

Sumário Executivo

Organizadores
Tereza Campello
Marcelo Côrtes Neri



PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA uma década de inclusão e cidadania

Sumário Executivo

Organizadores

Tereza Campello
Marcelo Côrtes Neri



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY
MUNDO SEM POBREZA
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

ipea

Governo Federal

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Vice-presidente da República

Michel Temer

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Ministra

Tereza Campello

Secretário Executivo

Marcelo Cardona Rocha

Secretária Nacional de Assistência Social

Denise Ratmann Arruda Colin

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Arnoldo Anacleto de Campos

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza

Tiago Falcão

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Secretário

Luis Henrique Paiva

Secretária Adjunta

Letícia Bartholo

Diretora do Departamento de Cadastro Único

Claudia Regina Baddini Curralero

Diretor do Departamento de Operação

Celso Lourenço Moreira Corrêa

Diretor do Departamento de Condicionalidades

Daniel de Aquino Ximenes

Diretor do Departamento de Benefícios

Walter Shigueru Emura

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

uma década
de inclusão
e cidadania

Sumário Executivo

Organizadores
Tereza Campello
Marcelo Côrtes Neri



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY
MUNDO SEM POBREZA
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

ipea

Brasília, 2014

FICHA TÉCNICA

Organizadores

Tereza Campello

Marcelo Côrtes Neri

Coordenação Técnica

Letícia Bartholo

Luis Henrique Paiva

Marina Carvalho De Lorenzo

Natália Massaco Koga

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza

Rafael Guerreiro Osorio

Marcos Hecksher

Apoio Técnico

Bruno Câmara Pinto

Claudia Regina Baddini Curralero

Daniel de Aquino Ximenes

Elaine Cristina Lício

Joana Brauer

Juliana Demonte Moreira

Monica Rodrigues

Solange Teixeira

Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania :
Sumário executivo / organizadores: Tereza Campello,
Marcelo Côrtes Neri. – Brasília : Ipea, 2014.
87 p. : gráfs., mapas.

Inclui bibliografia.

1. Política Social. 2. Bolsa Família. 3. Programas Sociais.
4. Pobreza. 5. Desigualdade Social. 6. Distribuição de Renda.
7. Brasil. I. Campello, Tereza Helena Gabrielli Barreto. III. Neri,
Marcelo Côrtes. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 361.60981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
SEÇÃO 1	
BOLSA FAMÍLIA – DEZ ANOS DE CONTRIBUIÇÃO PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS	11
CAPÍTULO 1	
UMA DÉCADA DERRUBANDO MITOS E SUPERANDO EXPECTATIVAS.....	13
Tereza Campello	
CAPÍTULO 2	
DO BOLSA FAMÍLIA AO BRASIL SEM MISÉRIA: UM RESUMO DO PERCURSO BRASILEIRO RECENTE NA BUSCA DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA	15
Luis Henrique Paiva Tiago Falcão Letícia Bartholo	
CAPÍTULO 3	
TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA GESTÃO INTEGRADA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DO CADASTRO ÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL	17
Denise Ratmann Arruda Colin Juliana Maria Fernandes Pereira Valéria Maria de Massarani Gonelli	
CAPÍTULO 4	
POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A EXPANSÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL PELA VIA CONTRIBUTIVA CLÁSSICA: NOTAS SOBRE A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO OCUPADA	19
Leonardo José Rolim Guimarães Rogério Nagamine Costanzi Graziela Ansiliero	
CAPÍTULO 5	
O PAPEL DO SETOR SAÚDE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO, RESULTADOS E DESAFIOS PARA O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.....	21
Hélcio Miranda Magalhães Júnior Patrícia Constante Jaime Ana Maria Cavalcante de Lima	
CAPÍTULO 6	
DEZ ANOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	23
Clélia Brandão Alvarenga Craveiro Daniel de Aquino Ximenes	
CAPÍTULO 7	
SISTEMAS DE PAGAMENTO SUBNACIONAIS BASEADOS NO BOLSA FAMÍLIA.....	25
Marcelo Côrtes Neri	

SEÇÃO 2

PERFIL DAS FAMÍLIAS, RESULTADOS E IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA 27

CAPÍTULO 8

O PERFIL DA POBREZA NO BRASIL E SUAS MUDANÇAS ENTRE 2003 E 2011 29

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza

Rafael Guerreiro Osorio

CAPÍTULO 9

PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:

O QUE O CADASTRO ÚNICO REVELA? 31

Camila Fracaró Camargo

Claudia Regina Baddini Curralero

Elaine Cristina Lício

Joana Mostafa

CAPÍTULO 10

BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO

BRASILEIRA: UMA SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS DA PESQUISA

DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA II 33

Paulo de Martino Jannuzzi

Alexandro Rodrigues Pinto

CAPÍTULO 11

EFEITOS MACROECONÔMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS 35

Marcelo Côrtes Neri

Fabio Monteiro Vaz

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza

CAPÍTULO 12

TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E DESIGUALDADE NO BRASIL (1995-2011) 37

Rodolfo Hoffmann

CAPÍTULO 13

OS PROGRAMAS SOCIAIS E A RECENTE QUEDA DA DESIGUALDADE REGIONAL

DE RENDA NO BRASIL 39

Raul da Mota Silveira Neto

Carlos Roberto Azzoni

CAPÍTULO 14

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS TAXAS DE FECUNDIDADE NO BRASIL 41

José Eustáquio Diniz Alves

Suzana Cavenaghi

CAPÍTULO 15

EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A MORTALIDADE EM CRIANÇAS:

UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 43

Davide Rasella

Rosana Aquino

Carlos A. T. Santos

Rômulo Paes-Sousa

Mauricio L. Barreto

CAPÍTULO 16

MENOR OCORRÊNCIA DE BAIXO PESO AO NASCER ENTRE CRIANÇAS DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	45
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Leonor Maria Pacheco Santos
Frederico Guanais
Denise Lopes Porto
Otaliba Libânio de Moraes Neto
Antony Stevens
Juan José Cortez-Escalante
Lucia Modesto

CAPÍTULO 17

DESEMPENHO DA ATENÇÃO BÁSICA EM BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA: CONTRIBUIÇÕES À REDUÇÃO DE DESIGUALDADES EM SAÚDE	47
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Luiz Augusto Facchini
Elaine Tomasi
Fernando Vinholes Siqueira
Elaine Thumé
Denise Silva da Silveira
Suele Manjourany Silva Duro

CAPÍTULO 18

BOLSA FAMÍLIA E REPETÊNCIA: RESULTADOS A PARTIR DO CADÚNICO, PROJETO FREQUÊNCIA E CENSO ESCOLAR	49
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Luís Felipe Batista de Oliveira
Sergei S. D. Soares

CAPÍTULO 19

CONDICIONALIDADES, DESEMPENHO E PERCURSO ESCOLAR DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	51
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Flávio Cireno
Joana Silva
Rafael Prado Proença

CAPÍTULO 20

IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA ALOCAÇÃO DO TEMPO ENTRE ESCOLA E TRABALHO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 10 A 18 ANOS.....	53
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Fernando Gaiger Silveira
Bernardo Campolina
Ross van Horn

CAPÍTULO 21

BOLSA FAMÍLIA, ESCOLHA OCUPACIONAL E INFORMALIDADE NO BRASIL.....	55
-------------------------------------------------------------------	----

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa
Carlos Henrique Leite Corseuil

CAPÍTULO 22

“EFEITO PREGUIÇA” EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?	57
-----------------------------------------------------------------	----

Luís Felipe Batista de Oliveira
Sergei S. D. Soares

CAPÍTULO 23

LIBERDADE, DINHEIRO E AUTONOMIA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	59
----------------------------------------------------------------------------	----

Walquíria Domingues Leão Rêgo
Alessandro Pinzani

SEÇÃO 3	
BOLSA FAMÍLIA – DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....	61
CAPÍTULO 24	
TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: DA INOVAÇÃO À CONSOLIDAÇÃO	63
Simone Cecchini	
CAPÍTULO 25	
OS DESAFIOS PARA A DIFUSÃO DA EXPERIÊNCIA DO BOLSA FAMÍLIA POR MEIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	65
Marina Carvalho De Lorenzo	
CAPÍTULO 26	
TRANSFERÊNCIAS DE RENDA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO LONGO PRAZO	67
Armando Barrientos	
CAPÍTULO 27	
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA RELEVÂNCIA PARA O CONCEITO DE PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL DA OIT	69
Helmut Schwarzer	
CAPÍTULO 28	
DESAFIOS DE UMA TRAJETÓRIA DE ÊXITO: DEZ ANOS DO PBF	71
Amélia Cohn	
CAPÍTULO 29	
APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO	73
Celia Lessa Kerstenetzky	

APRESENTAÇÃO

Esta publicação reúne resumos dos 29 capítulos do livro *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, fruto de parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O volume completo, de quase quinhentas páginas, foi lançado no décimo aniversário do Bolsa Família, comemorado em outubro de 2013. O presente sumário executivo, preparado em português e inglês, pretende ampliar o alcance do debate promovido pelo livro no Brasil e no mundo.

Ao longo de dez anos, uma ampla agenda de aperfeiçoamentos foi cumprida. Além da reunião de ações esparsas preexistentes, o Bolsa Família criou uma nova estrutura, aprimorou mecanismos, adicionou benefícios e ampliou a cobertura e o impacto distributivo das transferências. O programa se consolidou e assumiu centralidade na política social brasileira. No nível internacional, é hoje referência em tecnologia de transferência de renda condicionada e está entre as ações mais efetivas de combate à pobreza. Por seus resultados, o Brasil recebeu o inédito Prêmio por Desempenho Extraordinário da Associação Internacional de Seguridade Social, e tornou-se sede da iniciativa World Without Poverty, para difundir conhecimento.

O programa atende a cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, um quarto da população brasileira. Contando com um sólido instrumento de identificação socioeconômica, o Cadastro Único, e com um conjunto variado de benefícios, o Bolsa Família atua no alívio das necessidades materiais imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família. Mais que isto, no entendimento de que a pobreza não reflete apenas a privação do acesso à renda monetária, o Bolsa Família apoia o desenvolvimento das capacidades de seus beneficiários por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, bem como da articulação com um conjunto amplo de programas sociais.

Esta obra pretende compartilhar com a sociedade a intensa reflexão produzida sobre o programa, discutindo de forma qualificada e crítica suas conquistas e desafios. Pode interessar a um público variado: gestores públicos das três esferas de governo ligados à operação da política social ou integrantes de outras áreas de governo afetas ao Bolsa Família; estudantes e pesquisadores; organismos internacionais; movimentos sociais; e sociedade em geral.

O MDS e o Ipea agradecem aos autores, que responderam ao convite de forma rápida, criativa e interessada, com textos de alta qualidade, e também a toda a equipe técnica, que trabalhou incansavelmente na tarefa de organizar e possibilitar esta publicação em diferentes versões.

Na certeza de que as críticas e as reflexões são passos basilares para o aprimoramento do Bolsa Família, espera-se que esta obra ajude a firmar as conquistas alcançadas nos últimos dez anos apenas como um patamar a partir do qual a política social do país avançará muito mais.

Tereza Campello

Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Marcelo Côrtes Neri

**Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República (SAE/PR)**

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Seção I

BOLSA FAMÍLIA – DEZ ANOS DE CONTRIBUIÇÃO PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

[illegible]

UMA DÉCADA DERRUBANDO MITOS E SUPERANDO EXPECTATIVAS¹

Tereza Campello²

Em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) dava seus primeiros passos, tendo à frente um amplo conjunto de desafios. Seus objetivos eram contribuir para a inclusão social das famílias premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação, e estimular avanços em sua educação e saúde para interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Era preciso unificar os programas setoriais de transferência de renda existentes, consolidar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), criar uma estratégia federativa para sua gestão, acompanhar as condicionalidades e garantir oferta e acesso aos serviços. Passados dez anos, os objetivos foram plenamente alcançados e, na maioria dos casos, superados. O PBF se afirma como experiência bem-sucedida por ter ampla cobertura, ótima focalização e relevantes impactos nas condições de vida da população.

No início do governo Lula, esta autora teve o privilégio de participar de um grupo criado na Presidência da República, com representantes dos ministérios envolvidos, para elaborar o projeto do PBF. Havia uma série de decisões a serem tomadas, muitas delas relacionadas a mitos que pairavam sobre os efeitos de um programa abrangente de transferência direta aos mais pobres.

“Havia uma série de decisões a serem tomadas, muitas delas relacionadas a mitos que pairavam sobre os efeitos de um programa abrangente de transferência direta aos mais pobres”

Foi grande a polêmica diante da opção por transferências monetárias às famílias, sem controle da destinação. A experiência mostrou que elas não só compram “corretamente” como podem fazer um planejamento financeiro que amplia suas perspectivas e oportunidades.

Também era difundida a crença de que as famílias teriam mais filhos para acessar mais recursos. Entretanto, as mulheres beneficiárias ampliaram o uso de métodos contraceptivos, o declínio da fecundidade continua e tem sido maior entre os mais pobres e nos estados com maior cobertura do PBF.

Um terceiro mito é que o PBF acomodaria, geraria dependência e desincentivaria o trabalho dos adultos. Contudo, não há evidências de desestímulo ao trabalho ou à formalização.

O mito de que o programa seria populista também foi derrubado. O PBF se consolidou, em um patamar incontornável, como política de Estado e um dos elementos centrais da proteção social brasileira. O pagamento direto dá transparência, reduz custos e fortalece a autonomia. É uma provisão institucionalizada de acesso a direitos que amplia a cidadania. Os mitos do imaginário conservador vão ficando para trás.

O PBF combate a pobreza e a desigualdade, mas, em uma década de expansão e aprimoramentos, os resultados vão muito além do esperado inicialmente. Não se antevia tamanho impacto na dinamização de regiões deprimidas ou no acesso às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. Não se imaginava quanto a estabilidade gerada por um aporte

1. Resumo do capítulo 1 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

regular melhoraria a qualidade de vida. Nem o grau de empoderamento feminino que resultaria da prioridade às mulheres, titulares de 93% dos cartões.

Há evidências de que o PBF reduz a prevalência de baixo peso ao nascer e a mortalidade infantil, seja por doenças infectocontagiosas, desnutrição ou diarreia. O atendimento básico de saúde foi fortalecido pelas condicionalidades, elevando taxas de amamentação e vacinação e reduzindo a hospitalização de crianças. Na educação, as condicionalidades ajudaram a aumentar os percentuais de meninos e meninas na escola. Os alunos acompanhados pelo PBF corrigiram sua desvantagem em evasão e aprovação: agora eles se saem tão bem quanto os demais.

O governo federal investiu no fortalecimento operacional e técnico dos municípios – o programa opera em todos os 5.570 do país –, definindo regras impessoais e transparentes para o cadastramento. Aprimorado e testado sucessivamente na expansão do PBF, o CadÚnico acolhe 40% da população e hoje serve de plataforma para outros programas, como Água para Todos, Bolsa Verde, Minha Casa Minha Vida, Telefone Popular e Tarifa Social de Energia Elétrica.

O Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011, no início do governo da presidenta Dilma Rousseff, reforçou o compromisso de incentivar crescimento com distribuição de renda. E ousou ir além, propondo o ambicioso desafio de superar a extrema pobreza. O plano se organiza em três eixos. O de garantia de renda se refere às transferências para alívio imediato da extrema pobreza; o de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação e ocupação; e o de acesso a serviços públicos amplia a oferta e induz atendimento prioritário a quem mais precisa. Com a busca ativa, são encontradas e incluídas famílias em extrema pobreza que estivessem fora do CadÚnico.

Os valores foram reajustados, a cobertura foi ampliada e novos benefícios, para gestantes e nutrízes, adicionados. A maior mudança introduzida pelo BSM veio em 2012, com a instituição de um benefício com valor variável conforme a severidade da pobreza. Quanto menor a renda, maior o valor pago, de modo que todas as famílias beneficiadas ultrapassassem a linha de extrema pobreza, fixada em R\$ 70,00 mensais por pessoa.

Pago inicialmente às famílias com crianças e depois àquelas com adolescentes, o novo benefício foi estendido, em 2013, a todas as famílias do PBF que ainda estavam na extrema pobreza. Assim, chegou a 22 milhões o número de brasileiros que saíram desta situação desde o início do BSM. Foi o fim da extrema pobreza, do ponto de vista da renda, entre os beneficiários do PBF. E foi só um começo: o BSM segue incluindo famílias, transferindo renda, promovendo inserção produtiva, ampliando e melhorando o acesso a serviços. Como mostram estes dez anos de PBF, não há mitos ou obstáculos que se sobreponham ao compromisso de desenvolvimento social que hoje organiza o Estado brasileiro.

DO BOLSA FAMÍLIA AO BRASIL SEM MISÉRIA: UM RESUMO DO PERCURSO BRASILEIRO RECENTE NA BUSCA DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA¹

Luis Henrique Paiva²

Tiago Falcão³

Letícia Bartholo⁴

O Programa Bolsa Família (PBF) foi responsável por duas evoluções importantes para o sistema brasileiro de proteção social: unificou diversos programas similares já existentes, mas que operavam separadamente, eliminando lacunas, sobreposições e ineficiências; e conferiu uma nova dimensão ao sistema, ao passar a atender também à população pobre em idade ativa, alcançando grupos que contavam com baixíssima cobertura da proteção social, especialmente as crianças. Antes do PBF, o sistema era caracterizado por benefícios contributivos (previdência social) e não contributivos (Benefício de Prestação Continuada – BPC) para pessoas que perderam a capacidade produtiva.

Sob a ótica dos arranjos institucionais, a ênfase do PBF nas condicionalidades, como forma de garantir às famílias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, requereu forte articulação intersetorial. Os esforços institucionais para a implementação do Bolsa Família (BF) exigiram também intensa articulação federativa, lastreada pela estrutura descentralizada da assistência social, mas com ramificações importantes nas áreas da educação e da saúde, em uma relação de parceria com os governos estaduais e, principalmente, municipais.

“Desde o lançamento do BSM, 22 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza”

No entanto, a consolidação do programa dependeu, sobretudo, da construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), viabilizada pela força e pela articulação federativa em torno do Bolsa Família, seu principal programa usuário. O Cadastro Único conta hoje com o registro de 23 milhões de famílias de baixa renda. Entre elas, 13,8 milhões são beneficiárias do PBF.

O Bolsa Família é tão eficaz para alcançar os mais pobres quanto outros bons programas internacionais do mesmo gênero (Barros *et al.*, 2010). A adoção da renda declarada como critério de entrada e permanência no PBF simplificou a comunicação com beneficiários, deu transparência à concessão de benefícios e facilitou o controle. Os mecanismos de focalização são as estimativas da quantidade de famílias pobres em cada município (que são parâmetros para a definição do número de beneficiários por cidade) e as ações periódicas de checagem dos dados informados por seus beneficiários, a partir do cruzamento com outros registros administrativos do governo federal.

Os autores que se debruçaram sobre o assunto sugerem que a focalização do Bolsa Família se manteve muito boa, apesar da forte expansão do número de beneficiários, o que explica os baixos custos do programa (0,5% do produto interno bruto – PIB) e seus significativos impactos na redução da extrema pobreza – estima-se que ela seria entre um terço e metade maior sem o Bolsa Família. O PBF também teve influência relevante na diminuição da desigualdade de rendimentos, explicando entre 12% e 21% da forte redução recente do coeficiente de Gini (Soares *et al.*, 2010).

A revisão da literatura descartou receios de que o Bolsa Família pudesse desincentivar a participação dos beneficiários no mercado de trabalho ou estimular a fecundidade entre as beneficiárias (Oliveira e Soares, 2012).

1. Resumo do capítulo 2 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Secretário nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

3. Coordenador do Plano Brasil Sem Miséria junto à Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do MDS.

4. Secretária adjunta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS.

No que tange à educação, o Bolsa Família proporciona menores taxas de abandono e maiores taxas de progressão entre os beneficiários. E quanto mais tempo a família permanece no programa, maiores os impactos (Simões, 2012). Na saúde, além da contribuição do PBF para a redução da mortalidade infantil (Rasella *et al.*, 2013), identificou-se que as crianças beneficiárias apresentam maiores taxas de vacinação, e as mulheres grávidas fazem mais consultas de pré-natal que as não beneficiárias de igual perfil.

Além disso, há efeitos positivos do programa que abrangem toda a economia: o Bolsa Família tem expressivo efeito multiplicador no PIB e na renda familiar total, além de reduzir desigualdades regionais.

Esses resultados justificariam manter o PBF na situação em que se encontrava em 2010. Entretanto, o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com sua ambiciosa meta de superação da extrema pobreza em um período muito curto, trouxe novos desafios. Um deles era atender a todas as famílias com perfil para participar do programa. Desde o lançamento do plano, em junho de 2011, até julho de 2013, mais de 1,1 milhão de famílias extremamente pobres foram inscritas no Cadastro Único e inseridas no Bolsa Família, a partir do esforço de busca ativa feito pelo governo federal, pelos governos estaduais e, especialmente, pelas administrações municipais. Cadastradas, as famílias entraram no circuito de inclusão do BSM.

Contudo, isso não bastava. Era preciso que elas superassem o patamar de renda da extrema pobreza (definido em R\$ 70,00 mensais por pessoa). Por esta razão, o plano reajustou os valores do programa; aumentou a quantidade de benefícios para crianças e adolescentes; iniciou o pagamento de benefícios a gestantes e nutrízes; e, principalmente, criou um novo benefício, que fechou o hiato de extrema pobreza para todas as famílias do Bolsa Família. Com estas medidas, desde o lançamento do BSM, 22 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, entre as famílias do PBF.

Todavia, a garantia de renda é apenas um dos pilares que sustentam o plano. O BSM também reforça a oferta de educação em tempo integral, com prioridade às escolas onde a maioria dos alunos está no programa. Com o programa Brasil Carinhoso, o plano amplia o acesso à creche para as famílias do BF e provê suplementação de vitaminas e medicamentos gratuitos. Para melhorar as oportunidades de trabalho na cidade, o BSM oferece cursos profissionalizantes e ações de intermediação de mão de obra, microempreendedorismo e de economia solidária. No campo, os destaques são os serviços de assistência técnica a agricultores familiares e a construção de cisternas no semiárido.

Conjuntamente, o Bolsa Família e o Cadastro Único proporcionaram uma base sólida para a expansão e a consolidação, de forma articulada, das políticas voltadas à população mais vulnerável. Ao mesmo tempo, o BSM representa um desafio constante para a qualidade do Cadastro Único e do PBF, pois seu sucesso depende da boa cobertura e da focalização de ambos.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P. *et al.* A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.
- OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília: Ipea, 2012 (Textos para Discussão, n. 1.738).
- RASELLA, D. *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a Nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The lancet**, v. 382, n. 9.886, July 2013.
- SIMÕES, A. A. **The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil**. 2012. Ph. D. Dissertation – University of Sussex, 2012.
- SOARES, S. *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA GESTÃO INTEGRADA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DO CADASTRO ÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL¹

Denise Ratmann Arruda Colin²

Juliana Maria Fernandes Pereira³

Valéria Maria de Massarani Gonelli⁴

O Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Programa Bolsa Família (PBF) e o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal foram conquistas importantes para a proteção social brasileira na última década. Neste percurso, a ampliação do acesso à transferência de renda e de benefícios foi acompanhada de investimentos que asseguraram a instalação de uma rede de serviços de garantia de direitos socioassistenciais.

O ano de 2004 constituiu um marco na trajetória de construção do novo modelo de proteção social brasileiro, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a implantação do PBF e a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A PNAS instituiu o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).⁵ Em 2005, com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas), foi regulamentado o Suas e deu-se início a uma nova sistemática de gestão e de financiamento público, com repasses continuados e transferências regulares e automáticas operacionalizadas diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos fundos de assistência social dos municípios, Distrito Federal e estados. Foram, então, lançadas as bases estruturantes para a implementação, no Brasil, de um sistema público, democrático e participativo, com descentralização político-administrativa, primazia da responsabilidade do Estado e parceria com a sociedade civil, por intermédio da participação nos conselhos e das ofertas pelas entidades de assistência social.

“ O cerne deste modelo adotado é a disponibilização de uma rede de atendimento com o objetivo de fortalecer as relações familiares e comunitárias por meio de seus vínculos e ampliar o acesso a serviços, direitos e oportunidades ”

Um marco para o fortalecimento da Política de Assistência Social adotado foi a aprovação em 2009, pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, reunindo diretrizes importantes para o aprimoramento da gestão integrada de acesso à renda e evidenciando o reconhecimento da relação de interdependência entre o Suas, o CadÚnico e o PBF. Nesse mesmo ano, a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais registrou, definitivamente, o reconhecimento do escopo das atribuições da assistência social, no que diz respeito à prestação de serviços, rompendo com um legado histórico da falta de definição e da sobreposição com outras políticas públicas.

1. Resumo do capítulo 3 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Secretária nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

3. Assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS.

4. Secretária adjunta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS.

5. Com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o PAIF passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

Apesar de recente, a implantação do Suas atingiu, em poucos anos, resultados e capilaridade em todo o país. Em junho de 2013, 99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados na gestão do sistema. A estruturação do Suas tem sido fundamental para assegurar a gestão descentralizada do CadÚnico e do PBF e o atendimento das famílias nos serviços e programas socioassistenciais. A rede socioassistencial tem desempenhado, ainda, um papel central na busca ativa das famílias, quer seja daquelas ainda não inseridas no CadÚnico, quer seja daquelas que já acessam o PBF e demandam atendimento prioritário em razão da situação de vulnerabilidade vivenciada.

Em uma relação indissociável e de complementaridade, deve-se assinalar, igualmente, o papel desempenhado pelo PBF para o trabalho no Suas. O CadÚnico e o PBF têm contribuído para a estruturação do Suas ao garantir a segurança de renda às famílias atendidas. Além disso, com a gestão do CadÚnico operacionalizada pelas secretarias de assistência social, os recursos do índice de gestão descentralizada do PBF (IGD-Bolsa) têm contribuído para o fortalecimento da gestão descentralizada do Suas. O Cadastro Único é importante instrumento de gestão que tem subsidiado o processo de planejamento e implantação do Suas, considerando dois pilares centrais de estruturação da política: a centralidade na família e o território.

Esse desenho, que integra segurança de renda e acesso a serviços, por meio do trabalho social, revela a preocupação na integralidade da atenção das demandas das famílias beneficiárias do PBF e de benefícios socioassistenciais como uma estratégia para a superação da situação de pobreza e para o acesso aos direitos sociais. Fica evidente, portanto, que o cerne deste modelo adotado é a disponibilização de uma rede de atendimento com o objetivo de fortalecer as relações familiares e comunitárias por meio de seus vínculos e ampliar o acesso a serviços, direitos e oportunidades. Propõe-se a ir além do enfrentamento à sobrevivência a riscos circunstanciais, mas também induz à construção de possibilidades de superação das situações vivenciadas, rompendo os ciclos intergeracionais de pobreza e ampliando os acessos, as oportunidades e o protagonismo social.

A gestão integrada revela uma intencionalidade política de distribuição de renda e inclusão social, por meio da utilização de instrumentos e estratégias que têm permitido a construção da convergência entre demandas da população brasileira e investimentos públicos, os quais asseguram serviços de qualidade às populações mais vulneráveis e materializam a proteção social como direito.

POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A EXPANSÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL PELA VIA CONTRIBUTIVA CLÁSSICA: NOTAS SOBRE A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO OCUPADA¹

Leonardo José Rolim Guimarães²

Rogério Nagamine Costanzi³

Graziela Ansiliero⁴

O Brasil vem experimentando avanços importantes no sistema de proteção social nos últimos dez anos. Estes avanços decorrem de aprimoramento tanto por meio dos pilares contributivos, como a Previdência Social, e não contributivos, como por meio da articulação das políticas de proteção contributivas e não contributivas. Especificamente no que diz respeito à Previdência, observou-se um expressivo incremento no nível de proteção de sua população ocupada (gráfico 1). Muito embora estes avanços não tenham sido homogêneos, pois parecem ter atingido em intensidade distinta os diferentes segmentos, pode-se dizer que a melhoria no acesso a direitos trabalhistas e previdenciários foi alcançada por praticamente todas as categorias de trabalhadores consideradas. Os ganhos mais expressivos nos indicadores de proteção resultaram da combinação de um processo generalizado de formalização, com medidas de inclusão previdenciária voltadas para grupos com, tradicionalmente, elevados níveis de desproteção; em especial, os trabalhadores por conta própria, como o plano simplificado e o Microempreendedor Individual (MEI).

A melhoria na proteção dos trabalhadores ocupados foi percebida por ambos os sexos, estendeu-se a áreas urbanas e rurais, metropolitanas e não metropolitanas, chegando a trabalhadores alocados em diversos nichos da atividade econômica – inclusive em atividades de natureza agrícola, marcadas pela precariedade e pela persistência histórica da desproteção. Os diferenciais por gênero, região censitária e tipo de atividade (agrícola e não agrícola) foram reduzidos. Estes resultados positivos refletem a boa dinâmica econômica vivida pelo país – ao menos, na maior parte da última década – e seus principais rebatimentos no mercado de trabalho: menor desemprego, expansão do mercado de trabalho formal, aumento do rendimento real e melhor distribuição da renda, também do ponto de vista regional.

Os dados de registros administrativos ainda reforçam o diagnóstico de ampliação da cobertura previdenciária. De acordo com dados do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a quantidade de pessoas físicas que fizeram pelo menos uma contribuição no ano para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cresceu de cerca de 39,85 milhões, em 2003, para 67,1 milhões, em 2012, o que significa uma alta de 68,5% (ou de 27,3 milhões). Em termos de crescimento médio anual, a alta foi de cerca de 6% ao ano (a.a.); em valores absolutos, o incremento de cerca de 3 milhões a mais de contribuintes por ano, entre 2003 e 2012. Esse forte incremento está ligado à expressiva geração de empregos formais no período e à expansão de contribuintes entre os trabalhadores por conta própria.

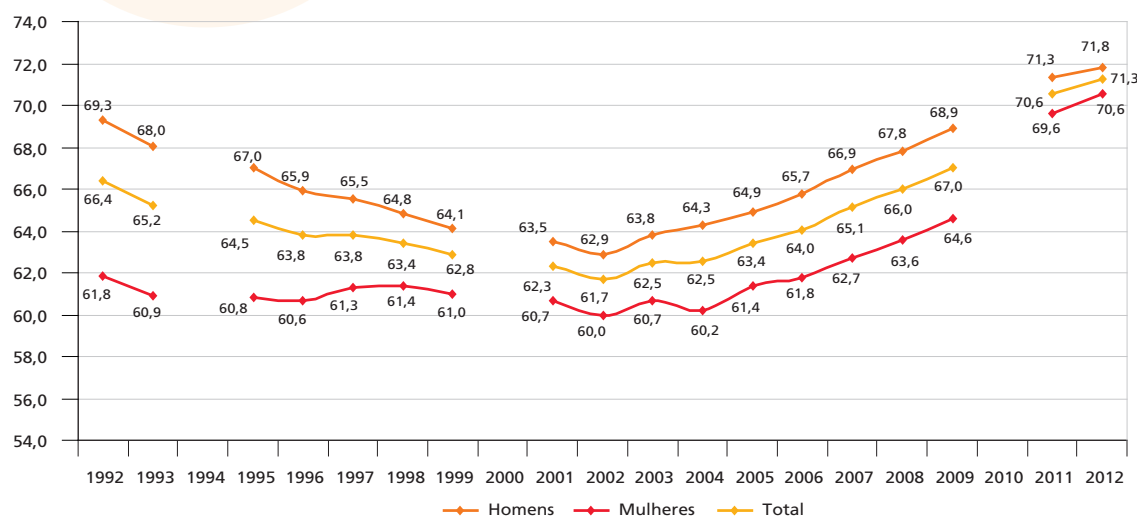
1. Resumo do capítulo 4 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

3. Diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social do MPAS.

4. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários da Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPAS (CGEPR/SPPS/MPAS).

GRÁFICO 1
Evolução da proteção previdenciária da população ocupada (16 anos a 59 anos) – Brasil (1992-2012)
 (Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992-2012, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE).

Em que pese esse avanço no processo de expansão da cobertura e da proteção previdenciária, quase 30% dos trabalhadores ocupados encontram-se, todavia, à margem da Previdência Social. Outro ponto a ser também considerado é que, à medida que avança o grau de proteção da população ocupada, as etapas seguintes tendem a ser sempre mais complexas que as anteriores: os últimos na fila da inclusão estão propícios a serem os mais vulneráveis de um universo já fragilizado, heterogêneo e difuso. A busca por estes cidadãos – muitas vezes dispersos neste mercado de trabalho ainda marcado pela informalidade trabalhista e previdenciária – é, portanto, um desafiador objetivo. Na realidade, em países como os da América Latina, marcados por relevante parcela da população com baixos níveis de rendimento e, portanto, limitada capacidade contributiva, o avanço da proteção social passa, necessariamente, pela articulação de políticas de proteção contributivas, semicontributivas e não contributivas, bem como por ações que visem reduzir a precariedade no mundo do trabalho.

Dessa forma, compreende-se, no campo da inclusão previdenciária, a principal justificativa para o escopo das iniciativas empreendidas pelo governo federal – em particular, na última década –, que se distanciam da lógica contributiva do RGPS por possuírem uma vinculação bem mais frágil entre cotização e benefícios. A natureza *semicontributiva* de tais iniciativas decorre do perfil socioeconômico predominante entre os ocupados desprotegidos, que frequentemente não dispõem de recursos financeiros para conciliar a subsistência familiar e a contribuição previdenciária tradicional.

Contudo, há limites para a estratégia de expansão da cobertura social pela via contributiva, visto que uma parcela da população ocupada, composta sobretudo por adultos em situação de pobreza crônica, não desenvolve possibilidades de cotizar, ainda que subsidiadas, e que o RGPS tem limitações em expandir a cobertura de forma desequilibrada do ponto de vista atuarial. Os caminhos a serem seguidos passam, necessariamente, por um aperfeiçoamento da articulação entre as políticas de proteção social contributivas (ou semicontributivas) e as políticas assistenciais, capazes de alcançar aqueles que – transitoriamente ou permanentemente – não dispõem de meios para financiar nem o seu sustento nem o de suas famílias.

O PAPEL DO SETOR SAÚDE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO, RESULTADOS E DESAFIOS PARA O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE¹

Helvécio Miranda Magalhães Júnior²

Patricia Constante Jaime³

Ana Maria Cavalcante de Lima⁴

O direito à saúde a todos os cidadãos brasileiros, definido pela Constituição Brasileira de 1988 (CF/88), foi materializado pela instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), cujos princípios incluem: a universalização da assistência garantida a todo cidadão; a integralidade da atenção, incluindo todas as ações necessárias à promoção, à prevenção, ao tratamento e à reabilitação; a equidade, ofertando serviços e bens segundo as necessidades; a descentralização da gestão, com participação das esferas de gestão federal, estadual e municipal; a regionalização e a hierarquização das redes de serviços; e a participação da comunidade na gestão do sistema. Por seu caráter universal, o SUS é tido como uma importante política de promoção de inclusão social e seus avanços são significativos, apesar de persistirem problemas a serem enfrentados para consolidá-lo como um sistema público equânime. As iniquidades em saúde não podem ser combatidas sem que as sociais também o sejam, o que passa por intervenções coordenadas. Promover equidade no acesso a serviços de saúde é a grande contribuição do SUS à agenda de redução da pobreza no país.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) envolvem ações nas áreas de saúde, educação e assistência social. As atribuições do Ministério da Saúde (MS), compartilhadas com as esferas estaduais e municipais do SUS, são a oferta dos serviços para acompanhamento da vacinação e da vigilância nutricional de crianças menores de 7 anos de idade, bem como a assistência ao pré-natal de gestantes e ao puerpério. Embora as condicionalidades se dirijam a indivíduos, o foco das ações é todo o grupo familiar.

Para todos os indicadores monitorados, o governo federal pactuou uma meta nacional de 73% de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, com regionalização das metas entre estados e municípios. Vale ressaltar que o ciclo de acompanhamento das condicionalidades de saúde é semestral e, a cada período, são divulgadas aos municípios as listas de famílias a acompanhar. Os dados transmitidos pelos municípios são consolidados pelo MS e encaminhados periodicamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), gestor federal do programa.

Desde o primeiro ciclo de 2005 até o segundo de 2012, o número de famílias a serem acompanhadas pela saúde passou de 5,5 milhões para, aproximadamente, 11,8 milhões. Em 2012, foram acompanhadas pelos profissionais da atenção básica do SUS aproximadamente 8,6 milhões de famílias, sendo 5,1 milhões de crianças, 13,8 milhões de mulheres e aproximadamente 165 mil gestantes.

1. Resumo do capítulo 5 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

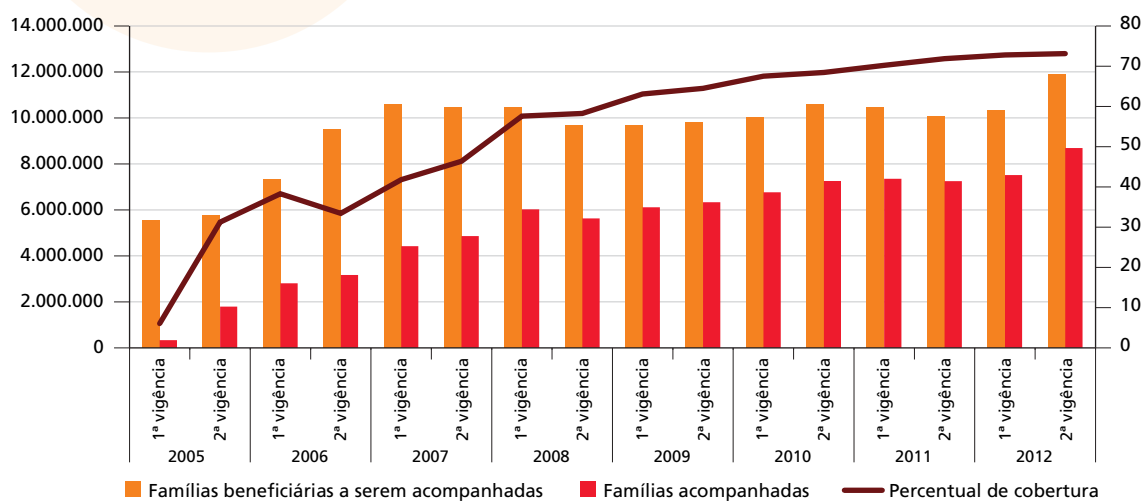
2. Secretário de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (MS).

3. Coordenadora-geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde e professora de nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP).

4. Técnica especializada do Ministério da Saúde.

GRÁFICO 1

Evolução do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF (2005-2012)



Fonte: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.
Elaboração dos autores.

As ações que compõem as condicionalidades de saúde demonstram importante progresso. Das crianças acompanhadas na segunda vigência de 2012, 99,2% encontravam-se com calendário de vacinação em dia e 81% tiveram estado nutricional avaliado. Das gestantes localizadas e acompanhadas, 99% estavam com pré-natal em dia e 80% tiveram estado nutricional avaliado.

São os impactos do PBF na redução da pobreza, na diminuição da desigualdade de renda e na dinamização da economia. Avaliações de impacto na saúde destacam sua contribuição para reduzir a desnutrição, a mortalidade infantil e o baixo peso ao nascer. Contudo, dados de estado nutricional de crianças beneficiárias do PBF mostram 14,5% com baixa estatura e 16,4% com excesso de peso; importantes problemas a enfrentar.

Grandes desafios ainda permanecem na agenda de condicionalidades da saúde no PBF. Do total de 11,8 milhões de famílias com perfil de acompanhamento na saúde, não se sabe se as 3,2 milhões não acompanhadas têm acesso às ações e aos serviços de atenção básica. O trabalho de busca ativa dos profissionais da atenção básica – em especial aqueles que compõem as equipes de saúde da família – é fundamental para a identificação das famílias não acompanhadas e daquelas ainda invisíveis às políticas públicas, incluindo o PBF e o acesso adequado e oportuno ao SUS.

DEZ ANOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL¹

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro²

Daniel de Aquino Ximenes³

O Programa Bolsa Família (PBF) associa transferência de renda e acesso aos direitos sociais básicos de saúde, alimentação, educação e assistência social às famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e de extrema pobreza, buscando superar sua condição de vulnerabilidade. Ao longo das décadas, as famílias em situação de pobreza têm apresentado maiores dificuldades para que suas crianças, seus adolescentes e seus jovens tenham acesso à escola e nela permaneçam até concluir a educação básica. Para romper o ciclo, a assiduidade nas atividades escolares é condição fundamental.

A condicionalidade de educação do PBF exige frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Isso envolve coleta, processamento e acompanhamento bimestral; ações articuladas entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A rede nacional de acompanhamento inclui os 5.570 municípios brasileiros, com aproximadamente 30 mil operadores do Sistema Presença do MEC. Mais de 1 milhão de pessoas trabalham para coletar e acompanhar, em cerca de 170 mil escolas, informações individualizadas de mais de 17 milhões de estudantes.

No caso de descumprimento, as escolas precisam registrar os motivos. Estabelece-se um canal de diálogo com as famílias, com advertência, bloqueio, suspensão e, em casos extremos, cancelamento do benefício. As famílias são constantemente alertadas e orientadas, por mensagens no extrato e envio de cartas. Para as que apresentam casos reiterados de descumprimento, a rede de assistência social é acionada para apoiar no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social. As condicionalidades também são um compromisso do poder público, não somente das famílias.

Quanto ao total de estudantes com até 15 anos concluintes do ensino fundamental regular, embora o resultado nacional dos estudantes do PBF (75,6%) seja um pouco inferior ao dos demais alunos da rede pública (79,4%), seus resultados são melhores nas regiões mais pobres e com maior cobertura do programa. O destaque está na região Nordeste, onde 71,3% dos estudantes do PBF conseguem terminar o ensino fundamental até os 15 anos, contra 64% dos demais na rede pública. Há um ajuste na trajetória dos alunos acompanhados pelo PBF no decorrer do tempo, o que torna seus resultados bem destacados no nível do ensino médio.

No ensino fundamental, a taxa de abandono escolar é menor entre os estudantes do PBF desde os anos iniciais (1,5% contra 1,8%) até os finais (4,4% contra 4,8%), com grande diferença nas regiões Norte e Nordeste. Nos anos iniciais, a taxa de aprovação dos estudantes do PBF é de 7,1 pontos percentuais (p.p.) menor que a dos demais da rede pública. Ao avançar no percurso até os anos finais do ensino fundamental, esta diferença nacional cai para menos

1. Resumo do capítulo 6 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Professora de teoria social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e diretora da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (DPEDHUC/Secadi/MEC).

3. Diretor do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS).

da metade (3 p.p.) e se inverte nas regiões Norte e Nordeste, com vantagem para os do PBF, superior a 3 p.p. no Nordeste.

No ensino médio, os resultados nacionais já são significativamente melhores para os estudantes do PBF, tanto em abandono (7,4% contra 11,3%) quanto em aprovação (79,7% contra 75,5%). A taxa de abandono no ensino médio é menor para os estudantes do PBF em todas as regiões, chegando a ser próxima à metade no Norte (8,7% contra 17,1%) e menos que a metade no Nordeste (7,7% contra 17,5%), onde a aprovação é 10 p.p. maior que a dos demais alunos da rede pública.

É preciso continuar aprimorando a gestão de condicionalidades de educação. A mobilização regular das famílias e do poder público é essencial para os resultados positivos apresentados. O Programa de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade, condicionalidade do PBF, tem um grande potencial de contribuição para as agendas prioritárias das políticas educacionais brasileiras, principalmente a da universalização da educação básica.

TABELA 1

Comparação das taxas de abandono escolar entre os alunos do PBF e demais alunos do ensino médio da rede pública de ensino – Brasil e regiões (2012)
(Em %)

	Ensino médio			
	Taxa de abandono		Taxa de aprovação	
	Alunos do PBF	Demais alunos	Alunos do PBF	Demais alunos
Brasil	7,4	11,3	79,7	75,5
Norte	8,7	17,1	79,8	71,1
Nordeste	7,7	17,5	82,6	72,0
Sudeste	6,3	7,5	78,4	78,5
Sul	8,4	9,0	73,2	76,9
Centro-Oeste	7,9	11,4	75,0	72,8

Fonte: INEP (2012) e MDS.

REFERÊNCIAS

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2012**. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>.

SISTEMAS DE PAGAMENTO SUBNACIONAIS BASEADOS NO BOLSA FAMÍLIA¹

Marcelo Côrtes Neri²

Após dez anos de Programa Bolsa Família (PBF), a política pública brasileira entra, sob a égide do Brasil Sem Miséria (BSM), no que pode ser chamado de novo federalismo social. Estados e municípios atuam integrados sobre a plataforma federal do Cadastro Único (CadÚnico) e do PBF, complementando ações com inovações locais. O estado e o município do Rio de Janeiro criaram programas chamados, respectivamente, de Renda Melhor (RM) e Família Carioca (FC), cujo estudo de caso pode gerar reflexões relevantes. Ambos lançam mão da estrutura operacional do PBF, que facilita obter informações, localizar beneficiários, emitir cartões e sincronizar datas de pagamentos e senhas de acesso.

O sistema de pagamento do RM e do FC completa a renda estimada das pessoas até a linha de pobreza fixada, dando mais a quem tem menos. Complementação similar foi posteriormente adotada no BSM e no programa chileno Ingreso Ético Familiar, que segue também o princípio de estimação da renda usado inicialmente no FC e depois no RM. Em lugar da renda declarada, a definição do valor das bolsas do Rio de Janeiro usa o rico acervo de informações do CadÚnico: configuração física da moradia; acesso a serviços públicos; educação e trabalho de todos os familiares; presença de pessoas vulneráveis; com deficiência, grávidas, lactantes e crianças; transferências oficiais, como o PBF. Com esta miríade de ativos e carências, estima-se a renda permanente de cada um. O benefício básico é definido pelo déficit de pobreza, e a prioridade é dada aos mais pobres.

Os programas FC e RM usam referências internacionais como campo neutro entre níveis e mandatos de governo. A linha de pobreza dos dois é a mais alta da primeira meta do milênio da Organização das Nações Unidas (ONU): US\$ 2,00 diários por pessoa ajustados pelo custo de vida. A outra linha da ONU, de US\$ 1,25 foi implicitamente adotada nos R\$ 70,00 fixados como linha nacional de extrema pobreza em 2011. O intercâmbio de metodologias entre entes federativos tem se dado em mão dupla.

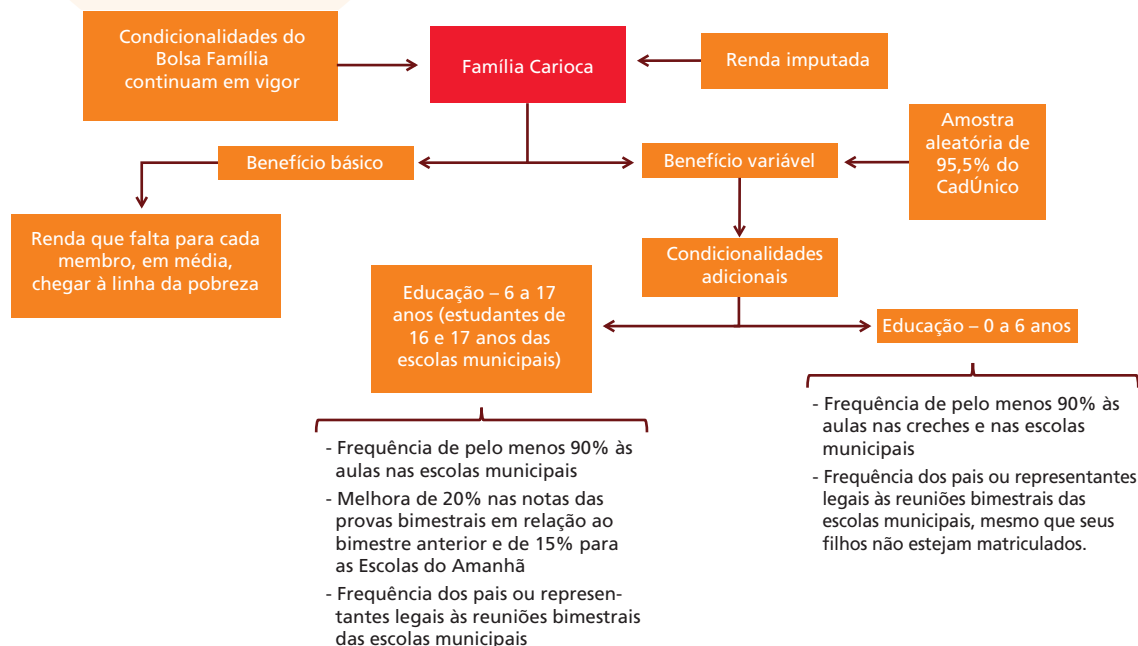
Com a parceria da Caixa Econômica Federal (CEF), o FC começou pelos 575 mil cariocas que estavam na folha de pagamentos do PBF. Seu sistema de avaliação de impactos acompanha também, como grupo de controle, estudantes incluídos no CadÚnico, mas não no PBF, o que é possível porque todos os alunos da rede municipal fazem exames bimestrais padronizados. Nas condicionalidades educacionais, os dois programas premiam avanços escolares; vantagem potencial para quem mais precisa avançar.

O programa municipal exige mais frequência escolar que o PBF e presença de um responsável nas reuniões bimestrais aos sábados. Os alunos precisam atingir nota 8 ou melhorar pelo menos 20% a cada exame para receber um prêmio bimestral de R\$ 50,00. Não há limite de prêmios por família, e os requisitos são diferenciados em áreas conflagradas da cidade. Na primeira infância, priorizam-se crianças pobres do CadÚnico em creches, pré-escolas e atividades complementares.

1. Resumo do capítulo 7 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Presidente do Ipea e ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

FIGURA 1
Estrutura do cartão Família Carioca



Elaboração do autor.

Obs.: melhoria do desempenho a partir de 7,5 para 1ª e 5ª anos; e 6,5 para 6ª a 9ª anos. Escolas do Amanhã 7,0 e 6,0, respectivamente.

O programa estadual atinge mais de 1 milhão de fluminenses com sistema de pagamento similar ao municipal. Além disso, inova dando prêmios a alunos do ensino médio, aplicados em caderneta de poupança. O prêmio é crescente e pago ao estudante, que pode sacar até 30% anualmente. O total pode chegar a R\$ 3.800,00 por aluno de baixa renda.

Estado e cidade premiam profissionais de educação conforme o desempenho dos alunos e completam a cadeia de incentivos na demanda de estudantes pobres e seus pais. O avanço no desempenho é maior entre os beneficiários, e a presença dos responsáveis em reuniões é o dobro; resultados melhores que os de experimentos nos Estados Unidos. Só o programa de Houston, que também aposta no alinhamento de incentivos a professores, pais e alunos, mostra resultados tão positivos.

De maneira geral, a receita é explorar complementaridades estratégicas, nas quais o todo é maior que a soma das partes. Impulsionar, por meio de metas e incentivos, sinergias entre atores sociais (professores, pais e alunos), entre áreas (educação, assistência e trabalho) e níveis de governo. Os programas citados somam forças e dividem trabalho para multiplicar resultados na vida dos pobres.

REFERÊNCIAS

- FRYER, R. **Aligning student, parent and teacher incentives**: evidence from Houston public schools. Harvard University; NBER, 2012. Mimeografado.
- NERI, M. O Rio e o novo federalismo social. In: PINHEIRO, A.; VELOSO, F. (Orgs.). **Rio de Janeiro: um estado em transição**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

Seção 2

PERFIL DAS FAMÍLIAS, RESULTADOS E IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA

[illegible]

O PERFIL DA POBREZA NO BRASIL E SUAS MUDANÇAS ENTRE 2003 E 2011¹

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza²
Rafael Guerreiro Osorio³

Este texto sumariza o perfil da pobreza no Brasil em 2003, ano de criação do Programa Bolsa Família (PBF), e em 2011, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). São investigadas características de quatro estratos definidos a partir da renda domiciliar *per capita*: extremamente pobres (inferior a R\$ 70,00 a preços de 2011); pobres (maior ou igual a R\$ 70,00 e inferior a R\$ 140,00); vulneráveis (maior ou igual a R\$ 140,00 e menor que R\$ 560,00); e não pobres (maior ou igual a R\$ 560,00). As linhas de extrema pobreza e pobreza seguem as definições adotadas pelo PBF e pelo Plano Brasil Sem Miséria (BSM) em 2011. A de vulnerabilidade é quatro vezes a de pobreza e um pouco superior ao salário mínimo vigente em 2011 (R\$ 545,00).

Entre 2003 e 2011, a renda *per capita* brasileira cresceu mais de 40%, de cerca de R\$ 550,00 para pouco mais de R\$ 770,00; e a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini diminuiu 9,2%, de 0,576 para 0,523. A extrema pobreza teve queda de 8% para pouco mais de 3% da população, e a pobreza recuou de 16% para 6%. O único estrato que aumentou sua participação relativa – em mais de 15 pontos percentuais (p.p.) – foi o dos não pobres, embora o maior ainda seja o dos vulneráveis (49%). São avanços tão positivos que indicam a possibilidade de erradicação da extrema pobreza e até da pobreza medidas pelas PNADs, no sentido de torná-las meramente residuais, caso o desempenho se mantenha parecido nos anos seguintes.

Apesar da queda convergente da pobreza em todas as regiões do Brasil, aumentou a concentração dos mais pobres nas regiões Norte e Nordeste. Em 2003, 56,9% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres moravam em municípios pequenos destas regiões; em 2011, eram 64,9% e 50,7%. O problema é cada vez mais típico destas áreas, onde residem 20% da população nacional.

A composição da renda dos extremamente pobres e pobres alterou-se significativamente. Em 2003, ela seguia essencialmente o padrão brasileiro, com grande participação da renda do trabalho. Em 2011, a participação dos rendimentos do trabalho para os extremamente pobres despencou, e as transferências sociais, principalmente as vinculadas ao PBF, tornaram-se a fonte principal.

1. Resumo do capítulo 8 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Diretor da Disoc do Ipea.

TABELA 1
Composição relativa da renda dos estratos – Brasil (2003 e 2011)

Fontes de renda	Extremamente pobres (%)		Pobres (%)		Vulneráveis (%)		Não pobres (%)		Total (%)	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Trabalho	75,6	33,2	77,4	66,9	76,0	72,5	76,0	78,0	76,1	76,6
< 1 SM	56,8	31,6	22,7	38,7	5,8	8,7	0,3	0,8	2,9	2,9
= 1 SM	9,8	0,9	18,3	16,8	6,8	11,6	0,4	1,2	2,8	3,5
> 1 SM	8,9	0,8	36,4	11,4	63,4	52,2	75,3	76,0	70,4	70,2
Previdência	5,8	1,2	13,8	9,3	19,1	19,9	18,3	17,6	18,3	18,0
≤ 1 SM	5,3	1,1	12,3	7,9	12,0	15,5	1,4	3,0	4,6	5,7
> 1 SM	0,5	0,1	1,5	1,4	7,2	4,4	17,0	14,6	13,7	12,3
BPC	0,5	0,1	0,7	1,6	0,3	1,8	0,0	0,2	0,1	0,6
PBF	10,5	60,9	3,1	17,6	0,4	2,5	0,1	0,1	0,3	0,9
Outras	7,7	4,6	5,1	4,7	4,2	3,2	5,5	4,1	5,2	3,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renda <i>per capita</i> (R\$ de 2011)	42,92	38,74	104,39	109,84	301,32	338,34	1.451,32	1.443,89	546,63	770,37

Fonte: PNAD/IBGE.

A inclusão via crescimento econômico e expansão do assalariamento tende a se tornar cada vez mais difícil, devido às características da população que permanece extremamente pobre. Enquanto as diferenças educacionais entre os estratos diminuíram, os contrastes de inserção ocupacional aumentaram, especialmente entre pobres e extremamente pobres. Em 2011, os extremamente pobres passam a diferenciar-se pela falta de conexão com o mercado de trabalho. O estrato pobre permanece próximo aos outros dois, mas ganha um perfil mais informal. A cobertura do PBF cresce de menos de 50% para 80% dos indivíduos extremamente pobres, o que reforça seu excelente grau de focalização. O valor ainda relativamente baixo dos benefícios não era suficiente para tirá-los da extrema pobreza, mas o redesenho do programa desde 2011 permite a melhora do quadro nos anos subsequentes.

O tamanho das famílias tornou-se muito mais homogêneo, com queda de 20% no das extremamente pobres. Famílias sem crianças se tornaram mais comuns entre os extremamente pobres que famílias com quatro ou mais crianças. Quanto à idade, não houve mudanças importantes até 2011. O gênero da pessoa de referência não mostra associação relevante com os estratos de renda. A forte associação de cor ou raça com a pobreza foi enfraquecida e desapareceu na distinção entre pobres e extremamente pobres; no entanto, o acesso à infraestrutura avançou menos que o esperado.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O QUE O CADASTRO ÚNICO REVELA?¹

Camila Fracaro Camargo²
Claudia Regina Baddini Currallero³
Elaine Cristina Licio⁴
Joana Mostafa⁵

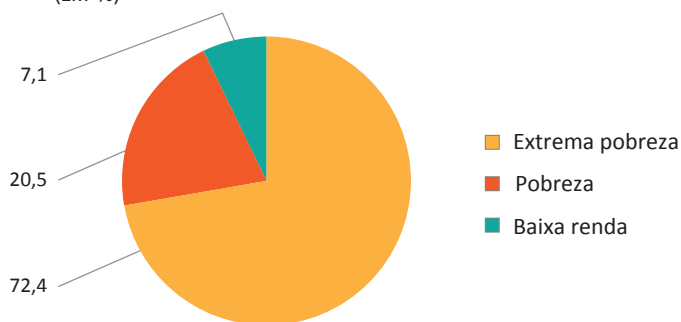
Lançado em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) é o resultado da unificação das ações de transferência de renda para a população vulnerável em âmbito federal, cuja implementação articula as políticas de saúde, educação e assistência social e conjuga esforços de estados e municípios.

O perfil socioeconômico dos beneficiários do programa resulta da análise das informações do Cadastro Único (CadÚnico), que foi criado em 2001 como instrumento de identificação das famílias brasileiras de baixa renda e utilizado para seleção de beneficiários de programas federais voltados para este público.

Em 2013, no CadÚnico, havia 25,3 milhões de famílias: 23 milhões (91%) com perfil de renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, faixa de renda em que se insere seu público prioritário. Destas, 13,9 milhões de famílias estão no Bolsa Família, as quais recebem um benefício médio de R\$ 149,71. Estas são compostas, em média, por 3,6 pessoas. Sua maior parte (50,2%) reside no Nordeste do país.

Antes de receberem o PBF, as famílias beneficiárias viviam, em sua maioria, na extrema pobreza (72,4%), ou seja, com renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Proporção de famílias por faixa de renda
(Em %)



Elaboração das autoras.

Quanto aos arranjos familiares dos beneficiários do programa, verificou-se que a maior parte se constitui como monoparental feminino (42,2%), seguido por casal com filhos (37,6%). Esta proporção pode indicar estratégias de sobrevivência das famílias mais vulneráveis, na medida em que a renda e a presença do cônjuge no domicílio são, em muitos casos, erráticas, como demonstram inúmeros estudos antropológicos com famílias beneficiárias. Parte dessa expressividade também se explica pelo incremento na participação de mulheres com filhos e sem cônjuge entre as famílias brasileiras, em especial entre as famílias de baixa renda.

1. Resumo do capítulo 9 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Consultora do Departamento do Cadastro Único (Decau) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

3. Diretora do Decau do MDS.

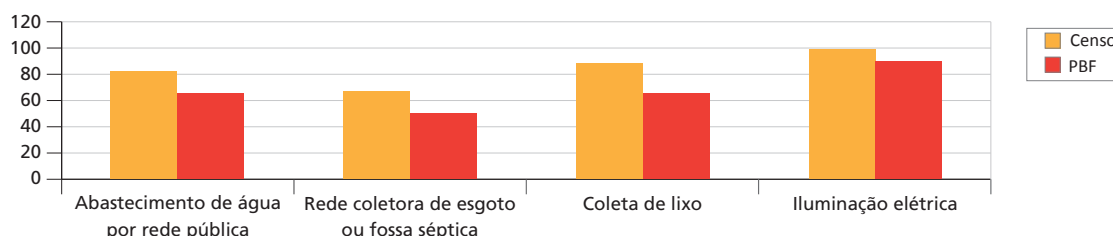
4. Assessora do Decau do MDS.

5. Coordenadora-geral de Acompanhamento e Qualificação do Decau do MDS.

Em comparação com as participações nacionais, tomando como referência o Censo de 2010, constata-se que os domicílios do PBF estão em piores condições de acesso a serviços públicos de infraestrutura domiciliar. Isso ocorre em todos os quesitos analisados (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Acesso a serviços públicos de infraestrutura domiciliar



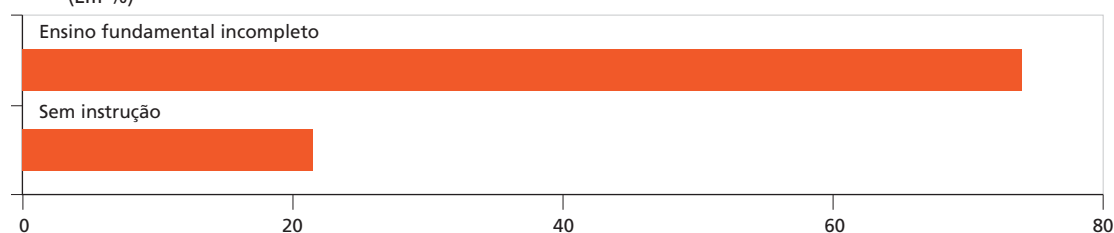
Apenas 38,1% das famílias PBF possuem acesso simultâneo aos serviços de coleta de lixo direta ou indireta, escoamento sanitário via rede pública ou fossa séptica, iluminação elétrica e água por rede pública e, mesmo na área urbana, onde tais serviços são mais presentes, apenas 48,9% das famílias beneficiárias desfrutam do pacote completo de serviços. Na área rural, esta proporção cai para 5,2% dos domicílios PBF.

Em março de 2013, havia 49,6 milhões de pessoas no Programa Bolsa Família, equivalente a 26% da população brasileira, considerando-se o apurado no Censo de 2010.

Predomina entre os beneficiários do PBF o sexo feminino e a cor preta ou parda. Também chama atenção a expressividade da população jovem de até 17 anos (48,8% dos beneficiários). É de se esperar este perfil jovem na medida em que a política de Previdência Social e de benefícios não contributivos para idosos (BPC) têm, juntos, uma alta cobertura da população idosa, garantindo que domicílios com pessoas de maior idade não caiam na pobreza.

O nível de escolaridade é muito baixo entre os beneficiários do PBF – mais de dois terços dos seus beneficiários (69%) não possuem sequer o ensino fundamental completo. Um exemplo importante da vulnerabilidade desta população ocorre na região Nordeste, na qual 20,3% dos beneficiários com 25 anos ou mais são analfabetos (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Nível de escolaridade dos beneficiários do Programa Bolsa Família (25 anos ou mais)
(Em %)

Elaboração das autoras.

A identificação de vulnerabilidades em diversas dimensões das condições de vida das famílias beneficiárias do PBF se, por um lado, reafirma a boa focalização do programa e o papel do Cadastro Único como ferramenta de identificação das famílias de baixa renda, revela, por outro, desafios a serem enfrentados para a superação da pobreza.

O aprofundamento da compreensão sobre a realidade socioeconômica da população brasileira mais pobre explicita a existência de questões raciais, de gênero, relacionadas à escolaridade e ao acesso a serviços de infraestrutura domiciliar, a serem trabalhadas pela implementação de ações intersetoriais em todas as esferas federativas. É de suma importância articular, em conjunto com a transferência de renda, tanto o acesso a serviços quanto a inclusão produtiva da parcela mais pobre da população. Além disso, também é importante promover maiores investimentos, em âmbito local, nos serviços de saneamento e coleta de lixo, que são determinantes na melhoria das condições de saúde desta população.

BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA: UMA SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA II¹

Paulo de Martino Jannuzzi²
Alexandro Rodrigues Pinto³

Este trabalho traz evidências empíricas dos efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) a partir da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF II), realizada em 2009, seguindo o desenho da primeira rodada de coleta de dados em 2005, com metodologia *quasi-experimental*. A pesquisa foi realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com apoio financeiro e técnico do Banco Mundial.⁴

A seleção da amostra, na primeira rodada, ficou sob responsabilidade do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com dados de 15.426 famílias, inscritas ou não no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico). Os grupos de controle e tratamento não foram designados aleatoriamente a partir de uma mesma base cadastral, mas por um conjunto de procedimentos documentados, seguindo os procedimentos éticos e metodológicos para este tipo de pesquisa. Endereços e municípios não foram repassados ao MDS, de modo a preservar a validade interna e externa da pesquisa. A desidentificação foi conduzida pelo International Food Policy Research Institute (IFPRI) com o Instituto Datamétrica.

A amostra de 2009 abrangeu 269 municípios em todo o país, com mais de 11 mil domicílios. Em 10.369 deles, foi identificada existência ou não de beneficiários do PBF nas duas rodadas. Entre 2005 e 2009, houve perda de 26%, principalmente por endereçamento incorreto ou inexistente (64% das perdas) ou mudança (32%). A ponderação dos registros foi ajustada por calibragem de escores de propensão.

Crianças beneficiárias do PBF apresentaram progressão escolar 6 pontos percentuais (p.p.) maior que as de mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias. O programa elevou a frequência escolar no Nordeste, o que pode ter contribuído para alguma redução do trabalho infantil.

Grávidas beneficiárias fizeram mais acompanhamento pré-natal (1,6 visita a mais), e o peso ao nascer de suas crianças (3,26 kg) foi superior ao das demais (3,22 kg). Entre 2005 e 2009, a fração de gestantes beneficiárias do PBF sem cuidados pré-natais caiu de 19% para 5%, queda significativamente maior que a observada entre não beneficiárias. A proporção dos filhos de beneficiárias exclusivamente amamentados nos seis primeiros meses de vida (61%) era maior que a dos demais (53%), assim como suas taxas de vacinação, especialmente contra difteria, tétano, coqueluche e poliomielite.

A AIBF II demonstra que o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral. Chefes de famílias beneficiárias apresentam níveis de ocupação, jornada e procura de emprego muito próximos aos de outros com perfil socioeconômico equivalente. Com relação à participação feminina, as beneficiárias apresentam menor taxa de ocupação,

1. Resumo do capítulo 10 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

3. Coordenador-geral de avaliação de demanda da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS).

4. Resultados, questionários e microdados estão disponíveis em: <www.mds.gov.br/sagi>.

embora sujeitas a risco maior de desemprego. Mulheres beneficiárias tenderiam, segundo a pesquisa, a ajustar sua carga semanal de trabalho à custa da formalização do vínculo, por opção de buscar jornada menor ou desconhecimento acerca da compatibilidade entre ter carteira assinada e manter o benefício do programa.

Comparativamente às demais, as mulheres beneficiárias – em larga maioria, titulares do cartão do programa – vêm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares, poder de compra de bens duráveis, remédios e vestuário, participação no mercado de trabalho e autonomia no uso de métodos contraceptivos, tendências que certamente contribuíram para a expressiva diminuição da fecundidade no país.

O PBF talvez seja o programa social brasileiro mais analisado nos últimos anos. Registram-se quase 7 mil pesquisadores com temas associados e produção de 799 estudos de 2004 a 2010. Dado este acervo, é preciso investir mais em meta-avaliações, estudos específicos e sobre experiências de estados, municípios e outros países, para manter o processo de inovação contínua no desenho do programa e do sistema de proteção social brasileiro.

TABELA 1

Distribuição dos domicílios investigados pela Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada (AIBF II), segundo condição na 1ª rodada (AIBF I)

	Condição de recebimento do benefício Beneficiários do Bolsa Família	AIBF II (2009)	
		Beneficiários do Bolsa Família	Não beneficiários do Bolsa Família
AIBF I (2005)	Beneficiários do Bolsa Família	1.844	929
	Não beneficiários do Bolsa Família, inscritos no CadÚnico	1.121	1.352
	Não beneficiários do Bolsa Família, não inscritos no CadÚnico	1.707	3.416
	Total	4.672	5.697
			Total
			10.369

Obs.: a AIBF II encontrou 11.423 domicílios dos 15.426 entrevistados em 2005. Nesta tabela não constam os 1.064 domicílios que não pertencem aos grupos analisados na rodada de 2009.

EFEITOS MACROECONÔMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS¹

Marcelo Côrtes Neri²

Fabio Monteiro Vaz³

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza⁴

As transferências do governo para indivíduos e famílias desempenham um papel central no sistema de proteção social brasileiro, representando quase 14% do produto interno bruto (PIB) em 2009. Embora seus impactos fiscais e redistributivos tenham sido amplamente estudados, os efeitos macroeconômicos das transferências são mais difíceis de determinar.

Nos moldes de pesquisas anteriores, que analisaram o fluxo circular de renda no Brasil, Neri, Vaz e Souza construíram uma matriz de contabilidade social (MCS, ou *social accounting matrix*, em inglês) referente a 2009 e estimaram os multiplicadores contábeis de curto prazo para transferências monetárias governamentais distintas: *i*) os regimes de Previdência Social para trabalhadores do setor privado e servidores públicos (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, respectivamente); *ii*) o Benefício de Prestação Continuada (BPC), um benefício não contributivo focalizado em idosos e portadores de deficiência em situação de pobreza; *iii*) o Programa Bolsa Família (PBF), uma transferência condicionada de renda direcionada às famílias pobres; *iv*) o Abono Salarial, um subsídio salarial anual para trabalhadores formais com salários baixos; *v*) o seguro-desemprego para trabalhadores formais; *vi*) e os saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), uma poupança compulsória para os trabalhadores formais do setor privado.

A MCS é uma matriz quadrada de dupla entrada que descreve todos os fluxos de renda da economia. A maioria dos dados foi compilada a partir das Contas Nacionais do Brasil de 2009 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009. A MCS foi desagregada em 56 setores, 110 produtos, duzentos grupos de famílias e sete fatores de produção (capital e mais seis tipos de trabalho, de acordo com a escolaridade). Finalmente, realizou-se uma série de regressões para separar o consumo das famílias em componentes *exógenos* (ou autônomos) e *endógenos*.

A modelagem econômica com base na MCS começa com a especificação das contas endógenas e exógenas. Estas últimas são compostas por despesas independentes da renda atual. Neste estudo, todos os gastos do governo, os investimentos de capital, os rendimentos de propriedade, o consumo autônomo da família e as importações/exportações são exógenos. Mais especificamente, o interesse deste estudo está nos efeitos de uma injeção exógena em cada uma das transferências governamentais descritas anteriormente. Todas as outras contas são, portanto, endógenas. Os chamados “vazamentos” são os fluxos de renda das contas endógenas para as contas exógenas. Os vazamentos – como poupanças, impostos e importações – são cruciais para determinar o efeito multiplicador de uma injeção exógena, pois permitem que o sistema volte ao equilíbrio.

1. Resumo do capítulo 11 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Presidente do Ipea e ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

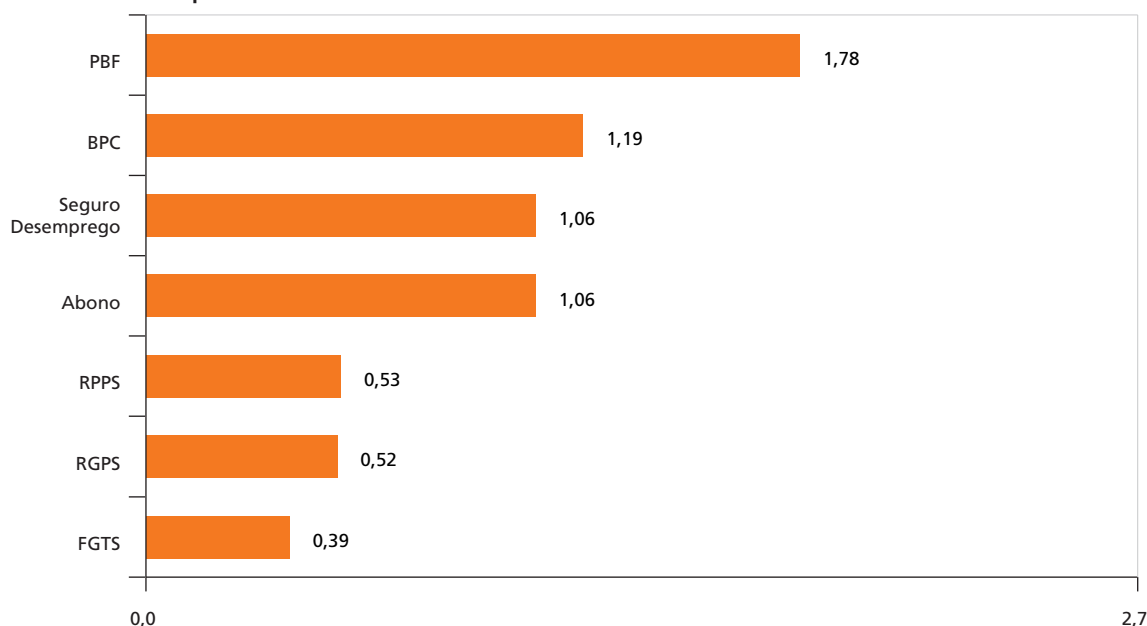
4. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc do Ipea.

O modelo tem base em outros três pressupostos fundamentais. Primeiro, ele segue a tradição keynesiana de orientação pela demanda e, assim, presume que a causalidade comece com injeções na demanda. Em segundo lugar, o modelo pressupõe que a oferta seja perfeitamente elástica. Em terceiro lugar, pressupõe que a propensão das famílias a poupar e o perfil de consumo sejam fixos – isto é, o aumento da renda não provoca mudanças no comportamento.

O gráfico 1 mostra os efeitos multiplicadores dessas transferências governamentais sobre o PIB. Sua interpretação é simples e direta: cada multiplicador corresponde ao crescimento do PIB resultante de cada dólar adicional injetado em cada transferência.

GRÁFICO 1

Efeitos multiplicadores das transferências monetárias sobre o PIB



Fonte: Estimados a partir da Matriz de Contabilidade Social.

Obs.: no eixo vertical, nesta ordem: Programa Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada; Abono Salarial; Seguro-Desemprego; previdência de servidores públicos; previdência de trabalhadores do setor privado; e saques do FGTS. No eixo horizontal: multiplicadores.

O PBF tem um efeito consideravelmente maior que os outros. De acordo com o modelo, se o governo aumentasse os gastos com o Bolsa Família em 1% do PIB, a atividade econômica aumentaria 1,78%. Outra transferência focalizada, o BPC, vem em segundo lugar. Apenas três transferências – a previdência do setor privado e dos servidores públicos e os saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – tiveram multiplicadores menores que 1 – ou seja, as injeções exógenas nestas transferências vazam cedo no fluxo circular de renda.

Os multiplicadores dos outros agregados macroeconômicos relevantes – consumo da família e total, renda disponível e assim por diante – revelam um padrão semelhante com o PBF, no topo, e com as previdências e o FGTS, nas posições mais baixas.

Assim, sob os pressupostos reconhecidamente rígidos do modelo brasileiro, os resultados confirmam, de modo geral, a hipótese de que grande parte das transferências do governo direcionadas aos pobres – como o PBF – ajuda a promover o crescimento econômico. Naturalmente, deve-se ressaltar que os multiplicadores relacionam injeções marginais nas transferências do governo ao desempenho econômico de curto prazo. No longo prazo, não há dúvida de que o que realmente importa é a expansão da capacidade produtiva do país.

TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E DESIGUALDADE NO BRASIL (1995-2011)¹

Rodolfo Hoffmann²

Este trabalho mostra o papel de diversas parcelas do rendimento domiciliar *per capita* (RDPC) na redução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil de 1995 a 2011, destacando o Programa Bolsa Família (PBF) como especialmente progressivo. Uma parcela é *progressiva* se contribui para reduzir a desigualdade e *regressiva* se contribui para aumentá-la. Uma boa medida do grau de progressividade de uma parcela é a diferença entre sua razão de concentração e o índice de Gini dos rendimentos, positiva se a parcela for progressiva e negativa se for regressiva.

A análise da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) confirma que rendimentos de empregador, aluguel e variação patrimonial são parcelas regressivas. Aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), dos funcionários públicos, também são claramente regressivas, tornando o total de aposentadorias e pensões ligeiramente regressivo, apesar do caráter levemente progressivo dos pagamentos aos demais trabalhadores pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O rendimento do trabalho de empregados representa mais de 43% do rendimento total declarado e tem razão de concentração quase tão elevada quanto o índice de Gini, o que torna esta parcela apenas ligeiramente progressiva.

De todas as fontes de rendimento observadas, as únicas com razões de concentração negativas são os programas sociais federais. O PBF é o mais progressivo. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) também é claramente progressivo, mas sua medida de progressividade (0,66) é substancialmente mais baixa que a do PBF (1,12).

O gráfico 1 evidencia os graus de progressividade dessas parcelas. A curva de concentração das aposentadorias e pensões de funcionários públicos estatutários, fortemente regressivas, fica bem abaixo da curva de Lorenz. No outro extremo, a curva dos rendimentos do PBF fica bem acima da linha de perfeita igualdade, mostrando que o programa é bem focalizado nos pobres e fortemente progressivo.

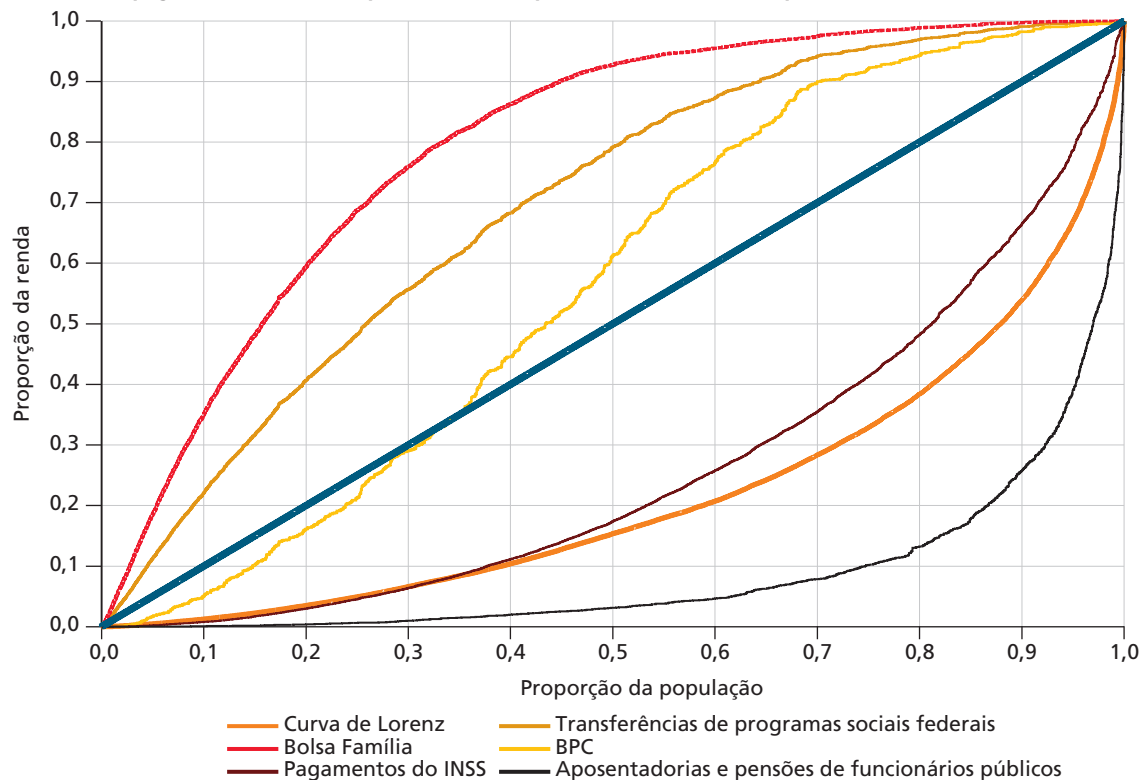
Para analisar como diversas parcelas da RDPC contribuíram para a redução da desigualdade de 1995 a 2011, usou-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). Infelizmente, as transferências federais estão incluídas na pergunta do questionário destinada a captar o valor recebido em “juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais ou outros rendimentos”, o que mistura rendas regressivas com PBF e BPC. Desta parcela, extraiu-se uma estimativa das transferências federais (JUR1), só com os valores não muito superiores ao salário mínimo e recebidos pelas famílias mais pobres. Sua progressividade foi semelhante à dos programas sociais federais na POF.

1. Resumo do capítulo 12 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Professor aposentado do Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP), onde atua como professor sênior.

GRÁFICO 1

Curva de Lorenz da distribuição da renda familiar *per capita* (RDPC) e curvas de concentração para a renda do Programa Bolsa Família (PBF), transferências do governo federal, Benefício de Prestação Continuada (BPC), pagamento do INSS e aposentadorias e pensões de funcionários públicos



Elaboração dos autores.

Com participação na renda total declarada inferior a 1,0% até 2007, JUR1 contribuiu com extraordinários 16,1% da redução do índice de Gini no período em que foi mais intensa e sistemática, de 2001 a 2011. Isto se associa à grande progressividade das transferências federais, particularmente as do PBF.

Para a queda do índice de Mehran, mais sensível a mudanças nas menores rendas que o índice de Gini, a contribuição de JUR1 foi de 21,5%. Para a do índice de Piesch, mais sensível às maiores rendas, foi de 13,3%. Considerando os três índices, pode-se dizer que JUR1 contribuiu com cerca de 15,0% a 20,0% da redução da desigualdade da distribuição da RDPC no Brasil de 2001 a 2011.

Todas as análises constataam a grande importância das mudanças na distribuição do rendimento do trabalho para a redução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil a partir de 1995, mas todas mostram também a extraordinária contribuição das transferências sociais, particularmente do PBF, dada sua pequena participação na renda total.

OS PROGRAMAS SOCIAIS E A RECENTE QUEDA DA DESIGUALDADE REGIONAL DE RENDA NO BRASIL¹

Raul da Mota Silveira Neto²

Carlos Roberto Azzoni³

Parece não haver dúvidas de que o Programa Bolsa Família (PBF) contribuiu de forma significativa para a redução da desigualdade de renda entre os brasileiros na última década (Soares, 2012). Produto de uma oportuna relação entre a natureza do programa e a natureza das disparidades regionais de renda no Brasil, há uma importante dimensão espacial nos impactos distributivos do Bolsa Família muito menos explorada na literatura sobre o PBF.

Em termos de concepção de política pública, o PBF, assim como a universalização do acesso ao ensino básico, por exemplo, se constitui em uma política pública do tipo *spatial blind*, uma vez que seu foco é definido a partir da situação social individual, sem qualquer referência a sua localização territorial ou regional. Neste sentido, trata-se de política bastante distinta daquelas tradicionais focadas na atração de investimento produtivo (em geral industrial) para as regiões mais pobres, como é o caso da aplicação dos Fundos Constitucionais de financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO), ou de políticas de direcionamento de créditos com condicionalidades espaciais, a exemplo do CrediAmigo, do Banco do Nordeste.

A disparidade regional de renda no Brasil caracteriza-se pelo fato de os estados mais pobres estarem geograficamente agrupados no Nordeste e Norte do país e apresentarem elevados contingentes de indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza: são estados pobres, vizinhos e com muitos pobres. Especificamente, por exemplo, em 2006, no Maranhão, estado mais pobre do país, existiam 39,5% de pessoas com renda familiar *per capita* abaixo do limite superior de R\$ 100,00 do PBF; em São Paulo, tal porcentagem, no mesmo ano, era de apenas 5,8%. Nesta situação, políticas públicas focadas em indivíduos mais pobres terminam por impactar relativamente mais na renda dos estados mais pobres.

Esse é exatamente o caso do PBF. A tabela 1 ilustra claramente este ponto, tomando como indicador da desigualdade da distribuição de renda *per capita* entre os estados o tradicional índice de Gini (IG). Note-se que o PBF teve uma participação de apenas 0,5% da renda total (média dos anos 1995 e 2006).

TABELA 1
Impacto do Bolsa Família sobre a desigualdade regional de renda entre as Unidades da Federação (1995-2006)
(Em %)

	Participação na renda	Contribuição para redução da desigualdade regional	Elasticidades da desigualdade regional em relação às fontes de renda
Renda do trabalho	80,22	76,00	0,036
Aposentadorias e pensões	15,71	-5,4	-0,011
Renda do capital ou de propriedade	3,25	0,7	0,003
Bolsa Família	0,50	14,8	-0,020
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	0,34	8,9	-0,012

Fonte: Silveira Neto e Azzoni (2012).

Obs.: No período, há redução de 12,2% do índice de Gini (redução de 0,2214 para 0,1942).

1. Resumo do capítulo 13 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

3. Universidade de São Paulo (USP).

Os números da segunda coluna indicam que o PBF foi responsável por quase 15% da redução da desigualdade regional brasileira de renda entre 1995 e 2006, de cerca de 12,2%. Todas as demais fontes de renda não associadas ao trabalho apresentam participação maior no total, com exceção do Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas contribuíram bem menos para atenuar a desigualdade regional brasileira.

Finalmente, na terceira coluna da tabela 1, são apresentadas medidas (elasticidades) que informam sobre o impacto percentual relativo à desigualdade decorrente da variação em 1% em cada fonte de renda. No caso do Bolsa Família, uma elevação de 1% nos recursos do programa estava associada a uma redução de 0,02% da desigualdade regional (medida pelo IG). Nenhuma outra renda não associada ao trabalho apresenta impacto distributivo maior e todas as demais variações implicam custos bem maiores.

Desse modo, as evidências apresentadas na tabela 1 deixam poucas dúvidas em relação ao papel da renda do trabalho para evolução da desigualdade regional de renda no Brasil. Com os limites de extensão do Bolsa Família perto de serem atingidos (há cada vez menos elegíveis não incluídos), provavelmente tal importância da renda do trabalho só tenda a aumentar e com ela também ganham importância as políticas que permitem ao mais pobres melhor inserção no mercado de trabalho (por exemplo, a melhoria do ensino público).

REFERÊNCIAS

SILVEIRA NETO, Raul; AZZONI, Carlos. Social policy as regional policy: market and nonmarket factors determining regional inequality, **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 3, p. 422-450, 2012.

SOARES, Sergei. **Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future**. Brasília: IPC-IG, 2012. (Working Paper, n. 89).

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS TAXAS DE FECUNDIDADE NO BRASIL¹

José Eustáquio Diniz Alves²
Suzana Cavenaghi³

O debate sobre a relação entre renda, mortalidade e natalidade acontece há mais de duzentos anos e é um tema recorrente da modernidade. Na última década do século XVIII, o Marquês de Condorcet, na França, e William Godwin, na Inglaterra, consideravam que o desenvolvimento econômico – implicando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos – teria o efeito de reduzir não só as taxas de mortalidade mas também as de natalidade. Porém, Thomas Malthus, ao escrever o *Ensaio sobre a população*, em 1798, polemiza com as ideias progressistas dos dois pensadores da racionalidade iluminista.

Auspiciosamente, a história deu razão ao otimismo de Condorcet e Godwin, pois o que os dados internacionais mostram é que as taxas vitais caem de forma conjunta com o aumento da renda, conforme estabelece a teoria da transição demográfica. Todos os países do mundo que se desenvolveram e erradicaram a pobreza possuem baixas taxas de mortalidade e de fecundidade. O desenvolvimento e a transição demográfica são fenômenos sincrônicos da modernidade que se autorreforçam. O avanço das forças produtivas e a erradicação da pobreza contribuem para reduzir a fecundidade e a razão de dependência demográfica, criando uma janela de oportunidade que acelera o processo de melhoria da qualidade de vida.

“Na prática, o PBF não tem provocado o aumento do número de filhos das famílias beneficiadas”

Todavia, há uma corrente da opinião pública que considera que o Programa Bolsa Família (PBF) teria um efeito pró-natalista – na medida em que oferece benefícios que crescem até cinco filhos (três crianças de 0 a 15 anos e até dois adolescentes de 16 a 17 anos) –, o que poderia estancar a queda da fecundidade entre a população de baixa renda.

Contudo, estudos acadêmicos mostram que, na prática, o PBF não tem provocado o aumento do número de filhos das famílias beneficiadas. Alves e Cavenaghi (2011), com base na pesquisa “Impactos do Bolsa Família na Reconfiguração dos Arranjos Familiares, nas Assimetrias de Gênero e na Individuação das Mulheres”, realizada na cidade do Recife em 2007-2008, mostram que não havia diferença significativa no comportamento reprodutivo entre as mulheres que vivem em famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) beneficiadas e não beneficiadas pelo PBF.

Embora haja uma tendência de as famílias beneficiadas terem uma fecundidade ligeiramente maior, assim como uma proporção um pouco maior de mulheres com três ou mais filhos (22,7% contra 16,4% das não beneficiárias), o fato é que o maior número de crianças tende a reduzir a renda *per capita*, aumentando a probabilidade de as famílias se tornarem elegíveis aos benefícios do Bolsa Família. Desta forma, a direção da causalidade entre número de filhos e os beneficiados pelo programa seria inversa. A mulher não tem mais filhos porque passou a receber o benefício do PBF, mas, sim, o contrário: por ter mais

1. Resumo do capítulo 14 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Pesquisador da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Pesquisadora da ENCE/IBGE.

filhos e, com isso, reduzir a renda *per capita* familiar, a mulher se credencia a participar dos benefícios do PBF.

A fecundidade mais elevada entre a população pobre, menos escolarizada, com menor nível de consumo e piores condições habitacionais é uma realidade constatada em todas as pesquisas sobre o comportamento reprodutivo no Brasil. A literatura mostra que, em grande parte, esta maior fecundidade se deve não apenas à falta de acesso aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, mas também acontece em razão da falta de perspectivas profissionais e educacionais, assim como de um projeto de vida que possibilite o progresso cultural e material destas mulheres jovens.

Os dados da pesquisa mostram, ainda, que é alta a porcentagem de mulheres que engravidaram sem ter planejado, recebendo ou não benefícios do PBF. De certa forma, isto ratifica a hipótese de que tais mulheres estão no programa porque tiveram filhos e não o contrário. Como indicado na literatura demográfica, as mulheres com menor nível de renda e educação no Brasil começam a ter filhos mais cedo (rejuvenescimento da fecundidade) e fazem um “controle por terminação” também mais cedo, depois de se atingir um determinado tamanho da prole. Como possuem dificuldades para obter métodos de regulação da fecundidade de modo eficiente e constante, acabam recorrendo às esterilizações após ultrapassar o tamanho ideal de família.

Ou seja, a pesquisa mostra que, assim como o conjunto da população brasileira, a parcela pobre da população do Recife registrada no Cadastro Único também tem passado pelo processo de transição da fecundidade. Tanto as mulheres que recebem quanto as que não recebem os benefícios do PBF desejam ter menos filhos. No entanto, há um efeito perverso que acontece em função do alto índice de gravidez não planejada, uma vez que o Sistema Único de Saúde (SUS) não tem sido capaz de universalizar os serviços de saúde sexual e reprodutiva.

Mesmo com as deficiências do SUS, as taxas de fecundidade caíram de cerca de seis filhos por mulher, antes de 1970, para menos de dois em 2010. A tendência para a adoção de um padrão reduzido de família tem se generalizado. Existe um processo de convergência entre as taxas de fecundidade das mulheres dos diversos grupos de renda: a redução recente torna-se maior entre a população mais pobre, com as projeções indicando a continuidade da queda nas próximas décadas.

Embora o PBF tenha um desenho que pode ser considerado pró-natalista, na prática, a população pobre coberta pelo programa continua reduzindo suas taxas de fecundidade. Isto acontece em função da reversão do fluxo intergeracional de riquezas, da redução das desigualdades de gênero e dos ganhos da inclusão social no país. A história está repleta de exemplos de que a cidadania é o melhor contraceptivo e que a efetiva autodeterminação reprodutiva contribui para o processo de mobilidade social ascendente.

REFERÊNCIA

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. Dinâmica demográfica e políticas de transferência de renda: o caso do Programa Bolsa Família no Recife. **Revista latinoamericana de población**, v. 3, p. 165-188, 2009. Disponível em: <http://www.alapop.org/2009/Revista/Articulos/Relap4-5_art7.pdf>.

EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A MORTALIDADE EM CRIANÇAS: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS¹

Davide Rasella²
Rosana Aquino³
Carlos A. T. Santos⁴
Rômulo Paes-Sousa⁵
Maurício L. Barreto⁶

As estratégias adotadas para reduzir a mortalidade infantil em países em desenvolvimento são, geralmente, focadas em intervenções que abordam as causas biológicas, sem considerar seus principais determinantes subjacentes. Os programas de transferências condicionadas (PTCs) são intervenções de redução da pobreza que transferem dinheiro para as famílias pobres, com a exigência de que os pais cumpram condições específicas voltadas para a melhoria da saúde e da educação de seus filhos, comumente chamadas de condicionalidades.

O programa brasileiro de PTC – o Programa Bolsa Família (PBF) – foi lançado em 2003. Em 2012, já era o maior PTC do mundo, com 13,9 milhões de famílias registradas em todos os municípios brasileiros. Para que sejam atendidas as condicionalidades relacionadas à saúde, as crianças menores de 7 anos de idade devem ser plenamente vacinadas e devem realizar uma rotina de *check-ups* de saúde e ter seu crescimento acompanhado. Mulheres grávidas e lactantes devem marcar e comparecer a consultas pré-natais e a visitas pós-natais, bem como participar de atividades educacionais nas áreas de saúde e nutrição. As condicionalidades relacionadas à saúde devem ser atendidas, utilizando-se as instalações da principal estratégia de cuidados primários de saúde no Brasil, o Programa Saúde da Família (PSF), caso a família esteja dentro de sua área de cobertura.

O PSF é um programa nacional de grande escala implementado no Brasil nos últimos vinte anos, que abrange, atualmente, 54,8% da população e oferece cuidados de saúde gratuitos e baseados na comunidade, especialmente em áreas carentes e rurais.

O Bolsa Família, em combinação com o PSF, pode afetar a sobrevivência das crianças de diferentes formas, conforme demonstrado no quadro 1; por exemplo, um aumento de renda pode aumentar o acesso a alimentos e produtos relacionados à saúde, como remédios ou produtos de higiene. As condições do programa relacionadas à saúde podem melhorar o acesso aos serviços de saúde.

Neste estudo, verifica-se que as coberturas do Bolsa Família e do PSF estão associadas a uma redução expressiva na taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos (TMCM5) nos municípios brasileiros no período 2004-2009 (Rasella *et al.*, 2013). O efeito do Bolsa Família foi maior nos casos de alta cobertura do programa em relação à população total do município (mais de 32%), em que todas as famílias pobres elegíveis foram inscritas e permaneceram no PBF por quatro anos ou mais. Desta forma, o Bolsa Família é responsável por uma redução de 17% da TMCM5. O efeito do PSF chega a seu nível mais alto nos municípios em que este programa atinge um nível elevado de cobertura da população (mais de 70%) por quatro anos ou mais. Neste caso, a TMCM5 é reduzida em 12%.

1. Resumo do capítulo 15 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Pesquisador do Programa Bolsa Família (PBF) e do Plano Brasil Sem Miséria.

3. Médica epidemiologista do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA).

4. Professor da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

5. Diretor do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+).

6. Professor de epidemiologia do ISC/UFBA. Professor honorário da London School of Hygiene and Tropical Medicine.

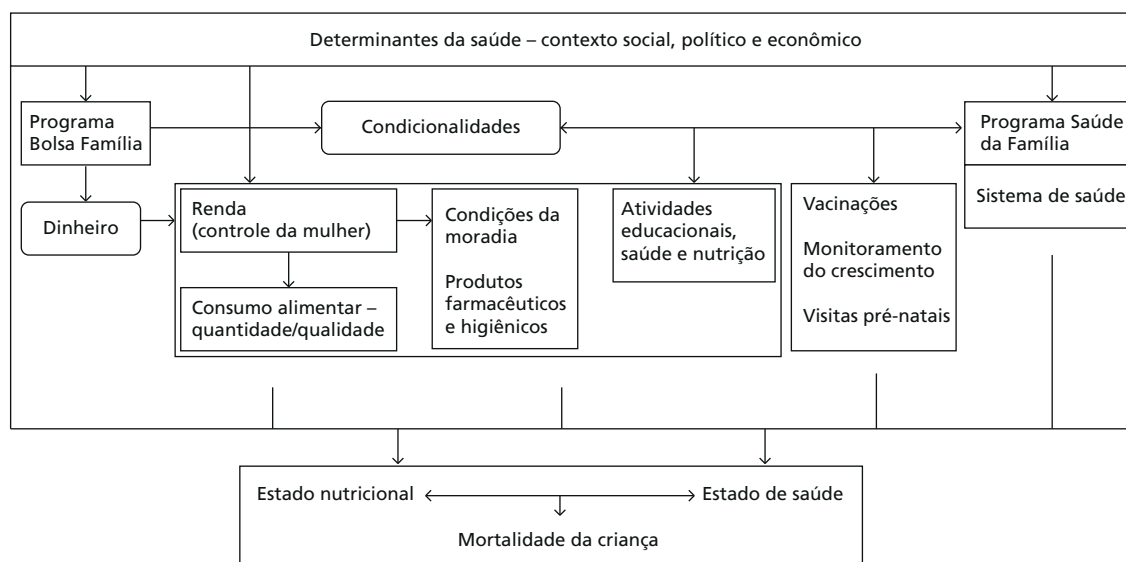
O impacto maior do Bolsa Família incidiu sobre a TMCM5 resultante de desnutrição e diarreia, acarretando uma redução – de 65% e 53%, respectivamente – nos municípios com um nível de cobertura mais alto, enquanto o alto nível de cobertura do PSF foi associado a uma redução na TMCM5 decorrente de doenças diarreicas (47%) e de infecções do trato respiratório inferior (30%). Uma cobertura mais ampla do Bolsa Família aumentou a cobertura vacinal e reduziu o número de mulheres grávidas que deram à luz sem receber qualquer assistência pré-natal e, também, as taxas de internações de crianças menores de 5 anos; em particular, em decorrência da desnutrição e da diarreia. Nos casos em que os dois programas foram implementados simultaneamente e com um alto nível de cobertura municipal, notou-se um efeito sinérgico na redução da TMCM5.

Deve-se considerar que o volume da transferência de renda proporcionada pelo Bolsa Família se correlaciona ao nível de pobreza da família beneficiária e que a associação entre renda e saúde é não linear: mesmo uma pequena ajuda financeira às famílias extremamente pobres pode ter um efeito significativo sobre a saúde infantil. Isto não significa, necessariamente, que um baixo montante transferido atenda a todas as principais demandas das famílias pobres, mas ele pode vir a ter grandes efeitos positivos sobre a redução dos níveis de mortalidade infantil.

Este estudo fornece evidências de que uma abordagem multissetorial, que compreenda um programa de transferência condicionada de renda incidente sobre os determinantes sociais da saúde – com um programa de atenção primária à saúde, respondendo às demandas básicas de saúde da população –, pode reduzir, expressivamente, a morbidade e a mortalidade na infância, decorrentes de doenças relacionadas à pobreza em países de média ou baixa renda.

QUADRO 1

Redução da mortalidade infantil em decorrência da implementação do Programa Bolsa Família e do Programa de Saúde da Família – Brasil



REFERÊNCIAS

RASELLA, D. *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The lancet**, n. 6, v. 328, p. 57-64, 2013.

MENOR OCORRÊNCIA DE BAIXO PESO AO NASCER ENTRE CRIANÇAS DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

Leonor Maria Pacheco Santos²

Frederico Guanais³

Denise Lopes Porto⁴

Otaliba Libânio de Moraes Neto⁵

Antony Stevens⁶

Juan José Cortez-Escalante⁷

Lucia Modesto⁸

O peso ao nascer é um dos principais fatores de risco relacionados à mortalidade infantil e é influenciado por vários fatores: condições socioeconômicas ruins; mães de baixa estatura, fumantes, de baixa escolaridade, adolescentes ou solteiras; além de patologias da gestação, como hemorragias, infecções urinárias ou doença hipertensiva da gestação. Todos estes fatores levam a processos que resultam no baixo peso ao nascer: a prematuridade, o crescimento intrauterino retardado ou a desnutrição intrauterina.

Este estudo é inédito na análise de diferenciais de peso ao nascer, mensurado na maternidade, em grupos populacionais de baixa renda, beneficiários ou não de programas de transferência condicionada de renda. Foram analisados dados do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), do Ministério da Saúde (MS), do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) e da folha de pagamento do Programa Bolsa Família (PBF), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Foi realizado estudo transversal analítico, com pareamento de dados do CadÚnico, da folha do PBF e dos nascidos vivos registrados no SINASC em toda a região Nordeste no período 2006-2008. O relacionamento dos bancos (*linkage*) utilizou metodologia recente, com filtros de Bloom e preservação de privacidade, com criptografia, de modo a garantir o sigilo dos dados nominais. O pareamento cruzou 77 milhões de registros do CadÚnico com 27 milhões do SINASC, adotando o nome da mãe como critério para definir pares e um escore da probabilidade de o par ser verdadeiro. Foram desconsiderados os partos gemelares, dada sua associação com o peso ao nascer. O processo resultou em amostra de 1.345.785 nascidos vivos.

Segundo as normas do PBF à época, todas as famílias com renda *per capita* abaixo de R\$ 140,00 poderiam receber o benefício se houvesse cotas municipais suficientes. Aquelas com renda *per capita* entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 eram consideradas pobres e recebiam benefícios variáveis para cada filho de 0 (zero) a 15 anos de idade, até o limite estabelecido. Aquelas com renda *per capita* mensal abaixo de R\$ 70,00 eram consideradas muito pobres e recebiam um adicional além dos benefícios variáveis associados à presença de filhos.

1. Resumo do capítulo 16 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Professora do Departamento de Saúde Coletiva da Universidade de Brasília (UnB).

3. Especialista em saúde do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

4. Estatística da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS).

5. Professor do Departamento de Saúde Coletiva da Universidade Federal de Goiás (UFG).

6. Doutor em epidemiologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

7. Coordenador de análise epidemiológica da SVS/MS.

8. Assessora especial do estado do Rio de Janeiro.

Para estudar o possível efeito do PBF, foram comparadas as frequências de peso ao nascer inferior a 2.500 kg entre crianças de famílias elegíveis que recebiam ou não o benefício. Entre as famílias estudadas, a grande maioria (78,6%) recebia os benefícios do PBF e era considerada muito pobre. No entanto, havia 10,6% muito pobres que não recebiam o benefício. De forma similar, 8,7% eram pobres e recebiam o benefício, enquanto outras 2,1% eram pobres e não recebiam o benefício.

Observou-se prevalência de baixo peso ao nascer nos filhos de beneficiárias do PBF (5,5%) menor que nos filhos de não beneficiárias (6,3%) no estrato de renda menor que R\$ 70,00, com intervalos de confiança indicando diferença significativa. Entre famílias com renda *per capita* mais elevada (R\$ 70,00 a R\$ 140,00), a diferença não foi estatisticamente significativa.

TABELA 1

Prevalência de baixo peso ao nascer nas crianças incluídas no CadÚnico, segundo o recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família e a renda *per capita* mensal familiar – Nordeste (2006-2008)

Categoria familiar	Prevalência de baixo peso ao nascer	
	Prevalência (%)	IC _{95%}
Recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 70,00	5,5	5,4-5,5
Não recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 70,00	6,3	6,1-6,4
Recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	5,9	5,7-6,0
Não recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	5,6	5,3-5,9

Elaboração dos autores.

A menor prevalência de baixo peso ao nascer foi observada no grupo de famílias muito pobres beneficiárias do PBF, embora expostas a dois fatores de risco importantes, baixa renda e baixa instrução das mães. Por sua vez, a maior prevalência foi encontrada no grupo de famílias muito pobres não beneficiárias do PBF. Este achado reforça a necessidade de ampliar a cobertura do PBF para incluir todas as famílias muito pobres, com base na renda familiar *per capita*.

DESEMPENHO DA ATENÇÃO BÁSICA EM BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA: CONTRIBUIÇÕES À REDUÇÃO DE DESIGUALDADES EM SAÚDE¹

Luiz Augusto Facchini²

Elaine Tomasi²

Fernando Vinholes Siqueira²

Elaine Thumé²

Denise Silva da Silveira²

Suele Manjourany Silva Duro³

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) assumem o compromisso, na área de saúde, de manter o cartão de vacinação em dia e monitorar o desenvolvimento das crianças menores de 7 anos nos serviços de atenção básica à saúde. As mulheres de 14 a 44 anos também se comprometem a fazer acompanhamento na unidade básica de saúde (UBS) e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), a realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê.

Esta análise compara indicadores de saúde e utilização de serviços, com ênfase nas condicionalidades, entre beneficiários e não beneficiários do PBF, conforme o perfil de renda, nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. A coleta de dados ocorreu de agosto a outubro de 2010, por meio de um estudo transversal, de base comunitária, em setores censitários urbanos da área de abrangência de UBS tradicionais e de unidades de saúde da família. A amostra foi composta por 14.347 crianças. Para a seleção aleatória, os municípios com coberturas da Estratégia Saúde da Família (ESF) de 30% a 70% foram estratificados em quatro portes de população. Foram selecionados dezoito municípios nos três estados do Sul e dezessete em três estados do Nordeste. Junto com o setor censitário de cada UBS amostrada aleatoriamente, foi incluído um setor contíguo sem o serviço.

Metade da amostra do Nordeste (50,1%) e um quinto do Sul (19,1%) recebiam benefício do PBF. Tinham renda familiar *per capita* (RFPC) até R\$ 140,00, mas não recebiam o benefício, 14,9% no Nordeste e 5,6% no Sul. O serviço de saúde mais utilizado no último ano foi o atendimento em UBS: 46,5% no Nordeste e 38,6% no Sul. O uso de pronto-socorro foi menor no Nordeste (29,0%) que no Sul (35,7%). As prevalências de hospitalização e atendimento domiciliar foram ligeiramente maiores no Nordeste (11,3% e 2,6%) que no Sul (10,1% e 1,7%). Observaram-se diferenças significativas entre Nordeste e Sul, respectivamente, nas consultas com médico especialista (32,2% e 45,6%), odontólogo (13,2% e 21,9%) e enfermeiro (8,6% e 7,0%).

Destaca-se, em ambas as regiões, a maior utilização da UBS por beneficiários do PBF, independentemente do grupo de renda, o que está de acordo com o esperado pela prescrição do programa. No Nordeste, as proporções de hospitalização foram semelhantes entre os grupos comparados; no Sul, foi maior entre os do PBF. No Nordeste, a realização de seis ou mais consultas de pré-natal na UBS do bairro foi maior em gestantes de domicílios do PBF, independentemente da renda. No Sul, isto se observou apenas no grupo com renda acima de R\$ 140,00. Em relação a consultas até 15 dias de vida, apenas no Nordeste e no grupo com renda inferior a R\$ 140,00 a prevalência foi maior entre os beneficiários do PBF.

1. Resumo do capítulo 17 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Professor da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).

3. Doutoranda em epidemiologia e orientadora da especialização em saúde da família da UFPeL.

O PBF mostra um potencial significativo para a redução de desigualdades em saúde. Não obstante, as prevalências de consulta com médico especialista e odontólogo foram maiores para as crianças mais ricas, sem recebimento do PBF, o que mostra um grande problema do Sistema Único de Saúde (SUS). O impacto positivo do PBF na saúde poderia ser ainda maior, caso fossem superados os limites sistêmicos dos serviços, como a rotatividade dos profissionais, a precariedade da infraestrutura e os problemas de acesso e qualidade. A expansão dos investimentos e o reajuste do PBF devem interagir com a expansão do gasto público federal no SUS, particularmente na atenção primária à saúde e na Saúde da Família.

TABELA 1

Prevalência dos indicadores referentes às condicionalidades de saúde entre mães e crianças menores de 7 anos – Nordeste e Sul do Brasil (2010)
(Em %)

Região Nordeste						Região Sul				
Grupo de comparação						Grupo de comparação				
Variáveis	Renda familiar <i>per capita</i> inferior ou igual a R\$ 140,00		Renda familiar <i>per capita</i> superior a R\$ 140,00		Valor- <i>p</i>	Renda familiar <i>per capita</i> inferior ou igual a R\$ 140,00		Renda familiar <i>per capita</i> superior a R\$ 140,00		Valor- <i>p</i>
	Sem Bolsa Família	Com Bolsa Família	Sem Bolsa Família	Com Bolsa Família		Sem Bolsa Família	Com Bolsa Família	Sem Bolsa Família	Com Bolsa Família	
Mães das crianças (pré-natal)										
Seis ou mais consultas na UBS do bairro	36,0	38,7	27,8	38,3	<0,001	23,1	23,6	24,2	29,7	0,022
Orientação para amamentação exclusiva	94,5	94,9	94,3	96,3	0,162	93,4	93,3	94,7	93,5	0,370
Crianças										
Consulta até 15 dias de vida para pesar e medir	73,6	78,6	81,0	78,0	<0,001	91,2	85,0	94,0	91,5	<0,001
Consulta de 15 dias de vida até 1 ano para pesar e medir	77,6	78,3	81,5	83,9	<0,001	88,3	89,2	95,1	95,0	<0,001
Calendário vacinal em dia	91,2	92,9	94,0	93,6	0,037	97,1	95,4	98,7	98,2	<0,001

Elaboração dos autores.

Obs.: valor-*p* obtido pelo teste de qui-quadrado de heterogeneidade.

BOLSA FAMÍLIA E REPETÊNCIA: RESULTADOS A PARTIR DO CADÚNICO, PROJETO FREQUÊNCIA E CENSO ESCOLAR¹

Luís Felipe Batista de Oliveira²
Sergei S. D. Soares²

Um dos objetivos dos programas condicionados de transferência de renda (PCTRs) é o aumento do capital humano de seus beneficiários. Se não fosse por esta razão, a existência de condicionalidades não faria sentido. A racionalidade é clara: a transferência ameniza a pobreza hoje e a condição faz com que as famílias caminhem para a superação futura. No entanto, para que tudo isto faça sentido, é preciso que as condicionalidades funcionem.

Saber o impacto do maior PCTR focalizado do Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF), sobre o fluxo escolar de seus beneficiários, entretanto, não é fácil. Ao contrário de outros programas, cujo desenho foi realizado com a avaliação pensada, o PBF foi primeiro operacionalizado e apenas depois de algum tempo se pensou em como ele seria avaliado. Não há grupo de controle e na verdade nem houve, por muito tempo, sequer uma única fonte de dados que acompanhasse a evolução das crianças de um ano para o outro, permitindo o cálculo do fluxo escolar.

Apesar de o desenho do PBF continuar não experimental, hoje há informações tanto no novo Censo Escolar quanto no Projeto Frequência Escolar dos Beneficiários (Frequência) que são individualizadas e longitudinais. Isto quer dizer que é possível acompanhar as crianças de um ano ao outro e saber, observacionalmente, sua trajetória.

“Em uma primeira abordagem, envolvendo apenas o universo do Cadastro Único, a chance de repetência entre os estudantes beneficiários é 11% menor que entre os demais alunos”

O trabalho desenvolvido neste capítulo estima o efeito do Bolsa Família sobre o fluxo escolar mediante o uso de três fontes de dados individualizadas: *i*) o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que é o registro administrativo unificador do PBF; *ii*) o Censo Escolar, cujas informações são levantadas por aluno; e *iii*) o Projeto Presença, que é uma base de registro da frequência escolar das crianças beneficiárias do programa.

Infelizmente, a integração por aluno dessas bases não é trivial. Não há uma chave de identificação única de tal maneira que se localize, com precisão, a mesma criança nas três bases. O pareamento do Projeto Frequência e o CadÚnico de 2008 pode ser feito, com relativa facilidade, usando a informação do Número de Identificação Social (NIS) do beneficiário. Entretanto, a junção de qualquer uma destas bases com o Censo Escolar é mais difícil. Para tanto, foi construída a variável chave-Inep composta pelas informações de município de nascimento, código da escola, data de nascimento e sexo. Tais informações podem ser obtidas nos três bancos de dados sem dificuldades.

Os resultados mostram que os alunos identificados na base consolidada dos três bancos que repetiram no ano anterior possuem 46% mais chances de repetir que aqueles que foram aprovados. Os meninos possuem 70% mais chances de repetir que as meninas, e os estudantes

1. Resumo do capítulo 18 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013. Este capítulo é uma versão traduzida de Oliveira, L. F. B.; Soares, S. S. D. *The impact of the Programa Bolsa Família on grade repetition: results from the Single Registry, Attendance Project and School Census*. Brasília: IPC-IB, 2013. (IPC-IG Working Paper, n. 119).

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

com idade além da que seria correta (defasagem), para o ano em que estão, também são bastante prejudicados.

Um dos dados mais preocupantes é o alto índice de repetência entre alunos que possuem algum tipo de necessidade especial. Este fato demonstra uma dificuldade do sistema escolar em lidar com estas pessoas. Os dados indicam que este público possui chances, aproximadamente, 80% maiores de falha na progressão que aqueles que não possuem nenhuma limitação.

Percebe-se que, quanto maior a duração das aulas, menores as chances de repetência. Como esperado, os alunos que, em termos líquidos, recebem mais conteúdo ao longo de seu dia na escola estão mais preparados para suas avaliações. Porém, turmas muito grandes indicam maiores chances de reprovação. Em termos de custo-benefício, uma política de ampliação da duração parece ser mais eficiente que de redução da classe.

Quanto maior o número de pessoas no domicílio, maiores serão as chances de repetência. Um maior número de cômodos apontaria para um nível de pobreza mais baixo e, de fato, há uma menor chance de repetência. Da mesma maneira, isto também é verificado em domicílios com melhor infraestrutura, tal como ter acesso à água, possuir esgoto e ter sido construído com tijolo/alvenaria. A variável mais importante na família refere-se à educação dos pais. Nota-se que os responsáveis legais que possuem ao menos o ensino fundamental completo reduzem as chances ponderadas de repetência em um pouco mais que 30%.

O principal objetivo do trabalho é observar o efeito do PBF nas taxas de repetência. Em uma primeira abordagem, envolvendo apenas o universo do CadÚnico, a chance de repetência entre os estudantes beneficiários é 11% menor que entre os demais alunos.

Ao se observar o efeito-dosagem do programa, apenas entre beneficiários, uma segunda abordagem não indica que aumentos nas quantias transferidas geram maiores ou menores taxas de repetência. Outra variável considerada, a frequência à escola, indica que alunos que cumprem a condicionalidade de frequência possuem chances até 40% menores de repetência que aqueles que não cumprem. Entretanto, afirmar que este é um impacto exato da condicionalidade pode ser precipitado, visto que a maioria dos alunos no modelo cumprem o requisito e não é possível descartar endogeneidade entre frequência e valor recebido, na ausência de alguma variável instrumental capaz de sanar a questão.

Por se tratar de registros administrativos sujeitos a falhas de preenchimento e de qualidade, em um sentido amplo, os dados devem ser muito mais interpretados em termos de direção que de suas magnitudes. Ou seja, espera-se que o contínuo aperfeiçoamento do CadÚnico (como a Versão 7) e do Censo Escolar ensejaria estimativas mais confiáveis. Isto traria possibilidades de estudos futuros, com mais confiabilidade nas estimativas. Fica, entretanto, a mensagem principal: há evidências de que o PBF reduz a repetência de quem o recebe.

CONDICIONALIDADES, DESEMPENHO E PERCURSO ESCOLAR DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

Flávio Cireno²
Joana Silva³
Rafael Prado Proença⁴

Cireno, Silva e Proença (2013) comparam o desempenho e o percurso escolar de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), usando dados administrativos do Ministério da Educação (MEC) por meio do Sistema Presença, que monitora a frequência escolar de beneficiários do Bolsa Família, e da Prova Brasil (resultados por estudante do 5º e 9º anos), cruzados com dados administrativos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) extraídos do Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais do governo federal. A partir deste cruzamento, foi analisada a associação entre ser ou não beneficiário do PBF, o desempenho na Prova Brasil, a reprovação, o abandono escolar e a distorção idade-série.

Inicialmente, foram calculadas diferenças entre as médias das variáveis para o 5º e o 9º ano separadamente e conduzidos testes estatísticos (teste *t*) da significância de diferença de médias entre os dois grupos para 2011 (tabela 1). Neste conjunto de dados, nota-se que, sem controlar por outras características socioeconômicas dos alunos e das escolas, os alunos oriundos do Bolsa Família têm um desempenho pior que os não beneficiários, o que está em linha com a literatura sobre o tema (Banco Mundial, 2011). No entanto, existe uma queda substancial nesta desvantagem entre o 5º e o 9º ano, sugerindo que a participação no programa, em especial o cumprimento da condicionalidade, pode contribuir para a diminuição, ao longo do tempo, da diferença no desempenho entre beneficiários e não beneficiários.

TABELA 1

Diferença entre beneficiários e não beneficiários do PBF para indicadores-chave – sem controles

	5º ano				9º ano				DIF-DIF
	Beneficiário		Diferença	Significância	Beneficiário		Diferença	Significância	
	Sim	Não			Sim	Não			
Proficiência média	3,29	3,92	-0,63	0,00	4,86	5,30	-0,44	0,00	0,18
Reprovação em 2011 (%)	9,07	5,49	3,58	0,00	8,63	8,22	0,42	0,00	-3,16
Abandono em 2011 (%)	0,32	0,27	0,06	0,00	0,49	0,53	-0,04	0,00	-0,10
Taxa de distorção idade-série (%)	27,79	17,30	10,49	0,00	21,78	21,18	0,60	0,00	-9,89
Tamanho da amostra	941.860	1.251.333	-	-	643.703	1.274.934	-	-	-

Fonte: Censo Escolar e Bolsa Família (INEP/MDS).
Elaboração dos autores.

Como as características socioeconômicas dos beneficiários e das escolas que frequentam são substancialmente piores que as dos não beneficiários, para melhor comparar os resultados

1. Resumo do capítulo 19 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ); coordenador-geral de Apoio à Integração de Ações do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS).

3. Economista sênior no Banco Mundial.

4. Assistente de Pesquisa do Banco Mundial.

de beneficiários e não beneficiários, procedem-se às análises de regressão, incluindo como controle as características: *i*) da escola dos alunos: o índice socioeconômico da escola, a qualidade da infraestrutura física, a localização em zona urbana ou rural, a dependência administrativa do município, do estado ou da federação, e tipo de turno oferecido; e *ii*) dos alunos e de suas famílias: gênero, raça, se o aluno trabalha e o nível de educação dos pais. Para a variável contínua (proficiência média na Prova Brasil), o modelo utilizado foi o dos mínimos quadrados ordinários (MQOs) e para as variáveis discretas (abandono, reprovação e distorção idade-série), o *probit*.

Os alunos do PBF, como pode ser observado na tabela 2, apresentam menor taxa de abandono e distorção no 5º e 9º ano, o que sugere que o programa exerce a importante função de manter na escola alunos advindos de famílias pobres. Os resultados indicam, ainda, que os beneficiários do Bolsa Família têm em média pior desempenho na Prova Brasil que os não beneficiários, mas grande parte desta diferença é explicada por suas condições socioeconômicas e pelas características da escola que frequentam. Nota-se, também, que quando se compara o 5º e o 9º ano, ou há uma inversão da desvantagem (desempenho e reprovação), ou uma vantagem no 5º ano para os alunos beneficiários. Dado o alto grau de cobertura do programa, as evidências sugerem que a condicionalidade, ao menos na área de educação, tem efeitos positivos sobre a trajetória escolar destas crianças. Ou seja, o PBF leva a uma diminuição na desigualdade educacional destes alunos, quando comparados ao restante dos alunos de escola pública, ajudando na diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e diminuindo as desvantagens que esta condição gera no percurso escolar destas crianças.

TABELA 2

Associação entre participação e exposição ao programa e o desempenho e percurso escolar utilizando modelos multivariados

	5º ano	9º ano	5º ano	9º ano	5º ano	9º ano	5º ano	9º ano
Variáveis explicativas	Desempenho medido pela Prova Brasil		Reprovação		Abandono		Distorção	
Participa do programa	-0,106 ¹	0,0819 ¹	0,00234 ¹	-0,00678 ¹	-0,000529 ¹	-0,00245 ¹	-0,00862 ¹	-0,135 ¹
	(-29,65)	(20,37)	(3,629)	(-8,096)	(-4,809)	(-15,49)	(-7,582)	(-111,2)
Exposição ao programa	-0,0124 ¹	-0,0160 ¹	0,000736 ¹	0,00100 ¹	-3,63e-06	7,07e-05 ¹	0,00308 ¹	0,00671 ¹
	(-55,77)	(-64,82)	(18,86)	(19,62)	(-0,550)	(6,994)	(44,42)	(86,19)

Fonte: Censo Escolar/Bolsa Família (INEP/MDS).

Nota: ¹ Significância estatística a 10,0%.

Obs.: robust z-statistics entre parêntesis.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Evidence and lessons learned from impact evaluations on social safety nets**. Washington: World Bank, 2011.

IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA ALOCAÇÃO DO TEMPO ENTRE ESCOLA E TRABALHO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 10 A 18 ANOS^{1,2}

Fernando Gaiger Silveira³

Bernardo Campolina⁴

Ross van Horn⁵

As evidências sugerem que uma renda familiar insuficiente pode levar à suplementação de trabalho por parte de crianças e adolescentes. A pressão para que elas entrem no mercado de trabalho resulta em menos tempo disponível para atividades escolares e, conseqüentemente, em abandono escolar. Assim, a maioria das avaliações de impacto dos programas de transferência condicionada ou incondicionada de renda tende a dar atenção especial aos impactos desses programas sobre a frequência escolar das crianças e dos adolescentes e os números referentes à sua participação no mercado de trabalho. De forma cíclica, o chamado “efeito de substituição” do trabalho pela escola reproduz uma realidade vivida por pais de baixa renda, derivada de baixos níveis de escolaridade, que é perpetuada nas gerações futuras.

Silveira *et al.* (2013) examinam o grau em que as transferências do Programa Bolsa Família (PBF), principal programa de transferência de renda do Brasil, afetaram a distribuição do tempo das crianças e adolescentes entre o trabalho e a escola.

Utilizou-se o Censo de 2010 para estimar os efeitos do programa. Este censo é particularmente adequado, pois oferece a mais recente pesquisa, com uma amostra forte e que determina diretamente a população beneficiária, minimizando o viés de seleção que surge quando se utiliza a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Foram desenvolvidas estimativas pelo uso de modelos *logit* multinomial e *probit* bivariada, usando técnicas de ponderação de propensão inversa e de redução. Os efeitos do Bolsa Família são avaliados para doze grupos da população, divididos de acordo com idade, gênero e área de residência. Este estudo concentrou-se nos resultados referentes a adolescentes de 15 anos a 17 anos de idade – a faixa etária com maior probabilidade de abandono escolar e/ou início de atividades laborais.

O gráfico 1 mostra a distribuição prevista de crianças beneficiárias e não beneficiárias (derivada de estimativas de pontuação de propensão) com idades entre 15 anos e 17 anos, de acordo com a combinação de escola e trabalho estimada por meio de um *logit* multinomial e pontuações de propensão com ponderações entre 0,03 e 0,95. É nesta faixa etária que se tornam evidentes as diferenças mais significativas nas taxas de frequência escolar e participação na força de trabalho entre beneficiários e não beneficiários. Tal resultado é muito acentuado quando se analisam as diferenças entre meninas e meninos urbanos e a frequência escolar. Entre as meninas urbanas, o Bolsa Família aumenta a probabilidade de frequência escolar em 8 pontos percentuais (p.p.), com aumentos semelhantes em “estudo apenas” e “estudo em combinação com o trabalho”. Em relação aos meninos urbanos, quase toda a diferença na

1. Resumo do capítulo 20 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Este texto é uma versão traduzida de SILVEIRA, F. G.; VAN HORN, R.; CAMPOLINA, B. A substitute for substitution: Bolsa Família's effects on the combination of work and school for children and adolescents aged 10-18. Working Paper, n. 121. Brasília: IPC-IG, 2013.

3. Mestrando em políticas públicas na Universidade do Texas.

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

5. Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

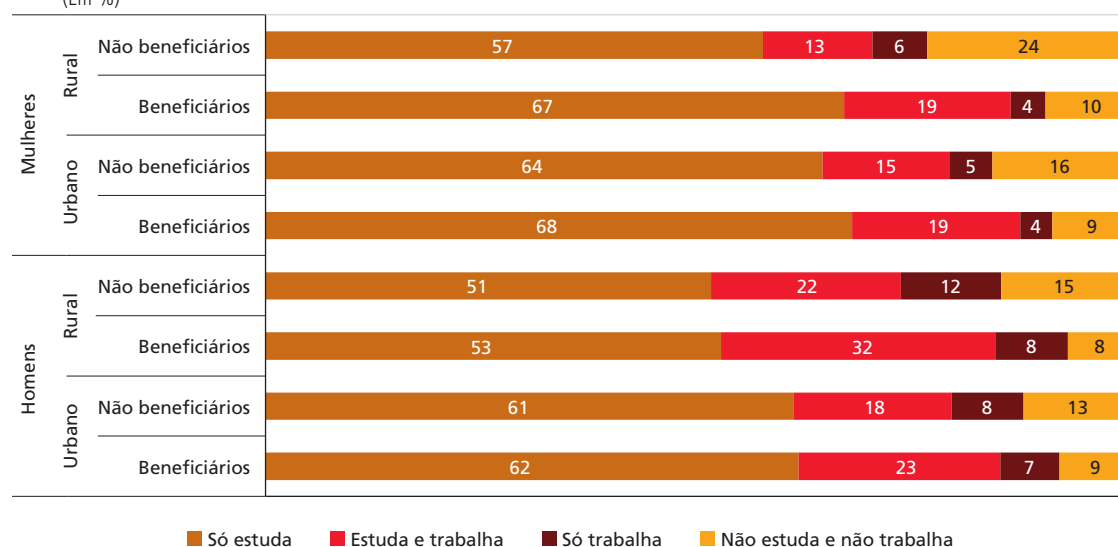
probabilidade de estudar entre os beneficiários e não beneficiários – cerca de 6 p.p. – deve-se à maior proporção de pessoas que combinam a frequência escolar e o trabalho. De modo geral, os beneficiários do PBF têm uma probabilidade maior (em 5 p.p.) de frequentar a escola que os não beneficiários. No entanto, é importante ressaltar o impacto negativo do Bolsa Família sobre a probabilidade de *só trabalhar* em áreas rurais. Este último resultado sugere a existência do efeito de substituição em áreas rurais, especialmente para os meninos.

Os resultados deste estudo questionam a ideia de que o Bolsa Família levaria a um simples efeito de substituição entre o trabalho infantil e a frequência escolar. Conforme demonstrado na análise, o efeito agregado da transferência, na realidade, aumenta tanto a frequência escolar quanto a participação da força de trabalho. Em vez de um efeito de substituição – em que a probabilidade de *apenas estudar* aumenta enquanto a de *trabalhar* apenas diminui como resultado do programa –, os resultados do *logit* multinomial demonstram que a maior parte do impacto recai sobre o aumento da proporção das pessoas de 15 anos a 17 anos que combinam a escola com o trabalho, especialmente em áreas urbanas. As diferenças de gênero também são muito claras: o PBF tem um efeito positivo entre as meninas, com decréscimos relativamente indicados na proporção de quem não estuda nem trabalha e aumentos na taxa de frequência escolar.

GRÁFICO 1

Probabilidade de estudar e trabalhar para adolescentes com idade entre 15 anos 17 anos

(Em %)



Fonte: Amostra do Censo Demográfico de 2010.
Elaboração dos autores.

BOLSA FAMÍLIA, ESCOLHA OCUPACIONAL E INFORMALIDADE NO BRASIL¹

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa²
Carlos Henrique L. Corseuil³

Este estudo avalia o impacto do programa de transferência condicionada de renda, o Programa Bolsa Família (PBF), na composição ocupacional do mercado de trabalho brasileiro. O objetivo específico é analisar até que ponto o PBF distorce a escolha ocupacional dos beneficiários no sentido de aumentar a probabilidade de optarem por uma ocupação informal.

A justificativa desta investigação é a ideia de que a renda proveniente dos empregos informais é menos visível para a instituição responsável por gerenciar o Bolsa Família que a renda obtida por meio de empregos formais.

Há, no entanto, um grande desafio no processo de avaliação dos efeitos do PBF na oferta de trabalhadores adultos. A participação neste tipo de programa é voluntária. Desta forma, o grupo de beneficiários pode diferir, em certos aspectos, do grupo de não beneficiários, o que pode afetar tanto a participação como a escolha de ocupação. Este fato dificulta a identificação de um grupo de comparação semelhante ao de tratamento. A estratégia utilizada para detectar o efeito do Bolsa Família na escolha ocupacional procura isolar o efeito real do programa destas diferenças nas características não observáveis dos indivíduos.

Uma das maiores contribuições deste capítulo é a aplicação de um método capaz de lidar com o problema da autosseleção do PBF com base em características não observáveis. Explora-se uma descontinuidade presente nos critérios de elegibilidade do programa – referente à idade da criança mais jovem da família –, a qual em torno de uma idade crítica (16 anos), represente uma variação exógena na elegibilidade, podendo ser acompanhada de uma variação relativa à participação no Bolsa Família, que também se refere a este valor crítico. Esta última variação representaria o efeito do PBF na escolha ocupacional dos chefes de família.

Esse tipo de estratégia é conhecido como desenho de regressão descontínua (RD).⁴ Tendo em vista que a elegibilidade não coincide com a participação no programa, a metodologia explorada utiliza o caso conhecido como desenho de *fuzzy RD*. A hipótese principal pressupõe que as características não observáveis de adultos em famílias cujas crianças mais novas atingem o limite de idade para elegibilidade logo *antes* do início do ano letivo sejam muito semelhantes às das famílias cujas crianças mais jovens atingem a idade-limite para elegibilidade logo *após* o começo do ano letivo. Isto é considerado um pressuposto fraco, uma vez que a determinação pela data de nascimento exata de uma pessoa é algo aleatório. Além disto, os resultados dos testes realizados corroboram a validade desta hipótese.

A referida análise foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com microdados de 2006, obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Diferentemente da informação encontrada na literatura empírica existente, os resultados deste trabalho sugerem que a transferência de renda não influencia a escolha ocupacional dos

1. Resumo do capítulo 21 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Pesquisadora do Departamento de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: ana.barbosa@ipea.gov.br

3. Pesquisador e vice-diretor da Disoc/Ipea. E-mail: carlos.corseuil@ipea.gov.br

4. Tal como apresentado em Imbens, G.; Lemieux, T. Regression discontinuity designs: a guide to practice. *Journal of econometrics*, v. 142, n. 2, p. 615-635, 2008.

adultos no Brasil no que se refere a empregos formais e informais. Este resultado aparece tanto nas estimativas para chefes de família (tabela 1) como para o que se denominou de empregos secundários, ou seja, aqueles que contribuem em casa com a segunda maior fonte de renda, isto é, seja, secundária à renda obtida por meio da ocupação principal exercida pelo chefe da família (tabela 2). É importante mencionar que tal resultado é sólido e válido para uma ampla gama de situações que foram consideradas. Doze amostras domiciliares diferentes foram utilizadas para estimar o parâmetro de interesse. Em todas essas situações, a estimativa foi estatisticamente nula.

TABELA 1
Impacto do PBF na escolha ocupacional do chefe de família

	Amostra total ¹		Filtro I Domicílios com RDPC < R\$ 700,00		Filtro II Domicílios com RDPC > R\$ 50,00 e RDPC < R\$ 700,00	
	Coefficiente	Janela ótima	Coefficiente	Janela ótima	Coefficiente	Janela ótima
Bolsa Família	-3,237	1,608	-2,417	1,780	-2,429	1,759
(erro-padrão)	(3,239)		(1,460)		(1,485)	
Bolsa Família (variação = 110)	-2,339	1,769	-2,845	1,958	-2,629	1,935
(erro-padrão)	(1,612)		(1,797)		(1,580)	
Bolsa Família (variação = 125)	-1,996	2,011	-2,607	2,225	-2,697	2,199
(erro-padrão)	(1,387)		(1,875)		(1,747)	
Bolsa Família (variação = 150)	-1,122	2,413	-2,539	2,670	-2,648	2,639
(erro-padrão)	(0,973)		(1,614)		(1,562)	

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

Nota: ¹ Todos os domicílios que recebem PBF.

Obs.: RDPC = renda domiciliar *per capita*.

TABELA 2
Impacto do PBF na escolha ocupacional secundária

	Amostra total ¹		Filtro I Domicílios com RDPC < R\$ 700,00		Filtro II Domicílios com RDPC > R\$ 50,00 e RDPC < R\$ 700,00	
	Coefficiente	Janela ótima	Coefficiente	Janela ótima	Coefficiente	Janela ótima
Bolsa Família	-1,196	1,743	-1,997	1,813	-1,904	1,907
(erro-padrão)	(1,339)		(1,355)		(1,347)	
Bolsa Família (variação = 110)	-1,614	1,917	-1,970	1,994	-1,626	2,097
(erro-padrão)	(1,563)		(1,366)		(0,983)	
Bolsa Família (variação = 125)	-1,304	2,179	-1,348	2,266	-1,302	2,383
(erro-padrão)	(1,627)		(1,236)		(1,208)	
Bolsa Família (variação = 150)	-1,107	2,615	-1,481	2,720	-0,854	2,860
(erro-padrão)	(1,023)		(1,235)		(0,956)	

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

Nota: ¹ Todos os domicílios que recebem PBF.

Obs.: RDPC = renda domiciliar *per capita*.

“EFEITO PREGUIÇA” EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?¹

Luís Felipe Batista de Oliveira²
Sergei S. D. Soares²

Uma das críticas mais comuns a programas de transferência de renda focalizados é que gerariam “efeito preguiça”. Segundo tal crítica, um benefício condicionado ao fato de uma família possuir uma renda baixa pode levar à acomodação e diminuição da oferta de trabalho de seus membros. Fora o aspecto moral, esta acomodação conduziria a uma depreciação do capital humano dos pobres ou a uma redução de sua rede social, o que frustraria os objetivos do programa.

Se o “efeito preguiça” for real, principalmente nas suas formulações mais extremas, a defesa do atual desenho do Programa Bolsa Família (PBF) faz-se mais difícil, e uma reformulação para impedir o fenômeno torna-se imperativa. O problema fundamental, é claro, é saber se existe tal efeito. Além disso, caso constatado, deve-se atentar para uma questão: em que medida o afastamento do trabalho pode ser aceitável? Exemplos claros são o trabalho infantil e as atividades precárias exercidas pelos adultos mais pobres.

A análise puramente teórica nesse caso é complexa, inconclusiva e ambígua, o que deixa a palavra final com os métodos empíricos. Afinal, os contratos de trabalho normalmente estipulam um número de horas que não pode ser facilmente mudado, e a busca por emprego tem custos, que podem ser muito elevados para pessoas com pouca renda. Assim, uma renda exógena pode permitir que um ou mais membros da família procurem emprego mais intensamente, com a transferência incentivando o trabalho, e não o oposto. Os impactos podem envolver o trabalho de crianças e seus reflexos na alocação de tempo dos adultos, a produção doméstica, entre outros efeitos cuja resultante é difícil prever. As concepções teóricas oferecem mais um exercício de visualização do problema que uma resposta. Não se sabe de antemão, sem muitas restrições e hipóteses, se o resultado final é aumento ou redução da oferta de trabalho. Trata-se de uma questão empírica.

“Os programas possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e alguns destes impactos são positivos ou não necessariamente ruins”

Felizmente, nesse tema, no Brasil, uma diversidade de métodos tem apontado para os mesmos resultados, contra a hipótese de um “efeito preguiça”. Quando se encontra algum efeito deste tipo, é pequeno, localizado em grupos nos quais é menos indesejado socialmente e incapaz de compensar os benefícios da política e sua excelente focalização.

Os resultados encontrados pela literatura, até o momento, variam um pouco ao longo do tempo e de acordo com o método. Entretanto, indicam consenso de que programas de transferência de renda são eficazes em reduzir a oferta de trabalho das crianças e, também, o número destas que não estudam e não trabalham.

Não seria de se esperar que todos os indivíduos – independentemente de sexo, idade, localidade em que moram, atividades no mercado de trabalho etc. – reagissem ou se beneficiassem da mesma forma ao receber um incentivo. À medida que os estudos mais recentes refinam melhor seu delineamento sobre os indivíduos ou as famílias estudadas, os resultados revelam, mais detalhadamente, a heterogeneidade de efeitos caso a caso.

1. Resumo do capítulo 22 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Alguns resultados apontam maior participação no mercado de trabalho entre os beneficiários, mas com menos providências para conseguir emprego. Detalhando-se a análise, nota-se que as mulheres – tradicionalmente com oferta de trabalho mais sensível ao benefício – respondem com alguma redução da oferta. Contudo, uma justificativa está na maior atenção dada aos filhos. Ou seja, a depender do grupo, pequenas quedas de participação ou de jornada de trabalho não são, necessariamente, uma notícia ruim.

Nos estudos com maior preocupação com a heterogeneidade dos efeitos e melhores escolhas de grupos de controle – e que levam em consideração a seletividade que participar do mercado de trabalho representa –, constata-se que, de fato, as mulheres são mais sensíveis às transferências. Porém, a participação somente diminui de forma estatisticamente significativa entre beneficiárias pobres e com maiores valores recebidos. As extremamente pobres não apresentam alterações relevantes. Em termos de jornada de trabalho, as mudanças também são maiores para mulheres – não muito além, entretanto, que uma hora em toda a semana de trabalho. Ou seja, não há indícios claros de que as transferências sejam grandes desencorajadores da oferta de trabalho, mas existem sinais fortes de que – por questões culturais – as mulheres substituem o trabalho mercantil por atividades domésticas em maior grau que os homens.

De maneira geral, mulheres e homens ocupados no setor informal são mais sensíveis às transferências que empregados com direitos trabalhistas em atividades menos precárias, o que torna os efeitos maiores nas localidades mais pobres, afastadas e menos conectadas a empregos formais. Entretanto, observa-se novamente que as trabalhadoras autônomas reduzem parte de suas produções, enquanto os homens nestas condições utilizam parte da transferência no aumento da produção do negócio que sustentam.

Se for possível extrair uma grande conclusão dos estudos resenhados, esta seria: os programas de transferência de renda condicionada possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e alguns destes impactos – como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para certos grupos – são positivos ou não necessariamente ruins. Pode-se afirmar, com muito embasamento, que não existe constatação empírica que sustente a hipótese de que haveria um efeito renda maior que um efeito substituição – fenômeno que recebeu a alcunha de “efeito preguiça” –, no caso destes programas.

LIBERDADE, DINHEIRO E AUTONOMIA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

Walquíria Domingues Leão Rêgo²
Alessandro Pinzani³

De 2006 a 2011, realizou-se uma investigação para apreender sentidos de mudanças morais e políticas observadas em mulheres pobres como resultado do recebimento do benefício do Programa Bolsa Família (PBF). Foram ouvidas pessoas nas piores situações sociais: viviam na pobreza extrema e habitavam as regiões mais tradicionalmente desassistidas pelo Estado. Eram cidadãos destituídos, muitas vezes, de serviços públicos mínimos – escolas, estradas, hospitais, centros de cultura, espaços de encontro. Suas vozes precisaram ser ouvidas para se capturar uma dimensão não tangível às outras modalidades de pesquisa. A intenção foi avaliar o impacto na “subjetividade” das pessoas, apreender os graus de autonomização alcançados e os meramente potencializados pela renda monetária, por menor que seja, como é o caso do PBF.

Não se procedeu a uma pesquisa estatística ou quantitativa, mas qualitativa, com a técnica da entrevista aberta, longa e munida apenas de um roteiro de questões e na audição da fala mais livre possível. Para que as mudanças morais e políticas sejam apreendidas, impõem-se conversas repetidas, com frequente volta ao campo, e o estabelecimento de uma relação próxima que promova quase um “contrato de confiança”.

“O mundo é feito assim, tem que ter o apoio de quem tem condição” (beneficiária do PBF em Demerval Lobão, no Piauí)

A experiência de um rendimento regular oferecida pelo PBF ainda é nova para a grande maioria das mulheres entrevistadas. Impactou-lhes a vida, mesmo sem assegurar o acesso completo a outros direitos. Demora certo tempo para que revelem alterações mais complexas, em especial as referentes a decisões de ordem moral, como separações conjugais ou o desejo de fazê-las. Um tema que lhes permite falar mais é o ganho de liberdade pessoal e a aquisição de mais respeitabilidade na vida local.

Participaram das entrevistas beneficiárias em áreas rurais ou pequenas cidades do interior nas seguintes regiões: partes do Alto Sertão de Alagoas, bem como a Zona Litorânea deste estado; o Vale do Jequitinhonha (MG); algumas localidades do interior do Piauí e do interior do Maranhão; bairros muito pobres da periferia de São Luís (MA) e do Recife (PE).

Buscou-se averiguar em que medida a nova renda incidia na vida cotidiana, em particular das mulheres, que, em sua maioria, afirmaram se sentir mais “à vontade” e menos angustiadas quanto à capacidade de adquirir bens primários para suas famílias. Todas registraram mudanças relevantes na vida material, embora um número importante se queixasse do valor baixo do auxílio, muitas vezes definido como “uma ajuda”, e quase todas afirmassem preferir um trabalho regular. Entre as 150 entrevistadas, somente duas afirmaram ter deixado de trabalhar para viver do PBF. Quase todas afirmaram ser melhor que o cartão esteja em seu nome.

1. Resumo do capítulo 23 de: Campello, T. Neri, M. C.; (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Professora de teoria social da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

3. Professor de ética e filosofia política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A justificativa predominante foi que a mulher cuida melhor do dinheiro, sabe do que a família precisa e faz compras mais econômicas.

Cerca de 75% afirmaram que o PBF é um favor do governo ou deriva de o presidente Lula ter sido pobre e, portanto, conhecer melhor esta situação do que seus predecessores. Poucas afirmaram que o governo tem o dever de ajudá-los e apenas cinco usaram a palavra “direito”, das quais só duas, quando perguntadas, mostraram ter noção adequada deste conceito. Pouco mais da metade afirmou votar somente por obrigação, mas quase todas reconheceram que ter votado em Lula nas últimas eleições e ele ter sido eleito mudou suas vidas.

A hipótese fundamental da pesquisa repousava na ideia de que a renda monetária pode criar e ampliar espaços pessoais de liberdade dos sujeitos, abrindo mais possibilidades de autonomização da vida em geral. Após cinco anos de entrevistas, constata-se que o PBF produz mudanças significativas na vida das pessoas. Uma delas é o início da superação da cultura da resignação, a espera resignada da morte por fome e doenças ligadas a ela.

A aprovação do programa pelas entrevistadas é grande, mas elas ressaltam sua insuficiência para obterem mais melhorias na vida e mais liberdade na escolha dos bens de consumo, diante da ausência quase absoluta de perspectiva de empregos regulares. Para a grande maioria delas, o PBF representa o único rendimento monetário e, em vários casos, a primeira experiência regular de rendimento na vida. Ouçamos as palavras de dona Inês (nome fictício), 30 anos, dois filhos, de 12 e 8 anos, moradora da cidade de Demerval Lobão, no interior do Piauí, que diz ver o governo retribuindo com o PBF o que “pagamos com os impostos” e que o cartão do benefício foi a única coisa que lhe deu “crédito na vida”:

Tudo que quer fazer na vida é com dinheiro, e pagando [o dinheiro da bolsa] não cala a boca de quem está passando necessidade. Necessidade não é só não ter o que comer, não. É querer comer uma coisa melhor e não ter, não poder. É querer vestir melhor e não poder, ir pra sorveteria com seu filho e não poder, ver um brinquedo da padaria e não poder comprar para seu filho. [A pessoa pobre tem que ter alguém do seu lado para ajudá-la, pois] o mundo é feito assim, tem que ter o apoio de quem tem condição. É assim. É assim na sociedade, na nossa casa, na escola, na igreja.

No caso das mulheres, sua libertação da ditadura da miséria e do controle masculino familiar amplo sobre seus destinos permite um mínimo de programação e o começo da autonomização de sua vida moral. Mesmo oferecendo assistência básica, o PBF possui em germe condições de se transformar em política pública de cidadania para efetivar a radicalização substantiva da democracia.

Seção 3

BOLSA FAMÍLIA – DESAFIOS E PERSPECTIVAS

[illegible]

TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: DA INOVAÇÃO À CONSOLIDAÇÃO¹

Simone Cecchini²

Ao longo da última década e meia, os programas de transferência condicionada (PTCs) de renda – em conjunto com outros programas não contributivos de proteção social, como as pensões sociais – tornaram-se a principal porta de entrada para os sistemas de proteção social para as populações pobres e vulneráveis da América Latina e do Caribe, que, por muito tempo, haviam permanecido excluídas de qualquer benefício de proteção social. Hoje, os PTCs cobrem 127 milhões de pessoas, ou 21% da população da região. Em vários países – inclusive no Brasil e no México –, estes programas, que concedem às famílias uma transferência de renda com a condição de que cumpram com compromissos específicos, visando à melhoria de suas capacidades humanas, têm contribuído, significativamente, para a redução da pobreza e da desigualdade.

No entanto, foram feitas críticas aos PTCs em razão de seus supostos impactos negativos sobre a inserção dos adultos com idade para trabalhar das famílias beneficiárias no mercado de trabalho. Existe uma crença de que tais programas estejam criando uma dependência, em vez de promoverem os esforços autônomos das famílias para superarem a pobreza. Este argumento é frequentemente associado à visão de que as pessoas vivem em situação de pobreza em decorrência da própria falta de esforço, e não por conta dos problemas estruturais que caracterizam nossas sociedades. Os PTCs, em particular, constituiriam um desincentivo para as pessoas pobres procurarem trabalho, uma vez que as famílias que recebem transferências de renda já teriam certo nível garantido de renda.

Cecchini (2013) mostra que, muitas vezes, os PTCs têm uma capacidade muito limitada de cobrir o *deficit* de renda das famílias pobres. Por volta de 2008, a média regional do montante máximo de transferências *per capita* foi de US\$ 16, cerca de 20% da linha de pobreza rural. É, portanto, muito difícil para as pessoas pobres pararem de buscar trabalho simplesmente porque recebem transferências de renda do governo. As famílias vão ter de continuar tentando sair da pobreza por meio do próprio esforço. De fato, nas avaliações de impacto disponíveis para países como o Brasil, o Chile, Honduras, o México, Nicarágua e Paraguai não foram encontradas evidências empíricas de desincentivos à inserção dos beneficiários de PTCs no mercado de trabalho.

Levy (2010) argumenta contra um “círculo vicioso” de programas sociais não contributivos que geram subsídios para o setor informal, incentivando os trabalhadores a procurarem empregos de baixa produtividade (para evitar contribuições obrigatórias à Previdência Social), diminuindo a produtividade do trabalho e do capital e promovendo a geração de empregos de baixa qualidade.

“Nas avaliações de impacto disponíveis para países como Brasil, Chile, Honduras, México, Nicarágua e Paraguai não foram encontradas evidências empíricas de desincentivos à inserção dos beneficiários no mercado de trabalho”

1. Resumo do capítulo 24 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Oficial de Assuntos Sociais da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Todavia, o risco de conceder benefícios sociais aos trabalhadores informais parece ter sido exagerado, visto que a taxa de informalidade na América Latina diminuiu – passando de 54,6% dos trabalhadores empregados, em 1990, para 49,1%, em 2009 – enquanto os PTCs e as pensões sociais vêm se expandido. A maioria destes programas não é direcionada a adultos com idade para trabalhar, mas sim às crianças. Estes também não são focalizados de acordo com as condições de trabalho dos beneficiários. Se a renda gerada no mercado de trabalho não tem impacto sobre as transferências que podem ser recebidas pelas famílias por meio de programas sociais, então sequer devem existir quaisquer incentivos perversos à informalidade. O PTC do Chile – o Ingreso Ético Familiar – tenta, na realidade, oferecer os incentivos certos, proporcionando um bônus extra de formalização para as mulheres que contribuem para a Previdência Social durante sua participação no programa.

Ademais, a teoria do “círculo vicioso” tem base em premissas discutíveis: por um lado, de que as despesas sociais não são produtivas e neutralizam os investimentos em atividades geradoras de empregos; por outro, de que o emprego autônomo é fruto de uma simples “escolha”, o que significa que a maioria dos trabalhadores do setor informal – se não todos – escolhe empregos em setores de baixa produtividade.

Contudo, a proteção social é um investimento nas capacidades humanas, gerando ganhos importantes de produtividade. Além disso, na maioria dos casos, os trabalhadores não escolhem trabalhar no setor informal. Esta é, no entanto, a sua única opção. A informalidade deriva da heterogeneidade da estrutura produtiva, que cria e mantém o setor informal em razão da fraca capacidade dos setores modernos e de maior produtividade de absorver a força de trabalho.

Em oposição ao “círculo vicioso” de maior informalidade e menor produtividade, portanto, pode-se argumentar que existem sinergias positivas entre a proteção social inclusiva, o crescimento e o trabalho decente. As transferências de renda financiadas por impostos, que são garantidas e constantes, representam um piso de proteção social básica para as famílias pobres e podem contribuir para um “círculo virtuoso” de geração autônoma de renda. As pessoas que vivem em situação de pobreza e que recebem as transferências têm mais chances de participar do mercado de trabalho, pois detêm recursos para procurar trabalho e cobrir os custos de transporte para o local trabalho e de volta para casa. E estas pessoas também podem buscar empregos melhores, porque têm maior poder de negociação em relação a salários muito baixos, bem como mais recursos para investir em atividades produtivas, sejam elas agrícolas, sejam de microempreendedorismo.

Em conclusão, embora seja verdade que se os programas de redução da pobreza não forem desenhados com cuidado – por exemplo, selecionando famílias de acordo com a situação ocupacional de seus membros –, tais programas podem acabar proporcionando os incentivos errados, as preocupações referentes ao suposto “círculo vicioso” parecem exageradas, especialmente tendo em conta os montantes ainda muito limitados transferidos pela maioria dos programas sociais não contributivos na América Latina e no Caribe.

REFERÊNCIAS

LEVY, S. **Buenas intenciones, malos resultados**: política social, informalidad y crecimiento económico en México. Mexico: Océano, 2010.

OS DESAFIOS PARA A DIFUSÃO DA EXPERIÊNCIA DO BOLSA FAMÍLIA POR MEIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL¹

Marina Carvalho De Lorenzo²

Países e regiões do mundo apresentam expressivas variações em seu desenvolvimento social e nas condições de vida de suas populações. Contudo, há aspectos comuns, como pobreza, desigualdades sociais, problemas no acesso a serviços de saúde e educação, entre outros. A associação entre dificuldades comuns e interesses compartilhados para o enfrentamento destas questões abre espaço para oportunidades de cooperação, principalmente visando à melhoria de seus sistemas de proteção social e à diminuição da pobreza e das desigualdades.

Ao longo de uma década de existência do Programa Bolsa Família (PBF), seu desenho tem despertado atenção internacional, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem participado intensamente de relações com países que buscam aprender com a experiência brasileira. O presente artigo tem como objetivo analisar a trajetória de parcerias e cooperação internacional do Bolsa Família, identificando aspectos de contexto político-institucional que precisam ser explorados para que a difusão da experiência brasileira seja completa. A prática da cooperação internacional vem priorizando a transferência de conhecimento acerca das rotinas operacionais de funcionamento do programa; no entanto, sua efetividade depende de um contexto político, econômico e institucional, assim como sistemas universalizados de saúde e educação capazes de sustentar o conjunto de instrumentos que viabiliza sua implementação.

O Bolsa Família é o principal objeto de interesse dos países que buscam o MDS. A síntese histórica da cooperação identificou cinco tipos de relacionamento: cooperação técnica bilateral e trilateral; cursos para aprendizado Sul-Sul; visitas de estudos; recebimento de delegações; e participações em eventos internacionais. A principal atividade tem sido o recebimento de delegações estrangeiras, oriundas de 21 países, alcançando 131 delegações interessadas no PBF. Foram também realizados 21 cursos de aprendizado e há relações de caráter mais permanente com onze países, com formalização de projeto de cooperação técnica. Foi construído um mapa que situa o interesse internacional no PBF e permite a visualização do perfil dos países que buscaram cooperação, por meio do índice de desenvolvimento humano (IDH). A maior parte da cooperação acontece com países de IDH inferior ao brasileiro, corroborando um novo cenário de política externa, em que o país se torna prestador de cooperação técnica, especialmente em assuntos sociais.

A cooperação internacional se tem circunscrito à experiência na utilização dos instrumentos da implementação do programa. Embora este conteúdo continue sendo importante, os países vêm apresentando questionamentos acerca de temas que estão posicionados ou acionam um conjunto de instituições de nível mais elevado, identificados com o contexto político-institucional da implementação, por exemplo: como foi possível aprovar o PBF

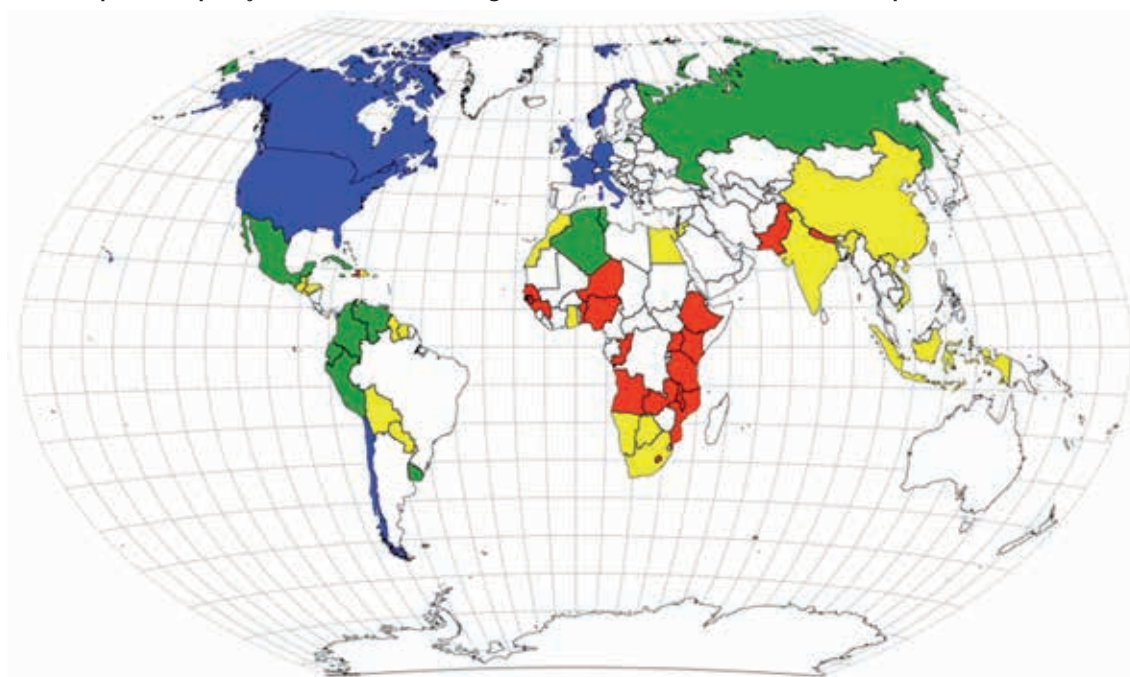
1. Resumo do capítulo 25 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Analista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e gerente de Projeto na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS.

enquanto lei? De onde vem o dinheiro? Como o governo faz para os municípios cumprirem as atividades necessárias? As ofertas de saúde e educação funcionam como parte do PBF? Como operacionalizar pagamento sistemático a tantos beneficiários? Existe uso eleitoral do programa? Estas questões foram agrupadas em seis temas – marcos legais e segurança jurídica; sustentabilidade financeira; arranjo organizacional e administrativo no território; intersetorialidade; ampliação e pagamento dos beneficiários; e condições políticas – e, a partir da argumentação sobre a importância destas temáticas, propõe-se uma articulação aprofundada de seu conteúdo nas práticas de cooperação internacional.

MAPA 1

Mapa da cooperação internacional do Programa Bolsa Família, utilizando IDH dos países



- IDH muito alto

■ IDH alto

■ IDH médio

■ IDH baixo

Fonte: Assessoria Internacional do MDS.
Elaboração da autora.

O Bolsa Família tem funcionado suficientemente bem e tem conquistado efeitos esperados, mas isto não significa que se possa exportá-lo a todos os países. Um enfoque nas circunstâncias mais amplas de cada contexto político-institucional permite a adaptação das tecnologias sociais às distintas realidades, o que poderia ser facilitado com a adoção de uma metodologia de trabalho apropriada aos desafios da difusão de conhecimento pela cooperação internacional.

TRANSFERÊNCIAS DE RENDA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO LONGO PRAZO¹

Armando Barrientos²

Em meio à expansão notável de programas de combate à pobreza em países em desenvolvimento na última década, os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano – popularmente conhecidos como programas de transferências condicionadas de renda (PTCs) – têm desempenhado um papel muito significativo. Sua característica principal combina as transferências de renda às famílias pobres com medidas para facilitar o investimento no desenvolvimento humano, especialmente das crianças. Desde suas origens, no México e no Brasil, como intervenções modestas para dar resposta a crises, os programas evoluíram e tornaram-se instituições líderes nas estratégias nacionais de combate à pobreza. Atualmente, tais programas já existem em países da África, do Oriente Médio e da Ásia. O décimo aniversário do Programa Bolsa Família (PBF) representa uma oportunidade de se avaliar seu papel no futuro.

O debate atual sobre a agenda de desenvolvimento internacional pós-2015 ajuda a definir alguns dos parâmetros de como o PBF atuará no futuro. As tendências globais da pobreza extrema sugerem que o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de reduzir pela metade a proporção da população mundial vivendo com menos US\$ 1 por dia será alcançado em 2015. A projeção destas tendências para o futuro sugere que é possível atingir o alvo de pobreza zero até 2030. Não será fácil sustentar as tendências de redução da pobreza no futuro. Será necessário um índice de crescimento econômico elevado e sustentado, bem como políticas sociais eficazes e capazes de garantir a justa distribuição das oportunidades e dos benefícios gerados pelo crescimento.

A meta de “pobreza extrema zero” está ao alcance dos países de renda média, na América Latina e também em outros locais. No entanto, sustentar a pobreza zero será um desafio. Será tão desafiador quanto os esforços para fazer o índice de pobreza chegar a zero – se não mais. O principal desafio para os países de renda média é conferir às suas instituições sociais emergentes a capacidade de realizar a transição de um foco primário na redução da pobreza (extrema) para um foco na sustentação da erradicação da pobreza. A manutenção da pobreza em nível zero ou perto de zero requer instituições sociais fortes, inovadoras e dinâmicas, além de crescimento econômico e da prestação de serviços básicos de qualidade.

No contexto dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano da região, este fato requer a administração de duas progressões principais e satisfação de uma condição. Primeiro, é necessária uma progressão – de programas emblemáticos, destinados a reduzir a pobreza a zero, para instituições estáveis e permanentes, capazes de sustentar a pobreza zero. Segundo, requer também uma mudança de perspectiva, com maior ênfase no papel da assistência social de garantir o desenvolvimento humano e as oportunidades como meios de levar a inclusão social e econômica aos grupos desfavorecidos. A condição destas

“A manutenção da pobreza em nível zero ou perto de zero requer instituições sociais fortes, inovadoras e dinâmicas, além de crescimento econômico e da prestação de serviços básicos de qualidade”

1. Resumo do capítulo 26 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013. Este capítulo é uma versão traduzida de Barrientos, A. *Human development income transfers in the longer term*. Brasília: IPC-IG, 2013. (IPC-IG Working Paper n. 116)

2. Professor e pesquisador-diretor do Brooks World Poverty Institute, da Universidade de Manchester.

duas progressões é a presença de efeitos positivos advindos da retroalimentação (*feedback*) entre políticas, capaz de sustentar o apoio político à assistência social.

A evolução do PBF durante a primeira década oferece importantes lições para outros países sobre estas duas transições. A crescente institucionalização do PBF e da assistência social de forma mais ampla, incluindo a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Fome Zero, em 2004, indica o caminho a ser seguido, em direção a instituições estáveis, permanentes e capazes de sustentar a pobreza zero. Os debates sobre o papel da assistência social e sobre o Bolsa Família identificam as opções que existem à frente, em termos da ampliação da inclusão social e econômica no Brasil. Os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano têm um futuro promissor no cerne das instituições sociais emergentes do Sul.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA RELEVÂNCIA PARA O CONCEITO DE PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL DA OIT¹

Helmut Schwarzer²

Na última década, o papel da proteção social ganhou força no debate internacional sobre o desenvolvimento. Inspirado em vários exemplos concretos de políticas sociais implementadas nas Américas e em outros locais, o modelo de “crescimento inclusivo” avançou. A proteção social não é mais vista apenas como uma condição que favoreça o desenvolvimento, mas, sim, como elemento indispensável de equidade, que pode vir a ter efeitos sustentáveis nas oportunidades e no potencial de desenvolvimento futuro de um país (ILO, 2011). Assim, ela passou a ser entendida como um direito a que todos devem ter acesso.

Esse avanço foi fortemente apoiado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e foi, recentemente, exposto na Recomendação nº 202 da OIT sobre o Piso de Proteção Social (PPS) (ILO, 2012). A OIT pretende ampliar a proteção social por meio de uma estratégia bidimensional: a dimensão vertical refere-se à quantidade de áreas de seguridade social cobertas e à qualidade dos benefícios, e geralmente consiste de esquemas contributivos obrigatórios ou voluntários. O objetivo é alcançar níveis progressivamente mais altos de proteção, de acordo com a Convenção nº 102 (sobre padrões mínimos de seguridade social). A dimensão horizontal diz respeito à quantidade de pessoas cobertas e tem como finalidade a rápida implementação de PPSs nacionais, com garantias básicas de seguridade social definidas em âmbito nacional e alinhadas à Recomendação nº 202. Estas garantias básicas são o acesso universal a serviços de saúde essenciais e garantias de renda básica para famílias com filhos, para pessoas em idade economicamente ativa que não conseguem obter renda suficiente por conta própria e para pessoas idosas (ILO, 2012, Arts. 4-6).

“É possível ampliar gradualmente as políticas não contributivas que universalizam, de maneira coordenada, o acesso a benefícios sociais básicos a custos comparativamente baixos e com um impacto considerável”

O PPS delega o desenho concreto e a combinação adequada de esquemas e programas, assim como o nível de benefícios, a cada país, permitindo a adaptação das recomendações ao contexto e à capacidade de cada nação. Os benefícios devem proporcionar uma vida digna a todos (ILO, 2012, Art. 8) e as garantias devem ser incorporadas à legislação nacional, de forma a transformá-las em direitos de todos os cidadãos (*op. cit.*, Art. 7). Além disso, o PPS reforça a ideia de que as políticas sociais devem ser articuladas com outras políticas (*op. cit.*, Art. 10) e de que deve ser estabelecido um sistema de monitoramento (*op. cit.*, Art. 19). Quando possível, os PPSs devem ser financiados com recursos nacionais (*op. cit.*, Art. 12). Ademais, os Estados-membros devem desenvolver “estratégias nacionais para ampliar a seguridade social” (*op. cit.*, Art. 14).

O PPS foi inspirado em experiências internacionais distintas, que provaram que é possível – tanto conceitualmente quanto logisticamente – construir programas de grande escala com um impacto positivo na pobreza e na desigualdade. As políticas do PPS devem ser coordenadas com inúmeras outras políticas – como nas áreas de educação, trabalho e saúde – e devem ampliar o alcance da proteção social, indo além dos regimes contributivos

1. Resumo do capítulo 27 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Especialista sênior de seguridade social para as Américas e o Caribe da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

clássicos. Um exemplo são as transferências condicionadas de renda (PTCs), que combinam as transferências monetárias direcionadas a famílias pobres com o acesso a serviços sociais. O Programa Bolsa Família (PBF) é um dos maiores e mais bem-sucedidos modelos de PTC, desempenhando importante papel internacional. O programa combina o objetivo de aliviar a pobreza extrema – por meio de transferências monetárias a famílias abaixo da linha de pobreza – com a meta de interromper a transmissão intergeracional da pobreza, ao assegurar o direito dos beneficiários à saúde e à educação. Mecanismos inovadores e exemplares de coordenação, avaliação e gestão foram desenvolvidos para administrar os desafios conceituais existentes – como o registro, o direcionamento e o monitoramento. É importante ressaltar que o Bolsa Família abrange 13,8 milhões de famílias (mais de 50 milhões de pessoas), com um orçamento de apenas 0,5% do produto interno bruto (PIB). Outro aspecto que merece destaque é a incorporação do PBF ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) e sua integração ao plano nacional de erradicação da pobreza extrema, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011. Consequentemente, trata-se de um elemento importante na estratégia de longo prazo das políticas brasileiras de seguridade social. O PBF também demonstra que é possível desenvolver um programa antipobreza com base em direitos e não dependente de “presentes” concedidos às pessoas pobres por algum governador.

Desse modo, verificamos que, considerando os documentos do Departamento de Proteção Social da OIT, a experiência brasileira e, especialmente, o PBF, é possível ampliar gradualmente as políticas não contributivas que universalizam, de maneira coordenada, o acesso a benefícios sociais básicos a custos comparativamente baixos e com um impacto considerável, conforme proposto pelo conceito de PPS (UNDP e ILO, 2011; ILO, 2013).

Com a análise de possíveis perspectivas futuras do sistema de seguridade social brasileiro, constata-se que há uma grande probabilidade de o PBF continuar seu desenvolvimento e de se tornar cada vez mais vinculado a outros serviços sociais, tais como as medidas para apoiar a inclusão de beneficiários adultos no mercado de trabalho formal (já em andamento). Será importante garantir recursos orçamentários para o programa no longo prazo. As informações demográficas e o menor número de pessoas jovens no futuro sugerem que os princípios do universalismo podem ser aplicados mais amplamente por meio de uma articulação entre o PBF e o programa contributivo Salário Família, de modo a fornecer uma cobertura universal do benefício para as crianças. Um programa direcionado a adultos em idade economicamente ativa também poderia evoluir, passando a oferecer, por exemplo, acesso a serviços para facilitar a inserção destas pessoas no mercado de trabalho. Esta questão é particularmente importante, uma vez que ainda existe uma lacuna na cobertura referente a benefícios de seguro-desemprego e outros programas voltados ao mercado de trabalho, que, atualmente, estão focados em trabalhadores formalmente empregados.

REFERÊNCIAS

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Social protection floor for a fair and inclusive globalization**. Geneva: ILO, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ncWha8>>. Acesso em: 21 out. 2013.

_____. **Social protection floors recommendation**, n. 202. Geneva: ILO, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/YhBVcB>>. Acesso em: 21 out. 2013.

_____. **As boas práticas brasileiras em seguridade social**. Brasília: ILO, 2013. v. 1.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME; ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Successful social protection floor experiences**. New York: UNDP; ILO, 2011. (Sharing Innovative Experiences Series, v. 18).

DESAFIOS DE UMA TRAJETÓRIA DE ÊXITO: DEZ ANOS DO PBF¹

Amélia Cohn²

Os dez anos de implantação do Programa Bolsa Família (PBF) pelos governos Lula e Dilma representam uma rara experiência de êxito na nossa história no que diz respeito à implantação de um programa social. Neste período ele foi ininterruptamente expandido e aperfeiçoado, cobrindo todo o território nacional, faltando, para sua plena cobertura, somente os indivíduos e as famílias menos acessíveis pelo Estado, objeto de especial atenção com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), do início do mandato da presidenta Dilma.

Sem dúvidas o programa significa uma verdadeira revolução na sociedade brasileira, dada a magnitude de inclusão no circuito econômico, a transferência de recursos para os municípios mais pobres, a monetarização dos locais mais recônditos do território e a promoção da consciência de cidadania por parte dos segmentos mais pobres da população. O PBF é um programa inovador no Brasil, por repassar recursos diretamente aos beneficiários, sem intermediação. Seus dez anos ressaltam a estabilidade de um programa social não inscrito na Constituição Federal como direito, mas configurado cada vez mais como “quase direito”, dada a forma pela qual os mais pobres se apropriaram dele. Seus êxitos levam a pensar na potencialidade que representa para o aprimoramento das demais políticas públicas, sobretudo sociais: “(...) uma ajuda ela se acaba; o que necessito é de um emprego que garanta minha vida” (Cohn, 2012, p. 59).

“Os três estão estudando apenas com um lápis e um caderno, pois não tenho condições nem de comprar o material deles” (carta enviada ao presidente)

Essa frase, retirada de uma carta endereçada ao então presidente Lula por uma paraibana do interior do estado, traduz a relação estreita que se deve promover entre o benefício e programas de qualificação de mão de obra e promoção de empregos para seus beneficiários. O impacto econômico imediato do PBF em uma localidade é essencialmente via consumo, e transformá-lo em dinamização virtuosa da economia local e regional demanda medidas que só terão efeito a médio e longo prazos. Para que programas de transferência de renda, mesmo condicionada, surtam efeito na cidadania, há que se associá-los a um projeto de desenvolvimento que contemple a inserção desses segmentos na sociedade via consumo e trabalho.

A necessidade sentida pelos que estavam fora do convívio social pelo mercado traduz-se em uma condição essencial: o acesso sustentado a uma fonte de renda, garantida por longo período, se possível pelo resto da vida. É comum a queixa de que, sem emprego, após décadas de contribuição, os trabalhadores não têm acesso à aposentadoria por não poderem continuar contribuindo. O PBF acaba substituindo a situação ideal da aposentadoria:

(...) também a minha situação de pagar o INSS 20 ano e ter que pagar mais 13 anos com eu ter condições eu acho que é um bis surdo – vou para o INSS a história é a mesma e deste problema com puder trabalhar mim entenda (Cohn, 2012, p. 63).

Ou ainda:

1. Resumo do capítulo 28 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Socióloga, bolsista sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e especialista em políticas sociais.

A nossa sobrevivência é assegurada pela agricultura de subsistência. Vivemos numa situação difícil, pois a agricultura na região seca, como é a nossa, não oferece condições de produção... Meu processo de aposentadoria está no INSS e há um bom tempo não anda. O INSS orientou que eu entrasse com um advogado para garantir meu benefício de aposentadoria (Cohn, 2012, p. 64).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) ressalta a saúde como direito. De fato, vincula-se o PBF à aquisição de medicamentos e procedimentos de assistência médica não disponíveis pelo Sistema Único de Saúde (SUS) aos beneficiários ou postulantes, reforçando a inserção social via integração pelo mercado: “(...) porque na hora em que falta meus comprimidos daí eu posso passa no medico e compra nas famaças particular” (Cohn, 2012, p. 95).

Isso não ocorre em relação à educação das crianças. Em geral, faz-se relação com poder alimentá-las, vesti-las ou comprar material escolar, o que indica a cobertura do ensino público a uma significativa parcela dessa população. Eis um caso que associa o PBF a educação e saúde:

(...) os meus três filhos são doentes, a minha filha mais velha... ela é obesa e tem problemas no coração... a minha segunda filha... tem 12 anos e sofreu queimadura... profunda e que quase atingiu o pulmão e está precisando usar uma roupa para ela poder melhorar. O meu terceiro filho... tem problemas dermatológicos. Os três estão estudando apenas com um lápis e um caderno, pois não tenho condições nem de comprar o material deles (Cohn, 2012, p. 104-105).

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é de 2005 e, a partir dele, o PBF passou a atuar localmente. O programa ganhou maior institucionalidade, já que a assistência social, agora no âmbito da seguridade social, constitui-se em um direito – embora o Bolsa Família não o seja –, gerido no nível central. Vários estudiosos clássicos dos Estados de bem-estar social apontam que sua sustentabilidade é garantida na forma pela qual a sociedade se apropria deles, reconhecendo seus direitos básicos de cidadania. Do ponto de vista da representação pública da agenda do governo, PBSM e PBF tornaram-se políticas concorrentes, e não integradas, muito embora o PBSM constitua um passo a mais no PBF, e este, por sua vez, um passo rumo à construção – sabe-se que lenta – da renda básica da cidadania.

A questão, para os próximos anos, é articular integração pelo consumo, pela produção e pela cidadania, promovendo consciência dos direitos sociais. O desafio para o PBF, apesar de seus grandes avanços, é que a natureza híbrida do programa – geração de oportunidades e garantia de renda mínima – demanda uma definição mais substantiva do seu conteúdo e da escolha a ser feita. Esta recai sobre a sociedade e o processo político do qual emergirá (ou não) essa (re)definição.

REFERÊNCIAS

COHN, A. **Cartas ao presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais**. Rio de Janeiro: Azougue, 2012.

APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO¹

Celia Lessa Kerstenetzky²

O Programa Bolsa Família (PBF), o maior programa de transferência de renda em seu gênero, acaba de completar dez anos de existência. É tempo de pensar sobre o seu futuro.

Ao se fazer especulações sobre o futuro próximo, duas visões distintas se apresentam. Sob uma perspectiva, ao transferir renda a pessoas pobres elegíveis e direcionar serviços sociais a elas, o programa tomará de assalto o núcleo dinâmico do Estado social brasileiro. Sob a outra, o programa encontrará seu lugar na arquitetura de bem-estar social universalista baseada em direitos. Na primeira abordagem, o programa absorveria as energias do Estado social, enquanto na segunda, seria absorvido por ele. Estas duas possibilidades extremas estão latentes no desenho do programa, que combina renda e serviços: o Bolsa Família transfere renda às famílias beneficiárias com filhos, e estabelece exigências de uso de serviços de educação e saúde para assegurar a elegibilidade dos participantes, em um contexto no qual a oferta e a qualidade destes serviços é seriamente deficiente. Esta situação sugere que, para realizar uma ou outra visão, os serviços existentes devem ser direcionados às famílias pobres ou ampliados para abranger pobres e não pobres. Outro ponto de disputa é a própria elegibilidade ao programa, que em um dos cenários continuaria a ser um critério necessário, mas não suficiente, para o acesso às transferências, enquanto, no outro, seria convertida em titularidade, isto é, condição necessária e suficiente para aceder ao benefício.

“A vocação não pauperista do programa requer sua universalização, com níveis adequados de benefícios, a todos os brasileiros que dele necessitem”

Apesar de até certo ponto caricatural, esta distinção parece uma boa hipótese para dar conta de divergências percebidas entre os agentes públicos diretamente envolvidos com o programa, no que se refere a questões como os critérios de elegibilidade, níveis de benefício, moralidade, eficiência e efetividade das condicionalidades, e outros detalhes relevantes.

Uma maneira de “decidir” qual o caminho a percorrer seria recordar a visão original. Mas qual era a visão original, o “espírito de 2003”, e que ações seriam necessárias para assegurar a fidelidade do programa a esta visão?

Retrocedendo-se às origens do Bolsa Escola, em 2001, e especialmente do Bolsa Família, em 2003, que passa a abranger famílias muito pobres sem filhos, observa-se uma rejeição ostensiva do pauperismo. Estes programas se basearam na premissa não pauperista de que a pobreza não resulta fundamentalmente de escolhas errôneas feitas por pessoas pobres, mas, sim, da ausência de oportunidades e proteção, diagnóstico que os situa na tradição do Estado de bem-estar social universalista, ou seja, a segunda visão descrita anteriormente. Ajustes recentes no Bolsa Família reforçam esta impressão: mais crianças foram admitidas, um critério de dois anos de renda permanente somado à reinserção automática foi incluído, o foco se deslocou do “alívio da pobreza” para a “eliminação da pobreza extrema” e, portanto, para a ênfase em efetividade. Como consequência, o orçamento do programa aumentou de 0,2% do produto interno bruto (PIB) em 2003 para mais de 0,5% em 2012.

1. Resumo do capítulo 29 de: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

2. Professora da Universidade Federal Fluminense (UFF) e diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede) da mesma instituição.

Mas o programa ainda deixa de fora muitas pessoas pobres, seja por conta do orçamento, ou de seu desenho. Entre os excluídos pelos critérios de elegibilidade estão as famílias sem filhos que vivem entre as linhas de pobreza e pobreza extrema, além de todas as pessoas evidentemente pobres cujos níveis de renda estão acima dos baixos limites estabelecidos no programa. Além disso, os modestos benefícios, especialmente o benefício básico concedido a famílias em extrema pobreza, não acompanharam a inflação, sofrendo um declínio em termos reais. Na realidade, apesar de o programa ter obtido sucesso na redução da desigualdade entre as famílias pobres e na atenuação da pobreza extrema (por causa dos limites extremamente baixos), ele não tem sido tão eficaz na diminuição da pobreza, mesmo sob o baixo piso oficial (Soares, 2012).

A vocação não pauperista do programa requer, portanto, sua universalização, com níveis adequados de benefícios, a todos os brasileiros que dele necessitem. Uma simulação indica que tal medida elevaria o orçamento para aproximadamente 1,5% do PIB (Monçores, 2012). Este número, apesar de diminuto, não é tão “invisível” quanto o *marketing* dos programas de transferência de renda desejaria: se se trata de reparar injustiças passadas na distribuição de oportunidades sociais que se cristalizaram na pobreza atual, uma rediscussão do contrato social parece, pois, inevitável.

A orientação não pauperista do Bolsa Família deve implicar ainda um segundo gesto: o reajuste dos atuais arranjos referentes a oportunidades sociais. Até o momento, são os beneficiários que arcam com o ônus, pois correm o risco de perder as transferências caso seus filhos não frequentem a escola e não compareçam às consultas médicas estipuladas. E, no entanto, as falhas estão na provisão de bons serviços – não na disposição dos beneficiários a utilizá-los. Apesar de ênfase recente na oferta de serviços aos beneficiários sugerir que há uma preocupação crescente com estes problemas, é previsível que haja um conflito entre o direcionamento de serviços sociais a pessoas pobres e a garantia legal de universalidade na oferta destes serviços a todos os brasileiros. A prevalecer o direcionamento exclusivo aos pobres, esta é uma perspectiva no mínimo inquietante, especialmente porque a maior garantia de qualidade dos serviços oferecidos aos pobres é que eles sejam compatíveis com os exigentes padrões de qualidade de potenciais usuários de classe média. Além disso, o foco em condições ou contrapartidas para as transferências de renda constitui uma distração dos objetivos reais da política (Kerstenetzky, 2013). Entre outras distorções, não há como relevar o efeito negativo das condicionalidades sobre as normas e percepções desenvolvidas por pessoas não pobres que financiam a política, como a noção de que não deve haver “almoço grátis”. Contudo, a transferência de renda para pessoas pobres não é um almoço grátis. Trata-se da restituição de uma dívida social, dívida histórica que os brasileiros decidiram não mais perpetuar – e por isso formularam um programa como o Bolsa Família, combinando renda e acesso a serviços. Sendo assim, explicitar as premissas não pauperistas do Bolsa Família – e agir inequivocamente de acordo com elas – é o que se espera dos agentes públicos por ele responsáveis como contribuição para o debate público sobre o futuro do programa.

REFERÊNCIAS

MONÇORES, E. (2012). **Os elegíveis não cobertos**: uma reflexão sobre o Programa Bolsa Família e a garantia dos direitos sociais. 2012. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/Estudos%20e%20Pesquisas/monografia_elisa_moncores.pdf>.

SOARES, S. **Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future**. Brasília: IPC-IG, 2012. (IPC-IG Working Paper, n. 89).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Barbara Pimentel (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauânara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Rodrigues Lima

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

O Programa Bolsa Família (PBF) beneficia 50 milhões de pessoas e está presente em todos os municípios brasileiros. Após uma década de sua existência, a sociedade brasileira é convidada a refletir sobre a trajetória de consolidação deste que é o maior programa de transferência de renda do mundo.

Os resultados alcançados pelo PBF no combate à pobreza, em suas diversas dimensões, são hoje evidentes. O acesso à renda, a redução da mortalidade infantil, o rendimento escolar, a melhoria da qualidade dos alimentos consumidos, o alcance da qualificação profissional, a ampliação das oportunidades de emprego, os efeitos macroeconômicos e de diminuição da desigualdade são algumas das dimensões que compõem o rico panorama analisado pelos 66 autores ao longo dos 29 capítulos deste volume.

Cidadania, inclusão social e autonomia das famílias pobres são indicativos de que o Brasil vive um momento de mudanças e de maior otimismo. Os trabalhos aqui reunidos, que trazem análises críticas e atentas, somam-se ao esforço efetivo e constante de aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família e de construção de novos caminhos e perspectivas para seus beneficiários.