

ESTUDO TÉCNICO

N.º 03/2012

Bolsa Família e seus impactos nas
condições de vida da população brasileira:
principais resultados da pesquisa
Avaliação de Impacto do Bolsa Família II

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA 323

CEP 70054-960 BRASÍLIA DF TEL. 61 3433 1501

Estudo Técnico

No. 03/2012

Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira:
principais resultados da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família II

Equipe técnica

Paulo Jannuzzi

Renata Bichir

Rovane Ritzi

Revisão

Joana Akiyo Nemoto

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Bolsa Família; condições de Vida; avaliação de impacto.*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

Apresentação

Este Estudo Técnico descreve sucintamente os avanços das condições de vida da população brasileira ao longo da década passada, especialmente nas regiões mais pobres do país. Nesse sentido, vale-se, em particular, dos principais achados da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª rodada, realizada no segundo semestre de 2009, com resultados preliminares divulgados em agosto de 2010 e sumário executivo disponibilizado em maio deste ano. Trata-se de versão ligeiramente modificada de outra encaminhada para publicação na revista do Conselho Federal de Economia em julho corrente.

1. Contextualização

Os aportes crescentes de recursos públicos em políticas sociais têm gerado impactos importantes nas condições de vida da população brasileira nas últimas duas décadas e, particularmente, nos últimos 10 anos. De um patamar de gasto em políticas sociais de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), nos anos 1980, o país passou a investir mais recentemente, somados os recursos do governo federal, dos estados e dos municípios, um montante de quase 25% do PIB na área social, como consequência da implementação das ações e direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e a priorização da agenda de combate à pobreza, à desigualdade e às iniquidades que historicamente afetaram diversos segmentos populacionais. Entre 1995 e 2009, o gasto federal social per capita teria duplicado, em valores reais, passando de cerca de R\$ 1.400,00 para R\$ 2.800 por habitante (CASTRO, 2011). Nesse período tem-se observado, particularmente na esfera federal, mas também com repercussão ou indução em estados e municípios, um movimento sistemático de ampliação do escopo e da escala dos programas e ações em educação, saúde, trabalho, habitação, previdência social e desenvolvimento social (CASTRO, 2012).

Os efeitos desse volume de recursos na estruturação e fortalecimento de programas sociais tem se revelado por diversas evidências, como mostram dados do Censo Demográfico 2010 e de outras pesquisas, indicando a forte queda da pobreza, da mortalidade infantil, da desigualdade e o aumento da formalização do emprego, da

renda, do nível educacional e consumo de alimentos e bens duráveis no país. Observadas em todas as regiões e segmentos populacionais, essas tendências têm sido particularmente intensas nas áreas e estratos mais pobres. De fato, a comparação de resultados dos Censos Demográficos 2000 e 2010 revela que a extrema pobreza caiu 40 % na zona rural e 37% no Nordeste. A mortalidade infantil diminuiu mais de 55% no Nordeste e 49% entre famílias em extrema pobreza (MARTIGNONI, 2012).

Se é fato que a melhoria das condições de vida nos últimos 10 anos deve-se aos efeitos sinérgicos do conjunto dessas políticas sociais, não há como negar que a intensidade da queda da pobreza e os avanços sociais nas áreas mais pobres se processou, em boa medida, pela expansão e cobertura focalizada do Programa Bolsa Família. É o que se evidencia na seção seguinte.

2. Bolsa Família: expansão e impactos

O Programa Bolsa Família foi instituído em 2003 com o propósito de integrar, em um único programa, as ações de transferência de renda então existentes no governo federal - Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás -. O programa prevê a concessão de algumas modalidades de benefícios monetários a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, em função do nível de renda, do número de crianças e adolescentes na família. A partir de julho deste ano, com os ajustes e inovações trazidos no Plano Brasil Sem Miséria e Brasil Carinhoso, o valor médio do benefício passou a ser de 134 reais.

É importante registrar que o programa prevê o cumprimento de contrapartidas – condicionalidades - das famílias, como a frequência escolar das crianças e adolescentes e cuidados básicos de saúde da criança e gestante. A cada dois anos os beneficiários precisam atualizar seus dados - inclusive de rendimentos- no Cadastro Único de Programas Sociais, quando a condição de beneficiário é reavaliada. Complementarmente, há ações específicas de acompanhamento socioassistencial de famílias com crianças e adolescentes em situação de descumprimento das condicionalidades expostas a outras situações de vulnerabilidade, além de iniciativas de oferta de cursos de qualificação profissional e inclusão produtiva nos estados e municípios. Ao longo do tempo e particularmente no contexto do Plano Brasil Sem

Miséria, o programa vem se adquirindo características mistas entre o *Plano de Atención a la Emergência Social* (PANES) uruguaio (desenhado especialmente como programa de proteção social) e o Chile Solidário (com foco nas atividades de qualificação e inclusão produtiva), procurando garantir uma renda mínima que permita às famílias viver com menos privações e proporcionar oportunidades para sua superação da condição de pobreza (SOARES, 2009).

Da sua criação até 2010, o Programa Bolsa Família expandiu-se de 3,6 milhões de famílias beneficiárias para 12,5 milhões de famílias. Dados mais atualizados do programa revelam que, em maio de 2012, o programa já atingia 13,4 famílias beneficiárias, resultado do esforço de “busca ativa” de segmentos populacionais vulneráveis ainda não contemplados no Bolsa, ação prevista no Plano Brasil Sem Miséria, lançado em junho de 2011. Tal expansão, em curto espaço de tempo, não teria sido possível sem o envolvimento das prefeituras na gestão do programa, na contratação de pessoal para cadastramento de potenciais beneficiários, entrega de cartões e acompanhamento das condicionalidades. De fato, o Censo Anual do Sistema Único da Assistência Social – Censo SUAS – mostra que o número de técnicos municipais envolvidos na operação do Bolsa Família e dos programas socioassistenciais (Serviço de Proteção Integral à Família, atividades socioeducativas, etc.) nos equipamentos públicos básicos do SUAS mais do que dobrou entre 2007 e 2011, quando já atingia quase 60 mil trabalhadores (MDS, 2011).

Ao longo desse período o programa vem produzindo impactos significativos nas condições de vida de seus beneficiários. O primeiro efeito mais evidente do programa, conjugado com outros fatores e políticas, tem sido sua contribuição na diminuição da pobreza no país. Entre 2000 e 2010, o número de pessoas com renda domiciliar per capita até 140 reais passou de 48 milhões para 31 milhões. O contingente de pessoas em extrema pobreza- com renda até 70 reais per capita- caiu de 25 milhões para 16,2 milhões, com diminuição particularmente intensa do semiárido nordestino. Não fosse o bom grau de focalização do programa junto aos mais vulneráveis, certamente não se obteria tais resultados.

Além da sua contribuição na redução dos níveis de pobreza no país, o Bolsa Família tem produzido impactos específicos nas condições educacionais e saúde de seus beneficiários. É o que revela estudo recentemente divulgado pelo Ministério de

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Avaliação de Impacto do Bolsa Família – segunda rodada (AIBF II)¹. Trata-se de uma pesquisa desenhada para captar os impactos específicos do programa em várias dimensões socioeconômicas, isolando-os dos efeitos dos demais programas sociais existentes. A amostra da pesquisa abrangeu 269 municípios em todo o país, coletando informações de mais de 11 mil famílias inscritas ou não no Cadastro Único, beneficiárias ou não do Programa Bolsa Família, já entrevistadas na primeira rodada da pesquisa, realizada em 2005.

No que diz respeito à educação, a pesquisa revela que crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de seis pontos percentuais maior do que crianças de mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias. No Nordeste, o programa teria proporcionado um aumento significativo na frequência escolar das crianças beneficiárias, o que pode também ter contribuído para alguma redução do trabalho infantil, impacto captado marginalmente na pesquisa. A AIBF II também mostra que o programa gerou impactos efetivos na melhoria das condições de saúde de crianças beneficiárias, reduzindo a desnutrição aguda e garantindo cumprimento mais regular do esquema vacinal. Mulheres grávidas beneficiárias do programa também se mostraram mais presentes no acompanhamento pré-natal.

Corroborando os resultados de vários outros estudos compilados pelo IPEA (BATISTA, SOARES, 2012) sobre a relação entre Bolsa Família e oferta de trabalho, a pesquisa demonstra que o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho. Chefes de famílias beneficiárias, de 30 a 55 anos de idade, apresentam nível de atividade, ocupação e jornada muito próximos aos de chefes de nível socioeconômico equivalente. Estudo técnico realizado no MDS com dados do Censo Demográfico 2010 sobre a participação masculina no mercado de trabalho, de beneficiários ou não do programa, apontam no mesmo sentido (SOUSA, 2012).

Com relação à participação feminina, a pesquisa revela que as mulheres beneficiárias apresentam menor taxa de ocupação que as não beneficiárias, embora estejam sujeitas a risco maior de desemprego e levem mais tempo para conseguir trabalho. A pesquisa apontou evidências também que, à época de sua realização, no segundo semestre de 2009, mulheres beneficiárias tenderiam a ajustar sua carga

¹ SAGI, 2012.

semanal de trabalho às custas da formalização do vínculo, por opção de buscar trabalho com jornada menor ou desconhecimento da compatibilidade entre ter carteira assinada e ser beneficiária do Bolsa Família. Como os demais achados do estudo, essas evidências precisam continuar a ser investigadas, sobretudo considerando a continuidade do dinamismo do emprego e de sua formalização em todo o país e segmentos populacionais.

De qualquer forma, tais resultados refutam a hipótese de que a falta de mão-de-obra no Nordeste ou outras regiões do Brasil decorreria de um suposto efeito “preguiça” do programa, que retiraria trabalhadores da força de trabalho no país. Ao contrário, como mostraram estudos de vários pesquisadores, o Programa Bolsa Família tem contribuído para manter o dinamismo econômico no país, pelos seus efeitos multiplicadores no consumo de alimentos e bens duráveis que as transferências de renda têm criado junto a segmentos antes excluídos do mercado consumidor nacional. A suposta falta de mão de obra decorreria, pois, do contexto de quase pleno emprego em que se encontra a economia brasileira, movida pelo volume de investimentos públicos e privados e pela sustentação do consumo - de beneficiários e não beneficiários - nos últimos anos.

A pesquisa também revela que as mulheres beneficiárias – que em sua larga maioria são as titulares do cartão do Bolsa Família – vêm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, remédios e vestuário, comparativamente a mulheres não beneficiárias. Mulheres beneficiárias também têm ampliado sua autonomia na decisão de participar do mercado de trabalho e sobre uso de métodos contraceptivos, tendências que certamente contribuíram para a expressiva diminuição da fecundidade no país entre 2000 e 2010, inclusive entre mulheres de baixa renda. De fato, entre aquelas com renda domiciliar *per capita* até 70 reais, a fecundidade caiu de 5,1 filhos para 3,6 no período (PATRÍCIO, 2012a).

A maior autonomia no uso de contraceptivos e a queda tão expressiva da fecundidade entre mulheres de baixa renda mostram que o programa não tem efeito pro-natalista, assim como não o tiveram iniciativas progressistas da envergadura da ampliação da licença maternidade nos anos 2000 (PATRÍCIO, 2012b). Se nem mesmo países europeus com políticas deliberadamente pro-natalistas, com estímulos econômicos e fiscais bem mais significativos para as famílias, conseguiram reverter a

tendência de declínio da fecundidade, não é factível esperar efeito diferente das mudanças introduzidas nos últimos meses, como a extensão do benefício variável do Bolsa Família de três para cinco filhos e a complementação de renda do Brasil Carinhoso, voltado às famílias com crianças de 0 a 6 anos. Na realidade, a expansão da oferta de creches públicas e conveniadas previstas na ação pode potencializar a queda da fecundidade entre mulheres beneficiárias, por viabilizar a retomada de projetos de volta à escola e reingresso antecipado ao mercado de trabalho, aspirações manifestadas pelas mulheres em outra pesquisa em execução pelo Ministério.

Esses resultados contribuem, certamente, para trazer novas evidências para o debate acalorado e muitas vezes, pouco informado, sobre méritos, vieses, efeitos positivos e externalidade do Programa Bolsa Família, nos meios de comunicação e academia (BICHIR, 2010). O fato é que o Programa tem produzido impactos significativos no bem estar de seus beneficiários, e, por extensão, pelo seu tamanho e características, sobre a população brasileira em geral. Como todo programa público operado a seis mãos – união, estados e municípios - há certamente aprimoramentos a fazer, inovações a testar e implementar. É por isso que é importante continuar investigando sua operação, seus efeitos e suas dificuldades, como o MDS faz com o Bolsa Família e seus outros programas e ações, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

3. À guisa de conclusão: a prática de realização e publicização de pesquisas de avaliação

A pesquisa AIBF, realizada em 2005, replicada em 2009 e prevista em 2013, constitui-se em uma das mais de 130 pesquisas de avaliação e estudos avaliativos que a SAGI tem realizado deste 2004. Estas pesquisas tem a finalidade de subsidiar o Ministério e suas Secretarias Nacionais na elaboração de diagnósticos para desenho de programas, análise da implementação de ações e serviços e à mensuração de resultados e impactos das políticas de desenvolvimento social e combate à fome junto à população brasileira.

Esses estudos e pesquisas de avaliação são realizados, em alguns casos, pela equipe técnica da própria SAGI, porém, em sua maioria, por meio de contratações de

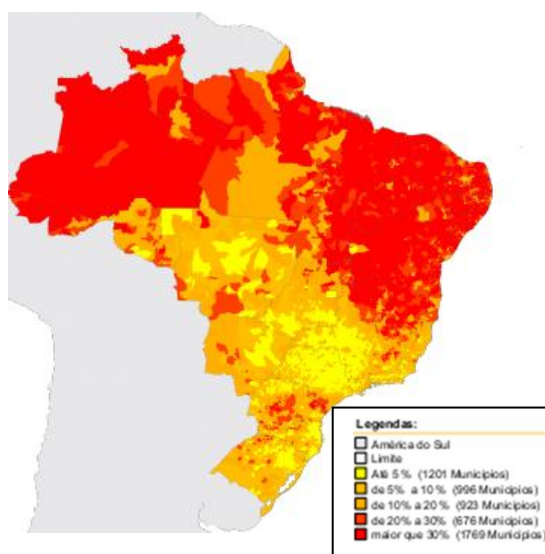
instituições de pesquisas externas e independentes, selecionadas por processos licitatórios, por editais junto ao CNPq e por julgamento de mérito técnico junto a organismos internacionais. Os resultados dessas pesquisas têm sido divulgados na forma de artigos e fichas técnicas encartadas na publicação Cadernos de Estudos (n.5 e n.13, em particular), em livros e, progressivamente, em estudos técnicos e sumários executivos, todos disponibilizados há mais de oito anos na *Internet* (www.mds.gov.br/sagi). Além de publicações em papel, a larga maioria desses materiais está em suporte digital, disponível no Acervo Virtual de Políticas e Programas de Desenvolvimento Social da SAGI no mesmo *site*. Adicionalmente, o MDS disponibiliza ainda as bases de dados de pesquisas quantitativas, para que pesquisadores possam realizar estudos complementares e produzir conhecimento adicional para aprimoramento das ações do Ministério.

O Brasil vem mudando para melhor pela escolha da sociedade brasileira e pela determinação política do governo de priorizar investimentos em programas sociais. No conjunto das políticas sociais estruturadas na última década, o Bolsa Família tem apresentado impactos positivos na redução da pobreza e desigualdade e na melhoria das condições educacionais e de saúde dos filhos das famílias beneficiárias. Mas certamente há aprimoramentos a fazer no programa e em outras ações do Plano Brasil Sem Miséria. É por essa razão que o MDS continua investindo na realização de pesquisas de avaliação e tornando-as públicas. E é por isso que o Bolsa Família seguirá ocupando lugar de destaque no Sistema de Proteção Social que o Brasil está finalmente logrando construir, em busca de padrões de bem-estar compatíveis com a sua posição de sexta maior economia mundial, em busca, enfim, do país que queremos. Um país rico, um país sem pobreza.

Figura 1

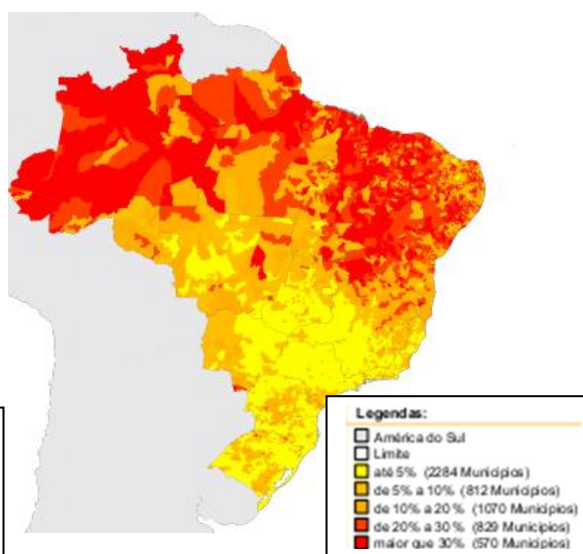
Mapas e Gráficos ilustrativos da melhoria das condições de vida no Brasil

Proporção de domicílios em extrema pobreza nos municípios brasileiros – Brasil 2000



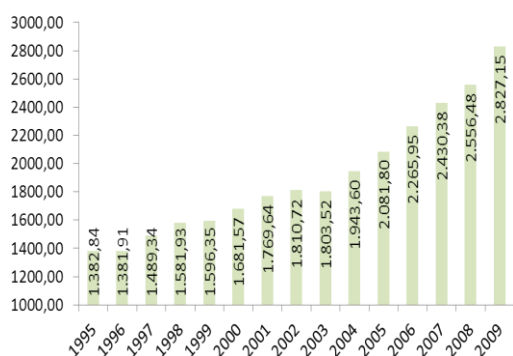
Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000

Proporção de domicílios em extrema pobreza nos municípios brasileiros – Brasil 2010



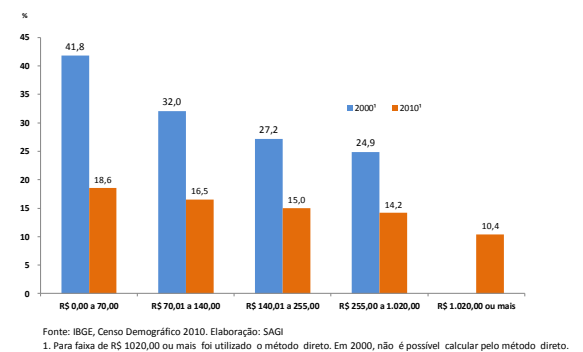
Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010

Evolução do Gasto Social per capita em valores reais de setembro de 2010 – Brasil 1995-2009



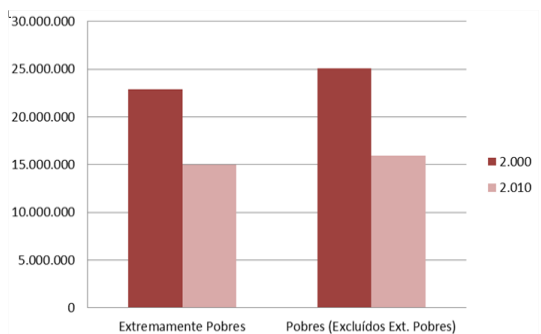
Fonte: IPEADATA. Censo Demográfico 2000

Taxa de Mortalidade Infantil por faixa de renda domiciliar per capita – Brasil 2000 e 2010



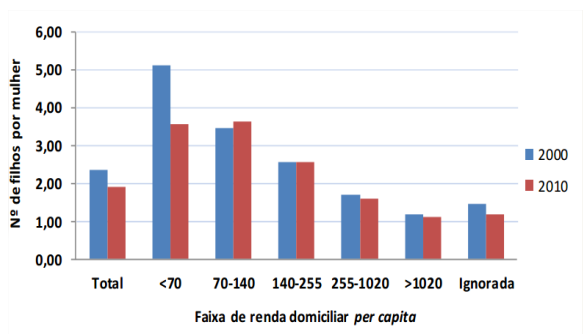
Fonte: IBGE. Censos Demográficos 2000 e 2010

Evolução da População Pobre e Extremamente Pobre - Brasil 2000 e 2010



Fonte: IBGE. Censos Demográficos 2000 e 2010

Taxa de Fecundidade por faixa de renda domiciliar per capita – Brasil 2000 e 2010



Fonte: IBGE. Censos Demográficos 2000 e 2010

Bibliografia

- BATISTA, L.F.; SOARES,S. O Que se Sabe Sobre os Efeitos das Transferências de Renda Sobre a Oferta de Trabalho. Texto para Discussão IPEA, Brasília, n.1738, 2012.
- BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, v.87, p.114-129,2010.
- CASTRO, J.A; Ribeiro, J.A.C; Chaves, J.V; Duarte, B.C. 15 Anos de Gasto Social Federal: notas sobre o Período de 1995 a 2009. Comunicados IPEA. Brasília, nº 98, 2011.
- CASTRO, J.A. Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. Brasília, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, nº 1, p.66-95, jan-jul 2011.
- MARTIGNONI, E.M. Mortalidade infantil por regiões e faixas de renda domiciliar per capita nos Censos Demográficos 2000 e 2010. Estudo Técnico SAGI, Brasília, n.5, 2012.
- MDS. Censo SUAS 2011. Brasília, 2011 (prelo).
- PATRÍCIO, L.O. Fecundidade por regiões e faixas de renda domiciliar per capita nos Censos Demográficos 2000 e 2010. Estudo Técnico SAGI, Brasília, n.6, 2012a.
- PATRÍCIO, L.O. Considerações sobre a ação Brasil Carinhoso sobre a fecundidade. Estudo Técnico SAGI, Brasília, n.7, 2012b.
- SAGI. Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª. Rodada. Brasília, MDS, 2012.
- SOARES, S.; SATYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Texto para Discussão IPEA, Brasília, n.1424, 2009.
- SOUSA, M.F. Diferenciais de inserção no mercado de trabalho entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família no Censo Demográfico 2010. Estudo Técnico SAGI, Brasília, n.4, 2012.