

Um importante desafio de implementação do Programa Bolsa Família é atingir os mais de 13 milhões de beneficiários, dispersos em todos os 5.570 municípios brasileiros, com a melhor focalização possível. Isso significa incluir todas as famílias com perfil do Programa (evitando erros de exclusão) e não incluir famílias com renda acima da linha de pobreza (evitando erros de inclusão).

Para focalizar e operacionalizar as ações de seleção, concessão e acompanhamento desse público, o Cadastro Único é uma ferramenta essencial. Nele constam informações de mais de 27 milhões de famílias de baixa renda, o que possibilita analisar a situação socioeconômica e sua localização para inclusão no Programa Bolsa Família e em outras políticas sociais.

Para identificar as famílias pobres, o governo brasileiro adotou como indicador a renda per capita da família, autodeclarada. Estudos permitiram definir o valor monetário da linha da extrema pobreza¹. Em um país predominantemente urbano a renda declarada reflete a situação socioeconômica da maioria das famílias, mesmo para as extremamente pobres.

A tabela 1 apresenta a evolução das linhas de elegibilidade. Em 2003, na criação do Bolsa Família, a linha de extrema pobreza foi definida em R\$ 50,00 (30,12 USD PPC²) e a linha da pobreza como o dobro desse valor: R\$ 100,00 (60,24 USD PPC). Ao longo dos anos houve reajustes nos valores da linha de pobreza e de extrema pobreza como forma de compensar a desvalorização promovida pelo processo inflacionário.

Tabela 1 Evolução das linha de elegibilidade do Bolsa Família: extrema pobreza e pobreza entre 2003 e 2016

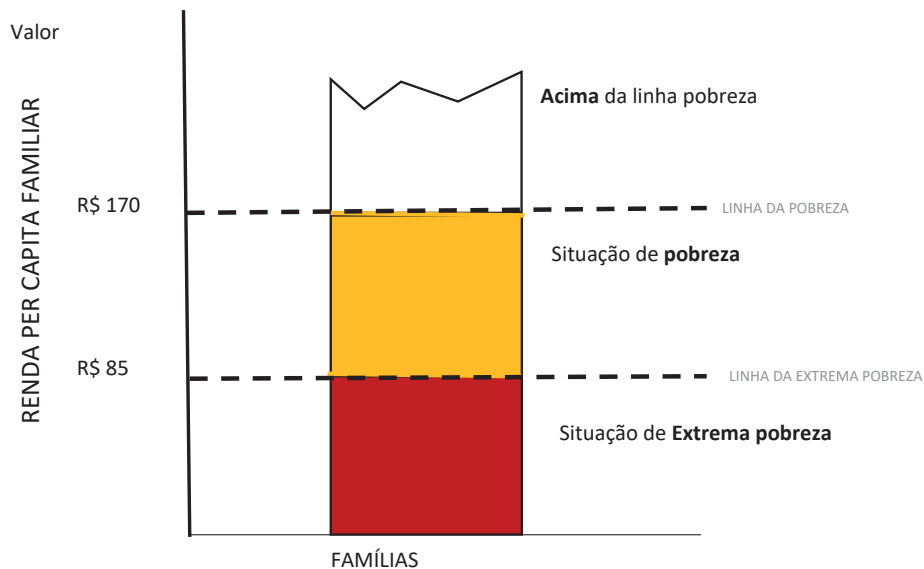
Data	Regulamentação	Linhas de elegibilidade	
		Extrema Pobreza	Pobreza
Outubro de 2003	Medida Provisória nº 132 convertida na Lei 10.836	até R\$ 50,00	de R\$ 50,01 a R\$ 100,00
Abril de 2006	Decreto nº 5.749	até R\$ 60,00	de R\$ 60,01 a R\$ 120,00
Abril de 2009	Decreto nº 6.824	até R\$ 69,00	de R\$ 69,01 a R\$ 137,00
Julho de 2009	Decreto nº 6.917	até R\$ 70,00	de R\$ 70,01 a R\$ 140,00
Abril de 2014	Decreto nº 8.232	até R\$ 77,00	de R\$ 77,01 a R\$ 154,00
Junho de 2016	Decreto nº 8.794	até R\$ 85,00	de R\$ 85,01 a R\$ 170,00

1 Na perspectiva conceitual e metodológica da pobreza monetária, um indivíduo é considerado pobre se sua renda disponível, ou seu dispêndio total, for menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza – cujo valor representa o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer suas necessidades de sobrevivência e consumo. Se os recursos disponíveis não são suficientes para a aquisição da cesta de alimentos necessários ao consumo calórico diário mínimo, o indivíduo é considerado em extrema pobreza. (JANUZZI et al., 2014, p. 766)

2 Conversão considerando a Paridade Poder de Compra (PPC) do PIB para o valor do dólar em 2011 (1 USD = 1,66 BRL) de acordo com Banco Mundial (disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PRVT.PP>)

O último reajuste ocorreu em 2016, quando passou-se a considerar extremamente pobres as famílias com renda mensal per capita igual ou inferior à linha da extrema pobreza – R\$ 85,00 – e pobres as famílias com renda mensal per capita até a linha da pobreza – R\$ 170,00³. Famílias com renda per capita acima dessa linha de pobreza não fazem parte do público-alvo do Programa por estarem fora da situação de pobreza (figura 1).

Figura 1 Linha de pobreza e extrema pobreza do Bolsa Família (2016)



Levando em consideração a acentuada volatilidade da renda na população de baixa renda, desde 2009 são desconsideradas eventuais flutuações na renda familiar dentro do período de dois anos, tempo de validade do benefício Bolsa Família⁴. Essa situação é comum entre as famílias mais pobres que, por exercerem trabalhos informais, podem ter a renda momentaneamente acima da linha de pobreza, mas não se sustentam nesse patamar. Com isso, evita-se o desligamento da família devido a flutuações de renda que não representem a superação efetiva da pobreza.

Para realizar a focalização do seu público alvo, o Bolsa Família adotou estratégia que combina cinco estágios até a concessão do benefício à família. No primeiro estágio, estudos do MDS definem a quantidade de famílias que deveriam ser beneficiárias do Bolsa Família (famílias com renda per capita até a linha de pobreza)⁵. O último estudo foi realizado em 2012 e definiu

3 Os valores de corte adotados pelo Programa são equivalentes a valores utilizados internacionalmente e por institutos de pesquisas nacionais. A referência da linha da extrema pobreza “guarda relação com a linha internacional do Banco Mundial de 1,25 dólar PPP/dia, assim como situa-se próxima (na realidade, um pouco acima) das linhas usadas pelo IETS no Nordeste e Norte rural, onde se concentra mais da metade da população em situação de extrema pobreza no país” (JANNUZZI et al, 2014, P. 773).

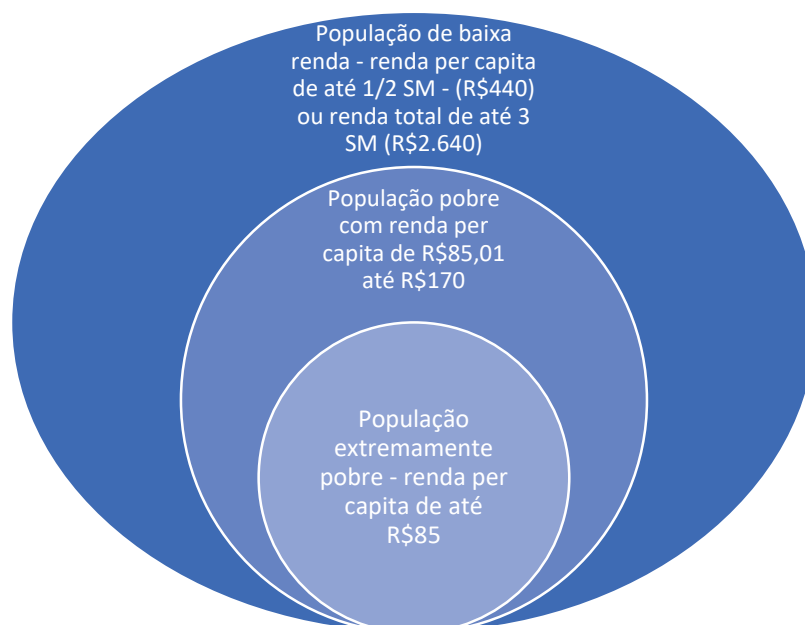
4 A regulamentação da regra de permanência em 2010, com a edição da Portaria MDS nº 617, consolidou a validade do benefício por 24 meses. Com isso, o aumento momentâneo da renda per capita da família acima da linha da pobreza não leva ao cancelamento imediato do benefício (somente se for além de ½ salário mínimo per capita). O cálculo que inclui no público do PBF as famílias que saem momentaneamente da situação de pobreza, sem efetivamente superá-la, utiliza um coeficiente de flutuação de renda, desenvolvido pelo Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), principal órgão de pesquisa e planejamento governamental brasileiro.

5 São usadas as pesquisas estatísticas domiciliares realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as análises feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo MDS.

a meta de 13,8 milhões de famílias pobres e extremamente pobres a serem atendidas pelo Programa Bolsa Família⁶. Além da quantidade de famílias previstas nacionalmente, estima-se também a população alvo a nível municipal. Assim, por exemplo, estimou-se que entre as 13,8 milhões de famílias com perfil para serem beneficiárias do programa no Brasil, 500.686 estavam no município de São Paulo, 79.528 em Belo Horizonte, 177.158 em Fortaleza, e assim por diante. A partir destes dados, o MDS estabelece cotas municipais, usadas como referência para seleção dos beneficiários em cada município.

No segundo estágio de focalização, os municípios são instruídos a realizar o cadastramento de todas as famílias de baixa renda que entram no perfil mais amplo do Cadastro Único, ou seja, renda per capita de até ½ salário mínimo ou renda familiar de até 3 salários mínimos. Naturalmente, esse público abrange o público potencial do Bolsa Família, pois a renda máxima para o Cadastro Único é maior⁷ (figura 2).

Figura 2 Categorias de público do Cadastro Único (2016)



6 Estudos anteriores foram realizados para definição do público do Programa: o primeiro deles, feito em 2003, definiu o público em 11,2 milhões de famílias. Em 2006, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004, o público foi ajustado para 11,1 milhões. Em 2009, uma nova análise acompanhada de uma revisão do patamar de renda e considerações sobre a volatilidade da renda definiu o novo objetivo de 12,9 milhões de famílias. Finalmente, em 2012, com os resultados do Censo 2010, a estimativa de público para o Bolsa Família foi atualizada para 13,8 milhões de famílias.

7 O Cadastro Único registra informações das famílias de baixa renda (com renda per capita até ½ salário mínimo ou renda familiar até 3 salários mínimos), entretanto admite-se o cadastro de famílias com renda superior desde que vinculados à seleção para algum programa social.

No terceiro estágio da focalização, são selecionadas as famílias para a concessão do benefício. A seleção é realizada pelo MDS por meio de sistema informatizado gerido pela Caixa Econômica Federal. Em cada município, as famílias são selecionadas entre aquelas com o cadastro válido⁸ e atualizado no Cadastro Único, observando-se a renda declarada. As concessões são realizadas tendo como referência a cota municipal⁹.

Esse processo envolvendo cotas municipais assegura que não haja assimetrias regionais na concessão de benefícios, e que exista uma correspondência entre a ocorrência de pobreza no território e a quantidade de benefícios concedidos. Estimula, inclusive, um maior controle local das informações do Cadastro, pois a estimativa de pobreza no município deve ter equivalência com a quantidade de pobres cadastrados. Quando isso não ocorre, sinaliza à gestão federal e ao município a necessidade de verificar o processo de cadastramento.

O quarto estágio da focalização consiste nas rotinas de qualificação das informações do Cadastro Único. Desde 2005 são realizados cruzamentos do Cadastro Único e da folha de pagamentos do PBF com outras bases de dados e registros administrativos para apuração de inconsistências cadastrais¹⁰. As rotinas de verificação são constantemente aperfeiçoadas, incorporando novas tecnologias, metodologias e bases de dados, em cooperação com órgãos de controle e fiscalização. Isso resulta na atualização dos dados socioeconômicos de milhões de famílias¹¹. As rotinas de Averiguação Cadastral permitem identificar indícios de omissão ou subdeclaração de renda, entre outras inconsistências, antes da concessão dos benefícios do Bolsa Família. Isso garante o ingresso no Programa apenas das famílias que efetivamente se encaixam nos critérios de elegibilidade.

Finalmente, o quinto estágio da focalização consiste no processo de Revisão Cadastral, cujo objetivo é atualizar as informações cadastrais das famílias beneficiárias desatualizadas há mais de 24 meses¹². Esse processo permite identificar famílias que já não têm perfil para permanecer no Programa.

Os processos de Averiguação e Revisão Cadastral melhoram a focalização do Bolsa Família por meio da diminuição dos erros de inclusão e exclusão do Programa, respectivamente. A Averiguação Cadastral garante o ingresso no Programa apenas das famílias com perfil de renda compatível; a Revisão Cadastral permite a interrupção do atendimento às famílias com renda acima da linha da pobreza. Os dois processos viabilizam a manutenção da folha de pagamento dentro dos limites estabelecidos pelas leis orçamentárias anuais, o que possibilita a inclusão gradativa no Programa de todas as famílias com perfil de renda e sem restrições cadastrais.

8 Considera-se válido o cadastro familiar que atenda integralmente os seguintes requisitos: (i) preenchimento de todos os campos obrigatórios; (ii) responsável pela Unidade Familiar (RF) com idade igual ou superior a 16 anos; (iii) registro de pelo menos um dos documentos de identificação previstos no Formulário Principal de Cadastramento para todos os componentes da família; (iv) registro do número do CPF ou do Título de Eleitor para o RF, à exceção dos casos de cadastramento diferenciado, que poderão apresentar qualquer documento de identificação previsto no Formulário Principal de Cadastramento; (v) todos os números de CPF registrados com dígito verificador válido e titularidade correta; e (vi) ausência de multiplicidade na base nacional do Cadastro Único.

9 Por exemplo, o município de Arapiraca (no estado de Alagoas) possui uma cota de 24.098 famílias com perfil do PBF, definida segundo o estudo realizado em 2012. Em dezembro de 2014, havia 24.559 famílias beneficiárias do PBF em Arapiraca. Caso a quantidade de famílias pobres cadastradas supere a cota municipal, são priorizadas para novas concessões, as famílias com menor renda e maior quantidade de crianças e adolescentes de até 17 anos.

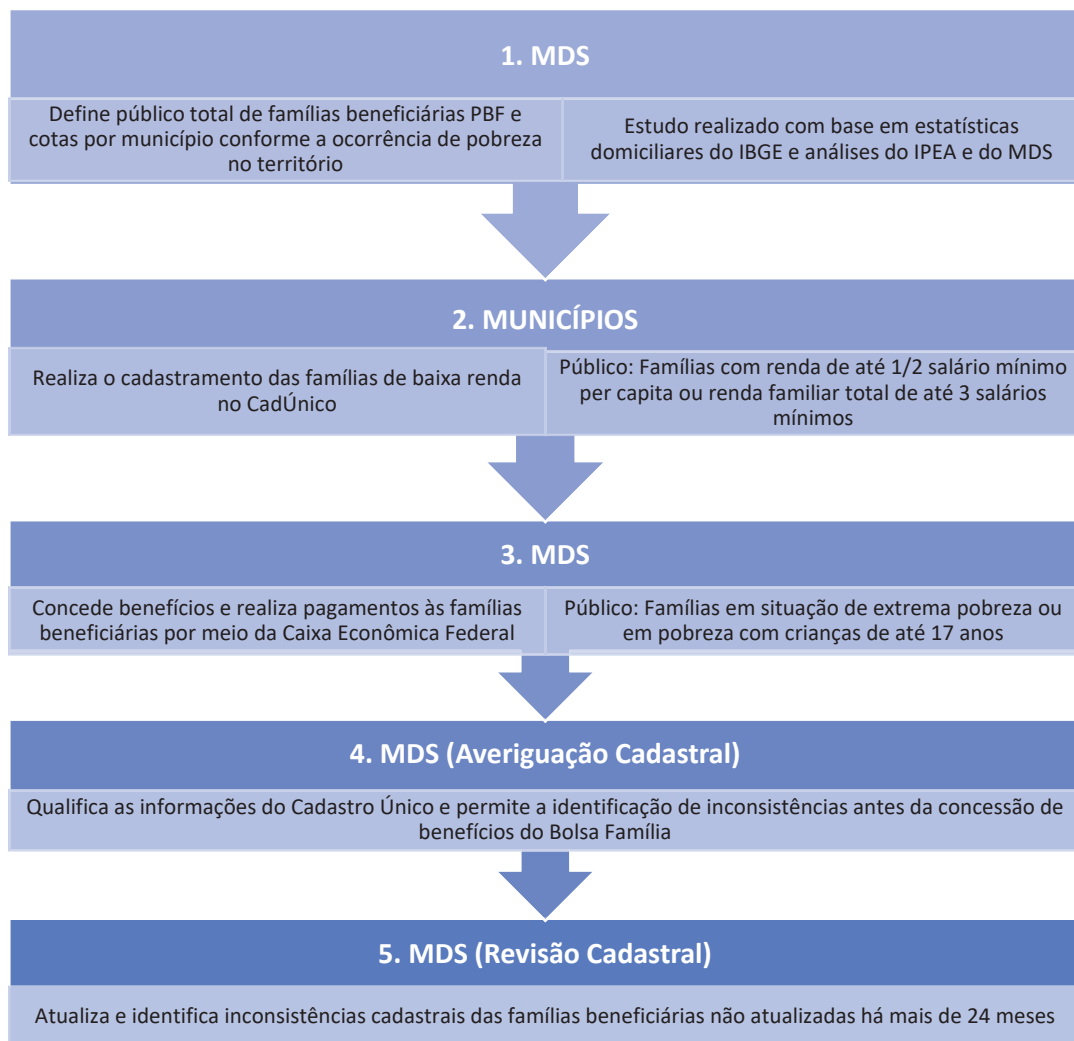
10 As bases de dados utilizadas, em geral, são dados do mercado formal de trabalho (Relação Anual de Informações Sociais - RAIS), dados de benefícios do INSS, dados de óbitos e cruzamentos realizados por órgãos de controle (CGU e TCU).

11 O processo de Averiguação Cadastral está disciplinado pela Portaria GM/MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013.

12 O processo de Revisão Cadastral está disciplinado pela Portaria GM/MDS nº 617, de 11 de agosto de 2010.

Esse processo de focalização do Bolsa Família está apresentado na Figura 3. Estudos indicam o elevado índice de focalização do Bolsa Família, atingindo nível superior a Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs) de outros países e a outros programas voltados ao público de baixa renda no Brasil. Segundo Barros et al. (2010), com 75% dos beneficiários entre os 25% mais pobres, o Bolsa Família tem desempenho equivalente aos PTRCs chileno e mexicano, ficando atrás do PTRC panamenho, que transfere 80% dos benefícios aos 20% mais pobres do país.

Figura 3 Estágios de focalização do Bolsa Família



REFERÊNCIAS

BARROS, R. P. et al. A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família In: CASTRO, J. A; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, vol. 2, 2010, p. 125-135.

JANNUZZI, P. M. et al. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V.(orgs). **O Brasil Sem Miséria**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília: MDS, 2014.