacaram ainda o papel de outras variáveis que afetam a metacontingência, como o contexto cultural onde a prática está inserida, análogo aos estímulos antecedentes da contingência operante, e a posterior formulação de regras sobre a metacontingência, que contribui para a mediação social das consequências culturais.

A sobrevivência das práticas culturais nas sociedades mais antigas dependia de fatores diferentes daqueles que definem a sobrevivência das práticas culturais nas sociedades atuais. Glenn (1988), ao analisar a evolução das culturas, mostra que variações em práticas culturais ocorrem porque elas são constituídas por comportamentos de gerações sucessivas de indivíduos que vivem em ambientes ligeiramente diferentes das gerações anteriores. Nas culturas mais antigas, em que a prática envolvia apenas um pequeno número de contingências entrelaçadas, a

consequência cultural da prática se confundia com o reforço das contingências individuais. Para a obtenção de comida, por exemplo, todos os membros de uma comunidade deveriam estar envolvidos diretamente, seja na caça seja no preparo da carne. Nesse contexto, a comida tinha função de reforço incondicional¹ para os comportamentos individuais e de consequência cultural para as contingências entrelaçadas, resultando na seleção ou não da prática cultural. Nas culturas atuais mais complexas, por envolverem maior número de contingências entrelaçadas e maior número de indivíduos, e mais especializadas, por haver uma divisão de papéis e de tarefas mais bem estabelecida, há uma dissociação entre o reforço das contingências individuais e a consequência cultural resultante das práticas culturais. Para a obtenção de comida em culturas complexas, um indivíduo precisa trabalhar, por exemplo, como empregado em uma fábrica de carros ou por meio da prestação de serviços a outras pessoas, para receber um salário, com o qual pagará pela comida produzida por outro indivíduo. Nessa nova configuração, os comportamentos individuais integrantes das contingências entrelaçadas não produzem diretamente o reforço incondicional – a comida – e precisam ser mantidos por meio de reforçamento social ou por meio de reforços generalizados estabelecidos socialmente, como o dinheiro. E as consequências culturais dessas práticas culturais podem ou não contribuir para a sua sobrevivência.

No contexto das culturas complexas, em que os efeitos dos produtos agregados de práticas culturais se distanciam das contingências individuais, o comportamento verbal e o controle por regras tornam-se imprescindíveis para que os indivíduos entrem em contato com as consequências culturais. Entretanto, embora os produtos agregados e as consequências culturais de uma prática específica possam ser descritos no formato de

¹ Ambos os termos *incondicional* e *incondicionado* têm sido utilizados na literatura da Análise do Comportamento em referência a relações comportamentais não aprendidas, embora o primeiro seja uma alternativa geralmente preferida (Catania, 1998). Neste trabalho, será utilizado o termo *incondicional* nesses casos, para evitar confusões com as expressões *programa de transferência de renda incondicionada* ou *programa de transferência de renda condicionada*.

regras, a maioria dos indivíduos integrantes das contingências entrelaçadas nunca entra em contato com essas regras. Uma vez evidenciada os resultados de uma determinada prática cultural, os comportamentos individuais podem ser alterados em função do seguimento das regras que descrevem as relações entre o comportamento dos participantes e os seus produtos (Glenn, 1991).

A relevância do comportamento verbal está em sua capacidade de evocar a emissão de um comportamento, mesmo que não haja uma consequência evidente, e de reforçar socialmente e de forma imediata um comportamento emitido (Andery, Micheletto & Sérgio, 2005). A consequência do comportamento de frequentar uma universidade, por exemplo, é atrasada – os cursos duram em média de quatro a cinco anos – e apenas provável – o título do ensino superior não garante um emprego com um bom salário. Os principais fatores que controlam a emissão desse comportamento são as regras, que descrevem as consequências atrasadas e prováveis relativas ao comportamento de frequentar a universidade, e a organização de contingências imediatas por meio de notas, mediadas verbalmente. Entretanto, Glenn (1989) aponta que o comportamento verbal pode acarretar efeitos nocivos à cultura, ao manter comportamentos que constituem práticas de baixo valor cultural. É o que acontece quando comportamentos que podem resultar em consequências culturais danosas são mantidos por reforçamento social, como o dirigir em alta velocidade é às vezes reforçado entre os jovens.

A evolução das culturas contribui ainda de outra forma para perpetuação de práticas culturais ineficientes. Nas condições ambientais em que viviam as sociedades antigas – escassez de comida, doenças fatais, ameaças de predadores e de outras sociedades – mesmo pequenas variações em práticas culturais poderiam levar à sobrevivência ou à morte de todos os indivíduos. Com os avanços tecnológicos e a

relativa paz mundial, a maioria das culturas não está sob ameaças diretas, o que permite que certas práticas, embora ineficientes, não estejam sob risco de extinção (Houmanfar, Rodrigues & Ward, 2010).

Um exemplo é dado por Glenn (1988), a partir de práticas educacionais que produzem leitores, considerando que o comportamento de leitura seja crítico na seleção e reprodução das práticas que compõem uma determinada cultura. A autora enfatiza que melhores práticas educacionais – aquelas que produzem maior quantidade de leitores – podem perder espaço para piores práticas educacionais por um longo tempo em uma cultura complexa, se as contingências individuais reforçarem o comportamento dos indivíduos envolvidos nas práticas menos produtivas. Um declínio gradual no número de leitores deverá ocorrer. Se os indivíduos envolvidos com essa prática forem capazes de identificar esse declínio e as práticas responsáveis por esse declínio, poderão então intervir efetivamente na mudança das contingências comportamentais que compõem esse entrelaçamento e alterar a prática cultural a fim de que produza um maior número de leitores.

A ineficiência de algumas práticas culturais, resultante da evolução das culturas, apoiou o surgimento de novas demandas por um planejamento central para a sobrevivência das culturas. Atualmente, as próprias contingências entrelaçadas continuam a ser selecionadas por um ambiente que requer essa centralização, a qual exige governos burocratas. O surgimento dos governos, enquanto agências controladoras e entidades de planejamento das sociedades, tornou mais provável a manutenção de práticas culturais mais eficientes e a mudança de práticas culturais ineficientes. Por meio do monitoramento dos produtos agregados produzidos pelas práticas de uma cultura, é possível identificar práticas menos produtivas e intervir

efetivamente nas contingências entrelaçadas, de modo a resultar em práticas mais produtivas (Glenn, 1988).

As intervenções em práticas culturais, por meio da criação de uma legislação ou da implantação de políticas públicas, buscam sanar as ineficiências culturais. A partir da evolução das culturas, existem práticas em que as contingências reforçam os comportamentos individuais ao produzir consequências benéficas e imediatas para os indivíduos, mesmo que o entrelaçamento dessas contingências produza produtos agregados incompatíveis, como a utilização de transporte individual, que é rápido e cômodo para os indivíduos, cujo produto agregado é o aumento da poluição do ar (Glenn, 2004). Existem também práticas cujas consequências individuais são vantajosas para algumas pessoas e desvantajosas para outras, como na relação pautada pelo trabalho análogo à escravidão.

Portanto, algumas ações do governo têm o objetivo de alterar os comportamentos de pessoas envolvidas em práticas culturais nocivas ou pouco produtivas, e algumas dessas ações podem ser consideradas intervenções culturais. As intervenções em práticas culturais serão analisadas de forma mais detalhada a seguir.

Intervenções em práticas culturais.

O conceito de metacontingências permite a análise de práticas culturais, a partir da abordagem analítico-comportamental, de modo a identificar as variáveis de controle dos comportamentos individuais e do entrelaçamento das contingências operantes que compõem essas práticas e os seus produtos agregados. Ao identificar essas variáveis de controle, é possível planejar intervenções em práticas culturais ineficientes, de modo a torná-las mais eficientes.

As intervenções em práticas culturais devem ter como foco as contingências entrelaçadas que resultam em um produto agregado ineficiente, que são selecionadas pela consequência no ambiente cultural (Malott & Glenn, 2006). De acordo com Guerin (1994), para mudar o comportamento de indivíduos, é necessário definir os comportamentos relevantes, identificar os contextos onde eles ocorrem, buscar as consequências que fortalecem e mantêm esses comportamentos nesses contextos e, finalmente, alterar os contextos e as consequências de modo a mudar o comportamento. Biglan e Hayes (1996) defendem que essas variáveis devem compor um modelo que busca o desenvolvimento de um sistema organizado baseado em conceitos que permitem a predição e o controle do comportamento com precisão, alcance e profundidade. Precisão refere-se à utilização de um número limitado de variáveis relevantes para a explicação do fenômeno estudado; alcance refere-se a vários fenômenos que poderiam ser explicados por meio dessas variáveis; e profundidade refere-se a variáveis do nível comportamental que poderiam ser explicadas por variáveis do nível cultural. Ambos os estudos apontam, portanto, para a importância da identificação de variáveis que controlam o comportamento, para que a intervenção seja direcionada a tais variáveis.

Para que intervenções em contingências operantes sejam efetivas na mudança de práticas culturais, é preciso atingir o comportamento de um grande número de indivíduos, geralmente com topografias distintas, a partir da alteração de contingências individuais. Estas, por sua vez, não apresentam necessariamente dependência funcional e que podem ser totalmente diferentes umas das outras, de modo a modificar o produto agregado resultante (Malott & Glenn, 2006). Por exemplo, o aumento da poluição do ar é consequência do aumento do número de indivíduos que se deslocam em transportes individuais, ao invés de utilizar transportes coletivos, associado ao aumento da

quantidade de gases poluentes lançados ao ambiente por indústrias e fábricas. Os dois padrões comportamentais são controlados por contingências distintas que contribuem para um mesmo produto agregado, o nível de poluição do ar. Essa prática cultural envolve comportamentos de diferentes topografias controlados por consequências operantes diversas, e resultam em um produto agregado comum (Glenn, 2004). Para alterar o produto agregado nocivo, a alta poluição do ar, é preciso implementar intervenções diferentes para cada topografia de comportamento, uma com foco nos motoristas que priorizam o transporte individual e outra com foco nos donos de indústrias e fábricas. A relação entre esse tipo de prática cultural, constituída por contingências que não estão necessariamente entrelaçadas, e o seu produto agregado é denominada de macrocontingência. Nessa relação, o produto agregado não tem função de consequência que mantém os comportamentos individuais (Malott & Glenn, 2006).

Considerando que, nas culturas complexas, a consequência cultural é mediada socialmente pelo comportamento verbal, outra forma de intervenção para a mudança dessas práticas é alterar a própria comunidade verbal (Guerin, 1994). Uma comunidade verbal pode ser alterada a partir de mudanças nas práticas de organizações formais e informais que influenciam o comportamento dos indivíduos dessa comunidade (Biglan, 2003). Por meio da seleção de práticas em instituições sociais, como escolas, postos de saúde e empresas – públicas ou privadas, na família e em toda a comunidade, essas organizações passarão a fornecer uma maior densidade de estímulos antecedentes e de consequências para comportamentos apropriados (Hovell et al., 1994).

Malagodi e Jackson (1989) defendem que as intervenções em práticas culturais são mais fáceis de ocorrer com a utilização de reforço positivo como consequência para mudanças em contingências entrelaçadas infraestruturais, aquelas que são críticas para a sobrevivência física de seus indivíduos. As práticas infraestruturais são particularmente

importantes porque, para garantir a sobrevivência da cultura, é preciso manter a sustentabilidade de sua população, a partir da manutenção de uma taxa de natalidade que permita a substituição dos indivíduos que se tornem incapazes ou que faleçam e a partir de ações de prevenção de doenças e promoção da saúde de todos os indivíduos (Mawhinney, 1995). Um exemplo de intervenção com reforço positivo é cobrar taxas de energia elétrica menores daquelas famílias que consomem menos esse produto. As taxas reduzidas, nesse caso, funcionariam como reforço positivo para comportamentos de baixo consumo de energia elétrica, e aumentariam a frequência desses comportamentos. Contudo, a maioria das intervenções governamentais tem utilizado reforço negativo ou punição para manter contingências entrelaçadas e reduzir a frequência de comportamentos desviantes (Malagodi & Jackson, 1989). Exemplos de intervenções com punição são as multas de trânsito, voltadas a vários comportamentos de motoristas, como dirigir sem o cinto de segurança, seguir adiante quando o semáforo está vermelho, e estacionar em local proibido. As multas funcionariam como punição para as infrações de trânsito, e reduziriam a frequência desses comportamentos.

Independente do formato da intervenção nas contingências operantes entrelaçadas, é preciso considerar o efeito do produto agregado resultante no ambiente em que a prática cultural está inserida, pois as mudanças produzidas nesse ambiente resultarão nas consequências que selecionarão ou não o conjunto formado pela nova prática cultural e o seu produto agregado. Caso as mudanças no ambiente cultural selecionador não retroajam sobre a prática cultural de modo a reforçá-la, essa prática será mantida apenas enquanto a intervenção estiver implantada. Ao suspender a intervenção, a nova prática entrará em extinção, abrindo espaço para a formação de um entrelaçamento de contingências semelhante àquele anterior à intervenção (Glenn & Malott, 2004b). Portanto, é preciso analisar não apenas as contingências operantes que

compõem a prática cultural, mas também é preciso avaliar se o produto agregado afetará o ambiente selecionador de modo a promover a seleção cultural. Por exemplo, é possível realizar uma intervenção no entrelaçamento de contingências de modo a fortalecer o comportamento de jovens a cursar o ensino técnico de nível médio, que não prepara o aluno para o vestibular e conseqüentemente para o ingresso no ensino superior. Caso o ambiente cultural selecionador, nesse caso o mercado de trabalho, exija o título de graduação para a oferta de uma vaga de emprego, essa nova prática – cursar o ensino técnico – não será selecionada e não se manterá após a interrupção da intervenção.

Na década de 1960, Skinner (1961) propõe que o comportamento de planejar uma cultura e, portanto, de intervir em práticas culturais a fim de alterá-las, deve ser analisado como qualquer outro comportamento. O autor defende que uma cultura que questiona sobre os efeitos nocivos de suas práticas tem uma maior probabilidade de se engajar em práticas mais eficientes. Nessa mesma linha, Mawhinney (1995) recomenda a utilização de indicadores das práticas culturais, a partir de medidas do produto agregado e da consequência cultural dessa prática, como forma de monitorar os seus resultados e como forma de evocar comportamentos de planejamento da cultura, servindo, nesse segundo caso, de estímulos discriminativos para os comportamentos de intervenção. Sampaio e Andery (2010) destacam ainda que o comportamento dos indivíduos envolvidos nas contingências entrelaçadas de uma prática cultural não é controlado diretamente por esses resultados ou pelos indicadores formulados a partir desses resultados, o que evidencia a necessidade de implantação de intervenções nas contingências individuais caso se queira alterar a prática cultural.

A ênfase em medidas relacionadas ao produto agregado sugere uma mudança de foco do comportamento dos indivíduos para as alterações ambientais produzidas pelo

comportamento de um grupo. Ou seja, o sucesso ou a falha de uma prática passa a ser definida a partir de mudanças na população e não no indivíduo (Hovell, Wahlgren & Russos, 1997). Por exemplo, a discussão sobre a saúde na infância é pautada, na maioria das vezes, a partir da taxa de mortalidade na infância, indicador calculado como o número de óbitos de crianças menores de cinco anos de idade em um determinado período dividido pelo número de nascidos vivos nesse mesmo período. Esse indicador é o resultado, ou produto agregado resultante de várias contingências individuais entrelaçadas. A análise desse indicador ao longo dos anos sugere avanços ou retrocessos a respeito das práticas culturais relativas à saúde na infância em uma determinada localidade. Esse mesmo indicador pode se tornar um estímulo discriminativo ao evocar a realização de estudos mais detalhados sobre as causas de óbitos de crianças nessa faixa etária e a implantação de ações para melhorar a saúde na infância.

O monitoramento desses indicadores e o planejamento de ações para alterá-los esses indicadores em geral são realizados por instituições governamentais, educacionais, econômicas e de pesquisa. As intervenções comportamentais implementadas por essas instituições podem ser estudadas como tecnologias comportamentais para o controle do comportamento humano, que se distinguem pelas variáveis que são manipuladas por cada uma delas (Skinner, 1961). As ações a serem implantadas e a definição da direção da mudança dos indicadores dependerão de valores culturais, determinados socialmente, que são regras que descrevem as relações de contingência desejadas entre o comportamento dos indivíduos e suas consequências (Rakos, 2001).

Ao discutir o governo como uma agência controladora, Skinner (1953) defendeu que este pode alterar e manter o comportamento de grupos de pessoas – ou seja, práticas culturais – por meio do estabelecimento de leis e por meio de medidas coercitivas que garantam o cumprimento dessas leis. Além de leis e de medidas coercitivas, os governos

atuais utilizam também outras formas de políticas públicas na tentativa de promover mudanças comportamentais e culturais.

No Brasil, por exemplo, o Governo Federal desenvolve programas de prevenção a doenças e promoção da saúde, como o Programa Nacional de Controle do Tabagismo, implementado pelo Ministério da Saúde em parceria com o Instituto Nacional de Câncer. Esse programa inclui ações educativas para a disseminação das consequências do comportamento de fumar em longo prazo, por meio de campanhas de conscientização e de ações continuadas nas escolas e unidades de saúde². O Governo Federal Brasileiro criou também programas de transferência de renda condicionada, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil³ e o Programa Bolsa Família (Brasil, 2004a), ambos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que fornecem benefícios em dinheiro contingentes à emissão de comportamentos específicos. Os programas de transferência de renda condicionada serão apresentados de forma mais detalhada na próxima seção.

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada

Programas de transferência de renda condicionada constituem uma nova abordagem na política de assistência social e já foram implantados em vários países da América Latina, do Caribe e da África (Handa & Davis, 2006; Lomelí, 2008; Schubert & Slater, 2006). Em geral, esses programas transferem dinheiro, às famílias pobres, condicionado a investimentos em desenvolvimento do capital humano, os quais compreendem atenção à saúde, à nutrição e à educação de suas crianças. O pressuposto básico desses programas é que a pobreza é transmitida entre gerações, em função de: (1) condições domiciliares precárias de tratamento de água e esgoto, que propiciam a

²Para mais informações, acesse: <http://www.inca.gov.br/tabagismo>.

³Regulamentado pela Portaria MPAS nº 458, de 04 de outubro de 2001.

disseminação de doenças em crianças não imunizadas ou mal nutridas; e (2) demandas imediatas por renda, que induzem ao trabalho infantil e impedem a criança de frequentar a escola. O objetivo desses programas, portanto, é alterar o comportamento das famílias pobres, de forma a incentivar a prevenção de doenças e a frequência à escola, por meio da emissão e manutenção desses comportamentos condicionados à transferência do benefício monetário. Caso as famílias não cumpram as condicionalidades requeridas pelo programa, elas deixam de receber o benefício monetário.

O capital humano, nesse contexto, é entendido como o conjunto de investimentos destinados à formação educacional e profissional de uma população, que está diretamente relacionada ao nível de renda (Schultz, 1973). De acordo com Chapman (2006), os programas de transferência de renda incentivam o acúmulo de capital humano porque permitem que famílias extremamente pobres supram necessidades básicas e imediatas, entre elas, a de uma alimentação adequada, contribuindo para melhorar o estado nutricional de seus membros. Crianças que apresentam um bom estado nutricional geralmente possuem boas condições de saúde e baixa probabilidade de adoecer, o que é importante para o seu desenvolvimento cognitivo e para sua aprendizagem na escola.

Para garantir que as crianças de famílias pobres se tornem indivíduos bem nutridos e saudáveis, com alto nível de escolaridade, resultando em um acúmulo de capital humano em longo prazo, os programas de transferência de renda condicionada estabelecem que as famílias cumpram condicionalidades exigidas nas áreas de saúde e de educação. O pressuposto básico é de que crianças saudáveis e escolarizadas terão uma maior probabilidade de se tornarem adultos mais bem preparados para a inserção no mercado de trabalho e para a obtenção de melhores salários, rompendo assim com a transmissão da pobreza entre gerações (Ravallion, 2003). Esse pressuposto é baseado

em pesquisas que mostram que o nível educacional e econômico dos pais tem efeitos intergeracionais na educação, no estado nutricional e na saúde dos filhos: à medida que o nível de escolaridade e a renda familiar crescem, a família tende a acessar mais os serviços de saúde e de educação (c.f. Filmer, 2003). O resultado, em longo prazo, será de um número cada vez maior de pessoas com melhor estado nutricional e maiores níveis educacionais.

Os programas de transferência de renda condicionada, portanto, buscam garantir resultados em curto prazo, por meio do alívio imediato da pobreza com a transferência direta de renda, e em longo prazo, ao promover o acúmulo de capital humano, por meio do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e de educação. Esse modelo é considerado um avanço, entre os formadores de políticas públicas, quando comparado às estratégias tradicionais da assistência social, que têm utilizado as transferências de renda apenas para o alívio da pobreza em curto prazo, em tempos de crise ou focados em populações específicas (Rawlings & Rubio, 2005), como idosos de baixa renda ou deficientes físicos e mentais.

A efetividade desses programas, porém, é questionada por autores da Análise do Comportamento. Com base nos princípios comportamentais, Mattaini e Magnabosco (1997) e Opulente e Mattaini (1993) evidenciam que os programas de transferência de renda condicionada utilizam um processo de reforçamento negativo para manter os comportamentos de prevenção de doenças e de frequência à escola: a não emissão desses comportamentos resulta na perda do benefício. De acordo com esses autores, a utilização de componentes aversivos para alterar comportamentos não é uma técnica efetiva em longo prazo, pois podem produzir efeitos colaterais como agressão, depressão e contracontrole (Sidman, 1989). Além disso, esses programas criam uma nova contingência para além da situação existente – cumprir as condicionalidades tem

como consequência a manutenção do benefício; descumpri-las tem como consequência a perda do benefício. Essa nova contingência é coercitiva, os resultados são atrasados, e o comportamento-alvo é o da criança que não está diretamente envolvida na contingência. Considerando esses fatores, é possível questionar se os comportamentos adquiridos pela família relativos às condicionalidades serão mantidos após a saída do programa, ou mesmo se essa contingência coercitiva é capaz de reforçar esses comportamentos.

Existem, entretanto, dois argumentos utilizados pelos especialistas em políticas sociais para a implantação de programas de transferência de renda condicionada, em oposição a estratégias tradicionais da assistência social (c.f. Fiszbein & Schady, 2009). O primeiro argumento pode ser aplicado em situações em que se observam baixos investimentos familiares na saúde e na educação dos filhos. As famílias deixam de investir em suas crianças em função do atraso do retorno desses investimentos ou em função dos custos diretos ou de oportunidade para a utilização dos serviços de saúde e de educação. Os custos diretos são aqueles relacionados, por exemplo, com transporte, material escolar, uniforme, remédios e vacinas. Já os custos de oportunidade são aqueles baseados na escolha de uma alternativa em detrimento de outra: por exemplo, quando um jovem decide cursar o ensino médio ao invés de trabalhar, seu custo de oportunidade é a renda que poderia ter sido gerada caso ele tivesse escolhido entrar no mercado de trabalho. O segundo argumento apresentado por esses autores é político: a transferência de renda para famílias pobres terá maior aceitação política e da população em geral (que financia indiretamente as políticas do governo), caso as famílias beneficiárias se comprometam a oferecer uma contrapartida. Ao se comportar conforme estabelecido pelo programa, essas famílias passarão a contribuir para romper a transmissão da

pobreza entre gerações e a formar uma sociedade mais equitativa, justificando os gastos governamentais.

Existem alguns fatores que devem ser considerados quando é necessário decidir entre a implantação de um programa de transferência de renda condicionada e um programa tradicional de transferência de renda sem condicionalidades. Entre esses fatores, devem ser considerados o comportamento corrente das famílias público-alvo e as alterações comportamentais esperadas com a implantação do programa. De acordo com De Janvry e Sadoulet (2005), para as famílias beneficiárias que já atendiam as condicionalidades exigidas sem o benefício monetário, o programa se torna equivalente a uma transferência de renda tradicional que reduz a pobreza em curto prazo, mas não induz uma mudança no capital humano das crianças. Para aquelas que não atendiam as condições sem a transferência de renda, o programa pode produzir um de dois efeitos: (1) para as famílias que percebem uma maior utilidade⁴ para a prevenção da saúde e para a educação quando comparadas a outras alternativas, um benefício monetário que reduza os custos de acesso a esses serviços será suficiente para promover as mudanças comportamentais; (2) para as famílias que percebem uma menor utilidade para prevenção da saúde e para a educação, quando comparadas a outras alternativas, o benefício precisará ser maior do que os custos para promover tais mudanças.

Integrando a discussão desses dois autores com o primeiro argumento para a implantação de programas de transferência de renda condicionada, defendido por Fiszbein e Schady (2009), para as famílias que não investem em saúde e educação devido ao atraso de suas consequências, as transferências condicionadas agem como um subsídio para aumentar o valor imediato desses investimentos. Nesse caso, o benefício monetário pode ser suficiente para promover mudanças comportamentais, mesmo que

⁴Utilidade é uma medida de preferência em uma situação de escolha. Um produto A ser preferido em relação a um produto B significa que o produto A possui uma utilidade maior que o produto B (Varian, 1994).

seja menor do que o custo despendido para o acesso a esses serviços. Para aquelas famílias que não investem nessas áreas em função dos custos diretos de acesso aos serviços de saúde e educação ou dos custos de oportunidade, o benefício monetário somente promoverá as mudanças comportamentais almejadas pelo programa se ele cobrir todos os custos envolvidos.

Malott (1998) destaca outros fatores importantes para entender o comportamento de famílias que não investem na saúde e na educação de seus filhos. O autor argumenta que as contingências naturais⁵ não são efetivas em manter esses comportamentos, mesmo que os custos diretos e de oportunidade sejam removidos. Por exemplo, mesmo que um adolescente tenha uniforme, material e transporte escolar (custos diretos) e não tenha a oportunidade de obter um emprego (custos de oportunidade), o comportamento de frequentar as aulas não será mantido se a escola for um ambiente desagradável, se não há amizade ou respeito entre colegas e professores, ou o incentivo e ajuda dos pais, entre outras consequências punitivas. Essas consequências podem levar à evasão escolar desse adolescente. De acordo com o autor, as contingências comportamentais atuam em um nível molecular, e não em um nível mais global, de modo que as consequências mais imediatas controlam mais o comportamento do que consequências atrasadas ou prováveis, descritas em regras.

As estratégias em políticas sociais utilizadas com o objetivo de aumentar o acesso a serviços de saúde e de educação podem ser classificadas em estratégia de demanda ou estratégia de oferta. Os programas de transferência de renda condicionada, ao incentivar a mudança comportamental das famílias para que acessem os serviços de saúde e de educação disponíveis, fazem parte de políticas públicas que utilizam uma estratégia de demanda. O benefício monetário condicionado é utilizado como incentivo

⁵ Contingências naturais são aquelas que ocorrem sem a necessidade de intervenções, que não são designadas especificamente para controlar um determinado comportamento (Malott, 1998).

para o aumento da demanda de famílias pobres pelos serviços de saúde e de educação, por meio da diminuição ou cobertura dos custos de acesso a eles. Essas políticas possuem três objetivos principais: (1) aumentar o acesso geral a um serviço específico, (2) melhorar o foco desses serviços de forma a atingir os grupos identificados como mais necessitados, e (3) melhorar a qualidade do serviço ofertado para os membros desse grupo (Ensor, 2004).

Já a estratégia de oferta busca incentivar o acesso aos serviços de educação e de saúde por meio da universalização de equipamentos públicos que provenham esses serviços com qualidade. Essa estratégia está apoiada na discussão de que outras variáveis, como a disponibilidade e a qualidade do serviço, podem influenciar o seu acesso, o que conduz ao questionamento da efetividade de estratégias voltadas apenas para a demanda (Handa & Davis, 2006). Entretanto, mesmo quando o governo tem uma política universal e gratuita de oferta dos serviços de saúde e de educação, as famílias mais pobres não têm acesso ou não buscam esses serviços (Chapman, 2006). Portanto, para garantir o acesso aos serviços de saúde e de educação, são implantadas ações baseadas tanto em estratégias de demanda como de oferta, que devem ser implantadas considerando a relação custo-efetividade dessas ações.

Estudos analítico-comportamentais baseados na análise do programa *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), implantado nos Estados Unidos, cujo benefício monetário é condicionado à participação em atividades educacionais e de trabalho, também evidenciam a influência de outras variáveis na emissão dos comportamentos condicionados (Mattaini & Magnabosco, 1997; Oppulente & Mattaini, 1993). Esses estudos sugerem que condicionar o benefício monetário à emissão de comportamentos específicos pode ser ineficiente, pois esses comportamentos são influenciados por outras variáveis. Portanto, essas atividades precisam ser encorajadas

pelo arranjo apropriado de antecedentes (situações e eventos que precedem a ação) e consequentes (situações e eventos que resultam da ação) à emissão desses comportamentos específicos. Ambos os trabalhos concordam que estabelecer contingências efetivas é um desafio, mas que esse tipo de intervenção produzirá resultados mais estáveis em longo prazo, caso as mudanças esperadas sejam alcançadas.

Algumas pesquisas compararam o impacto da implantação de estratégias de demanda e de oferta no acesso a serviços na área de educação. O estudo de Coady e Parker (2004), com foco em áreas pobres do México, mostra que a estratégia de demanda é um método que apresenta melhor custo-efetividade do que construir escolas para aumentar o número de jovens matriculados no ensino médio. Filmer (2004) sugere ainda que a disponibilidade de escolas é frequentemente associada de forma estatisticamente significativa com a probabilidade de matrícula, mas a sua magnitude é baixa. Ou seja, apenas aumentar a disponibilidade de escolas, uma estratégia tipicamente de oferta, não terá um grande impacto no número médio de matrículas, e não reduzirá as desigualdades de acesso em função de diferenças de renda. Entretanto, ambos os estudos defendem que, para que uma estratégia de demanda tenha um impacto em longo prazo na renda familiar, dependerá da qualidade do ensino ofertado e das políticas macroeconômicas⁶ apropriadas que levem a absorção dessa mão de obra qualificada.

Para além da discussão sobre a qualidade dos serviços e complementaridade entre as estratégias de demanda e de oferta, existe a questão sobre se é realmente necessário condicionar a transferência de renda para alterar o comportamento das famílias. Os comportamentos de frequentar a escola e de realizar ações para a promoção

⁶ Política macroeconômica refere-se ao conjunto de medidas adotadas pelo Governo visando afetar agregados econômicos, como crescimento da economia, inflação, taxa de desemprego, balanço de pagamentos e distribuição de renda. Consultado em 26/10/2014 no site da Secretaria de Política Econômica / Ministério da Fazenda (https://www1.fazenda.gov.br/spe/novo_site/home/pol_macro.html).

da saúde são considerados bens normais⁷, ou seja, o aumento da renda familiar a partir do recebimento do benefício monetário já deveria induzir a emissão desses comportamentos, mesmo sem a cobrança de condicionalidades (Handa & Davis, 2006). Entretanto, pesquisas têm mostrado evidências de que programas de transferência de renda condicionada são consideravelmente mais efetivos em alterar o comportamento das famílias beneficiárias do que programas de transferência de renda incondicionada, pelo menos no que se refere à frequência escolar (De Janvry & Sadoulet, 2005). O estudo de Davis, Handa, Arranz, Stampini e Winters (2002) sugere a efetividade da exigência de condicionalidades, ao analisar as diferenças de investimentos de famílias beneficiárias de dois programas de transferência de renda do México, ambos focados na população residente em áreas rurais, mas condicionados à emissão de diferentes comportamentos: (1) PROGRESA, que condiciona a transferência do benefício à matrícula das crianças na escola e à realização de exames de saúde básicos por todos os componentes da família, e (2) PROCAMPO, que condiciona a transferência do benefício à continuidade da produção agrícola. Os resultados dessa pesquisa mostram que as famílias beneficiárias do PROGRESA possuem mais gastos escolares e em saúde do que as do PROCAMPO, e estas possuem mais gastos na agricultura do que as primeiras, o que indica um efeito do desenho do programa no comportamento das famílias.

Uma revisão recente do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial – BIRD) sobre o impacto de programas de transferência de renda condicionada em 11 países (Bangladesh, Camboja, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paquistão e Turquia), realizada por Fiszbein e Schady (2009), também mostra evidências do efeito da

⁷ Bem normal é aquele para o qual, tudo o mais mantido constante, um aumento na renda provoca um aumento na quantidade demandada (Varian, 1994).

exigência de condicionalidades. Em relação à utilização dos serviços de educação, todos os programas avaliados nesse aspecto induziram resultados positivos na matrícula e frequência escolar, com efeitos de maior magnitude nos países onde a população apresentava índices menores de escolaridade e de renda. As pesquisas têm mostrado que as famílias beneficiárias também têm utilizado mais os serviços de saúde, principalmente aqueles relativos ao monitoramento do estado nutricional das crianças, mas os efeitos não são significativos para vacinação e imunização.

Embora algumas pesquisas indiquem que a cobrança de condicionalidades pode induzir efeitos comportamentais nas famílias beneficiárias, o seu monitoramento pode ser de difícil operacionalização, devido aos custos e à capacidade das estruturas institucionais do governo. O potencial administrativo requerido de monitoramento das condicionalidades leva à questão sobre a eficiência desses programas e sobre os mecanismos de monitoramento mais adequados, considerando a relação custo-benefício (Handa & Davis, 2006). Schubert e Slater (2006) discutem alguns dos aspectos operacionais que podem interferir na decisão sobre a implantação de programas de transferência de renda condicionada, particularmente em países subdesenvolvidos da África. Esses autores apontam para algumas dificuldades, principalmente no que se refere à capacidade do governo de: (1) oferecer os serviços de saúde e de educação para atender a demanda adicional; (2) implantar um sistema de monitoramento efetivo do cumprimento das condicionalidades; e (3) financiar os custos relativos a esse sistema.

No Brasil, a controvérsia entre condicionar ou não a transferência de renda aparece em um campo mais político e menos operacional. Embora se reconheça que os programas de transferência de renda condicionada tenham potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, a exigência de condicionalidades pode ser interpretada como uma ameaça aos princípios da cidadania. Esses programas

condicionam o direito à assistência social, estabelecido na Constituição Federal de 1988⁸, ao cumprimento de obrigações em uma situação em que os beneficiários já se encontram em situação de vulnerabilidade, devido à sua condição de pobreza (Monnerat, Senna, Schottz, Magalhães & Burlandy, 2007). Embora não se tenha consenso em relação à cobrança de condicionalidades pelos programas de transferência de renda, essa política tem sido amplamente implementada no Brasil, conforme apresentado na próxima seção.

Os Programas de Transferência de Renda do Brasil

Os primeiros programas de transferência de renda no Brasil foram implantados por governos municipais, ou seja, com abrangência restrita. Em 1995, programas de renda mínima vinculados à educação foram implantados em duas cidades do estado de São Paulo, Campinas e Ribeirão Preto, e no Distrito Federal. Os três programas exigiam o cumprimento de condicionalidades na área de educação (Silva, Yazbek & Giovanni, 2004). Em 1996, foi criado o primeiro programa de transferência de renda condicionada federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este era focalizado em crianças e em adolescentes de até 15 anos de idade, residentes na área rural, que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes. Posteriormente, o benefício foi expandido para áreas urbanas. As contrapartidas do PETI definiam que as crianças e adolescentes não trabalhassem e tivessem frequência escolar de no mínimo 75% ao ano (Soares & Sátyro, 2009).

Nesse mesmo ano, o Programa Bolsa Escola, implantado em Brasília, recebeu uma premiação das Nações Unidas, tornando-se modelo para o resto do país e foi replicado para outras regiões. Em 1998, sete estados do Brasil (Amapá, Goiás,

⁸ Disponível no endereço eletrônico <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>.

Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre), quarenta e cinco municípios de São Paulo e nove municípios de outros estados já tinham implantado programas inspirados na experiência de Brasília. Como consequência da expansão dos Programas Bolsa Escola, em 2001 o Governo Federal criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação, ou Bolsa Escola Federal⁹, que em 2002 já alcançava 5.545 municípios, cinco milhões de crianças e um orçamento de R\$ 2 bilhões (Quinhões & Fava, 2010).

Além do Bolsa Escola, a partir de 2001, o Governo Federal implantou outras experiências de transferência de renda (Santana, 2007), entre elas:

- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde¹⁰ – Bolsa Alimentação: transferência de renda mensal condicionada ao cumprimento de uma agenda na área de saúde (acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças, a imunização de crianças e gestantes e a participação em ações educativas de saúde e nutrição), voltada a crianças de até sete anos de idade, gestantes e nutrizes.
- Programa Auxílio-Gás¹¹: subsídio para a compra do botijão de gás para cozinhar, voltado às famílias pobres inscritas no Bolsa Escola ou no Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal¹²; e
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação¹³ – Cartão Alimentação: transferência de renda mensal voltada às famílias pobres, com aplicação obrigatória dos recursos na alimentação familiar e condicionada à frequência de adultos analfabetos em cursos de alfabetização, além de condicionalidades específicas para cada região.

⁹ Instituído pela Lei nº. 10.219, de 11 de abril de 2001.

¹⁰ Instituído pela Medida Provisória nº. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.

¹¹ Instituído pelo Decreto nº. 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

¹² Instituído pelo Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001.

¹³ Instituído pela Lei nº. 10.689, de 13 de junho de 2003.

Atualmente, os principais programas de transferência de renda no Brasil são o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família. O BPC é um programa que mensalmente transfere renda a pessoas portadoras de deficiências consideradas severas, de qualquer idade, e a idosos maiores de 65 anos. É necessário que o beneficiário apresente renda familiar mensal por pessoa inferior a um quarto de salário mínimo. O direito a um salário mínimo mensal para essas pessoas foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 (Brasil, 1993).

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência mensal de renda com condicionalidades que foi criado no final de 2003, a partir da unificação de programas pré-existentes, inspirados pelo programa Bolsa Escola. O PBF atende a famílias que estão abaixo da linha da pobreza, cuja renda por pessoa é inferior a R\$140,00 mensais. O recebimento das transferências é condicionado a contrapartidas nas áreas de educação e saúde (Brasil, 2004a).

Em termos de direitos e de garantias sociais, há diferenças substanciais entre o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família. O BPC é um direito social previsto na Constituição e regulamentado por lei ordinária. Todos os indivíduos que preenchem seus critérios de seleção têm direito a recebê-lo, podendo exigí-lo judicialmente. O PBF condiciona a ampliação do número de beneficiários à disponibilidade orçamentária, à estimativa de população pobre e extremamente pobre para cada município e a convênios firmados com os entes federados (municípios, estados e Distrito Federal). Por esses motivos, o PBF seria um *quasi*-direito social (Medeiros, Brito & Soares, 2007). O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome detectou, ao final de 2008, 2,2 milhões de famílias que não recebiam o benefício

do Programa Bolsa Família apesar de reunirem todas as condições de perfil e de renda. O custo anual para incluí-las no programa seria de R\$ 2,2 bilhões, e não havia, em janeiro de 2009, previsão orçamentária (Folha de São Paulo, 2009).

Outra importante distinção entre o BPC e o PBF é que esse último programa exige o cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social. Em janeiro de 2010, 23,5 mil famílias perderam o benefício por descumprimento de condicionalidade na área de educação – frequência escolar abaixo de 85% para crianças de até 15 anos de idade e abaixo de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos. Por esse mesmo motivo, 189 mil famílias receberam advertência, outras 100 mil tiveram os benefícios bloqueados e 94,6 mil tiveram os benefícios suspensos nesse mesmo mês. As sanções aplicadas pelo Programa Bolsa Família para o descumprimento de condicionalidades são gradativas e tornam-se mais rigorosas à medida que reincidências nos descumprimentos são identificadas, de modo que cada família pode receber até cinco comunicações de alerta para a possibilidade de cancelamento do benefício (MDS, 2010a). Este desenho é criticado pela flexibilidade com que trata as famílias reincidentes. Contudo, busca-se aprimorar o apoio às famílias mais vulneráveis, por meio de ações de incentivo, ao invés de instituir práticas punitivas, como a retirada imediata do incentivo financeiro (Medeiros, Brito & Soares, 2007).

O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF), lançado em outubro de 2003 e gerido pela Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), compõe uma das principais estratégias do Governo Federal para o fortalecimento da agenda de combate à pobreza. O PBF atua por meio da transferência condicionada de renda e da articulação de

políticas sociais para a emancipação sustentada das famílias beneficiárias. O programa está presente em todos os 5.565 municípios brasileiros. Em dezembro de 2012, registrou o atendimento a 13,9 milhões de famílias, selecionadas mediante critérios que priorizam o contingente socioeconomicamente mais vulnerável da população¹⁴. Essas famílias correspondiam a mais de 20% das famílias brasileiras.

O PBF, criado pela Lei nº.10.836, de 9 de janeiro de 2004 (Brasil, 2004a) unificou quatro programas federais de transferência de renda que focalizavam o mesmo grupo de famílias pobres: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás. A unificação teve como objetivo eliminar ineficiências e duplicidades nas funções administrativas, eliminar sobreposições de público-alvo, promover o atendimento de todos os membros da família, melhorar a qualidade do gasto público nas políticas sociais e fortalecer a agenda de combate à pobreza. As reformas que culminaram na unificação de programas setoriais e na criação do PBF adicionaram um complemento mais forte aos programas de transferência de renda locais, implantados por governos estaduais ou por prefeituras municipais (Medeiros, Brito & Soares, 2007).

O Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004 (Brasil, 2004b), que regulamenta o PBF, estabelece que cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) gerir e executar o Programa Bolsa Família no nível federal. O Decreto define ainda que a execução e gestão do PBF devem ser realizadas de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, e com participação comunitária. Assim, os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal devem designar gestores, responsáveis pela gestão local do PBF, além de garantir a existência formal e o pleno funcionamento de uma instância de controle social na respectiva esfera federativa.

¹⁴ Disponível na página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <http://www.mds.gov.br>.

O Decreto nº. 5.209 (Brasil, 2004b) estabelece também os objetivos básicos do programa: promover o acesso à rede de serviços públicos e, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. Para atingir esses objetivos básicos, o PBF é composto por três eixos principais de ação (MDS, 2009):

- 1) Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias;
- 2) Garantia do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades, o que contribui para as famílias romperem o ciclo da pobreza entre gerações; e
- 3) Promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, por meio de ações que promovam a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza pelos beneficiários do Bolsa Família. São exemplos dessas ações: programas de qualificação profissional, de geração de trabalho e renda, de melhoria das condições de moradia, de alfabetização de adultos, de educação de jovens e adultos.

O primeiro eixo está focado na transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres. Em 2004, eram classificadas como famílias extremamente pobres aquelas com renda mensal de até R\$ 50,00 por pessoa; e como famílias pobres aquelas com renda mensal de R\$ 50,01 a R\$ 100,00. A partir de 2008, os critérios para a definição de famílias extremamente pobres e pobres foi alterado novamente, para famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa e famílias com renda de R\$

70,01 a R\$ 140,00, valores utilizados até o momento (Brasil, 2004a; Brasil, 2004b¹⁵). Para receber o benefício, além de apresentar a renda estabelecida, as famílias devem estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, base de dados nacional que reúne os dados socioeconômicos das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa (Brasil, 2007). A mulher é mencionada na lei e no decreto como titular, ou responsável legal, preferencial para receber o benefício financeiro.

De acordo com a faixa de renda e com o número de crianças e adolescentes, as famílias poderão receber os seguintes benefícios:

- Benefício básico: no valor mensal de R\$ 70,00, destinado apenas às famílias em situação de extrema pobreza;
- Benefício variável: no valor mensal de R\$ 32,00 por beneficiário, que seja criança ou adolescente de até 15 anos de idade, gestante ou nutriz, no limite máximo de R\$ 160,00 ou cinco benefícios, destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza;
- Benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ): no valor mensal de R\$ 38,00 por adolescente de 16 ou 17 anos, no limite máximo de R\$ 76,00 ou dois benefícios, destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza;
- Benefício variável de caráter extraordinário: parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, excedia o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família;

¹⁵ Os valores de renda que classificam as famílias como pobres e extremamente pobres, assim como os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família, foram atualizados pelo Decreto nº. 8.232/2014.

- Benefício para superação da extrema pobreza: destinado às unidades familiares beneficiárias que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros do programa igual ou inferior a R\$ 70,00 por pessoa, cujo valor represente o mínimo necessário para que a família ultrapasse a linha da extrema pobreza.

O segundo eixo de atuação é a garantia do direito de acesso a serviços básicos de saúde, educação e assistência social, por meio das chamadas condicionalidades, compromissos que as famílias devem cumprir para permanecer no programa. Além de incentivar o exercício de direitos, ampliando o acesso a melhores oportunidades de emprego ou geração de renda, as condicionalidades também permitem o mapeamento de problemas relacionados à oferta de serviços públicos, o monitoramento das políticas públicas locais e a identificação das famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social (MDS, 2010a).

O terceiro eixo de atuação se materializa por meio de ações organizadas e regulares direcionadas às famílias pobres que recebem o benefício do Programa Bolsa Família. O objetivo é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda na redução das desigualdades, promovendo um salto qualitativo que contribua não apenas para a melhor distribuição da renda, mas que conduza as famílias para uma situação de superação sustentada da vulnerabilidade econômica e social (Quinhões & Fava, 2010).

Os principais diferenciais do PBF, quando comparado a programas de transferência de renda implementados em outros países, são: (1) a utilização da renda autodeclarada como critério de elegibilidade; (2) a existência de um benefício básico para as famílias extremamente pobres, independente da existência de mulheres grávidas ou crianças na família; (3) e a descentralização da execução e do monitoramento dos

processos relacionados às condicionalidades, que, em sua maioria, são de responsabilidade dos governos municipais (Soares, Ribas & Osório, 2010).

Com o objetivo de recompensar os municípios, os estados e o Distrito Federal pela qualidade na gestão do programa, a Lei nº. 10.836 estabeleceu o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mede a qualidade na gestão do Programa Bolsa Família em cada esfera e que é utilizado no cálculo do valor de recursos financeiros transferidos aos entes federados. Para o cálculo desse índice, são medidas a integridade e atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais e o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos beneficiários do programa (Brasil, 2004b), ambos sob a responsabilidade dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

De acordo com a Portaria GM/MDS nº. 754, de 20 de outubro de 2010 (MDS, 2010b), para receber os recursos financeiros, os municípios e o Distrito Federal precisam atingir o valor mínimo de 0,55 no IGD, calculado a partir da média aritmética de quatro componentes, dois medidos com base nas informações sobre o Cadastro Único, e dois medidos com base em informações sobre as condicionados, os quais precisam atingir valores mínimo de 0,20. Esses componentes são:

- Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único, no município, pela somatória do número de famílias estimadas como público-alvo do Cadastro Único no município;
- Taxa de Atualização Cadastral, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único atualizados nos últimos dois anos, no município, pelo número de cadastros válidos com perfil Cadastro Único no município;

- Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF, no município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no município; e
- Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, calculada pela divisão do número de famílias beneficiárias com crianças de até sete anos de idade e mulheres de 14 a 44 anos de idade, no município, com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde, pelo número total de famílias com esse perfil no município.

Para os estados, a Portaria GM/MDS nº. 256, de 19 de março de 2010 (MDS, 2010c) estabelece que, para receber os recursos financeiros, os estados precisam atingir o valor mínimo de 0,60 no IGD, calculado de forma semelhante aos dos municípios, mas sem restrições quanto aos valores dos quatro componentes. Apesar das diferenças nos critérios de municípios e estados para receber os recursos financeiros, ambos precisam de um mínimo de informações sobre condicionalidades de educação e de saúde registradas.

A seguir, as condicionalidades do Programa Bolsa Família e os processos de gestão envolvidos no acompanhamento das famílias, focos deste trabalho, serão descritas de forma mais detalhada.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família.

De acordo com o MDS (2010a), na área de educação, as condicionalidades estão focadas nas crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos. Para aqueles com idade entre 6 e

15 anos, é preciso garantir a matrícula e a frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal. Para os adolescentes de 16 e 17 anos, além da matrícula, deve-se observar a garantia de pelo menos 75% da frequência escolar mensal. Na área de saúde, os compromissos dos pais ou responsáveis são: manter atualizado o calendário de vacinação das crianças menores de sete anos e levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas, conforme o calendário do Ministério da Saúde. As gestantes e mães que amamentam devem participar do pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde, e, após o parto, devem continuar o acompanhamento da própria saúde e do bebê, além de participar das atividades educativas promovidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável. Na área de assistência social, o compromisso é a frequência mínima de 85% da carga horária relativa às ações de convivência e fortalecimento de vínculos¹⁶ desenvolvidas pelos municípios e pelo Distrito Federal para crianças e adolescentes de até 15 anos de idade em risco de trabalho infantil no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Para permitir o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias, o Decreto nº. 5.209 (Brasil, 2004b) estabeleceu que os entes federados, municípios, estados, Distrito Federal e União, possuem a atribuição de realizar esse acompanhamento de forma articulada. A regulamentação sobre o tema é dada pela Portaria GM/MDS nº. 321/2008, que prevê o acompanhamento periódico das famílias pelas áreas de educação, de saúde e pelos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI (MDS, 2008a). O objetivo desse acompanhamento é verificar se as famílias estão cumprindo as condicionalidades, registrar as informações referentes a esse acompanhamento nos sistemas disponibilizados pelo Ministério da Saúde (MS),

¹⁶Serviço de caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. O foco em adolescentes inseridos no PETI volta-se para o retorno ou permanência na escola (CNAS, 2009).

Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e avaliar os recursos apresentados pelas famílias quando sofrem os efeitos do descumprimento das condicionalidades indevidamente. A portaria estabelece ainda que deverá ser realizado o acompanhamento das medidas adotadas pelos entes federados. Esse acompanhamento tem o objetivo de garantir a oferta dos serviços e os meios para que as famílias do PBF tenham condições de cumprir as condicionalidades, e para a inserção das famílias beneficiárias em situação de descumprimento em ações socioassistenciais de acompanhamento familiar.

O descumprimento das condicionalidades acarreta efeitos graduais, da simples advertência até o cancelamento do benefício, de acordo com a sua recorrência. A Portaria GM/MDS nº. 321/2008 (MDS, 2008a) estabelece as seguintes sanções para famílias com crianças ou adolescentes de até 15 anos de idade, nutrizes ou gestantes, a serem aplicadas de forma sucessiva:

- Advertência, no primeiro registro de descumprimento;
- Bloqueio do benefício por 30 dias no segundo registro de descumprimento, com a possibilidade de saque pela família no mês seguinte;
- Suspensão do benefício por 60 dias no terceiro registro de descumprimento, ou seja, duas parcelas do benefício não são pagas à família, que volta a receber o benefício no terceiro mês;
- Suspensão do benefício por 60 dias no quarto registro de descumprimento; e
- Cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento, e a família é desligada do Programa Bolsa Família.

A mesma portaria define ainda as sanções quando adolescentes de 16 e 17 não cumprem as condicionalidades na área de educação, que atinge apenas o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ):

- Advertência, no primeiro registro de descumprimento;
- Suspensão do BVJ por dois meses no segundo registro de descumprimento, ou seja, duas parcelas do benefício não são pagas; e
- Cancelamento do BVJ, no terceiro registro de descumprimento.

O principal objetivo dos efeitos graduais do descumprimento das condicionalidades é permitir a identificação dos motivos do descumprimento, para que se tome a medida adequada em cada caso. Se a família descumpriu pela falta de oferta do serviço ou porque se encontra em situação de vulnerabilidade, por exemplo, problema de saúde da criança, o descumprimento não deverá ter efeito sobre o benefício. Nesses casos, a equipe de gestão municipal deverá tomar as providências cabíveis para evitar prejudicar a família, com o registro de recurso no Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon/PBF), e para garantir a oferta dos serviços (MDS, 2010a).

Apesar da implantação desse procedimento para acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, as pesquisas mostraram pouca ou nenhuma efetividade, ou apenas efeitos localizados no aumento do acesso aos serviços de educação e de saúde. Para a avaliação dos efeitos do Programa Bolsa Escola/Programa Bolsa Família nas condicionalidades da educação durante o período de 1998 a 2005, Glewwe e Kassouf (2008) compararam mudanças na taxa de matrícula, aprovação e abandono de alunos nas escolas públicas com estudantes de famílias beneficiárias do programa e nas escolas públicas sem alunos de famílias beneficiárias. Nas séries iniciais do ensino fundamental, os resultados mostraram que o programa é responsável pelo

aumento nas matrículas em 2,8 pontos percentuais e pela redução da evasão escolar em 0,3 pontos percentuais. Já nas séries finais do ensino fundamental, os resultados mostraram que o programa é responsável pelo aumento nas matrículas em 3,2 pontos percentuais e pela redução da evasão escolar em 0,3 pontos percentuais.

Para a avaliação dos efeitos do Programa Bolsa Família no estado nutricional das crianças de um município da Zona da Mata Mineira, Oliveira, Cotta, Sant'Ana, Priore e Franceschini (2011) compararam crianças beneficiárias e não beneficiárias com idade entre 6 e 84 meses. A avaliação nutricional constituiu-se da análise dos parâmetros peso e estatura, e dos níveis de hemoglobina. As prevalências de anemia, déficit de estatura e obesidade foram 22,6, 6,3 e 5,2 pontos percentuais, respectivamente, sendo que não houve diferença estatística entre os beneficiários e não beneficiários.

Vários estudos que avaliaram o impacto do Programa Bolsa Família foram conduzidos a partir de dados oriundos da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF), coordenada pelo MDS e realizada em duas etapas. A primeira etapa foi realizada em 2005 pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar/UFMG, e a segunda em 2009 pelo *International Food Policy Research Institute* e pela Datamétrica, comparando dados sobre famílias beneficiárias e não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico, coletados em 2005 e 2009 (MDS, 2010d).

A primeira etapa do AIBF (Cedeplar, 2007) mostrou o efeito do programa sobre a frequência escolar e sobre a taxa de abandono escolar de crianças de famílias beneficiárias em comparação com crianças em domicílios similares que não recebiam o benefício. As famílias beneficiárias pobres (com renda mensal de R\$ 50,01 a R\$ 100,00 por pessoa na época em que o estudo foi realizado) apresentaram menor taxa de não

frequência à escola em 3,6 pontos percentuais, e menor taxa de evasão escolar em 1,8 ponto percentual, quando comparadas às famílias pobres não beneficiárias. Entre as famílias extremamente pobres (com renda mensal até R\$ 50,00 por pessoa na época em que o estudo foi realizado), diferenças entre as famílias beneficiárias e não beneficiárias foram encontradas apenas na Região Sudeste/Sul para a frequência escolar (6,5 pontos percentuais), e na Região Nordeste para evasão escolar (3,0 pontos percentuais).

Romero e Hermeto (2009) utilizaram os dados da primeira etapa do AIBF para avaliar o efeito desse programa sobre indicadores educacionais em crianças de sete a 14 anos: proporção de crianças no domicílio que deixaram de ir à escola no último mês; a razão de crianças no domicílio que evadiram do sistema de ensino entre 2004 e 2005; a proporção de crianças no domicílio que foram aprovadas entre 2004 e 2005; a razão de crianças que declararam somente estudar em relação às que trabalham e estudam, em comparação com aquelas que apenas trabalham e em relação àquelas que não trabalham e não estudam; e a proporção de crianças reprovadas entre 2004 e 2005. A pesquisa revelou diferença significativa somente para o indicador de evasão escolar de quase 3 pontos percentuais entre beneficiário e não beneficiários. Contudo, a análise por sexo indicou que essa diferença é significativa somente entre as meninas.

A partir dos dados das duas etapas do AIBF, Amaral e Monteiro (2013) compararam o abandono escolar entre crianças de famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família em diferentes faixas de renda: extremamente pobres e pobres. Os resultados mostram diferenças significativas em 2005 entre os extremamente pobres (1,28 pontos percentuais ao nível de confiança de 99%) e entre os pobres (0,55 pontos percentuais ao nível de confiança de 95%). Contudo, a análise dos dados de 2009 indicou diferença significativa somente entre os extremamente pobres, de 1,27 ao nível de confiança de 90%. A análise de regressão realizada por esses autores

corrobora esses resultados ao indicar que, em 2005, a criança ser beneficiária reduzia em 57% as chances de ela abandonar a escola em comparação com crianças não beneficiárias. Entretanto, esse resultado não foi significativo para os dados de 2009.

Por fim, Medeiros, Brito e Soares (2007) questionam se esses resultados ocorrem em função da exigência do cumprimento das condicionalidades. Esses autores se apoiam em pesquisas sobre o impacto de programas de transferência de renda sem condicionalidades que mostraram efeitos positivos sobre a escolaridade das crianças. Por exemplo, o estudo de Carvalho Filho (2001) mostra que a aposentadoria rural não contributiva diminuiu em 20 pontos percentuais a taxa de não matrícula de meninas entre 12 e 14 anos. Portanto, existe a dúvida sobre se o aumento da demanda pelos serviços na área de educação e de saúde é consequência do condicionamento de certos comportamentos à transferência de renda, ou simplesmente do pagamento do benefício, ou ainda de algum outro fator não considerado nas pesquisas.

Justificativa

Na avaliação do Programa Bolsa Família e dos seus efeitos na indução do acesso a serviços de educação e de saúde, algumas pesquisas citadas na seção anterior mostraram efeitos localizados (Cedeplar, 2007), poucos efeitos (Glewwe & Kassouf, 2008), ou não mostraram efeito algum (Oliveira *et al.*, 2011). Esses resultados podem decorrer da baixa eficiência das contingências arranjadas pelo próprio programa ou de contingências relacionadas à oferta dos serviços de educação e de saúde pelo poder público. E, embora algumas pesquisas indiquem que a cobrança de condicionalidades pode induzir efeitos comportamentais nas famílias beneficiárias, o seu monitoramento pode ser de difícil operacionalização, devido aos custos e à capacidade das estruturas institucionais do governo (Handa & Davis, 2006). Portanto, considerando o alto custo

de implantar e de executar um programa de transferência de renda condicionada, é fundamental identificar quais são os fatores que garantem que seus objetivos sejam alcançados.

Nesse contexto, o Estudo 1 utiliza a abordagem analítico-comportamental para descrever contingências, macrocontingências e metacontingências arranjadas a partir da implantação do Programa Bolsa Família que visam influenciar os comportamentos relacionados ao acesso a serviços de educação e de saúde pela população em situação de pobreza e de extrema pobreza. A análise da legislação e dos documentos oficiais que definem os processos de execução do programa e de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde do Programa Bolsa Família, com base na Análise do Comportamento, permite a identificação das variáveis manipuladas pelo programa para alterar o comportamento das famílias beneficiárias. São analisadas também as variáveis que controlam o comportamento dos governos estaduais e municipais de executar o programa em suas localidades e das instituições do nível federal envolvidas nesse processo – Ministério da Educação, Ministério da Saúde e MDS – de modo a garantir o acompanhamento das condicionalidades de todas as famílias beneficiárias. A partir dessa análise, é possível inferir quais processos comportamentais determinam o comportamento dos entes federados e das famílias beneficiárias e possíveis falhas que possam estar prejudicando o alcance dos objetivos previstos pelo programa.

O Estudo 2 desenvolve um modelo de regressão multinível que identifica fatores associados ao acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias. Considerando que a pobreza é um problema sociocultural mantido por um sistema poderoso de contingências entrelaçadas (Opulente & Mattaini, 1993), foram incluídas nessa análise variáveis relativas ao Programa Bolsa Família, identificadas no Estudo 1,

e variáveis relativas à oferta e à qualidade dos serviços de educação e a características das famílias beneficiárias. Assim, são investigados fatores que podem estar impedindo resultados mais efetivos do Programa Bolsa Família quanto ao acesso aos serviços de educação. Esta tese destaca a potencial relevância da integração entre estratégias de demanda e de oferta, ou seja, entre variáveis relacionadas à implantação e execução do programa de transferência de renda condicionada e variáveis relacionadas à oferta dos serviços de educação.

Inicialmente, o acesso aos serviços de saúde também era objeto do Estudo 2. Contudo, a análise estatística descritiva preliminar dessa variável critério, calculada a partir do percentual de cumprimento das condicionalidades de saúde no período de 2008 e 2010, demonstrou baixa variabilidade nos valores (média = 99,0%; desvio-padrão = 7,8; variância = 61,0; *skewness* = -9,9; *kurtosis* = 110,1), e 97,7% dos casos válidos apresentaram percentual de cumprimento das condicionalidades de saúde igual a 100%, o que prejudica a utilização do método multinível.

As condicionalidades na área da assistência social não são analisadas neste trabalho, porque o acompanhamento do cumprimento nessa área é realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS) por meio do Sistema de Controle e Acompanhamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e do PETI, e não pela Senarc/MDS por meio do Sicon/PBF, como é realizado o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde¹⁷.

Este trabalho também traz uma contribuição metodológica, ao combinar análises baseadas na Análise do Comportamento com métodos estatísticos (e. g., modelo de regressão multinível), procedimento de análise ainda pouco utilizado pelos analistas do comportamento. De acordo com Pierce (1991), os métodos aceitáveis para o estudo de

¹⁷Para mais informações, acesse: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>

práticas culturais e sociedades são: (1) técnicas observacionais que descrevem o entrelaçamento de contingências em termos de eventos contextuais, estímulos discriminativos específicos e consequências funcionais; (2) estudos quase experimentais que buscam isolar a variável causal de práticas sociais particulares; e (3) experimentos com pequenos grupos. Contudo, Lamal (1991) defende que as medidas obtidas por meio desses métodos não são suficientes para medir fenômenos que acontecem no nível cultural. O autor questiona em que medida os procedimentos utilizados com pequenos grupos podem ser replicados em larga escala. Além disso, estudos quase experimentais podem ser antiéticos por oferecerem uma intervenção a um grupo e a outro não, mesmo que ambos os grupos demandem por aquela intervenção. Portanto, esta tese apresenta uma opção que concilia a Análise do Comportamento com o uso de métodos estatísticos, de modo a ampliar as alternativas metodológicas para o estudo de práticas culturais.

Objetivos

Este trabalho tem como objetivo analisar as contingências, macrocontingências e metacontingências das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, enquanto programa de transferência de renda condicionada, e as variáveis dessa política social associadas ao comportamento de acessar os serviços de educação por essas famílias. Além de variáveis relacionadas a esse programa, são analisadas variáveis relativas à oferta dos serviços de educação e a características das famílias beneficiárias.

Esta tese está dividida em dois estudos, conforme seus objetivos específicos:

- Estudo 1: identificar as principais contingências, macrocontingências e metacontingências descritas na legislação e nos documentos oficiais que definem

os processos de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde do Programa Bolsa Família, analisando-os com base na Análise do Comportamento;

- Estudo 2: identificar as variáveis associadas ao comportamento das famílias beneficiárias de acessar os serviços de educação relativas às contingências implementadas pelo Programa Bolsa Família, à oferta e qualidade dos serviços de educação e a características dessas famílias.

Para a realização do Estudo 2, duas variáveis relacionadas às contingências implementadas a partir da execução do Programa Bolsa Família são investigadas. A primeira delas é o valor do benefício transferido pelo programa. Conforme indicam os resultados de Carvalho Filho (2001), um programa de transferência de renda incondicionada pode resultar no aumento da taxa de matrícula entre os beneficiários. Essa mudança no comportamento das famílias pode ser causada pelo aumento do valor imediato e à redução dos custos diretos do acesso aos serviços de educação e de saúde, proveniente do benefício monetário (Fiszbein & Schady, 2009). Além disso, o benefício financeiro contribui para o suprimento de necessidades básicas, como a alimentação adequada, com a consequente melhora do estado nutricional das crianças, o que é importante para o seu desenvolvimento cognitivo e para sua aprendizagem na escola (Chapman, 2006). A segunda variável investigada é a qualidade da implementação do Programa Bolsa Família pela equipe de gestão municipal e estadual, que tem a competência de realizar o acompanhamento das condicionalidades, de forma articulada com os setores responsáveis pelos serviços de educação e de saúde e com os demais entes federados (MDS, 2008a). Se o programa não for implementado conforme o planejado, ou existirem variações em sua execução em diferentes localidades, essas

variações podem influenciar ou mesmo determinar os resultados alcançados pelo programa (Lipsey & Cordray, 2000).

A análise da oferta e da qualidade dos serviços de educação está apoiada na discussão de que outras variáveis, como a disponibilidade e a qualidade do serviço, podem influenciar a sua utilização (Handa & Davis, 2006). A qualidade do serviço ofertado pode interferir não apenas no seu acesso em curto prazo, por incentivar a demanda imediata (aumenta o valor imediato percebido do acesso ao serviço), mas também em longo prazo, por permitir o acúmulo efetivo de capital humano. Apesar de existir certo consenso entre os autores sobre os impactos em longo prazo da qualidade dos serviços e sobre a necessidade de haver uma complementaridade entre estratégias de demanda e de oferta (Chapman, 2006; Fiszbein & Schady, 2009; Handa & Davis, 2006; Rawlings & Rubio, 2005), ainda são escassos os estudos sobre os resultados dessa complementaridade e especificamente da qualidade do serviço na demanda imediata (De Janvry & Sadoulet, 2005). No Brasil, o sistema educacional tem sido sistematicamente avaliado como *sub-standard* pelo Programa de Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁸. Essa precariedade da oferta dos serviços de educação pode estar relacionada com o não acesso a esses serviços por algumas famílias.

As variáveis relacionadas a características das famílias beneficiárias são investigadas de uma forma exploratória. Filmer (2003) faz uma revisão que mostra que um maior nível educacional dos pais implica em um maior acesso aos serviços de educação e de saúde. Lavinhas, Cobo e Veiga (2012) discutem os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a autonomia das mulheres pobres, considerando que as mulheres são identificadas preferencialmente como as beneficiárias nominais (Brasil, 2004a),

¹⁸ Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/>.

porque promoveriam um uso mais eficiente de um recurso pequeno alocado à família, de modo a evitar desperdícios e usos indevidos. Estudos que utilizaram análise de regressão mostram o efeito de outras características do domicílio e da família, como o nível de escolaridade da mãe, a localização do domicílio e se a mãe é a chefe da família (Amaral, Gonçalves, Monteiro, Santos & Santos, 2012; Amaral & Monteiro, 2013) no acesso aos serviços de educação.

Método

Estudo 1

O Estudo 1 está baseado na análise funcional voltada à sistematização das contingências, macrocontingências e metacontingências presentes nos documentos de regulação do Programa Bolsa Família que definem o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde pelas famílias beneficiárias.

Objetos de estudo.

Os artigos relacionados às condicionalidades do Programa Bolsa Família foram analisados a partir dos seguintes documentos e de suas atualizações:

- Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências (Brasil, 2004a);
- Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências (Brasil, 2004b);
- Decreto nº. 7.332, de 19 de outubro de 2010, que dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família (Brasil, 2010).

Foram analisados integralmente os seguintes documentos:

- Portaria GM/MDS nº. 321, de 29 de setembro de 2008, que regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº. 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências (MDS, 2008a);

- Portaria Interministerial MEC/MDS nº. 3.789, de 17 de novembro de 2004, que estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família (MDS, 2004a);e
- Portaria Interministerial MS/MDS nº. 2.509, de 18 de novembro de 2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (MDS, 2004b).

E ainda foram utilizadas como suporte em algumas análises:

- Portaria GM/MDS nº. 754, de 20 de outubro de 2010, que estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências (MDS, 2010b); e
- Portaria GM/MDS nº. 256, de 19 de março de 2010, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio financeiro à gestão estadual do Programa Bolsa Família e dá outras providências. (MDS, 2010c).

Todos os documentos que normatizam o programa foram analisados em conjunto, com a indicação dos artigos, parágrafos e incisos de cada uma dessas normas, considerando que seus conteúdos são complementares. A partir da análise conjunta desses documentos, foram identificadas as metacontingências descritas na legislação, das quais participam os membros das famílias beneficiárias e os servidores públicos responsáveis pela gestão das condicionalidades de educação e de saúde do Programa Bolsa Família.

Procedimento.

As práticas culturais descritas pela legislação foram analisadas, por meio da identificação de comportamentos que são emitidos por diversos indivíduos e da verificação da existência ou não de entrelaçamento entre as contingências tríplices que mantêm esses comportamentos. Foram identificados ou inferidos também os produtos agregados que podem resultar das práticas culturais analisadas. Para essa análise, foram utilizados os seguintes critérios:

- Contexto cultural: antecedentes que viabilizam a existência de uma prática cultural, análogos aos estímulos antecedentes da contingência operante.
- Práticas culturais: estabelecem padrões comportamentais exigidos de vários indivíduos, envolvendo várias famílias ou servidores públicos.
- Produto agregado: produto potencial resultante de práticas culturais.
- Consequência cultural: alteração no ambiente cultural responsável pela seleção ou extinção de uma prática cultural.
- Metacontingência: prática cultural com a presença do entrelaçamento de contingências tríplices, que resulta em mudanças no ambiente, denominadas de produto agregado, produzindo uma consequência cultural que é comum para todos os indivíduos participantes dessa cultura.

Estudo 2

O Estudo 2 busca identificar quais variáveis relativas ao Programa Bolsa Família, à oferta e qualidade dos serviços de educação e a características das famílias beneficiárias estão associadas ao acesso aos serviços de educação por essas famílias.

Os dados secundários são provenientes de bases de dados mantidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS):

1. Cadastro Único para Programas Sociais;
2. Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família; e
3. Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon/PBF).

Os dados secundários foram obtidos também de bases de dados mantidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, vinculado ao Ministério da Educação (INEP):

4. Censo Escolar da Educação Básica; e
5. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Os dados demográficos utilizados para o cálculo de alguns indicadores são provenientes da base do Censo Demográfico de 2010 e de estimativas elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento, Coordenação de População e Indicadores Sociais, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Cadastro Único para Programas Sociais foi instituído pelo Decreto nº. 3.877 (Brasil, 2001), revogado em 2007 pelo Decreto nº. 6.135 (Brasil, 2007), que atualizou a regulação sobre esse tema. De acordo com o artigo 2º do Decreto nº. 6.135/2007, o Cadastro Único é uma base de dados para a *“identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo*

Federal voltados ao atendimento desse público”. Nessa base de dados, são cadastradas as famílias com renda domiciliar mensal por pessoa de até meio salário mínimo ou renda domiciliar mensal de até três salários mínimos, com o registro de informações sobre localização e características do domicílio, além de identificação, documentação civil, escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimentos de cada membro da família. Em novembro de 2011, mais de 22 milhões de famílias estavam inscritas no Cadastro Único¹⁹.

A Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família é um relatório mensal que contém as principais informações cadastrais das famílias beneficiárias do programa, além de informações sobre todos os benefícios transferidos para cada família. Esse relatório é gerado a partir do Sistema de Benefícios ao Cidadão, desenvolvido e mantido pela Caixa Econômica Federal, e operacionalizado pelas equipes municipais de gestão do Programa Bolsa Família e pela Senarc/MDS (MDS, 2008b).

O Sicon/PBF é uma ferramenta que integra dados do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde e de educação, e consolida informações sobre frequência escolar, vigilância nutricional, calendário de vacinação e acompanhamento de consultas pré-natal, além de informações sobre descumprimento das condicionalidades (MDS, 2010c). No decorrer do ano de 2011, 15,2 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos foram encaminhados para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação, e 10,5 milhões de famílias, com crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos, foram encaminhadas para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de saúde²⁰.

¹⁹ Disponível na página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <http://www.mds.gov.br>.

²⁰ Disponível na página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <http://www.mds.gov.br>.

O Censo Escolar da Educação Básica, regulamentado pelo Decreto nº. 6.425 (Brasil, 2008), é um levantamento anual de dados estatístico-educacionais sobre a educação básica, que abrange as diferentes etapas e modalidades – ensino regular (educação infantil e ensinos fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos. Esse censo coleta dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), instituído pela Portaria GM nº. 931 (Ministério da Educação, 2005), é composto por duas avaliações: (1) a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), que verifica a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira, por meio de amostras de estabelecimentos de ensino público e particular, com periodicidade bianual; e (2) a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC ou Prova Brasil), que avalia as escolas públicas do ensino básico.

Participantes.

Os dados relativos às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família têm como referência o período de janeiro de 2008 a dezembro de 2010. Um período de três anos foi selecionado para que houvesse uma quantidade mínima de registros do cumprimento das condicionalidades pelas famílias a serem analisados.

Somente foram obtidos os dados das famílias inscritas no Cadastro Único (base com referência em dezembro de 2011), que receberam o benefício do programa com referência em janeiro de 2008, e que tinham sido encaminhadas para acompanhamento das condicionalidades de educação ao menos cinco vezes durante os três anos analisados, de um total de 15 vezes possíveis (o acompanhamento das condicionalidades de educação é realizado cinco vezes por ano). Não foram incluídos os dados das famílias encaminhadas para acompanhamento das condicionalidades a serem

cumpridas apenas por jovens de 16 ou 17 anos de idade, pois o seu descumprimento não gera perda de todo o valor do benefício, mas somente daquele referente ao benefício variável jovem. Também não foram incluídos os dados das famílias que, apesar de terem sido encaminhadas para o acompanhamento das condicionalidades, não tiveram o registro de cumprimento ou descumprimento pois a equipe de gestão municipal do programa não realizou o acompanhamento dessas famílias. Em 2010, as equipes de gestão municipal deixaram de acompanhar 10,4% das crianças e adolescentes encaminhados para acompanhamento da frequência escolar e 31,6% das famílias encaminhadas para acompanhamento da agenda da saúde²¹.

Instrumentos e procedimentos para análise de dados.

Os dados foram analisados por meio de uma análise de regressão multinível. Embora a análise de regressão múltipla seja largamente utilizada em estudos do campo da psicologia que adotam métodos quantitativos, essa técnica não é recomendada para este estudo, pois o pressuposto da independência das observações é violado. Os dados coletados nas áreas sociais e humanas – assim como neste estudo – são frequentemente agrupados em conglomerados, e possivelmente compartilham atributos similares em decorrência de um contexto comum (Puente-Palacios & Laros, 2009).

Portanto, as observações individuais geralmente não são completamente independentes. Por exemplo, os jovens que residem em um mesmo bairro tendem a apresentar mais características similares uns aos outros quando comparados com jovens de outros bairros, devido à história comum que eles compartilham por residir nesse bairro. Neste estudo, as famílias beneficiárias que residem em um município tendem a se comportar de forma similar quanto à frequência escolar de seus filhos, dado que

²¹ Consultado em 26/10/2014 no site da Matriz de Informação Social do MDS (http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php).

compartilham características relativas à gestão municipal do Programa Bolsa Família e à oferta e qualidade dos serviços de educação no município.

A análise de regressão multinível é a técnica estatística recomendada nesses casos, pois contempla simultaneamente múltiplos níveis de agregação. Essa técnica permite a avaliação do relacionamento de uma variável critério ou dependente com diversas variáveis explicativas ou independentes, quando os elementos explicativos são provenientes de diversos níveis (Puente-Palacios & Laros, 2009). O pressuposto geral é que os indivíduos (nível 1) interagem com o contexto social ao qual pertencem (nível 2), sendo influenciadas por esse contexto ou grupo social, e que as propriedades desse grupo social são influenciadas pelos indivíduos que o compõem (Hox, 2010).

Os modelos multinível, portanto, são baseados na existência de diferenças ou variância entre indivíduos, determinadas por variáveis do nível 1, e entre contextos, determinadas por variáveis do nível 2, em relação à variável critério ou fenômeno que está sendo explicado. A diferença entre contextos é evidenciada a partir do cálculo da correlação intraclasse (ICC) (Puente-Palacios & Laros, 2009). O ICC é calculado a partir da razão entre a variância entre contextos e a variância total – entre indivíduos e entre contextos (Marôco, 2011). De acordo com o autor, o uso da análise multinível é justificado quando o ICC é maior que 0,1. Portanto, essa técnica é exigida, pois esta pesquisa analisará o efeito de variáveis do nível familiar (micro) e do nível municipal (macro) na variável critério acesso aos serviços de educação. A seguir, todas as variáveis analisadas são descritas.

O *acesso ao serviço de educação* foi analisado a partir do cumprimento das condicionalidades nessa área. Foi calculado o percentual de cumprimento das condicionalidades de educação no período considerado, em relação ao número de vezes em que é realizado o registro dessa informação. Anualmente, esse registro é realizado

cinco vezes: (1) em maio, referente à frequência escolar em fevereiro e março; (2) em julho, referente à frequência escolar em abril e maio; (3) em setembro, referente à frequência escolar em junho e julho; (4) em novembro, referente à frequência escolar em agosto e setembro; e (5) em janeiro do ano seguinte, referente à frequência escolar em outubro e novembro (MDS, 2010a). Foi considerado cumprimento da condicionalidade de educação somente se todos os membros da família encaminhados para o acompanhamento tivessem obtido frequência escolar acima de 85% (c.f. MDS, 2008a).

O valor do benefício transferido pelo PBF foi analisado a partir da média do valor do benefício transferido para a família de janeiro de 2008 a dezembro de 2010, considerando apenas os meses em que o benefício foi transferido para a família.

A qualidade da implementação do Programa Bolsa Família pela equipe de gestão municipal foi analisada a partir do valor dos quatro componentes do Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD-M)²² (taxa de cobertura qualificada de cadastros, taxa de atualização cadastral, taxa de acompanhamento da frequência escolar e taxa de acompanhamento da agenda de saúde), calculados periodicamente pela Senarc/MDS. Esse índice indica os resultados alcançados na gestão do Programa Bolsa Família em cada esfera, considerando a integridade e atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais e o envio das informações sobre o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos beneficiários do programa (Brasil, 2004b). Foram calculados os valores médios de cada componente do IGD-M em cada município no período considerado.

A oferta dos serviços de educação foi analisada em função da taxa de atendimento escolar das crianças e adolescentes na faixa etária de seis a 15 anos de

²² A forma de cálculo dos quatro componentes do IGD consta nas páginas 32 e 33 desta tese.

idade em cada município. Essa taxa é um indicador de acesso e participação e mostra o percentual de pessoas, nessa faixa etária, que se encontrava matriculada na escola, em relação à população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (MEC, 2004). Será calculada a taxa de atendimento escolar média por município no período considerado.

A *qualidade dos serviços de educação* foi analisada pela nota na Prova Brasil, avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série / 5ºano e 8ªsérie / 9ºano do Ensino Fundamental das escolas da rede pública com mais de 20 alunos matriculados, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas brasileiras. Essa avaliação compõe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática (Fernandes, 2007). Foram consideradas as notas na Prova Brasil dos anos iniciais e dos anos finais do ensino fundamental, com referência em 2009, considerando que a maior parte das crianças de seis a 15 anos de idade frequenta esse nível de ensino. Para fins de cálculo do IDEB, a nota na Prova Brasil é convertida para uma escala que pode variar de 0 a 10.

As variáveis relativas a características da família foram levantadas a partir da base do Cadastro Único com referência em dezembro de 2011, definidas da seguinte forma:

1. *Composição da família*: número de crianças e adolescentes de zero a 17 anos de idade (variável contínua), número de adultos a partir de 18 anos (variável contínua) e a existência de pessoas com algum tipo de deficiência, entre as quais, cegueira, baixa visão, surdez severa, surdez leve, deficiência

física, deficiência mental, Síndrome de Down ou transtorno mental (variável dicotômica).

2. *Sexo do responsável familiar*: se o responsável familiar é do sexo feminino ou masculino (variável dicotômica).
3. *Nível de escolaridade do responsável familiar*: responsável familiar com nível de escolaridade até o fundamental incompleto ou com nível de instrução superior (variável dicotômica).
4. *Pertencer a uma comunidade tradicional*²³: família pertence à comunidade indígena ou à comunidade quilombola, ou família não pertence a uma dessas comunidades tradicionais (variável dicotômica).
5. *Local de residência*: domicílio localizado na zona urbana, ou domicílio localizado na zona rural (variável dicotômica).

A Tabela 1 resume todas as variáveis incluídas na análise. Inicialmente, foram realizadas análises exploratórias do banco de dados, para examinar as estatísticas descritivas univariadas²⁴, os dados ausentes, a existência de casos extremos e o atendimento a pressupostos exigidos para a utilização da análise de regressão multinível. Essas análises foram realizadas no programa estatístico SPSS – *Statistical Package for the Social Sciences*, versão 20.

Posteriormente, foi utilizado o procedimento de análise de regressão multinível conforme descrito em Puente-Palacios e Laros (2009). Esse procedimento é realizado em etapas: (1) analisa-se o modelo sem nenhuma variável explicativa, chamado modelo nulo, para estimar o ICC; (2) analisa-se o modelo com todas as variáveis explicativas

²³ As comunidades tradicionais são grupos que ocupam e usam, de forma permanente ou temporária, territórios tradicionais e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Entre as comunidades tradicionais existentes no Brasil, estão os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, dentre outros.

²⁴ Medidas que descrevem a distribuição de uma variável, incluindo sua medida central (média) e dispersão (desvio-padrão).

fixas do nível 1; (3) acrescentam-se as variáveis do nível 2; (4) avalia-se se as variáveis do nível 1 possuem um efeito randômico, ou seja, variam entre as unidades macro (municípios, neste estudo); e (5) adicionam-se as interações entre variáveis do nível 2 e variáveis do nível 1.

Tabela 1
Variáveis analisadas, sua descrição operacional, nível de análise e fonte

Variável	Descrição operacional	Nível	Fonte
Acesso ao serviço de educação	Percentual de cumprimento das condicionalidades de educação	Familiar (micro)	Sicon/PBF
Valor do benefício	Média dos valores dos benefícios transferidos à família no período de referência	Familiar (micro)	Folha de pagamento
Qualidade da implementação do PBF pela equipe municipal	Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros	Municipal (macro)	Senarc MDS
	Taxa de Atualização Cadastral	Municipal (macro)	Senarc MDS
	Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar	Municipal (macro)	Senarc MDS
	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde	Municipal (macro)	Senarc MDS
Oferta dos serviços de educação	Taxa de atendimento escolar	Municipal (macro)	Censo Escolar
Qualidade dos serviços de educação	Nota na Prova Brasil nos anos iniciais do ensino fundamental	Municipal (macro)	Saeb
	Nota na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental	Municipal (macro)	Saeb
Composição da família	N.º de pessoas até 17 anos de idade	Familiar (micro)	Cadastro Único
	N.º de pessoas com 18 anos de idade ou mais	Familiar (micro)	Cadastro Único
	Família com pessoas com deficiência (1) e família sem pessoas com deficiência (0)	Familiar (micro)	Cadastro Único
Sexo do responsável familiar	Responsável familiar é do sexo masculino (0) ou do sexo feminino (1)	Familiar (micro)	Cadastro Único
Nível de escolaridade do responsável familiar	Nível de escolaridade até o fundamental incompleto (0) ou fundamental completo ou superior (1)	Familiar (micro)	Cadastro Único
Pertencer a uma comunidade tradicional	Pertence à comunidade indígena ou quilombola (1) e não pertence à comunidade indígena ou quilombola (0)	Familiar (micro)	Cadastro Único
Local de residência	Domicílio localizado na zona urbana (0) ou na zona rural (1)	Familiar (micro)	Cadastro Único

A análise de regressão multinível foi utilizada para verificar o efeito de variáveis explicativas ou independentes do nível familiar – valor do benefício, número de pessoas até 17 anos de idade, número de pessoas de 18 anos de idade ou mais, pessoa com deficiência na família, sexo de responsável familiar, pertencer a uma comunidade

tradicional e local de residência – e de variáveis explicativas ou independentes do nível municipal – taxa de cobertura qualificada de cadastros, taxa de atualização cadastral, taxa de acompanhamento da frequência escolar, taxa de acompanhamento da agenda da saúde, taxa de atendimento escolar, nota na Prova Brasil nos anos iniciais do ensino fundamental e nota na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental – sobre a variável critério ou dependente, percentual de cumprimento das condicionalidades de educação. Para a análise de regressão multinível, foi utilizado o programa estatístico *MLwiN*, versão 2.28.

Estudo 1 – Resultados e Discussão

A legislação do Programa Bolsa Família foi analisada tendo como pressuposto que esse programa é uma intervenção governamental em práticas culturais com o objetivo de alterar comportamentos. A prática cultural a ser modificada com a implementação do Programa Bolsa Família é resultante do comportamento de famílias pobres e extremamente pobres.

Essas famílias não conseguem suprir necessidades básicas de uma alimentação adequada, em geral residem em domicílios sem tratamento de água e de esgoto e possuem uma demanda por renda imediata. Esses fatores contribuem para a disseminação de doenças em crianças que apresentam déficits em seu estado nutricional e que não foram imunizadas adequadamente, o que prejudica sua aprendizagem na escola e induz a evasão escolar, também influenciada pela necessidade de uma entrada precoce no mercado de trabalho (Chapman, 2006). Além disso, as consequências individuais, que poderiam manter os comportamentos de acesso aos serviços de saúde e de educação, e as consequências culturais, que poderiam manter práticas promotoras desses comportamentos, são atrasadas, e a maioria dos membros dessas famílias não entra em contato com esses reforçadores.

Essa prática é mantida por um ambiente cultural caracterizado por um mercado de trabalho que absorve essa mão de obra desqualificada e por pessoas que aceitam ser contratadas por baixos salários. Portanto, as contingências entrelaçadas que mantêm o comportamento das famílias pobres e extremamente pobres, que resultam em produtos agregados ineficientes – baixa escolaridade da população e renda familiar insuficiente – e que são mantidas por um ambiente cultural – mercado de trabalho – formam uma primeira metacontingência (Figura 1).

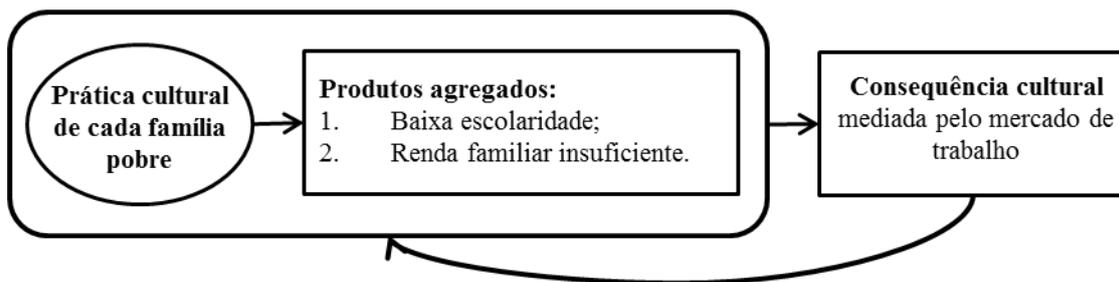


Figura 1. Metacontingência das famílias pobres e extremamente pobres.

Todos os documentos que normatizam o programa foram analisados em conjunto, com a indicação dos artigos, parágrafos e incisos de cada uma dessas normas, considerando que seus conteúdos são complementares. No caso do Programa Bolsa Família, os Decretos nº. 5.209 (Brasil, 2004b) e nº. 7.332 (Brasil, 2010) são atos administrativos que regulamentam a lei nº. 10.836 (Brasil, 2004a), e lhe dá cumprimento efetivo. E as Portarias contêm instruções acerca da aplicação da lei e dos dois decretos. Por esse motivo, propõe-se nesse estudo a análise conjunta desses documentos.

Os artigos, parágrafos e incisos dessas normas foram analisados por descreverem os antecedentes que definem o contexto cultural, as práticas culturais formadas pelo entrelaçamento de contingências das quais participam os membros das famílias beneficiárias e os servidores públicos responsáveis pela gestão do programa nos três níveis da Federação e as consequências culturais. A seguir, são apresentadas as duas metacontingências identificadas a partir da análise da legislação do Programa Bolsa Família.

Metacontingências das Famílias Beneficiárias

A legislação do Programa Bolsa Família descreve os critérios de elegibilidade para que uma família se torne beneficiária do programa e estabelece os benefícios financeiros, considerando a composição da família, e as condicionalidades do programa.

Esses elementos definem os eventos antecedentes que evocam uma nova prática cultural da qual participam os membros das famílias beneficiárias. A legislação descreve também os comportamentos que devem emitidos pelos membros das famílias beneficiárias e estabelece uma consequência cultural para a nova prática cultural. Todos esses elementos são apresentados a seguir.

Contexto cultural

Lei nº. 10.836/2004, art. 2º: Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.

Lei nº. 10.836/2004, art. 2º-A: A partir de 1º de março de 2013, o benefício previsto no inciso IV do caput do art. 2º será estendido, independentemente da observância da alínea "a", às famílias beneficiárias que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput do art. 2º, igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.

Decreto nº. 5.209/2004, art. 17-A: O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá na forma estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, após o registro de seus integrantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Decreto nº. 5.209/2004, art. 18: O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente.

Decreto nº. 5.209/2004, art. 19: Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 70,00 (setenta reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 32,00 (trinta e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: a) gestantes, b) nutrizes, c) crianças entre zero e doze anos, ou d) adolescentes até quinze anos;

III - benefício variável vinculado ao adolescente, no valor mensal de R\$ 38,00 (trinta e oito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 76,00 (setenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino;

IV - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família; e

V - benefício para superação da extrema pobreza, cujo valor será calculado na forma do § 3º, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita: a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.

(...)

§ 3º O valor do benefício para superação da extrema pobreza será o resultado da diferença entre R\$ 70,01 (setenta reais e um centavo) e a soma per capita referida no inciso V do caput, multiplicado pela quantidade de membros da família, arredondado ao múltiplo de R\$ 2,00 (dois reais) imediatamente superior.

Portaria GM/MDS nº. 321/2008, art. 2º: São condicionalidades do PBF (...):

I - na área de educação:

a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e

b) para os adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal;

II - na área de saúde:

a) para as gestantes e nutrizes, no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e

b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil; (...)

Portaria GM/MDS n.º 321/2008, art. 9º: As famílias não serão consideradas em situação de descumprimento de condicionalidades:

I - nos casos em que fique demonstrada a inexistência de oferta do respectivo serviço, força maior ou caso fortuito, conforme previsto no § 5º do art. 28 do Decreto n.º 5.209, de 2004; e

II - em decorrência de problemas de saúde ou outros motivos sociais reconhecidos pelo MDS, MEC e MS.

Comportamentos dos membros das famílias beneficiárias

Lei n.º 10.836/2004, art. 3º: A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único: O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III²⁵ do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Portaria Interministerial MEC/MDS n.º 3.789/2004, art. 11: Definem-se para o responsável legal das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família as seguintes responsabilidades:

I. efetivar, observada a legislação escolar vigente, a matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino;

II. garantir a frequência escolar de no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária mensal do ano letivo;

III. informar imediatamente à escola, quando da impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, apresentando, se existente, a devida justificativa da falta.

Portaria Interministerial MS/MDS n.º 2.509/2004, art. 6º: São definidas como responsabilidades das famílias atendidas no Programa Bolsa Família:

I – para as gestantes e nutrizes, no que couber:

a) inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde;

b) participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.

II - para os responsáveis pelas crianças menores de 7 (sete) anos:

²⁵ Benefício Variável Jovem.

a) levar a criança à Unidade de Saúde ou ao local de campanha de vacinação, mantendo, em dia, o calendário de imunização, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde;

b) levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e de outras ações, conforme o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde;

III - informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastramento Único qualquer alteração no seu cadastro original objetivando a atualização do cadastro da sua família.

Consequências culturais

Lei n.º 10.836/2004, art. 3º: A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Decreto n.º 5.209/2004, art. 25, inciso II: As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações: (...)

II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, na forma do § 4º do art. 28; (...)

Portaria GM/MDS n.º 321/2008, art. 4º: As famílias beneficiárias do PBF com crianças ou adolescentes de até 15 (quinze) anos de idade, nutrizes ou gestantes, que descumprirem as condicionalidades, ficam sujeitas aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

I - advertência, no primeiro registro de descumprimento;

II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;

III - suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro de descumprimento;

IV - suspensão do benefício por dois meses, no quarto registro de descumprimento; e

V - cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento.

Parágrafo único. O efeito decorrente do descumprimento da condicionalidade de que trata a alínea "a" do inciso I e incisos II e III do art. 2º desta Portaria²⁶ afetará todos os benefícios financeiros transferidos à família beneficiária, inclusive o BVJ.

Portaria GM/MDS n.º 321/2008, art. 5º: As famílias beneficiárias do PBF, cujos adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, que sejam beneficiários do BVJ, descumprirem as condicionalidades, ficam sujeitas, no que se refere a este benefício, aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

I - advertência, no primeiro registro de descumprimento do adolescente;

II - suspensão do BVJ por dois meses, no segundo registro de descumprimento do adolescente; e

III - cancelamento do BVJ, no terceiro registro de descumprimento do adolescente.

²⁶ Descritas nos antecedentes desta contingência.

§ 1º O efeito decorrente do descumprimento da condicionalidade de que trata o art. 2º, I, "b", desta Portaria²⁷ afetará exclusivamente o BVJ relativo ao adolescente em situação de descumprimento.

§ 2º Quando houver descumprimento de condicionalidades de adolescentes beneficiários do BVJ simultaneamente a descumprimentos por outros membros da família, o efeito do descumprimento poderá ocorrer juntamente com os efeitos previstos no art. 4º desta Portaria.

As Metacontingências das Famílias Beneficiárias descrevem o contexto cultural, os comportamentos que devem ser emitidos pelos membros das famílias beneficiárias e a consequência cultural de uma nova prática que o Programa Bolsa Família pretende estabelecer para cada família pobre e extremamente pobre. Portanto, esta metacontingência envolve múltiplas contingências, com a participação de membros familiares de uma determinada família, e ainda, com o envolvimento de diferentes famílias.

O contexto cultural inclui os antecedentes que descrevem os critérios de elegibilidade – limites de renda, composição de seus membros e inscrição no Cadastro Único – para que uma família receba o benefício do programa. Assim, somente as famílias que atendam a esses critérios e se tornem beneficiárias do programa participarão desta metacontingência. Os antecedentes estabelecem ainda as condicionalidades que devem ser cumpridas pelos membros das famílias beneficiárias para evitar a retirada da consequência cultural, e os casos em que o descumprimento não gera a retirada dessa consequência. Os antecedentes estão descritos na Lei nº. 10.836/2004, no Decreto nº. 5.209/2004 e na Portaria GM/MDS nº. 321/2008.

Os comportamentos que devem ser emitidos pelos membros das famílias beneficiárias podem ser resumidos em uma classe comportamental, denominada como *cumprir as condicionalidades*. Esses comportamentos estão especificados na Lei nº. 10.836/2004 e nas Portarias Interministeriais MEC/MDS nº. 3.789/2004 e MS/MDS nº.

²⁷ Idem à anterior.

2.509/2004. Na área da educação, esses comportamentos constituem em matricular na escola as crianças e adolescentes de seis a 17 anos de idade, e garantir frequência escolar de 85% para aqueles de seis a 15 anos e de 75% para aqueles de 16 e 17 anos de idade. Na área da saúde, esses comportamentos constituem em, no caso de gestantes, realizar o pré-natal e participar de atividades educativas e levar as crianças de até sete anos de idade às unidades de saúde para manter o calendário de imunização em dia e realizar o acompanhamento do estado nutricional.

Vale ressaltar que a legislação do Programa Bolsa Família não descreve as contingências individuais e como elas devem se entrelaçar para garantir a emissão desses comportamentos. Os membros de cada família podem se organizar da forma mais adequada, considerando outras contingências e metacontingências presentes para aquela determinada família, que definem horário de trabalho dos adultos e a realização dos afazeres domésticos, por exemplo.

As consequências culturais estão descritas de forma geral na Lei nº. 10.836/2004 e no Decreto nº. 5.209/2004, e de forma mais detalhada na Portaria GM/MDS nº. 321/2008. As consequências do não cumprimento das condicionalidades envolvem desde uma advertência até o cancelamento do benefício, sendo aplicadas de forma sucessiva. Assim, na primeira vez em que os membros da família não emitem um dos comportamentos descritos, ou seja, não cumprem todas as condicionalidades, ela terá como consequência uma advertência. Na segunda vez, a consequência será o bloqueio do benefício por um mês. Na terceira vez, a consequência será a suspensão do benefício por dois meses. Na quarta vez, o benefício é suspenso novamente por dois meses, e, na quinta vez, a consequência é o cancelamento do benefício. Portanto, essas consequências aversivas são apresentadas de forma gradativa, com o aumento de sua magnitude. A legislação especifica ainda gradações diferentes e mais restritas de

consequências para o descumprimento das condicionalidades de educação pelos adolescentes de 16 e 17 anos, mas com efeitos somente no Benefício Variável Jovem.

A advertência voltada para o responsável familiar de uma determinada família, e o bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício financeiro são consequências culturais porque não são contingentes a um comportamento individual específico, mas sim a uma classe comportamental, cujos comportamentos devem ser emitidos por vários membros da família. Para garantir que a consequência cultural seja apresentada, ou seja, o benefício financeiro seja transferido, é preciso que todas as condicionalidades de educação e de saúde sejam cumpridas. De forma direta, as crianças e adolescentes devem frequentar as aulas, as crianças até seis anos de idade devem ser vacinadas e as gestantes devem realizar as consultas de pré-natal. De forma indireta, os adultos devem fornecer os materiais escolares, uniforme e transporte para que crianças e adolescentes frequentem as aulas, alguém deve levar as crianças mais novas ao posto ou centro de saúde para que as vacinas sejam administradas e algumas gestantes podem precisar de apoio de outros membros da família para ir à consulta de pré-natal. Nesse sentido, diversas contingências individuais envolvendo comportamentos de cada membro da família se entrelaçam para garantir o cumprimento das condicionalidades, constituindo uma prática cultural. Uma das consequências culturais dessa prática é a transferência do benefício financeiro.

Portanto, ao estabelecer uma consequência cultural mais imediata – o benefício financeiro é transferido mensalmente – e contingente a práticas que promovem o cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde, o Programa Bolsa Família busca a alteração da prática cultural das famílias pobres e extremamente pobres, mostrada na Figura 1. A seleção dessa nova prática e dos produtos agregados resultantes dela é realizada por meio de um processo de reforçamento negativo, em que essa prática

deve ocorrer continuamente para evitar a retirada de uma consequência reforçadora – o benefício em dinheiro. Os produtos agregados alvo são a melhoria da situação de saúde e o aumento do nível de escolaridade dos membros da família, aspectos considerados fundamentais para inserção desses indivíduos em melhores postos no mercado de trabalho e consequente aumento da renda familiar. As Metacontingências das Famílias Beneficiárias podem ser representadas conforme a Figura 2.

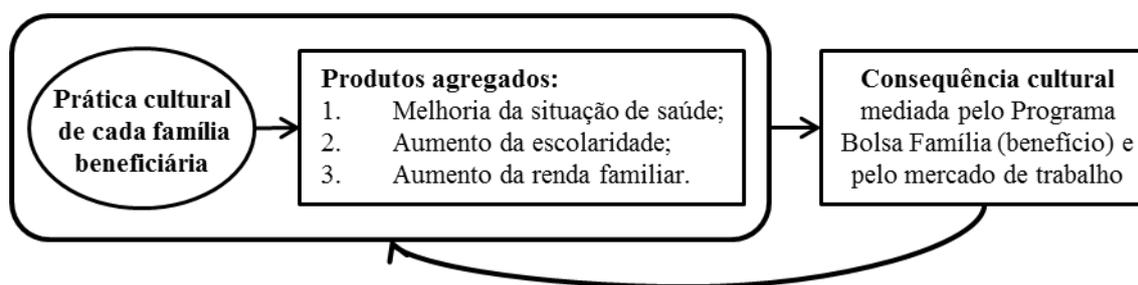


Figura 2. Metacontingências das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Essas metacontingências são estabelecidas para todas as famílias pobres e extremamente pobres, de modo que o produto agregado resultante da prática cultural de uma única família se somará aos produtos agregados de todas as demais famílias beneficiárias. Em novembro de 2014, havia aproximadamente 14,05 milhões de famílias beneficiárias, o que correspondia a mais de 25% das famílias brasileiras nesse ano – com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e na estimativa da população, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desse modo, o programa promoverá a melhoria das condições de saúde e o aumento do nível de escolaridade e, conseqüentemente, o aumento da renda familiar em toda a população brasileira.

Para além do efeito direto do benefício transferido na prática cultural de cada família, é necessário considerar também que os comportamentos dos membros de uma

família beneficiária podem se tornar eventos antecedentes para outras famílias, ou seja, para outros pais, responsáveis, crianças e jovens. Do mesmo modo, as consequências produzidas pelos comportamentos de cada membro de uma família também podem ter a função de estímulos antecedentes para os comportamentos de membros de outras famílias. Portanto, embora o foco do Programa Bolsa Família seja as práticas culturais de cada família pobre e extremamente pobre, o programa pode induzir o entrelaçamento de contingências entre indivíduos de diferentes famílias. Esse efeito indireto contribui também para o objetivo do programa de aumentar a renda das famílias.

Embora os elementos referentes ao contexto cultural, os comportamentos dos membros das famílias beneficiárias e a consequência cultural, que compõem as Metacontingências das Famílias Beneficiárias, estejam claramente especificados na Lei nº. 10.836/2004, a incorporação dos conteúdos do Decreto nº. 5.209/2004 e das três Portarias (Portaria GM/MDS 321/2008, Portaria Interministerial MS/MDS nº. 2.509/2004 e Portaria Interministerial MEC/MDS nº. 3.789/2004) na análise é necessária porque esses documentos descrevem esses termos de forma mais detalhada. A complexidade envolvendo o PBF com base em cinco diferentes documentos pode dificultar o seguimento das regras estabelecidas na legislação para as famílias beneficiárias. Assim, intervenções voltadas para a informação da complementaridade necessária desses diferentes documentos – lei, decreto e portarias – devem ser programadas e aplicadas periodicamente por servidores públicos do programa nos municípios e Distrito Federal.

Metacontingências da Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família

A legislação do Programa Bolsa Família descreve que a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família deve ser realizada de forma

descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados. E ainda, que a fiscalização e o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades será realizada pelos Ministérios da Educação e da Saúde, e a supervisão desses processos será realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além disso, a legislação define as condições para que os entes federados façam a adesão ao programa e institui o Índice de Gestão Descentralizada. Esses elementos definem o contexto cultural onde deverá emergir uma nova prática cultural, da qual participam os servidores públicos responsáveis pela gestão das condicionalidades nos três níveis de governo, lotados nas prefeituras, nos governos estaduais, Distrito Federal ou em um dos três Ministérios. A legislação descreve também os comportamentos que devem ser emitidos por esses servidores públicos e define algumas consequências culturais para a nova prática cultural. Todos esses elementos são apresentados a seguir.

Contexto Cultural

Conteúdos relacionados à adesão dos entes federados

Decreto nº. 5.209/2004, art.11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família, observados os critérios, condições e procedimentos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio de termo específico, com os seguintes efeitos:

I - fixação de suas competências e responsabilidades na gestão e na execução do Programa Bolsa Família; e

II - possibilidade de recebimento de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para apoiar a gestão do Programa Bolsa Família.

(...)

§ 3º São condições para a adesão ao Programa Bolsa Família, sem prejuízo de outras que venham a ser fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

I - existência formal e o pleno funcionamento de instância de controle social na respectiva esfera federativa, na forma definida no art. 29; e

II - indicação de gestor municipal do Programa Bolsa Família e, no caso dos Estados e do Distrito Federal, do coordenador do Programa.

Conteúdos relacionados à fixação de competências para os entes federados e ao Índice de Gestão Descentralizada

Lei nº. 10.836/2004, art. 8º: A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família.

Lei nº. 10.836/2004, art. 8º, § 2º: Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a:

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle;

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro.

Decreto nº. 5.209/2004, art. 11-A § 1º: O valor do índice obtido pelo ente federado, na periodicidade e sistemática fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

I - indicará os resultados alcançados na gestão do Programa Bolsa Família em sua esfera; e

II - determinará o montante de recursos a ser regularmente transferido pelo Governo Federal ao ente federado que tenha aderido ao Programa Bolsa Família, para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada, atendidas as referências mínimas fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Decreto nº. 5.209/2004, art. 11-B: O IGD medirá a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, em conformidade com o disposto no inciso I do § 2º do art. 8º da Lei no 10.836, de 2004, considerando as seguintes variáveis, entre outras fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

I - integridade e atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e

II - envio das informações sobre o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Conteúdos relacionados à fixação de competências para os três Ministérios

Decreto nº. 5.209/2004, art. 28: São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004:

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos.

Decreto nº. 5.209/2004, art. 28, §1º: Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

Comportamentos dos servidores públicos responsáveis pela gestão das condicionalidades nos três níveis de governo

Comportamentos no âmbito dos entes federados

Decreto nº. 5.209/2004, art. 13: Cabe aos Estados: (...)

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Decreto nº. 5.209/2004, art. 14: Cabe aos Municípios: (...)

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Decreto nº. 5.209/2004, art. 15: Cabe ao Distrito Federal: (...)

VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Portaria GM/MDS nº. 321/2008, art. 15: Aos coordenadores estaduais do PBF, no que se refere à gestão de condicionalidades e considerando o acordado nos termos de adesão específicos assinados pelos estados, caberá:

I - realizar articulações com os gestores das políticas setoriais específicas para que seja realizada a coleta e o registro das condicionalidades previstas no Programa, quando o acesso ao serviço se realizar em estabelecimento estadual;

II - atuar em cooperação com os municípios para garantir o registro das informações relativas às condicionalidades;

III - apoiar os municípios localizados em seu território na realização da gestão de condicionalidades do Programa; e

IV - elaborar planejamento anual intersetorial do estado, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento e apoio das ações de gestão de condicionalidades do PBF e acompanhamento familiar.

Portaria GM/MDS nº. 321/2008, art. 16: Aos coordenadores municipais do PBF, no que se refere à gestão de condicionalidades e considerando o acordado nos termos de adesão específicos assinados pelos municípios, caberá:

I - atuar em cooperação com os responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos;

II - realizar as ações de gestão de benefícios, em decorrência do provimento do recurso administrativo de que trata o art. 11 desta Portaria²⁸;

III - notificar formalmente o responsável pela Unidade Familiar, quando necessário, nos casos de descumprimento de condicionalidades, sem prejuízo de outras formas de notificação;

IV - analisar as informações sobre não cumprimento de condicionalidades e encaminhar as famílias beneficiárias do PBF, em situação de descumprimento, às áreas responsáveis pelo acompanhamento familiar e oferta dos serviços socioassistenciais;

V - elaborar planejamento anual intersetorial do município, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento das ações de gestão de condicionalidades do PBF e de acompanhamento familiar.

Portaria Interministerial MEC/MDS nº. 3.789/2004, art. 6º. São atribuições do gestor municipal do sistema de frequência escolar (Secretaria Municipal de Educação):

I. indicar um responsável técnico para coordenar o sistema de frequência escolar;

II. instituir uma instância de recurso aos beneficiários que permita a revisão de procedimentos operacionais relacionados com o acompanhamento da frequência escolar;

III. integrar a Coordenação Municipal do Programa Bolsa Família, conforme o Art. 14, do Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004;

²⁸ Art. 11 da Portaria GM/MDS nº. 321/2008: Os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades poderão ser revistos mediante recurso administrativo, a ser apresentado pelo responsável pela Unidade Familiar ao gestor municipal do PBF, conforme regras a serem estabelecidas pela Senarc/MDS.

- IV. promover a atualização das informações necessárias ao acompanhamento da frequência escolar, principalmente o código de identificação da escola estabelecido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP e a série ou o ciclo escolar dos alunos;*
- V. promover a apuração mensal da frequência escolar dos alunos nos respectivos estabelecimentos de ensino, público ou privado, planejando ao longo do bimestre a recepção, a consolidação e a transmissão das informações;*
- VI. garantir, por meios diversificados, considerando as realidades do seu município, a coleta de frequência escolar;*
- VII. orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional das crianças e adolescentes para a promoção e melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social;*
- VIII. orientar e sensibilizar as famílias para o cumprimento das responsabilidades mencionadas no artigo 11 desta Portaria²⁹;*
- IX. apoiar ações educativas visando assegurar o desenvolvimento integral dos alunos e combater a evasão e o abandono escolar;*
- X. capacitar os profissionais de educação para o acompanhamento da frequência escolar dos alunos;*
- XI. articular com a Secretaria Estadual de Educação o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos alunos da rede estadual; e*
- XII. pactuar com as escolas da rede privada o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos alunos;*
- XIII. supervisionar os lançamentos efetuados no sistema de frequência escolar, responsabilizando administrativa, civil ou penal quando comprovada irregularidade de procedimentos .*

Portaria Interministerial MEC/MDS nº. 3.789/2004, art. 8º. São atribuições do gestor estadual do sistema de frequência escolar (Secretaria Municipal de Saúde):

- I. indicar um responsável técnico para coordenar o sistema de frequência escolar em âmbito estadual;*
- II. integrar a Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, conforme o Art. 13, do Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004;*
- III. divulgar, aos municípios, as normas sobre o acompanhamento das famílias pelo setor público de educação, em conformidade com as diretrizes técnicas e operacionais do Ministério da Educação;*
- IV. apoiar os municípios na implantação do sistema de frequência escolar, com vistas ao acompanhamento dos alunos;*
- V. disponibilizar aos órgãos municipais de educação as informações necessárias ao cumprimento do acompanhamento da frequência escolar dos alunos da rede estadual;*
- VI. apoiar a implementação de ações de educação e de promoção social em âmbito municipal;*
- VII. coordenar em âmbito estadual, a implantação e o desenvolvimento do sistema de frequência escolar, com vistas ao acompanhamento dos alunos;*

²⁹ Condicionais da educação.

VIII. analisar os dados consolidados de acompanhamento dos alunos, gerados pelos municípios, visando constituir diagnóstico para subsidiar a política estadual de educação.

Portaria Interministerial MS/MDS nº. 2.509/2004, art. 2º Compete às Secretarias Municipais de Saúde no Programa Bolsa Família:

I - indicar um responsável técnico - profissional de saúde - para coordenar o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família, no âmbito da saúde, sendo recomendado, preferencialmente, um nutricionista;

II - participar da coordenação intersetorial do Programa Bolsa Família prevista no art. 14 do Decreto nº 5.209, de 2004, no âmbito municipal.

III - implantar a Vigilância Alimentar e Nutricional, que proverá as informações sobre o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família;

IV - coordenar o processo de inserção e atualização das informações de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família nos aplicativos da Vigilância Alimentar e Nutricional; (...)

VI - estimular e mobilizar as famílias para o cumprimento das ações mencionadas no artigo 6º desta Portaria³⁰; (...)

VIII - capacitar as equipes de saúde para o acompanhamento de gestantes, nutrizes e crianças das famílias do Programa Bolsa Família, conforme o manual operacional a ser divulgado pelo Ministério da Saúde;

IX - prover, semestralmente, o acompanhamento das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família;

X - informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastro Único qualquer alteração identificada sobre os dados cadastrais das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

Portaria Interministerial MS/MDS nº. 2.509/2004, art. 3º Compete às Secretarias Estaduais de Saúde no Programa Bolsa Família:

I - indicar um responsável técnico - profissional de saúde - para coordenar o acompanhamento das famílias Programa Bolsa Família, no âmbito da saúde, sendo recomendado, preferencialmente, um nutricionista;

II - participar da instância de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família prevista no art. 13 do Decreto nº 5.209, de 2004, no âmbito estadual;

III - divulgar as normas sobre o acompanhamento das famílias pelo setor público de saúde aos municípios, em conformidade com as diretrizes técnicas e operacionais do Ministério da Saúde;

IV - apoiar, tecnicamente, os municípios na implantação da Vigilância Alimentar e Nutricional, com vistas ao acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família;

V - apoiar tecnicamente os municípios na implementação das ações básicas de saúde previstas nos artigos 1º e 6º desta Portaria;

VI - coordenar e supervisionar, em âmbito estadual, a implantação da Vigilância Alimentar e Nutricional, com vistas ao acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família;

³⁰ Condicionais da saúde.

VII - analisar os dados consolidados de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família, gerados pelos municípios, visando constituir diagnóstico para subsidiar a política estadual de saúde e de segurança alimentar e nutricional.

Comportamentos no âmbito dos Ministérios da Educação e da Saúde

Portaria Interministerial MEC/MDS n.º. 3.789/2004, art. 9.º. Definir como atribuições do Ministério da Educação no Programa Bolsa Família:

- I. indicar a área técnica responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos;*
- II. estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o sistema de frequência escolar dos alunos e a sua divulgação aos estados e municípios;*
- III. manter o funcionamento do sistema de frequência escolar, disponibilizando-o a estados e municípios;*
- IV. promover a capacitação dos gestores municipais e estaduais visando a implementação e desenvolvimento das ações relacionadas ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos;*
- V. analisar os dados consolidados de acompanhamento da frequência escolar dos alunos, para orientar políticas educacionais;*
- VI. disponibilizar, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, informações decorrentes do acompanhamento da frequência escolar;*
- VII. elaborar e divulgar, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o calendário anual da frequência escolar.*

Portaria Interministerial MS/MDS n.º. 2.509/2004, art. 4.º Compete ao Ministério da Saúde no Programa Bolsa Família:

- I - designar a Secretaria de Atenção Básica da Saúde, como a área técnica responsável pela gestão federal do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de saúde das famílias do Programa Bolsa Família;*
- II - estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o acompanhamento das famílias, no âmbito do setor saúde, e a sua divulgação aos estados e municípios;*
- III - elaborar e manter em funcionamento os aplicativos da Vigilância Alimentar e Nutricional, para o acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família;*
- IV - capacitar os responsáveis técnicos e gestores estaduais para o apoio aos municípios na implementação das ações de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família, no âmbito da saúde;*
- V - analisar os dados consolidados de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família, gerados pelos municípios e encaminhá-los para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;*
- VI - disponibilizar os relatórios de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família, no âmbito da saúde, aos Estados, Distrito Federal, Municípios e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.*

Comportamentos no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Decreto nº. 5.209/2004, art. 2º, incisos II e IV: Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família e, em especial, executar as seguintes atividades: (...)

II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados; (...)

IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família (...)

Portaria GM/MDS nº. 321/2008, art. 13: São atribuições da Senarc, no que se refere à gestão de condicionalidades:

I - promover a articulação intersetorial e intergovernamental, assim como prover apoio institucional, a fim de assegurar:

a) a coleta de informações e seu registro periódico nos sistemas de informação; e

b) estimular o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, pelas diferentes políticas setoriais, com vistas à redução de sua vulnerabilidade social;

II - supervisionar as ações de coleta de informações e de registro periódico nos sistemas de informação;

III - gerar e fornecer ao MEC, ao MS e à Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do MDS base de dados com informações sobre o público alvo a ser acompanhado, para que seja realizado o registro periódico do acompanhamento das respectivas condicionalidades do PBF;

IV - definir, em conjunto com o MEC, o MS e a SNAS, o calendário de coleta e registro das condicionalidades; e

V - consolidar os resultados das condicionalidades, bem como realizar a aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento sobre a folha de pagamento do PBF.

Portaria Interministerial MEC/MDS nº. 3.789/2004, art. 10º. Definir como atribuições do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

I. realizar a articulação intersetorial, promover o apoio institucional e supervisionar as ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;

II. apoiar a capacitação, em articulação com o Ministério da Educação, dos gestores estaduais e municipais e responsáveis técnicos sobre o sistema de frequência escolar;

III. disponibilizar periodicamente a base do cadastramento único atualizada ao Ministério da Educação;

IV. disponibilizar as informações sobre a folha de pagamentos do Programa Bolsa Família, visando integrar políticas setoriais com o Ministério da Educação;

V. proceder a repercussão do descumprimento da condicionalidade do Programa Bolsa Família, no que se refere à frequência escolar, a partir das informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação.

Portaria Interministerial MS/MDS n.º 2.509/2004, art. 5º Compete ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Programa Bolsa Família:

I - realizar a articulação intersetorial, promover o apoio institucional e supervisionar as ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;

II - apoiar a descentralização do acompanhamento das condicionalidades da saúde das famílias do Programa Bolsa Família, em conformidade com as diretrizes e princípios do Sistema Único de Saúde;

III - disciplinar e proceder aos encaminhamentos necessários à repercussão financeira na folha de pagamentos do Programa Bolsa Família, quando do não cumprimento pelas famílias da agenda de saúde prevista no artigo 6º desta Portaria;

IV - capacitar, em articulação com o Ministério da Saúde, os responsáveis técnicos e gestores estaduais e municipais, no âmbito da saúde, sobre a gestão do Programa Bolsa Família;

V - disponibilizar periodicamente a base do Cadastro Único atualizada ao Ministério da Saúde.

Consequências culturais

Lei n.º 10.836/2004, art. 8º § 3º: A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD.

Decreto n.º 5.209/2004, art. 11-A § 5º: Os repasses dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família previstos no § 3º do art. 8º da Lei no 10.836, de 2004, serão realizados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

As “Metacontingências da Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família” descrevem os antecedentes e os comportamentos que devem ser emitidos pelos servidores públicos dos três níveis de governo, mas somente uma consequência cultural contingente ao comportamento de servidores vinculados aos governos municipais e estaduais. O objetivo do estabelecimento dessas metacontingências é garantir o funcionamento dos processos relativos à gestão das condicionalidades, fundamental

para a apresentação adequada da consequência cultural das “Metacontingências das Famílias Beneficiárias”.

O contexto cultural da Metacontingência da Gestão das Condicionalidades inclui a determinação da execução do Programa Bolsa Família a ser realizado de forma descentralizada e a adesão ao programa pelos entes federados. Para que as famílias residentes em um município possam se tornar beneficiárias é preciso que haja a indicação de uma pessoa responsável pela gestão do programa, denominado coordenador estadual ou gestor municipal conforme o nível da federação, e que exista uma instância de controle social em funcionamento. O contexto cultural inclui também a distribuição de competências para os servidores de estados, Distrito Federal e municípios, além dos três Ministérios – Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação e Saúde.

Ademais, aos eventos antecedentes inclui-se o Índice de Gestão Descentralizada, criado posteriormente à publicação do Decreto nº. 5.209 de 2004, a partir do Decreto nº. 7.332 de 2010, que acrescentou naquele os artigos 11-A e 11-B, entre outros, de modo a estabelecer a única consequência cultural evidenciada na legislação contingente à prática cultural instituída nos municípios e estados para a execução da gestão do Programa Bolsa Família. A legislação descreve as variáveis utilizadas para o cálculo do IGD – integridade e atualização das informações do Cadastro Único e o envio de informações sobre o acompanhamento das condicionalidades – e estabelece que o valor desse índice mede a qualidade da gestão do programa pelos entes federados, determinando o montante de recursos financeiros a serem transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios. Os antecedentes estão descritos nos cinco documentos analisados: Lei nº. 10.836/2004, Decreto nº. 5.209/2004, Portaria GM/MDS nº.

321/2008, Portaria Interministerial nº. MS/MDS 2.509/2004 e Portaria Interministerial MEC/MDS nº. 3.789/2004 .

Os comportamentos que devem ser emitidos pelos servidores públicos podem ser resumidos em uma classe comportamental, denominada como *gestão das condicionalidades*. Esses comportamentos estão especificados no Decreto nº. 5.209/2004, na Portaria GM/MDS nº. 321/2008 e nas Portarias Interministeriais MEC/MDS nº. 3.789/2004 e MS/MDS nº. 2.509/2004. Os comportamentos descrevem como os servidores públicos responsáveis pela gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família devem proceder para acompanhar e fiscalizar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias.

Embora a legislação apresente os entes federados – municípios, estados, Distrito Federal e União – o coordenador estadual e o gestor municipal, as secretarias municipais e estaduais, e os Ministérios como agentes, fixando-lhes competências, a execução dessas atribuições depende da emissão de comportamentos de vários servidores públicos que atuam em conjunto, formando diversas práticas culturais. Em cada município, existem contingências individuais entrelaçadas, das quais participam o gestor municipal, indicado para o Programa Bolsa Família, e os servidores públicos vinculados às secretarias municipais – os agentes de saúde e os professores que possuem contato direto com os membros das famílias beneficiárias, os digitadores dos registros relativos ao cumprimento ou não das condicionalidades, os técnicos que monitoram os registros, entre outros. Em cada estado, existem contingências individuais entrelaçadas, das quais participam o coordenador estadual indicado para o programa e os servidores públicos vinculados às secretarias estaduais. Na capital federal, existem outras contingências individuais entrelaçadas, das quais participam os servidores vinculados aos três Ministérios.

No governo dos municípios e do Distrito Federal, eles possuem a responsabilidade de realizar a coleta, registro, atualização, recepção, consolidação e transmissão das informações sobre o cumprimento ou descumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, além de capacitar profissionais para realizar essas atividades e ações de incentivo às famílias para o cumprimento das condicionalidades. No governo estadual, eles possuem a responsabilidade de apoiar os municípios em suas atividades, de apoiar a rede estadual de serviços de educação e de saúde para realizar o acompanhamento das condicionalidades e de analisar as informações consolidadas sobre o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias.

Nos Ministérios da Educação e da Saúde, os servidores públicos possuem a responsabilidade de estabelecer diretrizes aos servidores dos governos municipais e estaduais para o acompanhamento das condicionalidades, elaborar e manter o sistema para registro das informações, capacitar os servidores dos estados, dos municípios e do Distrito Federal em suas atividades, analisar os dados consolidados sobre o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias e disponibilizar essas informações aos servidores do MDS. Por fim, os comportamentos dos servidores públicos do MDS descritos são supervisionar e articular as atividades de todos os agentes envolvidos na gestão das condicionalidades, além de apoiar institucionalmente e disponibilizar dados atualizados do Cadastro Único aos servidores públicos dos Ministérios, capacitar os servidores dos estados, dos municípios e do Distrito Federal em suas responsabilidades e proceder à repercussão do descumprimento das condicionalidades no benefício financeiro das famílias.

Todos esses comportamentos estão organizados em uma sequência, em que os comportamentos de uns servem de antecedentes para outros. No início dessa sequência,

os servidores do MDS apoiam institucionalmente os servidores do MEC e do MS para que eles adquiram o repertório comportamental adequado para a realização de suas atividades (Produto Agregado, PA_a). Esse apoio é o antecedente para os comportamentos dos servidores desses dois Ministérios de estabelecer diretrizes e oferecer capacitação aos servidores dos governos municipais e estaduais, e de elaborar o sistema de registro de informações sobre o cumprimento das condicionalidades pelas famílias (PA_b). Os servidores do MDS também disponibilizam dados do Cadastro Único periodicamente aos servidores dos dois Ministérios (PA_c) que servem como antecedente para o comportamento de manutenção do sistema de registro de informações. A capacitação dos servidores dos estados pelos servidores do MEC e do MS serve de antecedente para os comportamentos de apoiar os servidores dos municípios e da rede estadual de serviços de educação e de saúde para realizar a gestão das condicionalidades (PA_d). A capacitação dos servidores dos municípios pelos servidores dos estados e pelos servidores do MEC e do MS, e o sistema de registro de informações disponível com dados atualizados do Cadastro Único servem como antecedentes para os comportamentos emitidos no âmbito dos governos municipais de coleta, registro, atualização, recepção, consolidação e transmissão das informações sobre o cumprimento ou descumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias (PA_e), e capacitar outros profissionais para realizar essas atividades (PA_f), e ainda, realizar ações de incentivo às famílias para o cumprimento das condicionalidades (PA_g).

As informações coletadas, registradas, atualizadas, consolidadas e transmitidas por meio do sistema de registro de informações servem de antecedentes para os comportamentos de analisar esses dados consolidados por servidores dos governos estaduais, do MEC e do MS. Servem de antecedentes ainda para o comportamento dos servidores desses dois Ministérios de disponibilizar essas informações aos servidores do

MDS. Essas informações disponibilizadas servem de antecedente para o comportamento de proceder à repercussão do descumprimento das condicionalidades no benefício financeiro das famílias. A sequência desses comportamentos pode ser visualizada na Figura 3. Ao proceder à repercussão do descumprimento no benefício, é apresentada então a consequência cultural para a Metacontingência das Famílias Beneficiárias, elo entre as duas metacontingências identificadas. Portanto, ao considerar a Metacontingência da Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, envolvendo os servidores públicos de todos os entes federados, é possível considerar uma série de produtos agregados encadeados, como descritos anteriormente.

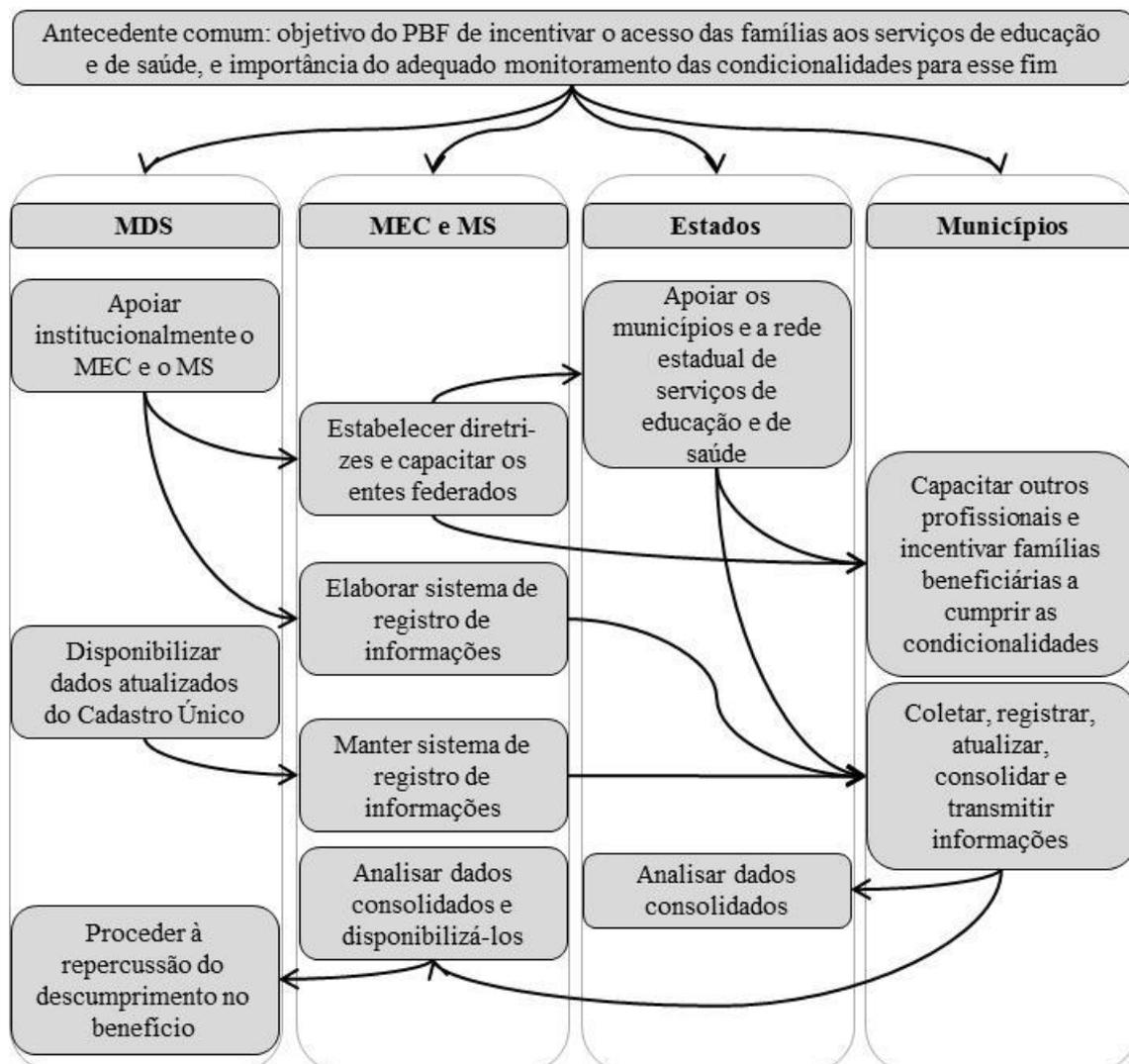


Figura 3. Sequência dos comportamentos emitidos pelos servidores públicos responsáveis pela gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

A legislação do Programa Bolsa Família não descreve essas contingências individuais e como elas devem se entrelaçar para garantir a emissão dos comportamentos já descritos. Os servidores públicos podem se organizar da forma mais adequada, considerando outras contingências e metacontingências presentes no âmbito dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal ou dos Ministérios. Contudo, somente a partir da execução organizada de todos esses processos pelos servidores dos entes federados, incluindo os três Ministérios, é possível garantir que as consequências ao comportamento das famílias beneficiárias – cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde – sejam apresentadas da forma correta.

Por fim, a legislação do programa descreve apenas uma consequência cultural contingente ao entrelaçamento de contingências das quais participam somente os servidores públicos dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal: a transferência de recursos financeiros do Índice de Gestão Descentralizada aos entes federados. O valor desses recursos financeiros é calculado a partir dos dados consolidados sobre a execução do Programa Bolsa Família em cada município e estado, e no Distrito Federal, incluindo o acompanhamento das condicionalidades. O pagamento do recurso financeiro é, portanto, consequência cultural reforçadora para a prática cultural de execução do programa com qualidade.

As Metacontingências da Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família são formadas, portanto, pelo entrelaçamento de múltiplas contingências, das quais participam servidores públicos nos municípios, nos estados, no Distrito Federal e nos três Ministérios. Entre os produtos agregados centrais dessa prática cultural estão: (1) o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias e (2) o aumento do acesso das famílias beneficiárias aos serviços de

educação e de saúde. Esses produtos agregados subsidiam a construção de indicadores de monitoramento da execução das ações dos servidores públicos dos Ministérios e dos entes federados e de indicadores de resultados da implementação do programa.

Os indicadores de monitoramento das ações permitem que os servidores do MDS supervisionem e articulem as atividades dos servidores dos municípios, dos estados e dos Ministérios da Educação e da Saúde, de modo a garantir a execução da gestão das condicionalidades. A partir dos indicadores de resultados do programa, diversos agentes podem mediar outras consequências culturais para manter, alterar ou extinguir a prática cultural relativa às condicionalidades do Programa Bolsa Família. Essas consequências são mediadas por deputados e senadores do Congresso Nacional, que podem propor e aprovar alterações na lei nº. 10.836/2004, que é orientadora das demais normas (decretos e portarias), e por indivíduos que trabalham em organizações internacionais, que estabelecem normas comuns de comportamento social e político entre os países membros. No Brasil, algumas organizações internacionais relacionadas aos temas do combate à pobreza, da educação e da saúde são: a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo das Nações Unidas pela Infância (UNICEF); a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); a Organização Mundial de Saúde (OMS); e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

As consequências culturais são mediadas ainda por pessoas da sociedade civil, que se manifestam a favor ou contra a manutenção do programa e que reelege ou não os governantes que defendem o programa (Figura 4). Uma forma de participação social implantada pela própria legislação do Programa Bolsa Família é mediada pela instância de controle social, cuja criação e funcionamento são antecedentes da Metacontingência

da Gestão das Condicionalidades. Esse é um espaço de discussão sobre o programa entre o governo e a sociedade civil.

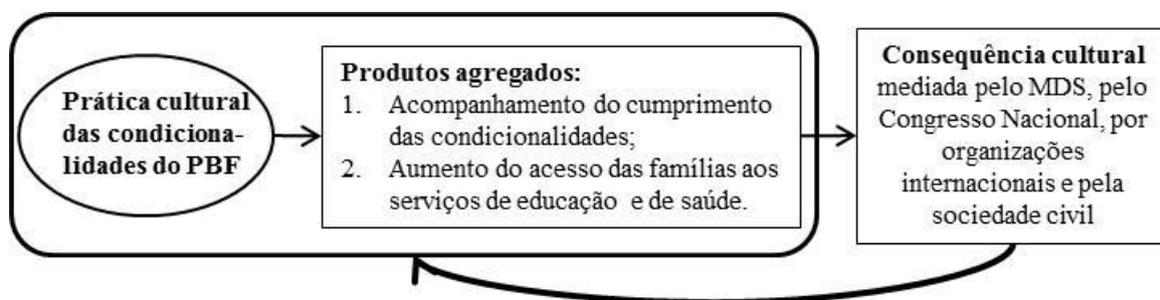


Figura 4. Metacontingência da Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

A transmissão entre gerações dessa prática cultural, conforme definido por Glenn (1988), pode ser observada na continuidade do Programa Bolsa Família como um programa de transferência de renda condicionada desde 2003 até os dias atuais, mesmo após a realização de três eleições municipais – 2004, 2008 e 2012 – e de duas eleições estaduais – 2006 e 2010. Embora exista a possibilidade de reeleição para um segundo mandato para presidente, governadores de estado e do Distrito Federal e prefeitos, desde as eleições de 2000 (Brasil, 1997), houve mudança da maioria dos prefeitos nas últimas eleições. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2014), o percentual de prefeitos reeleitos foi de 29,0% em 2004; 42,0% em 2008; e 28,0% em 2010. Observa-se, portanto, mudança da maior parte dos prefeitos e governadores nesse período. Mesmo com essas mudanças, os municípios e estados continuaram a emitir os comportamentos relevantes para a execução do programa e para a gestão das condicionalidades de educação e de saúde, e têm mantido os produtos agregados necessários para a continuidade do Programa Bolsa Família.

Caso o Programa Bolsa Família alcance os objetivos propostos, as crianças das famílias beneficiárias se tornarão adultos saudáveis e escolarizados, preparados para a

inserção no mercado de trabalho e para a obtenção de melhores salários, rompendo assim com a transmissão da pobreza entre gerações (Ravallion, 2003). Formar-se-á, portanto, uma nova prática cultural, compondo uma quarta metacontingência, cujos produtos agregados serão o aumento da esperança de vida ao nascer, melhores condições de habitação, redução do índice de desemprego, ou seja, melhores resultados em indicadores sociais.

Essa nova prática poderá ser selecionada pelo ambiente cultural, substituindo a primeira metacontingência mencionada nesta seção – a metacontingência das famílias pobres e extremamente pobres. Caso as mudanças no ambiente cultural selecionador não retroajam sobre essa nova prática cultural de modo a reforçá-la, haverá manutenção temporária apenas enquanto persistir o Programa Bolsa Família, conforme discutido por Glenn e Malott, (2004b). No que se refere especificamente ao aumento da renda das famílias para que elas superem a linha da pobreza, é preciso garantir uma política de aumento do salário mínimo, uma legislação trabalhista que não onere empregado e empregador e que incentive a formalização de micro e pequenos empreendimentos.

Estudo 2 – Resultados e Discussão

O Estudo 2 foi realizado com o objetivo de avaliar se as metacontingências arranjadas pelo Programa Bolsa Família podem induzir o acesso aos serviços de educação, ou o cumprimento das condicionalidades de educação, pelas famílias beneficiárias. Essa análise incluiu os quatro indicadores de qualidade do programa, que refletem o cumprimento de suas atribuições: taxa de cobertura qualificada de cadastros, taxa de atualização cadastral, taxa de acompanhamento da frequência escolar e taxa de acompanhamento da agenda de saúde. Além dessas variáveis, foi analisada também a influência do valor do benefício transferido à família pelo programa.

Também foram incluídas na análise variáveis relacionadas à oferta e qualidade dos serviços de educação, a fim de destacar o efeito de contingências naturais que controlam o comportamento de acesso aos serviços de educação, conforme apontado por Mallot (1998), e de verificar a complementaridade entre estratégias de demanda e de oferta nessa área (De Janvry & Sadoulet, 2005). Variáveis relacionadas a características das famílias beneficiárias também foram analisadas, considerando os resultados de outros estudos que mostram o efeito dessas variáveis no acesso aos serviços de educação (Amaral, Gonçalves, Monteiro, Santos & Santos, 2012; Amaral & Monteiro, 2013; Filmer, 2003). A probabilidade de essas variáveis induzirem o acesso aos serviços de educação foi avaliada por meio de uma análise de regressão multinível.

Análises exploratórias e verificação de pressupostos

Análises exploratórias foram realizadas na base de dados, que continha 6.956.594 registros de famílias que cumpriam os critérios mencionados na seção *Participantes*. Essas análises tinham o objetivo de examinar as estatísticas descritivas

univariadas, o percentual de dados ausentes, identificação de valores estranhos e de valores extremos e atendimento aos pressupostos exigidos para a utilização da análise de regressão multinível (número mínimo de cinco casos em cada unidade macro e ausência de multicolinearidade).

Uma forma de avaliar a qualidade da base de dados é verificar o percentual de dados ausentes por indivíduo, no caso família. Verificou-se que 87,1% das famílias constantes na base de dados apresentavam informações para todas as variáveis analisadas ou somente um dado ausente, o que é um indicativo de uma base de dados consistente. Considerando a magnitude da base de dados, foram excluídos todos os registros com mais de um dado ausente, o que resultou em uma base de dados com 6.106.612 registros.

Em seguida, procedeu-se a análise de dados ausentes por variável. Conforme Tabachnick e Fidell (2007), variáveis que apresentam um percentual superior a 10% de dados ausentes podem prejudicar as análises e indicar um problema na variável (viés, dificuldade de resposta, má formulação da questão). Nenhuma variável apresentou percentual de dados ausentes superior a 0,003%.

A análise de frequência de cada uma das variáveis permitiu a identificação de casos estranhos para duas variáveis: número de pessoas de até 17 anos de idade e número de pessoas com 18 anos ou mais. Existiam registros de famílias com até 30 pessoas de até 17 anos de idade e registros de famílias com até 38 pessoas de 18 anos ou mais. Os registros com dez pessoas ou mais foram agrupados em uma mesma categoria para a análise dos dados.

Um dos pressupostos da análise de regressão multinível é a distribuição normal dos resíduos³¹, verificado somente após de realizar a análise. Contudo, a normalidade da

³¹ Resíduo, ou erro, é a diferença entre o valor predito pelo modelo e o observado.

distribuição das variáveis é um indicativo de que a inserção delas na análise produzirá também uma distribuição normal dos resíduos (Williams, Grajales & Kurkiewicz, 2013). Para verificar a normalidade da distribuição das variáveis contínuas, foram analisados os índices de assimetria³² e curtose³³. Miles e Shevlin (2001) recomendam que a assimetria não pode ser superior a 1,0 e que a curtose não pode superior a 2,0. As variáveis que não apresentaram distribuição normal foram: percentual de cumprimento das condicionalidades de educação ($SK_p = -3,1$; $K = 12,0$); taxa de atendimento escolar ($K = 6,0$); número de pessoas de até 17 anos de idade ($SK_p = 1,3$; $K = 3,1$); e número de pessoas de 18 anos ou mais ($SK_p = 1,7$; $K = 4,1$).

Para garantir a normalidade da distribuição dessas variáveis, os dados foram transformados ou os casos extremos foram excluídos, conforme recomendado por Osborne (2002). A transformação raiz quadrada foi utilizada para as variáveis número de pessoas de até 17 anos de idade e número de pessoas de 18 anos ou mais, e a transformação inversa foi utilizada para a variável percentual do cumprimento das condicionalidades de educação. Essas três variáveis foram padronizadas em escore z para facilitar a posterior análise dos dados. Para facilitar a interpretação dos dados, foi realizada uma transformação linear na variável percentual do cumprimento das condicionalidades de educação para a escala original desta variável. No caso da variável taxa de atendimento escolar, foram excluídos os casos extremos acima de 4,77 desvios padrões. Os valores finais dos índices de assimetria e curtose antes e após as transformações podem ser observados na Tabela 2.

³² Assimetria é o grau de afastamento de uma distribuição do ponto central.

³³ Curtose é o grau de achatamento de uma distribuição.

Tabela 2
Índices de assimetria e curtose antes e após as transformações.

Variável	Antes da transformação		Após a transformação	
	SK _p	K	SK _p	K
Percentual de cumprimento das condicionalidades de educação	-3,13	12,01	-0,91	-1,15
Taxa de atendimento escolar	0,24	5,97	-0,31	2,42
Número de pessoas com até 17 anos de idade	1,26	3,05	0,45	0,10
Número de pessoas com 18 anos ou mais de idade	1,66	4,05	0,84	0,91

A correlação entre as variáveis explicativas também foi verificada, de modo a garantir o pressuposto da ausência de multicolinearidade. De acordo com Marôco (2011), quando as variáveis explicativas estão fortemente correlacionadas entre si, a análise do modelo pode ser extremamente confusa e desprovida de significado. Essa análise mostrou forte correlação ($r = 0,81$) entre as variáveis nota na Prova Brasil nos anos iniciais e nota na Prova Brasil nos anos finais. Nesse sentido, optou-se por manter somente a segunda variável, considerando que os indicadores educacionais mostram menor acesso aos serviços de educação nas séries finais do ensino fundamental, com taxas de reprovação e abandono mais altas do que nas séries iniciais³⁴.

Por fim, para garantir o número mínimo de cinco casos por grupo (Mass & Hox, 2005), foram excluídos todos os registros de municípios com menos de cinco famílias residentes. Após esse tratamento da base, as análises de casos ausentes e de normalidade foram refeitas, e os resultados indicaram adequação da base de dados para utilização da análise de regressão multinível. Ao final do tratamento, a base de dados contém 6.093.066 registros.

³⁴ Dados consultados na página do INEP (<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>, acesso em 20/07/2014).

Dados descritivos

A base de dados analisada contém os registros de 6.093.066 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, residentes em 5.164 municípios dos 26 estados e no Distrito Federal.

A análise de frequência foi utilizada para o estudo descritivo das variáveis categóricas, todas elas do nível familiar. Entre os registros analisados, 0,79% das famílias possuíam pelo menos um membro com deficiência, seja cegueira, baixa visão, surdez severa, surdez leve, deficiência física, deficiência mental, Síndrome de Down ou transtorno mental. A grande maioria dos responsáveis familiares eram pessoas do sexo feminino (93,99%) e com escolaridade até o nível fundamental incompleto (85,04%). Somente 1,02% das famílias pertencia a comunidades tradicionais, indígenas ou quilombolas, e 26,81% das famílias residiam na zona rural. A Tabela 3 mostra os valores absolutos e relativos da análise de frequência das variáveis categóricas.

Tabela 3
Frequência absoluta e relativa das variáveis categóricas

Variável	Categorias	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Pessoa com deficiência na família	Não	6.044.715	99,21
	Sim	48.354	0,79
Sexo do responsável familiar	Masculino	5.726.889	93,99
	Feminino	366.180	6,01
Nível de escolaridade do responsável familiar	Até o fundamental incompleto	5.181.307	85,04
	Fundamental completo ou superior	911.592	14,96
Pertencer a uma comunidade tradicional	Não	6.030.617	98,98
	Sim	62.452	1,02
Local de residência	Zona rural	1.633.644	26,81
	Zona urbana	4.459.416	73,19

A análise das variáveis que medem a qualidade da implementação do Programa Bolsa Família mostra que, em média, a taxa de acompanhamento da frequência escolar é mais alta que a taxa de acompanhamento da agenda da saúde, o que indica que a equipe de gestão municipal acompanhava de forma mais efetiva o cumprimento das

condicionalidades de educação do que das condicionalidades de saúde. Além disso, a taxa de cobertura qualificada de cadastros era, em média, maior que a taxa de atualização cadastral.

Em relação aos serviços de educação, os municípios apresentaram taxa de atendimento escolar de 100,48% em média, o que indica que o acesso à escola está garantido para praticamente todas as crianças e adolescentes de seis a 15 anos de idade. Embora a taxa média de atendimento no Brasil no período analisado tenha sido de 98,96%, as taxas por município podem ser superiores a 100% devido ao atendimento a alunos residentes em municípios vizinhos. Os municípios apresentaram ainda, em média, 4,52 pontos na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental, havendo ainda muito que melhorar na qualidade dos serviços públicos de educação.

Por fim, as famílias são compostas, em média, por 2,75 pessoas com até 17 anos de idade e por 2,43 pessoas com 18 anos ou mais de idade. A Tabela 4 mostra as médias e os desvios-padrão das variáveis contínuas.

Tabela 4
Média e desvio-padrão das variáveis contínuas

Variável	Média	Desvio padrão
Percentual de cumprimento das condicionalidades de educação	94,44	11,93
Valor do benefício transferido pelo PBF	(R\$) 93,10	32,03
Taxa de cobertura qualificada de cadastros	0,85	0,13
Taxa de atualização cadastral	0,72	0,10
Taxa de acompanhamento da frequência escolar	0,85	0,08
Taxa de acompanhamento da agenda de saúde	0,59	0,20
Taxa de atendimento escolar	100,48	9,26
Nota na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental	4,52	0,49
Número de pessoas com até 17 anos de idade	2,75	1,43
Número de pessoas com 18 anos ou mais de idade	2,43	1,29

Análise de regressão multinível

A análise de regressão multinível permitiu verificar o efeito de variáveis explicativas ou independentes dos níveis familiar e municipal sobre a variável critério ou dependente, percentual de cumprimento das condicionalidades de educação.

A primeira etapa foi calcular o modelo vazio, que serve como base para comparação com os modelos subsequentes, por meio da comparação do *deviance*, que reflete a falta de ajuste entre os dados e o modelo. Para sua interpretação, deve-se comparar a magnitude das diferenças entre o seu valor e aquele encontrado no modelo seguinte. Se a diferença dos *deviances* for significativa, o modelo com o menor *deviance* é considerado melhor (Hox, 2010). Espera-se que o ajuste melhore com a inclusão das variáveis explicativas no modelo, observado pela redução no valor do *deviance*. A Tabela 5 mostra os resultados do modelo vazio (M_0), que apresenta os valores referentes ao efeito e ao erro padrão (E.P.) de cada parâmetro presente no modelo, e a razão T, calculada a partir da divisão do efeito pelo erro padrão, a fim de verificar a significância estatística do efeito (se razão $T > 2,0$).

Tabela 5
Modelo vazio (M_0), sem a inserção das variáveis explicativas

Modelo	M_0		
Efeito fixo	Efeito	E.P	Razão T
Intercepto	94,024	0,062	-
Efeito randômico			
Nível 2 - σ_{u0}^2	18,713	0,388	48,229
Nível 1 - σ_e^2	124,437	0,071	1.752,634
Correlação intraclasse		0,131	
<i>Deviance</i>		46.704.384	
Número de parâmetros estimados		3	

Os resultados do modelo vazio mostram que a estimativa da média geral do percentual de cumprimento das condicionalidades de educação pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no período analisado foi de 94,024,

representado pelo efeito fixo do intercepto. A estimativa da variância entre municípios foi de 18,713 (com erro-padrão de 0,388) e a estimativa da variância entre famílias foi de 124,437 (com erro-padrão de 0,071), indicando que existem diferenças no percentual de cumprimento das condicionalidades entre famílias que residem em municípios diferentes e entre todas as famílias beneficiárias.

A partir das informações referentes à variância dos níveis 1 e 2, calculou-se o coeficiente de correlação intraclasse (ICC). O valor do ICC nulo ou próximo a zero indicaria uma homogeneidade entre os municípios e que o cumprimento das condicionalidades de educação seria independente das variáveis do nível municipal. O valor do ICC encontrado no modelo nulo foi de 0,131, o que significa que 13,1% da variância no percentual de cumprimento das condicionalidades de educação pode ser atribuída ao nível municipal e justifica o uso da análise de regressão multinível.

Na segunda etapa, foram inseridas as variáveis do nível familiar (nível 1) na análise (modelo 1). Entre as variáveis inseridas no modelo, o coeficiente de regressão da variável sexo do responsável familiar não se mostrou estatisticamente significativo, por apresentar razão $t < 2,0$, portanto, não afeta o acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Embora as mulheres sejam as titulares preferenciais no recebimento do benefício em dinheiro (Brasil, 2004a), considerando o discurso de que elas fariam um melhor uso do dinheiro (Lavinhas, Cobo & Veiga, 2012), isso não afeta a frequência escolar dos filhos.

A variável valor do benefício transferido pelo PBF apresentou efeito menor do que 0,100, e foi retirada do modelo, pois seu efeito no acesso aos serviços de educação era muito pequeno. Esse resultado indica que maiores ou menores valores do benefício transferido não aumentam a probabilidade de cumprimento das condicionalidades de educação. Esse resultado sugere que, com base na categorização realizada por De

Janvry e Sadoulet (2005), as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família percebem uma maior utilidade para a educação de seus filhos em relação a alternativas. Portanto, mesmo que o benefício não cubra todos os custos de acesso aos serviços de educação, ele pode ser suficiente para promover mudanças comportamentais. Outra variável retirada do modelo por apresentar efeito menor do que 0,100, foi o número de pessoas com 18 anos ou mais de idade na família.

Portanto, apenas cinco variáveis do nível familiar permaneceram no modelo 1: número de pessoas com até 17 anos de idade, pessoa com deficiência na família, nível de escolaridade do responsável familiar, pertencer a uma comunidade tradicional e local de residência. A Tabela 6 mostra os resultados do modelo 1 (M_1).

Tabela 6
Modelo 1 (M_1), com a inserção das variáveis do nível familiar

Modelo	M_1		
Efeito fixo	Efeito	E.P	Razão T
Intercepto	92,648	0,064	-
Número de pessoas com até 17 anos	-2,291	0,005	-458,200
Pessoa com deficiência na família	-0,585	0,050	-11,700
Nível de escolaridade do responsável familiar	0,994	0,013	76,462
Pertencer a uma comunidade tradicional	0,495	0,048	10,313
Local de residência	0,553	0,011	50,273
Efeito randômico			
Nível 2 - σ_{u0}^2	18,552	0,386	48,062
Nível 1 - σ_e^2	119,117	0,068	1.751,721
Ajuste do Modelo			
Correlação intraclasse	0,135		
Deviance	46.440.008		
Número de parâmetros estimados	8		
Diferença deviance $M_1 - \text{deviance } M_0$	264.376		
Diferença de parâmetros $M_1 - M_0$	5		
Teste χ^2	52.875,2		

Entre as variáveis mantidas no modelo 1, o acesso a serviços de educação pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família é afetado negativamente pelo número de pessoas com até 17 anos de idade (-2,291). Assim, quanto maior o número de

peças até 17 anos de idade, menor é a probabilidade de que todas as crianças e adolescentes estejam acessando os serviços de educação. Embora o estudo de Amaral e cols. (2012) já tivesse demonstrado que o número de membros da família afeta negativamente a frequência escolar de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família, esta tese evidencia que esse efeito está relacionado somente com o número de membros de até 17 anos de idade, considerando que a variável número de pessoas com 18 anos ou mais de idade na família apresentou efeito reduzido.

Outra variável da família que reduz a probabilidade do acesso aos serviços de educação é a existência de pessoa com deficiência na família (-0,585). Esse dado pode refletir a dificuldade da própria criança ou adolescente com deficiência de frequentar as aulas, ou a necessidade de crianças e adolescentes darem suporte à pessoa com deficiência na família, prejudicando seu acesso à escola.

As variáveis que afetam positivamente o acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias são: nível de escolaridade do responsável familiar (0,994), pertencer a uma comunidade tradicional (0,495) e local de residência na zona rural (0,553). Em relação ao nível de escolaridade do responsável familiar, esta tese replica os resultados já encontrados por estudos internacionais (c.f. Filmer, 2003) e por estudos específicos sobre as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (Amaral, Gonçalves, Monteiro, Santos & Santos, 2012; Amaral & Monteiro, 2013). Os efeitos positivos de residir na área rural no acesso aos serviços de educação também replicam dados observados nesses dois últimos estudos.

Houve redução significativa do *deviance* no modelo 1, em comparação com o Modelo vazio ($\chi^2 = 52.875,2$), o que indica que o modelo 1 apresenta um melhor ajuste entre os dados e o modelo. A análise da diferença da variância entre o modelo vazio (referência) e o modelo 1 indica que as variáveis inseridas no modelo 1 explicam

aproximadamente 4,28% (R^2 aproximado) da variância no nível 1 (família) e 0,86% (R^2 aproximado) da variância no nível 2 (município). O baixo nível de explicação da variância do nível 2 indica que as variáveis do nível familiar estão distribuídas de forma semelhante entre os municípios.

Na terceira etapa, foram inseridas as variáveis do nível municipal (nível 2) na análise (modelo 2). Entre as variáveis inseridas no modelo, o coeficiente de regressão de uma variável, taxa de atendimento escolar, não se mostrou estatisticamente significativo, por apresentar razão $t < 2,0$, ou seja, essa variável não afeta o acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias. A falta de relação entre oferta e acesso ao serviço pode ser explicada pelas altas taxas de atendimento escolar apresentadas pelos municípios. Esse dado sugere que a oferta dos serviços de educação, de uma maneira geral, não é um obstáculo para o acesso à escola pelas famílias beneficiárias. Contudo, é preciso cuidado na generalização dessa afirmativa, pois ainda podem existir municípios ou distritos específicos com carência desse serviço.

Portanto, permaneceram também cinco variáveis do nível municipal no modelo 2: taxa de acompanhamento da frequência escolar, taxa de acompanhamento da agenda da saúde, taxa de cobertura qualificada de cadastros, taxa de atualização cadastral e nota na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental. A Tabela 7 mostra os resultados do modelo 2 (M_2).

De acordo com o modelo 2, a variável do nível municipal que mais afetou o acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família foi a taxa de acompanhamento da frequência escolar: a cada aumento de uma unidade na escala, o acesso aos serviços de educação diminui em 11,334%. Provavelmente, essa redução não está associada ao fato de o acompanhamento da frequência escolar pela gestão do Programa prejudicar o acesso à escola, mas ao fato de que, quanto mais os

alunos são acompanhados, maior a identificação de casos em que as crianças e adolescentes de famílias beneficiárias não estão frequentando a escola de forma regular. A identificação de famílias beneficiárias cujas crianças e adolescentes não estão frequentando a escola regularmente pode produzir as consequências de advertência à família e de bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício, mas também permite que seja realizado o acompanhamento familiar dessas famílias pelos serviços de Assistência Social, de modo a minimizar as vulnerabilidades e riscos sociais que dificultam o acesso das famílias beneficiárias a esses serviços (MDS, 2010a).

Tabela 7
Modelo 2 (M_2), com a inserção das variáveis do nível municipal

Modelo	M_2		
Efeito fixo	Efeito	E.P	Razão T
Intercepto	100,520	1,228	-
Número de pessoas com até 17 anos	-2,291	0,005	-458,200
Pessoa com deficiência na família	-0,584	0,05	-11,680
Nível de escolaridade do responsável familiar	0,994	0,013	76,462
Pertencer a uma comunidade tradicional	0,492	0,048	10,250
Local de residência	0,553	0,011	50,273
Taxa de cobertura qualificada de cadastros	3,258	0,453	7,192
Taxa de atualização cadastral	1,343	0,658	2,041
Taxa de acompanhamento da frequência escolar	-11,334	0,977	-11,601
Taxa de acompanhamento da agenda de saúde	2,178	0,361	6,033
Nota na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental	-0,674	0,116	-5,810
Efeito randômico			
Nível 2 - σ_{u0}^2	17,135	0,357	47,997
Nível 1 - σ_e^2	119,178	0,068	1.752,618
Ajuste do Modelo			
Correlação intraclasse	0,126		
Deviance	46.439.174		
Número de parâmetros estimados	13		
Diferença deviance $M_2 - M_1$	833		
Diferença de parâmetros $M_2 - M_1$	5		
Teste χ^2	166,7		

Outra variável que afeta negativamente o acesso a serviços de educação pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família é a nota na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental (-0,674). Contudo, esse resultado não indica necessariamente um efeito de causalidade de que quanto melhor a qualidade dos serviços de educação, menor é o percentual de cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias. Esse resultado pode indicar que a reinserção na escola de crianças e adolescentes de famílias pobres e extremamente pobres, que vivem em condições habitacionais precárias sem um local adequado para os estudos e que já poderiam apresentar distorção idade-série, pode ter contribuído para a redução na nota da Prova Brasil, principalmente nos municípios onde essas crianças e adolescentes representam grande parte dos alunos com acesso aos serviços públicos de educação.

As variáveis do nível municipal que afetam positivamente o acesso a esses serviços pelas famílias beneficiárias são a taxa de cobertura qualificada de cadastros (3,258), a taxa de atualização cadastral (1,343) e a taxa de acompanhamento da agenda da saúde (2,178). Todas essas variáveis estão relacionadas à qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família, que se mostra importante na frequência escolar dos alunos beneficiários. Quanto mais altas as taxas de cobertura qualificada de cadastros, de atualização cadastral e de acompanhamento da agenda da saúde em um município, maior é a probabilidade de que as famílias beneficiárias acessem os serviços de educação. Esse resultado sugere que o arranjo das contingências do programa voltadas para garantir que os municípios e os estados cumpram suas atribuições seja a estratégia adequada nesse caso.

Houve redução significativa do *deviance* no modelo 2, em comparação com o modelo 1 ($\chi^2 = 166,7$), o que indica que o modelo 2 apresenta um melhor ajuste entre os dados e o modelo. A análise da diferença entre a variância explicada pelo modelo 1 e

pelo modelo 2 indica que, com a inserção das variáveis do nível 2, aproximadamente 8,43% (R^2 aproximado) da variância no nível 2 (município) passa a ser explicada. No entanto, não foi verificado acréscimo na variância explicada em relação ao nível 1. Portanto, a inserção das variáveis do nível 2 (município) contribuíram para a explicação do acesso aos serviços de educação por famílias de diferentes município, mas não explicam o acesso entre famílias de um mesmo município.

Na quarta etapa, foram inseridos os efeitos randômicos de três variáveis do nível 1, pessoa com deficiência na família, pertencer a uma comunidade tradicional e local de residência (modelo 3). Essas três variáveis foram selecionadas para essa etapa considerando que a implementação no âmbito municipal de outras políticas públicas focalizadas nesses públicos – pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas e residentes da zona rural – podem influenciar o acesso aos serviços de educação. Os resultados do modelo 3 são apresentados na Tabela 8.

As três variáveis apresentaram efeitos randômicos significativos entre os municípios. Analisando a primeira variável, existir uma pessoa com deficiência na família reduz, em média, 0,591 o acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias. Contudo, o efeito randômico dessa variável indica que esse efeito pode variar entre -1,812 e 0,630 entre os diferentes municípios, em um intervalo de confiança de 95%. Esses resultados sugerem a existência de políticas no âmbito de alguns municípios voltadas para a atenção às famílias que possuem pessoas com deficiência sob os seus cuidados, ou ainda diferenças na qualidade da gestão de programas nacionais, como o Benefício de Prestação Continuada (Brasil, 1993) e o programa de Educação Inclusiva do Ministério da Educação³⁵.

³⁵ Disponível no endereço eletrônico <http://www.mec.gov.br>.

Para a variável local de residência, morar na zona rural aumenta, em média, 0,568 o acesso a esses serviços, mas seu efeito randômico indica uma variação possível entre -2,561 e 3,697 entre os diferentes municípios, em um intervalo de confiança de 95%. Já pertencer a uma comunidade tradicional aumenta, em média, 0,082 o acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Contudo, o efeito randômico dessa variável indica que esse efeito pode variar entre -5,590 e 5,754 entre os diferentes municípios, em um intervalo de confiança de 95%.

Tabela 8

Modelo 3 (M₃), com a inserção dos efeitos randômicos das variáveis do nível familiar

Modelo	M₃		
Efeito fixo	Efeito	E.P	Razão T
Intercepto	99,859	1,206	-
Número de pessoas com até 17 anos	-2,289	0,005	-457,800
Pessoa com deficiência na família	-0,591	0,055	-10,745
Nível de escolaridade do responsável familiar	0,996	0,013	76,615
Pertencer a uma comunidade tradicional	0,082	0,110	0,745
Local de residência	0,569	0,029	19,614
Taxa de cobertura qualificada de cadastros	3,092	0,446	6,933
Taxa de atualização cadastral	1,292	0,648	1,994
Taxa de acompanhamento da frequência escolar	-10,819	0,960	-11,270
Taxa de acompanhamento da agenda de saúde	2,143	0,355	6,037
Nota na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental	-0,583	0,114	-5,114
Efeito randômico			
Nível 2 - σ_{u0}^2	18,289	0,385	47,527
Nível 2 - σ_{u1}^2 - Pessoa com deficiência na família	0,373	0,130	2,869
Nível 2 - σ_{u2}^2 - Pertencer a uma comunidade tradicional	8,045	0,584	13,776
Nível 2 - σ_{u3}^2 - Local de residência	2,447	0,076	32,197
Nível 1 - σ_e^2	118,785	0,068	1.746,838
Ajuste do Modelo			
Correlação intraclasse		0,133	
Deviance		46.425.824	
Número de parâmetros estimados		16	
Diferença deviance M ₃ – deviance M ₂		13.349	
Diferença de parâmetros M ₃ – M ₂		3	
Teste χ^2		4.449,9	

Assim como discutido para a variável existência de pessoa com deficiência na família, sugere-se que ambos os temas relativos à população rural e a populações tradicionais são tratados de forma diferenciada entre os municípios, podendo haver políticas municipais específicas que contribuam para o acesso à escola pelas crianças e adolescentes dessas famílias.

O fato de essas variáveis influenciarem de forma diferente o acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nos diferentes municípios pode indicar formas diversas de lidar com essas questões. A implementação no âmbito municipal de outras políticas públicas focalizadas nesses públicos – pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas e residentes da zona rural – podem influenciar o acesso aos serviços de educação. Por exemplo, políticas de inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular, de construção de escolas em comunidades tradicionais ou na zona rural, ou de transporte escolar gratuito para escolas mais próximas. Esses resultados podem sugerir ainda diferentes características das áreas rurais, mais ou menos distantes da área urbana, e das comunidades tradicionais, com populações indígenas e quilombolas com menor ou maior integração com o restante da sociedade. Podem indicar também diferentes tipos de deficiência (deficiência física, visual, auditiva, cognitiva) presentes na família, que podem prejudicar a frequência escolar das crianças e adolescentes também de forma diferenciada, considerando os tipos de acessibilidade disponíveis. Por exemplo, se as escolas de um determinado município oferecem tutores de Libras, a existência de deficiência auditiva na família poderá ter um impacto negativo menor ou até mesmo um impacto positivo na frequência escolar de crianças surdas.

Houve redução significativa do *deviance* no modelo 3, em comparação com o modelo 2 ($\chi^2 = 4.449,9$), o que indica que o modelo 3 apresenta um melhor ajuste entre os dados e o modelo.

Por fim, foram testados os efeitos de interação de cada uma das quatro variáveis que medem a qualidade do Programa Bolsa Família – taxa de acompanhamento da frequência escolar, taxa de acompanhamento da agenda da saúde, taxa de cobertura qualificada de cadastros, taxa de atualização cadastral – com cada uma das três variáveis do nível familiar cujos efeitos randômicos foram significativos no modelo 3. Embora os coeficientes de regressão de algumas interações tenham se mostrado estatisticamente significativos, a inserção dessas variáveis resultou em um modelo com pouca melhoria do ajuste aos dados. O *deviance* do modelo com as interações foi de 46.425.650, com diferença de 201 pontos em comparação com o modelo 4 ($\chi^2 = 67,31$).

Verificação dos pressupostos da análise multinível

Por fim, o atendimento aos pressupostos de distribuição normal dos resíduos, linearidade e homoscedasticidade foi verificado, conforme recomendações de Laros e Marciano (2008) e de Rasbash, Steele, Browne e Goldstein (2012). Para essa análise, foram plotados dois gráficos: (1) resíduos padronizados do nível 2 *versus* escores gerados aleatoriamente em uma distribuição normal; e (2) resíduos padronizados do nível 2 *versus* valores preditos para o modelo final (Figura 5).

O gráfico da esquerda mostra que os resíduos do nível se distribuem quase linearmente ao longo dos valores, sem a presença de casos extremos. O gráfico da direita mostra que os resíduos do nível 2 são distribuídos de modo uniforme em torno da média. Sugere-se, portanto que os pressupostos de normalidade, linearidade e de homoscedasticidade não são violados no modelo final.

Os mesmos autores (Laros & Marciano, 2008; Rasbash, Steele, Browne & Goldstein, 2012) orientam a verificação desses pressupostos também para os resíduos do nível 1. Contudo, devido à grande quantidade de registros da base de dados, não foi possível calcular os resíduos do nível para a plotagem dos gráficos. Embora não se possa garantir o atendimento aos pressupostos de distribuição normal dos resíduos do nível 1, a análise exploratória dos dados que verificou a normalidade da distribuição de todas as variáveis contínuas incluídas neste estudo indicam que esse pressuposto não é violado (Williams, Grajales & Kurkiewicz, 2013).

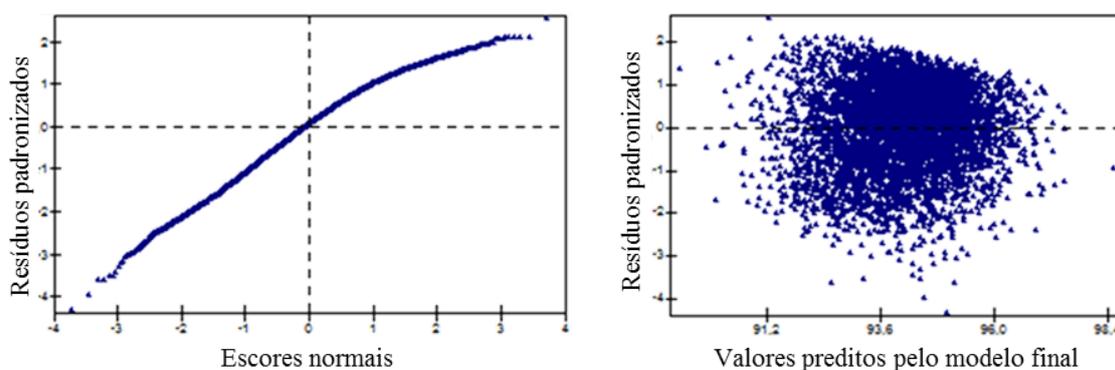


Figura 5. Gráficos de distribuição dos resíduos do nível 2 do modelo final.

Após a análise dos modelos gerados pela regressão multinível, optou-se pelo Modelo 3, por se ajustar melhor aos dados. Nesse modelo, portanto, são consideradas: (a) os efeitos fixos de cinco variáveis do nível 1 (família), número de pessoas com até 17 anos de idade na família, pessoa com deficiência na família, nível de escolaridade do responsável familiar, pertencer a uma comunidade tradicional e local de residência na zona rural; (b) os efeitos fixos de cinco variáveis do nível 2 (municipal), taxa de acompanhamento da frequência escolar, taxa de acompanhamento da agenda da saúde, taxa de cobertura qualificada de cadastros, taxa de atualização cadastral e nota na Prova Brasil nos anos finais do ensino fundamental; e (c) os efeitos randômicos de três

variáveis do nível 1 (família), pessoa com deficiência na família, pertencer a uma comunidade tradicional e local de residência na zona rural.

Um dos objetivos do estudo 2 era verificar a complementaridade entre estratégias de demanda – programas de transferência de renda condicionada – e estratégias de oferta – acesso e qualidade dos serviços – no acesso aos serviços de educação pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Contudo, não foi possível verificar essa complementaridade porque a variável selecionada para medir a qualidade dos serviços de educação, nota na Prova Brasil, não foi adequada, conforme mencionado anteriormente. Assim, sugere-se a realização de pesquisas futuras para a obtenção de resultados mais consistentes nesse tema.

Discussão Geral

A Teoria Analítico-Comportamental traz elementos importantes para subsidiar o planejamento de políticas públicas que visam alterar o comportamento de indivíduos. Essas políticas são analisadas enquanto intervenções em práticas culturais que resultam em efeitos nocivos para a população, a fim de alterar as contingências entrelaçadas que compõem essas práticas e seus produtos agregados.

A definição das práticas culturais que são nocivas e que devem ser modificadas depende da articulação entre atores governamentais e da sociedade civil. Os projetos de lei que definem as intervenções em práticas culturais podem ser propostos por atores dos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, ou pela sociedade civil organizada, e posteriormente são apreciados por atores do Poder Legislativo. Todo esse processo é ainda permeado por eleições para presidente, governadores, prefeitos, deputados e vereadores, aliados a partidos políticos com vieses diferenciados de quais são os direcionamentos políticos mais adequados para o país. Assim, intervenções implantadas em um governo podem ser modificadas ou extintas em outro governo, em função de mudanças no ambiente cultural selecionador.

Embora a Teoria-Analítico-Comportamental tenha um grande potencial de contribuição na área de planejamento e avaliação de políticas públicas, a maioria dos estudos nessa área está baseada em estudos experimentais com pequenos grupos, que criam situações análogas à realidade em ambientes de laboratório, ou na análise funcional da legislação de políticas e programas governamentais já implantadas. Essas metodologias trazem algumas limitações. A generalização de resultados de estudos experimentais com pequenos grupos é questionada (Lamal, 1991), restringindo a sua aplicação pelos gestores governamentais. Já a análise funcional da legislação está focada na descrição de contingências presentes em documentos normativos; contudo,

não são avaliadas se essas contingências estão efetivamente implantadas da forma como descritas na legislação, de modo a produzir os resultados esperados. Portanto, essas duas metodologias oferecem poucos subsídios diretos para o planejamento de novas intervenções ou para avaliação de intervenções já implantadas.

Nesse sentido, essa tese propôs a análise dos efeitos da cobrança de condicionalidades na área da educação pelo Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda condicionada, a partir de duas metodologias: a análise funcional da legislação do programa e a análise de regressão multinível. O objetivo foi verificar como a análise funcional da legislação do Programa Bolsa Família, ao destacar as metacontingências arranjadas pelo programa, poderia ser complementada por um método estatístico, que considerasse a qualidade da implementação do programa, e também a influência de variáveis relacionadas aos serviços de educação e características da família, a fim de compreender o comportamento das famílias beneficiárias de cumprir as condicionalidades de educação.

A partir da análise de regressão multinível, foi possível então ir além da descrição das metacontingências arranjadas pelo Programa Bolsa Família para induzir o acesso aos serviços de educação. Esse método estatístico permitiu verificar que a qualidade da implementação do programa pelos governos municipais está positivamente correlacionada com o cumprimento das condicionalidades de educação. Esse resultado sugere que as metacontingências descritas na legislação precisam ser implementadas da forma adequada para alcançar os objetivos propostos pelo programa.

Assim, é preciso haver um acompanhamento sistemático do comportamento dos atores em todos os níveis de governo – municipal, estadual e federal – para que o Programa Bolsa Família atinja seu objetivo de alterar o comportamento das famílias e induzir o acesso aos serviços de educação pelas crianças e adolescentes. E isso pode ser

realizado pelo monitoramento dos produtos agregados resultantes da prática cultural promovida pela implantação do programa. Esse método permitiu ainda observar o efeito de outras variáveis que afetam o comportamento de frequentar a escola, mostrando a importância de um olhar intersetorial para as políticas públicas.

Embora existam limitações na utilização de métodos estatísticos, principalmente porque eles evidenciam apenas correlações, e não relações causais, a associação de diferentes métodos para o estudo de um mesmo objeto pode contribuir para minimizar essas limitações. No caso desta tese, o método de regressão multinível permitiu a análise da implementação das contingências descritas na legislação e a incorporação de outras variáveis no estudo do cumprimento das condicionalidades de educação. Já a análise funcional da legislação, em conjunto com a revisão teórica dos conceitos da Análise do Comportamento aplicada ao estudo de práticas culturais e dos programas de transferência condicionada de renda, contribuiu para dar suporte à interpretação das correlações encontradas no modelo de regressão multinível.

Referências

- Alfaix-Melo, M. A., Souza, E. P., & Baia, F. H. (2010). Metacontingências experimentais: avaliação do papel das consequências culturais sobre a seleção de culturantes. *Psicologia IESB*, 2, 1-21.
- Amaral, E. F. L., Gonçalves, G. Q., Monteiro, V. P., Santos, I. J., & Santos, A. T. P. (2012, novembro). Avaliação de impactos das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família: uma análise do Censo de 2010. Em *Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP, Águas de Lindóias/SP.
- Amaral, E. F. L., & Monteiro, V. P. (2013). Avaliação de impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). *Revista de Ciências Sociais*, 56, 531-570.
- Andery, M. A. P. A., Micheletto, N., & Sério, T. M. A. P. (2005). A análise de fenômenos sociais: esboçando uma proposta para a identificação de contingências entrelaçadas e metacontingências. *Revista de Análise do Comportamento*, 1, 149-164.
- Biglan, A. (2003). Selection by consequences: One unifying principle for a transdisciplinary science of prevention. *Prevention Science*, 4, 213-232.
- Biglan, A., & Hayes, S. C. (1996). Should the behavioral sciences become more pragmatic? The case for functional contextualism in research on human behavior. *Applied & Preventive Psychology*, 5, 47-57.
- Brasil (1993). Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

- Brasil (1997). Emenda Constitucional nº. 16, de 04 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.
- Brasil (2001). Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.
- Brasil (2004a). Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- Brasil (2004b). Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.
- Brasil (2007). Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.
- Brasil (2008). Decreto nº. 6.425, de 4 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação.
- Brasil (2010). Decreto nº. 7.332, de 19 de outubro de 2010, que dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
- Carvalho Filho, I. E. (2001). *Household Income as a Determinant of Child Labor and School Enrollment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform*. Recuperado em 28 de janeiro, 2012, da página eletrônica do *International Monetary Fund*: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=22388.0>
- Catania, A. C. (1998). *Learning*. 4ª Ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Cedeplar – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (2007). *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família*. Recuperado em 20 de janeiro, 2012, da página eletrônica

do South-South Learning on Social Protection: <http://south-south.ipc-undp.org/library/primeiros-resultados-da-analise-da-linha-de-base-da-pesquisa-de-avaliacao-de-impacto-to-programa-bolsa-familia.html>

Chapman, K. (2006). *Using social transfers to scale up equitable access to education and health services*. Background paper: Department for International Development – DFID.

Coady, D. P., & Parker, S. W. (2004). Cost-effectiveness analysis of demand and supply-side education interventions: the case of PROGRESA in Mexico. *Review of Development Economics*, 8, 440-451.

Conselho Nacional de Assistência Social (2009). Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação de Serviços Socioassistenciais.

Costa, D., Nogueira, C. P. V., & Vasconcelos, L. A. (2012). Effects of communication and cultural consequences on choices combinations in INPDG with four participants. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 44, 121-131.

Davis, B., Handa, S., Arranz, M. R., Stampini, M., & Winters, P. (2002). Conditionality and the impact of program design on household welfare: comparing two diverse cash transfer programs in rural Mexico. *ESA Working Paper 07-02*. Rome: FAO.

De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2005). Conditional cash transfer programs for child human capital development: lessons derived from experience in Mexico and Brazil. Paper prepared for presentation at the GRADE 25th Anniversary Conference, “Investigación, Políticas y Desarrollo,” Lima, Peru, November 15–17, 2005.

Ensor, T. (2004). Consumer-led demand side financing in health and education and its relevance for low and middle income countries. *International Journal of Health Planning and Management*, 19, 267-285.

- Fernandes, R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Filmer, D. (2003). Determinants of health and education outcomes. *Background Note for World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*.
- Filmer, D. (2004). If you build it, will they come? School availability and school enrollment in 21 poor countries. *World Bank Policy Research Working Paper 3340*.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional cash transfer: reducing present and future poverty*. The World Bank: Washington, D.C.
- Folha de São Paulo (2009). Bolsa Família exclui 2,2 milhões de famílias do benefício. Recuperado em 07 de janeiro, 2009:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0701200902.htm>
- Glenn, S. S. (1986). Metacontingencies in Walden Two. *Behavior Analysis and Social Action*, 5, 2-8.
- Glenn, S. S. (1988). Contingencies and metacontingencies: Toward a synthesis of behavior analysis and cultural materialism. *The Behavior Analyst*, 11, 161-179.
- Glenn, S. S. (1989). Verbal behavior and cultural practices. *Behavior Analysis and Social Action*, 7, 10-15.
- Glenn, S. S. (1991). Contingencies and metacontingências: Relations among behavioral, cultural, and biological evolution. In P. A. Lamal (Orgs), *Behavioral analysis of societies and cultural practices* (pp. 39-73). Washington, DC: Hemisphere.
- Glenn, S. S. (2004). Individual behavior, culture, and social change. *The Behavior Analyst*, 27, 133-151.
- Glenn, S. S. (2008). Toward experimental analysis of contingencies of selection in experimental micro-societies. Trabalho apresentado no VIII Encontro de Análise do Comportamento do Centro-Oeste, Brasília, DF.

- Glenn, S. S. & Malagodi, E. F. (1991). Process and content in behavioral and cultural phenomena. *Behavior and Social Issues, 1*, 1-14.
- Glenn, S. S. & Malott, M. E. (2004a). Complexity and selection: implications for organizational change. *Behavior and Social Issues, 13*, 89-106.
- Glenn, S. S. & Malott, M. E. (2004b). Behavioral and cultural classifications: Reply to Mattaini. *Behavior and Social Issues, 13*, 131-133.
- Glewwe, P., & Kassouf, A. L. (2008). *The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, grade promotion and dropout rates in Brazil*. Recuperado em 16 de abril, 2010, da página eletrônica da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia: http://www.anpec.org.br/encontro_2008.htm#trabalhos
- Guerin, B. (1994). *Analyzing Social Behavior*. USA: Context Press.
- Handa, S., & Davis, B. (2006). The experience of conditional cash transfers in Latin American and the Caribbean. *Development Policy Review, 24*, 513-536.
- Hayes, L. J., & Houmanfar, R. (2004). Units and measures: A response to Glenn and Malott. *Behavior and Social Issues, 13*, 107-111.
- Hovell, M. F., Hillman, E., Blumberg, E. J., Sipan, C. L., Atkins, C. J., Hoffstetter, C. R., & Meyers, A. (1994). A behavioral-ecological model of adolescent sexual development: A template for AIDS prevention. *Journal of Sex Research, 31*, 267-281.
- Hovell, M. F., Wahlgren, D. R., & Russos, S. (1997). Preventive medicine and cultural contingencies: a natural experiment. In P. A. Lamal (ed.), *Cultural contingencies: Behavior analytic perspectives on cultural practices*. USA: Praeger Publishers.

- Houmanfar, R., Rodrigues, N. J., & Ward, T. A. (2010). Emergence and metacontingency: points of contact and departure. *Behavior and Social Issues, 19*, 78-103.
- Hox, J. J. (2010). *Multilevel analysis: techniques and applications*. Nova York: Routledge.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros 2013. IBGE, Rio de Janeiro, RJ.
- Lamal, P. A. (1991). Behavioral analysis of societies and cultural practices. In P. A. Lamal (Orgs), *Behavioral analysis of societies and cultural practices* (pp. 3-12). Washington, DC: Hemisphere.
- Lamal, P. A. (1997). *Cultural contingencies: behavior analytic perspectives on cultural practices*. Westport, Connecticut: London.
- Laros, J. A., & Marciano, J. L. P. (2008). Análise multinível aplicada a dados do NELS:88. *Estudos em Avaliação Educacional, 19*, 263-278.
- Lavinas, L., Cobo, B., & Veiga, A. (2012). Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. *Revista Latinoamericana de población, 10*, 31-56.
- Lipsey, M. W., & Cordray, D. S. (2000). Evaluation methods for social intervention. *Annual Review of Psychology, 51*, 345-375.
- Lomelí, E. V. (2008). Conditional cash transfers as social policy in Latin America: an assessment of their contributions and limitations. *Annual Review of Sociology, 34*, 475-499.
- Malagodi, E. F., & Jackson, K. (1989). Behavior analysts and culture analysis: trouble and issues. *The Behavior Analyst, 12*, 17-33.

- Malott, E. M & Glenn, S. S. (2006). Targets of intervention in cultural and behavior change. *Behavior and Social Issues, 15*, 31-56.
- Malott, R. W. (1998). Performance management and welfare reform: the three-contingency model of performance management applied to welfare reform. *Behavior and Social Issues, 8*, 109-139.
- Marôco, J. (2011). *Análise estatística com o SPSS Statistics*. Pero Pinheiro: Report Number.
- Mass, C. J. M., & Hox, J. J. (2005). Sufficient sample sizes for multilevel modeling. *Methodology, 1*, 86-92.
- Mattaini, M. A., & Magnabosco, J. L. (1997). Reworking welfare: untangling the web. In P. A. Lamal (Ed.), *Cultural contingencies: behavior analytic perspectives on cultural practices* (pp. 151-167). Westport, Connecticut: London.
- Martins, A. L. A. (2009). *O Sistema Único de Saúde: contingências e metacontingências nas leis orgânicas da saúde* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Mawhinney, V. T. (1995). Metabehaviors as discriminative stimuli for planned cultural evolution. *Behavior and Social Issues, 5*, 35-44.
- Medeiros, M., Brito, T. & Soares, F. (2007). *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: Contribuições para o debate*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.
- Miles, J., & Shevlin, M. (2001). *Applying regression and correlation*. London: Sage Publications.
- Ministério da Educação. (2004). *Dicionário de indicadores educacionais: fórmulas de cálculo*. MEC/INEP, Brasília, DF.

Ministério da Educação. (2005). Portaria GM nº. 931, de 21 de março de 2005, que institui o Sistema de Avaliação Básica – Saeb.

Ministério da Saúde. (2010). Portaria GM/S nº. 3.840, de 7 de dezembro de 2010, que inclui a Saúde Bucal no Monitoramento e Avaliação do Pacto pela Saúde, e estabelece as diretrizes, orientações e prazos do processo de ajuste de metas para o ano de 2011.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004a). Portaria Interministerial nº. 3.789, de 17 de novembro de 2004, que estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004b). Portaria Interministerial nº. 2.509, de 18 de novembro de 2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005). Portaria GM/MDS nº. 256, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008a). Portaria GM/MDS nº. 321, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008b). *Bolsa Família: Manual do Sibec – Sistema de Benefícios ao Cidadão*. Brasília, DF.

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009). *Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação*. Brasília, DF.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010a). *Guia para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010b). Portaria GM/MDS nº. 754, de 20 de outubro de 2010. Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010c). Portaria GM/MDS nº. 256, de 19 de março de 2010. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio financeiro à gestão estadual do Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010d). *Síntese do primeiro relatório contendo os principais resultados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família – segunda rodada – AIBF II*. Nota técnica.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010e). *Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família: Manual do Usuário*. Brasília, DF.
- Monnerat, G. L., Senna, M. C. M., Schottz, V., Magalhães, R. & Burlandy, L. (2007). Do direito incondicional à condicionalidade do direito: As contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12, 1453-1462.
- Oliveira, F. C. C., Cotta, R. M. M., Sant’Ana, L. F. R., Priore, S. E., & Franceschini, S. C. C. (2011). Programa Bolsa Família e o estado nutricional infantil: desafios estratégicos. *Ciências e Saúde Coletiva*, 16, 3307-3316.

- Opulente, M., & Mattaini, M. A. (1993). Toward welfare that works. *Behavior and Social Issues, 3*, 17-34.
- Organização Mundial de Saúde. (2001). *Background paper for the technical consultation on effective coverage of health systems*. Genebra, Suíça.
- Osborne, J. W. (2002). Notes on the use of data transformations. *Practical Assessment, Research & Evaluation, 8* (6). Disponível em <http://pareonline.net>.
- Pierce, W. D. (1991). Culture and society: The role of Behavior Analysis. In P. A. Lamal (Orgs), *Behavioral analysis of societies and cultural practices* (pp. 13-37). Washington, DC: Hemisphere.
- Puente-Palacios, K. E., & Laros, J. A. (2009). Análise multinível: contribuições para estudos sobre efeito do contexto social no comportamento individual. *Estudos de Psicologia (Campinas), 26*, 349-361.
- Quinhões, T. A. T., & Fava, V. M. D. (2010). Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. *Revista do Serviço Público, 61*, 67-96.
- Rasbash, J., Steele, F., Browne, W., & Goldstein, H. (2012). *A user's guide to MLwiN Version 2.26*. United Kingdom: University of Bristol.
- Rakos, R. F. (2001). Comment on Skinner's "The design of cultures". *Behavior and Social Issues, 11*, 24-25.
- Ravallion, M. (2003). Targeted transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options. *World Bank, Development Economics Research Group*, Washington, D. C.
- Rawlings, L. B., & Rubio, G. M. (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *World Bank Research Observer, 20*, 29-55.

- Rede Interagerencial de Informação para a Saúde. (2008). *Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações*. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde.
- Romero, J. A. R. & Hermeto, A. M. (2009, dezembro). Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família sobre indicadores educacionais: Uma abordagem de regressão descontínua. Em *Anais do Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, Foz do Iguaçu/PR.
- Sampaio, A. A. S., & Andery, M. A. P. A. (2010). Comportamento social, produção agregada e prática cultural: uma análise comportamental de fenômenos sociais. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26, 183-192.
- Santana, J. A. (2007, novembro). A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. Em *Seminário População, Pobreza e Desigualdade*, ABEP, Belo Horizonte/MG.
- Schubert, B., & Slater, R. (2006). Social cash transfers in low-income African countries: conditional or unconditional? *Development Policy Review*, 24, 571-578.
- Shultz, T. W. (1973). *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Sidman, M. (1989). *Coercion and its fallout*. Boston: Authors Cooperative.
- Silva, M. O. S., Yasbek, M. C., & Giovanni, G. (2004). *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez.
- Skinner, B. F. (1953). *Science and human behavior*. New York: McMillan.
- Skinner, B. F. (1961). The design of cultures. *Daedalus*, 90, 534-546.

- Soares, F. V., Ribas, R. P., & Osório, R. G. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspectives. *Latin American Research Review, 45*, 173-190.
- Soares, S., & Sátyro, N. (2009). *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para Discussão n.º1424, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2007). *Using multivariate statistics*. (5ª ed.). Boston: Pearson Education.
- Todorov, J. C., & Moreira, M. (2004). Análise experimental do comportamento e sociedade: Um novo foco de estudo. *Psicologia: Reflexão e Crítica, 17*, 25-29.
- Varian, A. R. (1994). *Microeconomia: princípios básicos*. (Trad: L. Melo). Rio de Janeiro: Campus.
- Viacava, F., Almeida, C., Caetano, R., Fausto, M., Macinko, J., Martins, M., Noronha, J. C., Novaes, H. M. D., Oliveira, E. S., Porto, S. M., Silva, L. M. V., & Szwarcwald, C. L. (2004). Uma metodologia de avaliação do desempenho do sistema de saúde brasileiro. *Ciência e Saúde Coletiva, 9*, 711-724.
- Vichi, C., Andery, M. A. P. A., & Glenn, S. S. (2009). A metacontingency experiment: the effects of contingent consequences on patterns of interlocking contingencies of reinforcement. *Behavior and Social Issues, 18*, 41-57.
- Williams, M. N., Grajales, C. A. G., & Kurkiewicz, D. (2013). Assumptions of multiple regression: correcting two misconceptions. *Practical Assessment, Research and Evaluation, 18* (11). Disponível em <http://pareonline.net>.