



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Avaliação do Bolsa Trabalho para a população de rua na cidade de São Paulo**

**Marcelo Marchesini Da Costa, Bruna Dos Santos Pereira**

**[RELATO TÉCNICO] GT 18 – Performance dos governos subnacionais e locais na administração pública**

# Avaliação do Bolsa Trabalho para a população de rua na cidade de São Paulo

## Resumo

Este documento apresenta resultados de pesquisa feita com pessoas em situação de rua beneficiárias do Programa Bolsa Trabalho na cidade de São Paulo. O documento é baseado em 269 respondentes que foram entrevistados no início e no final do período de uma bolsa inicialmente prevista para 5 meses, com posterior prorrogação por mais 90 dias. O total de beneficiários em situação de rua nesse programa foi de 5.329 pessoas. Estatísticas descritivas e uma análise econométrica exploratória indicam que, além do aumento de renda, o programa promoveu pequenas melhorias nas condições de pernoite, na segurança alimentar e um aumento na frequência dos contatos familiares. Nas análises discute-se evidências preliminares de associações econométricas. Recomenda-se que programas de benefício financeiro com foco na população em situação de rua priorizem a articulação com outras políticas, como ações de educação, trabalho, segurança alimentar e moradia, de forma a potencializar os resultados alcançados.

**Palavras-chave:** avaliação de políticas públicas; população de rua; Bolsa Trabalho

## 1. Introdução

O Bolsa Trabalho é uma política pública do governo do Estado de São Paulo vinculado ao Programa Bolsa do Povo. No Bolsa Trabalho, concede-se um benefício de R\$540 por até cinco meses para pessoas desempregadas ou em situação de vulnerabilidade. Durante a execução do programa, os beneficiários devem realizar atividades laborais e de formação.

Em 2022, após negociações entre Estado e Prefeitura de São Paulo, um montante de até 10.000 bolsas foi reservado para a população em situação de rua da capital paulista. Como houve um curto período de inscrições para mobilizar um público que já sofre com dificuldades para acessar serviços públicos (CARNEIRO JÚNIOR et al, 2010), pouco mais da metade dessas bolsas (5.329) foram efetivamente destinadas para a população em situação de rua, enquanto o restante foi direcionado para pessoas em situação de vulnerabilidade.

A Prefeitura de São Paulo aproveitou-se das articulações já em curso para um novo programa voltado para o atendimento à população em situação de rua – o Programa Reencontro – para promover um arranjo intersecretarial que implementasse e monitorasse o Bolsa Trabalho. Assim, a Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos (SEPE), a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Trabalho (SMDDET) e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) coordenaram ações junto a outros órgãos públicos para informar, mobilizar, cadastrar, contratar, alocar em postos de trabalho e monitorar esses bolsistas durante a duração do programa. Além disso, três organizações da sociedade civil (OSCs) foram contratadas para gerenciar mais intensamente a trajetória desses bolsistas.

O objetivo deste documento é apresentar os resultados de uma avaliação feita com uma amostra de participantes do Programa Bolsa Trabalho voltado para a população em situação de rua do município. Considera-se que a análise e as recomendações aqui apresentadas são de interesse

amplo, dado que a redução do total de pessoas vivendo em situação de rua e a melhoria das condições de vida dessas pessoas são desafios não somente na cidade de São Paulo, onde houve crescimento acima de 30% nessa população entre 2019 e 2021 (SMADS, 2021), mas em diversas cidades ao redor do mundo (ORTIZ-OSPINA & ROSER, 2017).

Os resultados aqui apresentados sugerem que o Programa Bolsa Trabalho, como esperado, resultou em aumento de renda para o público beneficiário. Esse, no entanto, não foi o único benefício do programa. As pessoas beneficiárias passaram a dormir em locais mais adequados, sofreram menos com insegurança alimentar e passaram a ter contatos familiares com maior frequência. Além disso, há associações econométricas nos resultados sugerindo que homens, pessoas com maior tempo de experiência profissional e de determinadas regiões da cidade, parecem aproveitar do benefício do Bolsa Trabalho para conseguir um maior aumento da renda. Entre beneficiários do programa, o tempo de experiência profissional também parece estar associado a uma maior retomada de vínculos familiares. Ainda, quanto maior o tempo de rua da pessoa, menor a associação com uma melhoria nas condições de pernoite decorrente do Bolsa Trabalho. Por fim, algo a ser melhor compreendido é a associação entre as OSCs que atuam no programa e um aumento da insegurança alimentar em determinados casos, ainda que no geral os dados apontem uma melhoria também nesse indicador.

Na próxima seção é realizada uma descrição da metodologia de pesquisa. Em seguida, apresenta-se os resultados, análises e, por fim, as recomendações para políticas semelhantes.

## **2. Metodologia**

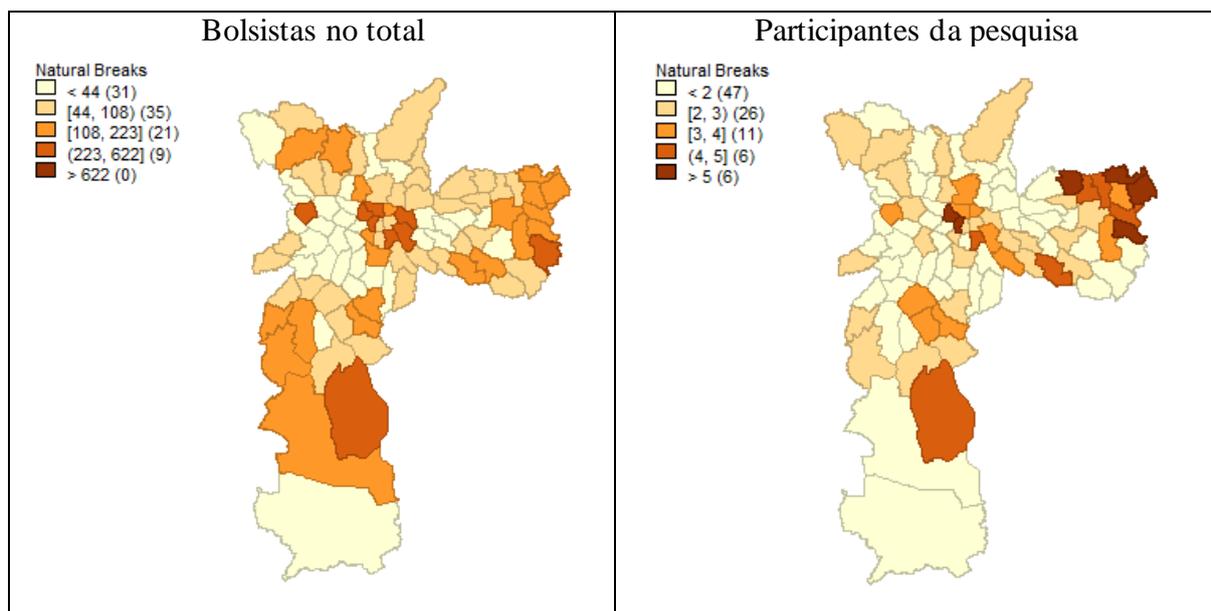
Os dados desta pesquisa resultam de duas rodadas de aplicação de um questionário original, desenvolvido por esta equipe de pesquisadores. O formulário, em formato online, possui questões identitárias sobre os beneficiários, como idade, sexo, cor/raça, escolaridade, experiência profissional e tempo de rua. Além disso, há variáveis relativas ao efeito que se procura investigar nesta pesquisa. Isso inclui a renda total da pessoa naquele mês, a qualidade do local onde costuma dormir, o nível de segurança alimentar e a intensidade dos contatos familiares. Acrescentou-se ainda à base final, como controles, a OSC que atendia aquela pessoa e o distrito da cidade em que vivia. Cabe esclarecer que essa residência no caso da população em situação de rua refere-se à localização do equipamento socioassistencial que atendia àquela pessoa.

A primeira coleta de dados foi realizada durante a primeira semana de assinatura de contratos do Bolsa Trabalho com pessoas em situação de rua. Nesse momento, em julho de 2022, foram coletadas 877 respostas. Colaboradores do Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo

(Cate), da Prefeitura de São Paulo, realizaram a aplicação do formulário inicial. Entre dezembro de 2022 e março de 2023 realizou-se a segunda coleta de dados, com 1.594 bolsistas. No entanto, somente 269 respondentes participaram da primeira e segunda rodadas de coleta de dados. A segunda rodada de questionários foi aplicada por colaboradores das OSCs contratadas como gerenciadoras do Bolsa Trabalho. Esse grupo de entrevistadores não teve acesso às primeiras respostas. Reduz-se, dessa forma, a possibilidade de um viés nas respostas para melhorar os resultados iniciais.

Os 269 respondentes que participaram das duas rodadas de aplicação do questionário constituem o foco desta pesquisa. Essa amostra de aproximadamente 5% do total de 5.329 bolsistas possui um único viés potencial, por serem participantes que desde o início até o final do período de Bolsa Trabalho demonstrarem grande engajamento com o programa.

Figura 1 - Distribuição espacial de bolsistas no total e participantes da pesquisa



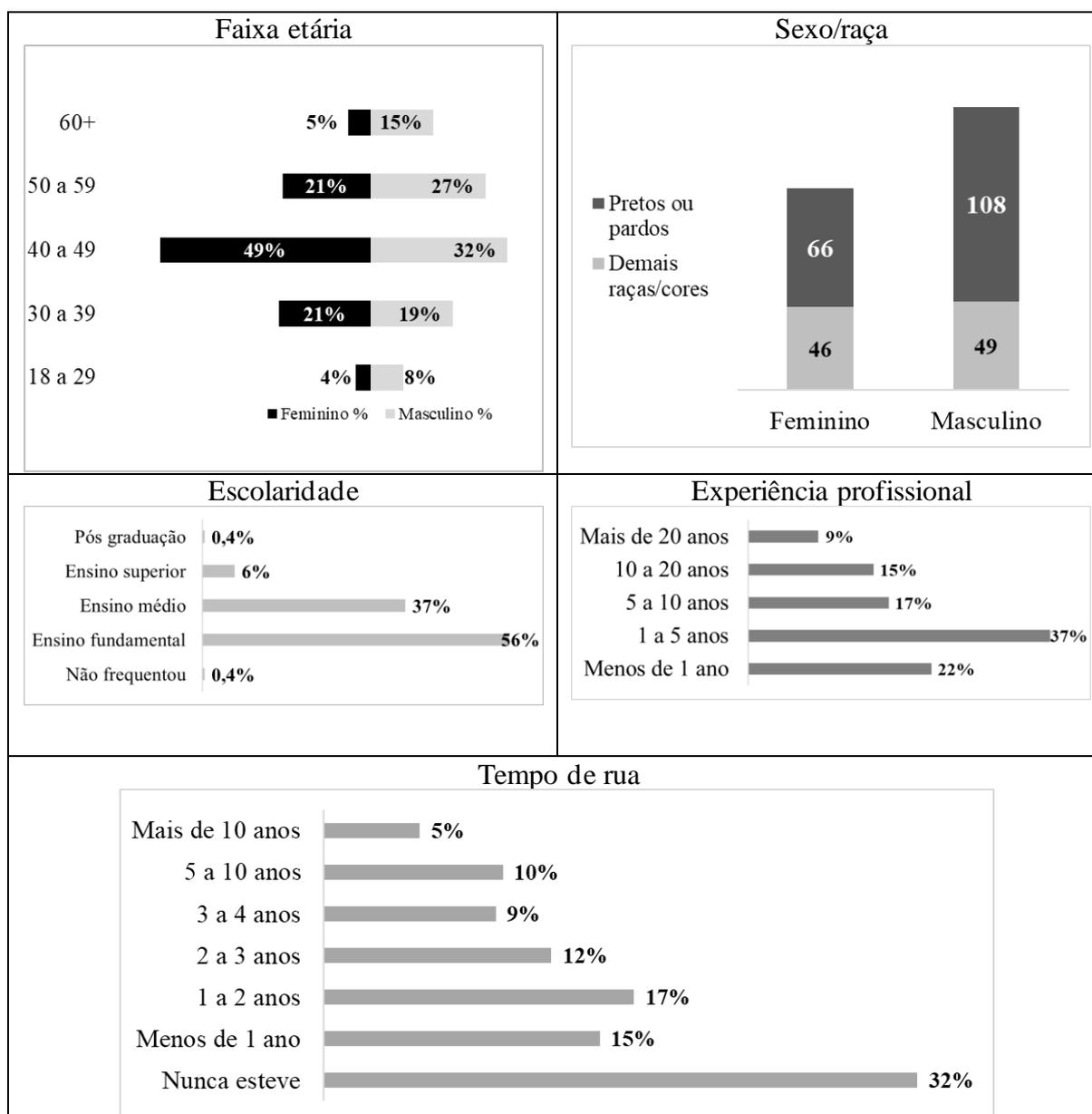
Fonte: elaboração própria.

Após tratamentos da base de dados, realizou-se a extração de resultados detalhados na próxima seção.

### 3. Características demográficas dos bolsistas

Nesta seção apresenta-se um conjunto de gráficos com breves análises que possibilitam uma maior compreensão do perfil de pessoas que acessaram o Bolsa Trabalho destinado à população em situação de rua na cidade de São Paulo. A figura 2 sintetiza os dados descritivos da base de respondentes da pesquisa.

Figura 2 – Síntese de dados descritivos



Fonte: Elaboração própria

Os dados da pesquisa, em linha com dados do censo de população em situação de rua (SMADS, 2021) apontam um predomínio de homens e pessoas pretas ou pardas entre os respondentes. Além disso, verifica-se uma concentração de respondentes na faixa etária entre 40 e 49 anos em ambos os sexos. Mais da metade dos respondentes possui no máximo até o ensino fundamental completo. Há uma grande variedade de tempos de experiência profissional, com o menor grupo (mais de 20 anos) representado por 9% dos respondentes e o maior grupo (1 a 5 anos) selecionado por 37% dos respondentes. Por fim, com relação ao tempo em situação de rua, há uma tendência de redução no percentual de respondentes inversamente proporcional ao

aumento no tempo de rua declarado. Ou seja, o maior grupo é o de pessoas que declarou nunca ter estado em situação de rua e o maior grupo é de quem está a mais 10 anos nessa situação.

#### 4. Resultados

Após conhecer as características demográficas principais dos bolsistas, apresenta-se a seguir os dados relativos aos principais resultados apurados ao final do período de Bolsa Trabalho para a população de rua na cidade de São Paulo. Inicialmente, a tabela 1 resume os dados descritivos das quatro variáveis de resultado que se considera nesta pesquisa: a alteração na renda total, na qualidade do pernoite, na segurança alimentar e na frequência do contato familiar entre o início do período de bolsas e o final desse período. Uma segunda subseção apresenta os resultados de regressões lineares simples associando as variáveis de independentes anteriormente apresentadas e os dados de resultado aqui destacados.

##### A) Estatísticas descritivas de resultados

A tabela 1 aponta que houve melhora em todas as dimensões de resultado aqui analisadas. A renda geral dos bolsistas, que inclui o Bolsa Trabalho e outras rendas como, por exemplo, o Bolsa Família e pequenos trabalhos informais, passou de R\$376,42 para R\$627,68. A variação declarada é menor do que o benefício recebido com o Bolsa Trabalho, de R\$540. Isso, no entanto, não é necessariamente algo negativo. Pode haver alguma dificuldade na compreensão dos respondentes sobre a pergunta e pode ter ocorrido, por exemplo, um abandono de atividades remuneradas, mas vexatórias ou exaustivas para o bolsista.

Na segunda dimensão de resultado analisada – qualidade do pernoite – houve uma pequena melhoria na média. Ou seja, pessoas deixaram de dormir em calçadas para dormir em centros de acolhimento ou deixaram centros de acolhimento para dormir em casas. Apesar da pequena melhoria, destaca-se que este é um objetivo central da política de atendimento à população em situação de rua.

Também é importante que o percentual de pessoas que relataram ter tido dificuldades para obter alimento na última semana tenha diminuído de 14% para 10% dos entrevistados. Por fim, outro efeito pequeno, mas significativo é o aumento na intensidade dos contatos familiares.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas de resultados

Variável	Forma de cálculo	Média	Desvio Padrão	Mín.	Máx.
RendaT1	- Nenhuma renda = 0	376,42	358,42	0	1818
(Renda no	- Até R\$303 = R\$151				

início do período de bolsa)	- De R\$304 a R\$605 = R\$455 - De R\$606 a R\$1.212 = R\$909 - De R\$1.213 a R\$2.424 = R\$1.213 - De R\$2.425 a R\$3.636 = R\$2.425				
RendaT2 (Renda no final do período de bolsa)	- Nenhuma renda = 0 - Até R\$303 = R\$151 - De R\$304 a R\$605 = R\$455 - De R\$606 a R\$1.212 = R\$909 - De R\$1.213 a R\$2.424 = R\$1.213 - De R\$2.425 a R\$3.636 = R\$2.425	627,68	340,72	0	3030
<b>Difrenda</b>	<b>Diferença de renda; em reais: RendaT2 (-) RendaT1</b>	<b>251,26</b>	<b>502,65</b>	<b>-1667</b>	<b>3030</b>
PernoiteT1 (Qualidade de pernoite no início do período de bolsa)	Se nos últimos 7 dias dormiu em: - Na Rua = 0 - Em centro de acolhida ou instituição religiosa = 1 - Na casa de amigos ou parentes = 2 - Na própria casa = 3	1,63	0,97	0	3
PernoiteT2 (Qualidade de pernoite no final do período de bolsa)	Se nos últimos 7 dias dormiu em: - Na Rua = 0 - Em centro de acolhida ou instituição religiosa = 1 - Na casa de amigos ou parentes = 2 - Na própria casa = 3	1,72	1,02	0	3
<b>Difnoite</b>	<b>Diferença na qualidade do pernoite: PernoiteT2 (-) Pernoite T1</b>	<b>0,08</b>	<b>0,77</b>	<b>-3</b>	<b>3</b>
SegAlimT1 (Segurança alimentar no início do período de bolsa)	- Se passou muitas horas sem conseguir comida na última semana = 1 - Se não passou muitas horas sem conseguir comida na última semana = 0	0,14	0,35	0	1
SegAlimT2 (Segurança alimentar no final do período de bolsa)	- Se passou muitas horas sem conseguir comida na última semana = 1 - Se não passou muitas horas sem conseguir comida na última semana = 0	0,10	0,30	0	1
<b>DifSA</b>	<b>Diferença na segurança alimentar: SegAlimT2 (-) SegAlimT1</b>	<b>-0,04</b>	<b>0,45</b>	<b>-1</b>	<b>1</b>
ConvFamT1 (Vínculos familiares no início do período de bolsa)	Se não possui contato com família = 0 Se entra em contato com família quase nunca = 1 Se tem contato ao menos anual com família = 2 Se tem contato mensal com família = 3 Se tem contato semanal ou mais intenso com família = 4	2,38	1,58	0	4
ConvFamT2 (Vínculos familiares no	Se não possui contato com família = 0 Se entra em contato com família quase nunca = 1	2,53	1,44	0	4

final do período de bolsa)	Se tem contato ao menos anual com família = 2 Se tem contato mensal com família = 3 Se tem contato semanal ou mais intenso com família = 4				
<b>DifCF</b>	<b>Diferença na intensidade de convívios familiares: ConvFamT2 (-) ConvFamT1</b>	<b>0,13</b>	<b>1,84</b>	<b>-4</b>	<b>4</b>

Fonte: elaboração própria

Após conhecer a variação média dos indicadores de resultado de interesse para essa pesquisa, a próxima subseção investiga se há relação estatisticamente significativa entre as variáveis independentes e os resultados aqui encontrados.

### B) Análise econométrica

Antes da análise econométrica faz-se a verificação de possíveis correlações que comprometam os modelos ao atribuir efeitos a variáveis correlacionadas. Não se percebe na tabela 2 nenhuma correlação acima de 50%. Assim, nenhuma variável precisa ser descartada.

Tabela 2 - Correlações

	OSC	Idade	Preto Pardo	Homem	Escolaridade	Experiência	Tempo de rua	Difrenda	Difnoite	DifSA
OSC	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idade	0,25	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Preto Pardo	0,00	0,09	1	-	-	-	-	-	-	-
Homem	0,13	0,12	0,11	1	-	-	-	-	-	-
Escolaridade	-0,13	-0,21	-0,06	-0,22	1	-	-	-	-	-
Experiência	0,16	0,32	0,02	0,18	0,12	1	-	-	-	-
Tempo de rua	0,26	0,08	0,12	0,48	-0,30	0,11	1	-	-	-
Dif-renda	0,10	0,06	0,00	0,17	0,00	0,15	0,10	1	-	-
Dif-noite	-0,03	-0,07	0,01	-0,11	0,08	-0,03	-0,16	0,03	1	-
DifSA	0,11	0,11	-0,08	-0,12	-0,06	0,04	-0,09	-0,11	-0,24	1
DifCF	-0,00	-0,02	-0,00	0,05	0,01	0,13	-0,01	0,04	0,08	0,12

Fonte: elaboração própria

Em seguida apresenta-se os resultados de regressões lineares simples utilizando-se, a cada vez, cada uma das quatro variáveis de resultado como variável dependente, e todas as variáveis independentes em todos os quatro modelos.

Tabela 3 – Modelos lineares simples (robustos)

	Variável dependente: <b>Difrenda</b>	Variável dependente: <b>Difnoite</b>	Variável dependente: <b>DifSA</b>	Variável dependente: <b>DifCV</b>
OSC	43,08 (43,97)	0,07 (0,05)	0,10** (0,04)	-0,01 (0,16)
Idade	-0,96 (3,33)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	-0,01 (0,01)
PretoPardo	-14,53 (63,88)	0,00 (0,09)	-0,01 (0,06)	-0,02 (0,26)
Homem	193,72*** (66,98)	0,00 (0,10)	-0,10 (0,06)	0,21 (0,27)
Escolaridade	10,24 (55,95)	0,02 (0,08)	-0,08 (0,05)	-0,08 (0,20)
Exp. Profissional	50,57** (23,74)	-0,00 (0,03)	0,02 (0,02)	0,26** (0,11)
TempoRua	10,41 (17,91)	-0,08** (0,03)	-0,02 (0,01)	-0,05 (0,07)
Distrito	2,26** (1,13)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)
Constante	-160 (240,27)	0,09 (0,33)	-0,11 (0,19)	0,43 (0,77)
Observações	269	269	269	237
R-squared	0,08	0,05	0,06	0,02

OBS: Desvios padrão entre parênteses; Significância: \*p<10%; \*\*p<5%; \*\*\*p<1%

Fonte: elaboração própria

Percebe-se que, exceto pelo modelo que investiga a variação na frequência do convívio familiar, em que houve perda de alguns casos pela falta de resposta, todos os demais modelos possuem 269 observações. A variação no convívio familiar é ainda o modelo com menos poder explicativo, enquanto a variação da renda é o resultado mais bem explicada pelas variáveis aqui consideradas.

Na próxima seção é realizada uma análise dos resultados aqui apresentados.

## 5. Análise

Interpretações mais aprofundadas dos resultados apontados acima demandariam etapas qualitativas que ainda não foram possíveis neste estudo. Os dados apresentados, no entanto, permitem a elaboração de hipóteses para sustentar essas etapas futuras da pesquisa.

Há, inicialmente, indícios associando homens com mais experiência profissional e de determinadas regiões da cidade a um maior aumento da renda em função da participação no Bolsa Trabalho. Isso pode ocorrer por diversos motivos. É possível que mulheres sejam mais propensas a abandonar atividades degradantes ou exaustivas quando recebem Bolsa Trabalho.

Dessa forma, o benefício financeiro de mulheres seria acompanhado por uma redução em outras fontes de renda, em linha com o resultado aqui apontado. Além disso, com relação à experiência profissional, é possível que esse benefício financeiro tenha permitido a pessoas com maior experiência se recolocarem no mercado, obtendo outras oportunidades de geração de renda. Quanto ao efeito de determinados distritos, o resultado sugere a necessidade de uma investigação mais aprofundada para se compreender se o custo de vida para a população em situação de rua possui uma grande heterogeneidade espacial.

A associação significativa entre o tempo de rua e a menor diferença nas condições de pernoite está em linha com estudos que apontam a necessidade de programas de moradia com assistência social permanente para lidar com a população cronicamente em situação de rua (CORINTH, 2017). Ou seja, no caso de pessoas que estejam a mais de um ano em situação de rua ou que tenham estado nessa situação em ao menos quatro vezes nos últimos três anos, não é suficiente um programa de caráter mais pontual como o Bolsa Trabalho para melhorar suas condições de pernoite.

Os outros dois resultados encontrados demandam mais estudos para se compreender o motivo da associação positiva entre maior experiência profissional com maior intensidade no convívio familiar e o porquê determinadas OSCs promoveram menor melhoria na segurança alimentar de bolsistas. Quanto a esse último resultado, ao longo do trabalho percebeu-se que as OSCs possuem estruturas e capacidades distintas. Entretanto, não se conhece os motivos exatos dessa conexão com segurança alimentar.

## **6. Recomendações**

Este trabalho possui algumas limitações. Em primeiro lugar, utiliza-se dados declarados pelos bolsistas em questionários aplicados por entrevistadores que não passaram por um treinamento prévio, em função de limitações de tempo para a pesquisa. O uso de dados administrativos a partir do acesso desses beneficiários a outras políticas poderia enriquecer a análise. Além disso, como já mencionado, entrevistas em profundidade e outras estratégias qualitativas poderiam enriquecer as análises aqui realizadas.

A despeito de eventuais limitações, os resultados alcançados permitem a formulação de uma série de recomendações. A principal sugestão é que programas que envolvam um benefício financeiro para a população em situação de rua se articulem com outras ações governamentais, sobretudo na área de educação, reinserção profissional, segurança alimentar e programas de moradia. Especificamente, recomenda-se o seguinte:

- a. Educação - que haja incentivo e facilitação de acesso aos beneficiários para completar ensino fundamental e médio na modalidade de ensino de jovens e adultos (EJA), sem a necessidade de nenhuma outra contrapartida;
- b. Reinserção profissional – que haja a formação de um banco de currículos público ou com parceiros privados, para intermediação de mão de obra, priorizando-se beneficiários com maior experiência profissional;
- c. Segurança alimentar – que haja articulação com programas de oferta de refeições gratuitas para o público beneficiários;
- d. Programas de moradia – que haja priorização para beneficiários de programas de transferência financeira em programas de moradia, respeitando-se outras regras existentes para esse acesso.

A efetivação dessa integração entre políticas públicas depende ainda de um arranjo de governança formal e adaptável que seja reconhecido e legitimado pelas lideranças organizacionais, conforme já indicado na literatura de governança colaborativa (ANSELL & GASH 2008).

## Referências

ANSELL, Chris & GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 18.4. p. 543-571. 2008

CARNEIRO JÚNIOR, Nivaldo, HEROLD DE JESUS, Christiane, e CREVELIM, Maria Angélica. "A Estratégia Saúde da Família para a equidade de acesso dirigida à população em situação de rua em grandes centros urbanos." **Saúde e Sociedade** 19: 709-716. 2010

CORINTH, Kevin. "The impact of permanent supportive housing on homeless populations." **Journal of Housing Economics** 35: 69-84. 2017

ORTIZ-OSPINA, Esteban, & ROSER, Max. "Homelessness." **Our World in Data**. 2017

SMADS. Pesquisas. **Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social**.

Prefeitura de São Paulo. Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/observatorio\\_socioassistencial/pesquisas/index.php?p=18626](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_socioassistencial/pesquisas/index.php?p=18626). 2021. Acesso em 22.03.2023