

Os expoentes do eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria são o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ambos de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que também é o coordenador do Plano.

A renda proporcionada pelo Programa e pelo BPC, além de promover o alívio imediato da situação de pobreza, traz para as famílias a segurança de que terão, todo mês, os recursos mínimos necessários para sua subsistência, em especial no que diz respeito à segurança alimentar e nutricional.

Isso abre espaço que as famílias possam lidar com outras questões para além da subsistência, como a frequência e o desempenho dos filhos nos estudos, os cuidados com a saúde da família e o acesso à qualificação profissional, entre outros aspectos de uma vida melhor e mais digna.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família é o principal componente do Brasil sem Miséria no que diz respeito às ações de garantia de renda.

O Programa Bolsa Família

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias pobres (com renda mensal de até R\$ 154 por pessoa) registradas no Cadastro Único para Programas Sociais. Em agosto de 2015, o Programa atendia 13,8 milhões de famílias em todo o país. Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias do programa. O dinheiro é sacado por meio de um cartão magnético, cuja titularidade é preferencialmente da mulher.

A família assume alguns compromissos ao entrar no Bolsa Família: as crianças devem ser vacinadas e ter acompanhamento nutricional; as gestantes precisam fazer o pré-natal; e as crianças e os jovens devem frequentar a escola. Assim, se por um lado o dinheiro traz alívio imediato à situação de pobreza, por outro lado os compromissos, também chamados de condicionalidades, complementam os efeitos da renda para ajudar a romper o ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações. Isso significa que as crianças e os jovens passam a ter perspectivas melhores que as de seus pais. Mais informações sobre o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único para Programas Sociais nos sites www.wwp.org.br e www.mds.gov.br.

O Bolsa Família foi paradigmático para o desenho e a implementação do Plano Brasil sem Miséria por três razões principais:

1. Ele articula ações de diversas áreas, especialmente assistência social, saúde e educação, em razão do acompanhamento de condicionalidades previsto para as famílias do programa. Para citar apenas dois exemplos dessa articulação, destacamos as transferências do Bolsa Família a gestantes, uma iniciativa do Brasil sem Miséria que só foi possível graças à parceria com o Ministério da Saúde; e a priorização de escolas com maioria de alunos do Bolsa Família na expansão do Programa Mais Educação, resultado de uma parceria do Ministério da Educação com o MDS;

2. O programa tem caráter estruturante, funcionando numa perspectiva de gestão compartilhada entre os entes federados. Todos os estados e municípios do país participam de atividades do Bolsa Família, que vão do cadastramento e acompanhamento das famílias ao treinamento dos trabalhadores da assistência social;

3. Foram a expansão e o fortalecimento do Bolsa Família que proporcionaram o desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais, ferramenta que serve vários programas e se constitui no instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Brasil sem Miséria.

Desafios ao Bolsa Família

Até mesmo um programa de sucesso como o Bolsa Família precisou ser repensado para fazer frente às metas e aos prazos estabelecidos no Plano Brasil sem Miséria — especialmente a meta de superação da extrema pobreza em termos monetários em todo o país. Dois desafios estavam colocados ao Bolsa Família:

» Em primeiro lugar, era necessário reconhecer a existência de beneficiários do Bolsa Família que, mesmo recebendo as transferências monetárias do programa, permaneciam na miséria. Os valores recebidos do programa, somados à renda original das famílias, eram insuficientes para que elas ultrapassassem a linha de extrema pobreza estabelecida no Plano, que inicialmente era de R\$ 70 e, em junho de 2014, foi reajustada para R\$ 77;

» Em segundo lugar, era preciso fazer ajustes em termos da cobertura do programa, com o objetivo de reduzir os erros de exclusão (famílias que preenchem os requisitos de ingresso, mas ainda não participam do programa). A resposta a este desafio veio com a estratégia de busca ativa do Plano Brasil sem Miséria, descrita em outro documento desta mesma série.

Aperfeiçoamentos no Bolsa Família

A resposta ao primeiro desafio veio com um ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família, norteados pelo diagnóstico que mostrava que, na época do lançamento do Plano, aproximadamente 40% da população miserável tinha até 14 anos de idade¹ — ou seja, a incidência de extrema pobreza era bem maior entre crianças e adolescentes.

1 Esse diagnóstico foi feito com base em dados preliminares do Censo 2010.

Aperfeiçoamentos do Brasil sem Miséria ao Bolsa Família, com foco nas crianças

Ano	Medida	Descrição
2011	Reajuste dos valores dos benefícios	Os benefícios relativos à existência de crianças e adolescentes de até 15 anos na família tiveram aumento de 45,5% Os benefícios relativos à existência de jovens de 16 e 17 anos na família tiveram aumento de 15,2%
2011	Aumento da quantidade de benefícios por família	O número de benefícios destinados a crianças e adolescentes que cada família pode receber aumentou de três para cinco
2011	Início do pagamento de benefícios para famílias com gestantes ou com bebês em fase de amamentação	O benefício à gestante começou a ser pago por 9 meses a partir da notificação (feita pelo Ministério da Saúde) de que há beneficiária grávida na família O benefício nutriz começou a ser pago por 6 meses a partir da notificação do nascimento do bebê (feita pela família à assistência social do município)
2012	Brasil Carinhoso I	Início do pagamento do benefício de superação da extrema pobreza a famílias com crianças de até 6 anos*
2012	Brasil Carinhoso II	Início do pagamento do benefício de superação da extrema pobreza a famílias com filhos de até 15 anos*
2013	Fechamento do hiato de extrema pobreza para todos	Início do pagamento do benefício de superação da extrema pobreza às demais famílias que ainda não haviam superado a miséria, independentemente da composição familiar*
2014	Reajuste da linha	A linha de extrema pobreza aumentou de R\$ 70 para R\$ 77 reais mensais por pessoa

*Detalhes sobre esse benefício no texto abaixo.

Todos os aperfeiçoamentos listados no quadro acima requereram uma série de adaptações por parte do MDS e dos seus parceiros no Bolsa Família. Dois desses ajustes foram mais complexos.

O primeiro foi relativo ao início do pagamento do benefício variável à gestante, pois não se tratava simplesmente de as mulheres grávidas declararem sua condição à rede de assistência social de seus municípios. Era preciso que as gestantes fossem atendidas pelos serviços de saúde, para que daí a informação sobre a gravidez chegasse ao Ministério da Saúde e, em seguida, ao MDS. Isso porque a área da saúde é a que tem competência para identificar e registrar a gravidez e, bem mais importante do que isso, realizar o acompanhamento pré-natal (que faz parte das condicionalidades do Bolsa Família), de modo a proporcionar mais saúde e segurança à mãe e ao bebê. Isso requereu uma intensa articulação não só entre o MDS e o Ministério da Saúde, mas também com toda a rede do Sistema Único de Saúde nos estados e nos mais de 5,5 mil municípios brasileiros. Não foi um trabalho simples, fácil e nem rápido, mas vem sendo importante porque já levou a um aumento da realização de pré-natal entre as beneficiárias do Bolsa Família.

Outro grande desafio foi a implementação do Brasil Carinhoso, porque o fechamento do hiato de extrema pobreza mudou completamente a lógica de cálculo de benefícios do Bolsa Família. Antes, o programa pagava apenas benefícios de valores fixos (R\$ 35 por criança, R\$ 42 por adolescente, R\$ 77 para famílias em extrema pobreza). A partir do Brasil Carinhoso, passou a trabalhar com benefícios calculados caso a caso, de acordo com a renda de cada família. Isso requereu grandes mudanças por parte do MDS e da Caixa Econômica Federal (banco estatal que gera a folha e efetua os pagamentos aos participantes do Bolsa Família).

A mais importante das mudanças apontadas no quadro acima veio com a Ação Brasil Carinhoso, que levou o Bolsa Família a, de certa forma, se reinventar. Após anos trabalhando com benefícios de valores fixos, o programa lançou o benefício de superação da extrema pobreza, cujo valor varia a cada família. Isso modificou a lógica de cálculo dos benefícios do Bolsa Família.

O novo benefício fecha o hiato de extrema pobreza, que é a diferença entre a renda mensal por pessoa da família (considerando a renda própria mais a renda dos benefícios tradicionais do Bolsa Família) e a linha de extrema pobreza do Plano Brasil sem Miséria e do Bolsa Família (que atualmente é de R\$ 77 per capita mensais).

Isso significa que cada família recebe a quantia necessária para cobrir essa diferença, de modo a permitir que todos os seus membros superem o patamar da extrema pobreza. Assim, foi possível amplificar os efeitos do Bolsa Família ao menor custo possível — se fosse mantida a lógica anterior, de pagar benefícios de valores fixos, seria muito mais caro tirar todos da extrema pobreza.

O novo benefício, um dos pilares da Ação Brasil Carinhoso, começou a ser pago às famílias com crianças de até 6 anos em maio de 2012. Deu tão certo que posteriormente, em novembro de 2012, ele foi estendido às famílias com crianças de até 15 anos. E, em 2013, a todas as famílias que ainda viviam na extrema pobreza, independentemente de sua composição.

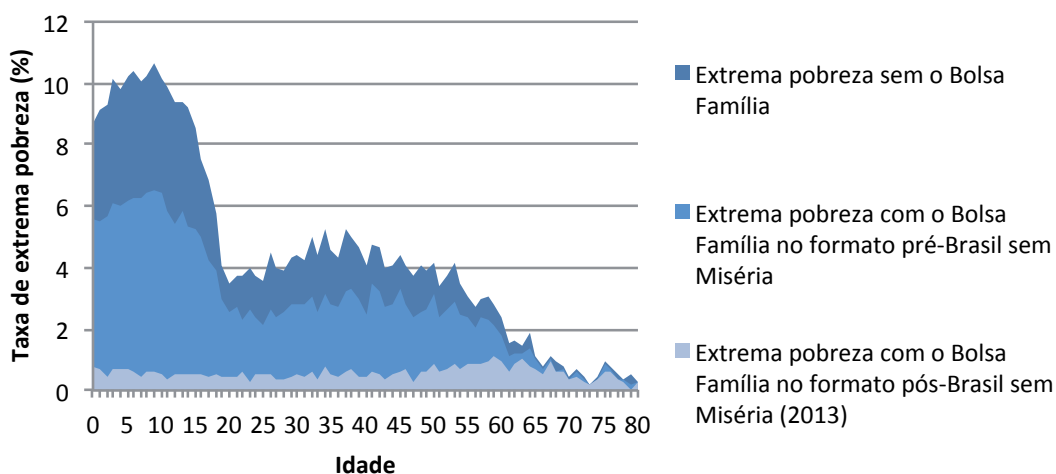
A Ação Brasil Carinhoso

A primeira infância (aqui entendida como o período que vai de zero a 6 anos de idade) é uma fase crucial do desenvolvimento físico, intelectual e emocional, que influencia o resto da vida, provendo os alicerces para todas as etapas posteriores. Estudos recentes têm ressaltado a importância de investimentos em políticas públicas que visem à atenção integral à criança nos primeiros anos de sua vida, garantindo não só que tenha os cuidados nutricionais necessários, mas que cresça em um ambiente tranquilo, saudável e seguro.

Tendo isso em vista, a Ação Brasil Carinhoso foi concebida numa perspectiva de atenção integral que envolve aspectos do desenvolvimento infantil ligados à renda, educação e saúde. Por seu caráter intersectorial, o Brasil Carinhoso envolveu, além do MDS, também o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, com papel de destaque aos municípios e aos estados na sua implementação. Este texto trata da vertente de renda dessa iniciativa. O texto sobre acesso a serviços, desta mesma série, fala sobre educação e saúde na Ação Brasil Carinhoso.

Um dos resultados do ciclo de aperfeiçoamentos do Bolsa Família aqui descrito foi a redução do abismo que separava crianças e adolescentes das demais faixas etárias quanto à taxa de incidência de extrema pobreza, como mostra a simulação abaixo. Elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD - IBGE), o gráfico simula a taxa de extrema pobreza por faixa etária (sem o Bolsa Família; com o Bolsa Família em seu formato anterior ao Brasil sem Miséria; e com o Bolsa Família após os aperfeiçoamentos do Brasil sem Miséria).

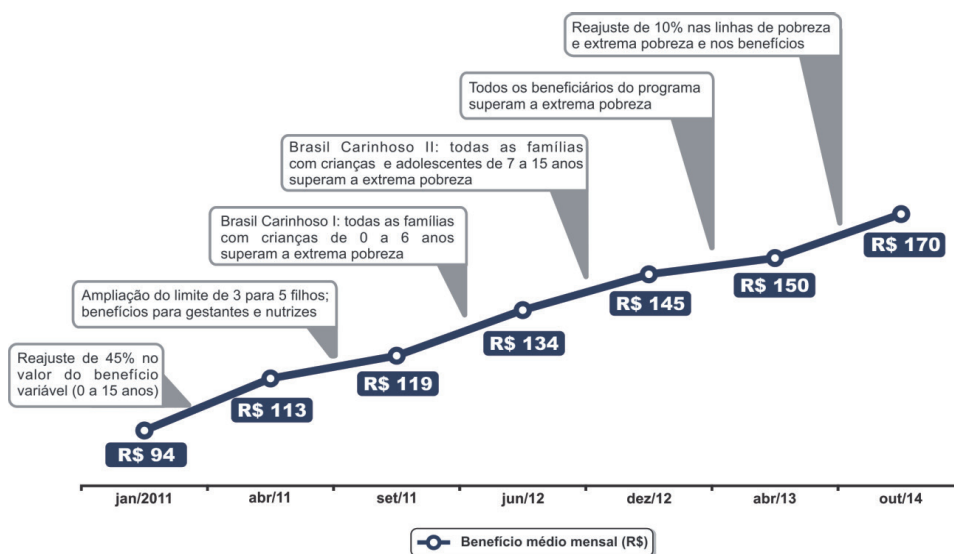
SIMULAÇÃO DO POTENCIAL DE REDUÇÃO DA TAXA DE POBREZA EXTREMA POR IDADE NO NOVO DESENHO DE BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA



Fonte: DISOC/Ipea, a partir da PNAD/IBGE de 2011.

Para viabilizar o ciclo de aperfeiçoamentos, houve forte aumento no orçamento de benefícios do Bolsa Família, que saltou de R\$ 18,0 bilhões em 2010² para R\$ 26,3 bilhões em 2014, mantendo o tamanho relativo do Programa próximo de 0,5% do PIB. O benefício médio por família, no mesmo período, passou de R\$ 94 para R\$ 170³ – alcançando R\$ 242 na média para as famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza.

CICLO DE APERFEIÇOAMENTOS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2011-2014) (VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS APÓS CADA MEDIDA)



Fonte: MDS (Cadastro Único e folhas de pagamento do Bolsa Família).

2 Valor atualizado para outubro de 2014.

3 De acordo com a folha de pagamentos do programa em outubro de 2014.

As medidas de aperfeiçoamento do Bolsa Família tomadas no âmbito do Brasil sem Miséria permitiram retirar 22 milhões de pessoas da extrema pobreza desde o início do Plano. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo de beneficiários do Bolsa Família.

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) garante o pagamento mensal de um salário mínimo ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa de qualquer idade com deficiência de natureza física, mental, intelectual ou sensorial.

Para receber o BPC, a renda familiar por pessoa antes do benefício deve ser inferior a um quarto do salário mínimo vigente. O benefício é pessoal, intransferível e não vitalício, e não é necessário ter contribuído para a Previdência Social para recebê-lo.

O MDS é responsável pela gestão do BPC. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) faz a operacionalização do benefício, ou seja, recebe solicitações de benefício, faz concessões, pagamentos e reavaliações.

A quantidade de beneficiários do BPC teve aumento expressivo desde o início do Brasil sem Miséria. Em 2010, antes do lançamento do Plano, eram 3,4 milhões de pessoas, que receberam R\$ 20,4 bilhões naquele ano. Em agosto de 2014 havia mais de 4,0 milhões de beneficiários do BPC, dos quais 1.856.874 eram idosos e 2.212.614 pessoas com deficiência. O orçamento de 2014 chegou a R\$ 34,7 bilhões.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Como dito acima, o eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria retirou 22 milhões de brasileiros da extrema pobreza, o que representou o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Vários estados complementaram as transferências do Bolsa Família para beneficiários em seu território, conforme mostrado no texto desta série que trata da articulação federativa no Brasil sem Miséria.

O legado dos aprimoramentos do Brasil sem Miséria no Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada é um sistema de proteção social capaz de resgatar qualquer cidadão brasileiro que caia na extrema pobreza, por meio do trabalho da rede socioassistencial, da inserção das pessoas no Cadastro Único e do uso das informações do Cadastro para a inclusão no Bolsa Família e em uma série de outros programas que, de modo articulado, ajudam as pessoas e as famílias a superarem a miséria e a pobreza.

O grande desafio é reduzir ainda mais os erros de inclusão e exclusão, para que o sistema funcione com a maior eficiência possível e atenda todos que precisam dele. É preciso encontrar as famílias que ainda não foram alcançadas pela busca ativa e melhorar ainda mais a vida das que já foram.

Mas o impacto do ciclo de aperfeiçoamentos descritos neste texto não se limita ao reforço financeiro. Vários estudos mostram que as transferências de renda potencializam resultados nas áreas de saúde, educação, assistência social e trabalho, entre outras. São mais crianças e adolescentes indo para a escola, com melhores condições para se dedicar aos estudos; pessoas mais saudáveis, correndo menos riscos de sucumbir a doenças perpetuadoras da pobreza; menor incidência de trabalho infantil; e mais possibilidade para que jovens e adultos participem de cursos de qualificação profissional.

Este texto é baseado no seguinte artigo:

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.