







## **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



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 Interino**

Marcelo Cardona Rocha

### **Secretária Nacional de Assistência Social**

Denise Ratmann Arruda Colín

### **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 Shiguera Emura

PROGRAMA

BOLSA

FAMÍLIA

uma década

de inclusão

e cidadania

Organizadores  
Tereza Campello  
Marcelo Côrtes Neri



**ipea**  
Brasília, 2013

## **FICHA TÉCNICA**

### **Organizadores**

Tereza Campello  
Marcelo Côrtes Neri

### **Coordenação Técnica**

Letícia Bartholo  
Luís Henrique Paiva  
Marina Carvalho De Lorenzo  
Natália Massaco Koga  
Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza  
Rafael Guerreiro Osorio

### **Apoio Técnico**

Bruno Câmara Pinto  
Claudia Regina Baddini Currello  
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 /  
organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. –  
Brasília : Ipea, 2013.  
494 p. : gráfs., mapas, tabs.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-186-1

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

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	11
<b>SEÇÃO 1</b>	
<b>BOLSA FAMÍLIA – DEZ ANOS DE CONTRIBUIÇÃO PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 1</b>	
UMA DÉCADA DERRUBANDO MITOS E SUPERANDO EXPECTATIVAS .....	15
Tereza Campello	
<b>CAPÍTULO 2</b>	
DO BOLSA FAMÍLIA AO BRASIL SEM MISÉRIA: UM RESUMO DO PERCURSO BRASILEIRO RECENTE NA BUSCA DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA .....	25
Luis Henrique Paiva Tiago Falcão Letícia Bartholo	
<b>CAPÍTULO 3</b>	
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 .....	47
Denise Ratmann Arruda Colin Juliana Maria Fernandes Pereira Valéria Maria de Massarani Gonelli	
<b>CAPÍTULO 4</b>	
POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A EXPANSÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL PELA VIA CONTRIBUTIVA CLÁSSICA: NOTAS SOBRE A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO OCUPADA .....	65
Leonardo José Rolim Guimarães Rogério Nagamine Costanzi Graziela Ansiliero	
<b>CAPÍTULO 5</b>	
O PAPEL DO SETOR SAÚDE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO, RESULTADOS E DESAFIOS PARA O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.....	93
Helvécio Miranda Magalhães Júnior Patrícia Constante Jaime Ana Maria Cavalcante de Lima	
<b>CAPÍTULO 6</b>	
DEZ ANOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL .....	109
Clélia Brandão Alvarenga Craveiro Daniel de Aquino Ximenes	

<b>CAPÍTULO 7</b>	
SISTEMAS DE PAGAMENTO SUBNACIONAIS BASEADOS NO BOLSA FAMÍLIA.....	125
Marcelo Côrtes Neri	
<b>SEÇÃO 2</b>	
<b>PERFIL DAS FAMÍLIAS, RESULTADOS E IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>137</b>
<b>CAPÍTULO 8</b>	
O PERFIL DA POBREZA NO BRASIL E SUAS MUDANÇAS ENTRE 2003 E 2011 .....	139
Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza	
Rafael Guerreiro Osorio	
<b>CAPÍTULO 9</b>	
PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O QUE O CADASTRO ÚNICO REVELA? .....	157
Camila Fracaro Camargo	
Claudia Regina Baddini Currallero	
Elaine Cristina Licio	
Joana Mostafa	
<b>CAPÍTULO 10</b>	
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.....	179
Paulo de Martino Jannuzzi	
Alexandro Rodrigues Pinto	
<b>CAPÍTULO 11</b>	
EFEITOS MACROECONÔMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS .....	193
Marcelo Côrtes Neri	
Fabio Monteiro Vaz	
Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza	
<b>CAPÍTULO 12</b>	
TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E DESIGUALDADE NO BRASIL (1995-2011).....	207
Rodolfo Hoffmann	
<b>CAPÍTULO 13</b>	
OS PROGRAMAS SOCIAIS E A RECENTE QUEDA DA DESIGUALDADE REGIONAL DE RENDA NO BRASIL .....	217
Raul da Mota Silveira Neto	
Carlos Roberto Azzoni	
<b>CAPÍTULO 14</b>	
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS TAXAS DE FECUNDIDADE NO BRASIL.....	233
José Eustáquio Diniz Alves	
Suzana Cavenaghi	

## **CAPÍTULO 15**

EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A MORTALIDADE EM CRIANÇAS:  
UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS..... 247

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..... 263

Leonor Maria Pacheco Santos  
Frederico Guanais  
Denise Lopes Porto  
Otaliba Libânio de Morais 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 ..... 273

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 ..... 285

Luís Felipe Batista de Oliveira  
Sergei S. D. Soares

## **CAPÍTULO 19**

CONDICIONALIDADES, DESEMPENHO E PERCURSO ESCOLAR  
DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA..... 297

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..... 305

Fernando Gaiger Silveira  
Bernardo Campolina  
Ross van Horn

<b>CAPÍTULO 21</b>	
BOLSA FAMÍLIA, ESCOLHA OCUPACIONAL E INFORMALIDADE NO BRASIL.....	327
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa	
Carlos Henrique Leite Corseuil	
<b>CAPÍTULO 22</b>	
“EFEITO PREGUIÇA” EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA? .....	341
Luís Felipe Batista de Oliveira	
Sergei S. D. Soares	
<b>CAPÍTULO 23</b>	
LIBERDADE, DINHEIRO E AUTONOMIA: O CASO DO PROGRAMA	
BOLSA FAMÍLIA .....	359
Walquíria Domingues Leão Rêgo	
Alessandro Pinzani	
<b>SEÇÃO 3</b>	
<b>BOLSA FAMÍLIA – DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....</b>	<b>367</b>
<b>CAPÍTULO 24</b>	
TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE:	
DA INOVAÇÃO À CONSOLIDAÇÃO .....	369
Simone Cecchini	
<b>CAPÍTULO 25</b>	
OS DESAFIOS PARA A DIFUSÃO DA EXPERIÊNCIA DO BOLSA FAMÍLIA	
POR MEIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	397
Marina Carvalho De Lorenzo	
<b>CAPÍTULO 26</b>	
TRANSFERÊNCIAS DE RENDA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO	
NO LONGO PRAZO .....	417
Armando Barrientos	
<b>CAPÍTULO 27</b>	
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA RELEVÂNCIA PARA O CONCEITO	
DE PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL DA OIT.....	435
Helmut Schwarzer	
<b>CAPÍTULO 28</b>	
DESAFIOS DE UMA TRAJETÓRIA DE ÊXITO: DEZ ANOS DO PBF .....	455
Amélia Cohn	
<b>CAPÍTULO 29</b>	
APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO .....	467
Celia Lessa Kerstenetzky	
<b>SEÇÃO 4</b>	
<b>INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES .....</b>	<b>481</b>
NOTAS BIOGRÁFICAS .....	483

*Só é possível pensar no significado dos resultados do Programa Bolsa Família se materializados na transformação da vida de cada um de seus beneficiários.*

*Só é possível, ainda, pensar nestas e em outras mudanças se singularizadas em faces, mãos e mentes dos que atuam por um Brasil mais justo.*

*São servidores públicos, técnicos, pesquisadores, trabalhadores.*

*São beneficiários e não beneficiários.*

*São homens e mulheres.*

*Pessoas que reduzem as distâncias sociais.*

*A elas, é dedicado este livro.*



## APRESENTAÇÃO

Este livro é fruto de parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ipea, em comemoração à primeira década de existência do Programa Bolsa Família, que se completa neste ano de 2013.

Ao longo destes dez anos, uma ampla agenda de aperfeiçoamentos foi cumprida. Além da reunião de ações esparsas preexistentes, o Bolsa Família criou uma nova estrutura, aperfeiçoou mecanismos, adicionou benefícios e ampliou o alcance e o impacto distributivo das transferências. Assim, 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.

O programa atende a cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, o que corresponde a 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. As informações aqui disseminadas apoiarão o aprofundamento do debate sobre o papel do programa e o desenvolvimento das políticas sociais, contribuindo para a superação de desafios e para o desenvolvimento social brasileiro.

O livro é composto de uma coletânea de textos divididos em três seções: *Bolsa Família – dez anos de contribuição para as políticas sociais*; *Perfil das famílias, resultados e impactos do Bolsa Família*; e *Bolsa Família – desafios e perspectiva*.

Iniciada com um capítulo que resgata a trajetória de embates e conquistas do Bolsa Família nesta década, a primeira seção reúne outros seis textos sobre as principais interfaces e contribuições do programa para as políticas de assistência social, previdência social, saúde e educação, assim como para a construção de agendas federativas na área de transferência de renda.

A segunda seção do livro contém dois textos iniciais que caracterizam as famílias brasileiras em situação de pobreza. O primeiro trata do perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças,

com foco no período entre 2003 e 2011. O segundo constrói o perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família a partir de dados do Cadastro Único. Após estes dois textos, seguem capítulos produzidos por pesquisadores de distintas filiações institucionais sobre resultados e impactos do programa. Dado o curto período entre o lançamento deste livro e a extensão do Benefício de Superação da Extrema Pobreza no âmbito do programa a todas as famílias beneficiárias que se mantinham abaixo da linha da miséria, entende-se por que boa parte dos artigos da seção 2 ainda não apresenta análises sobre o impacto desta inovação. No entanto, a seção aborda interessantes resultados do Bolsa Família em áreas e temas diversos: saúde, educação, trabalho, cidadania, macroeconomia, pobreza e desigualdade.

A terceira e última seção reúne reflexões sobre perspectivas e possibilidades futuras para os programas de transferência de renda condicionada. A seção parte do panorama e do debate internacional acerca das realidades de tais programas, em especial no contexto latino-americano, e finaliza com análises de temas essenciais para o futuro do Bolsa Família, apontando os principais avanços, condições e desafios a serem enfrentados.

O MDS e o Ipea agradecem aos autores que colaboraram nesta obra, os quais responderam ao convite de forma rápida, criativa e interessada, com textos de alta qualidade. Agradecem também a toda a equipe técnica, que trabalhou incansavelmente na tarefa de organizar e possibilitar a publicação deste livro.

Na certeza de que as críticas e as reflexões são passos basilares para o aprimoramento do Bolsa Família, espera-se que este livro 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.

Ministra Tereza Campello  
**Ministério 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)**





## UMA DÉCADA DERRUBANDO MITOS E SUPERANDO EXPECTATIVAS

Tereza Campello

### 1 INTRODUÇÃO

Há dez anos, o Programa Bolsa Família (PBF) dava seus primeiros passos, tendo à frente um amplo conjunto de desafios. Era a primeira vez que se desenhava uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza, visando garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais.

O programa não nascia só. Nascia como parte de uma estratégia integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico. Um modelo de desenvolvimento com inclusão, que se assentava em um conjunto relevante de iniciativas, tais como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária. Articulado às demais iniciativas que emergiram no início do governo Lula, o PBF conheceu uma trajetória de sucesso, contribuindo efetivamente para melhorar as condições de vida e ampliar as oportunidades para milhões de famílias brasileiras.

O Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Para cumprir essas metas e caminhar rumo à universalização da cobertura, a primeira tarefa foi construir um conjunto de procedimentos, estratégias e pactuações em torno do programa. Entre os inúmeros desafios, estavam unificar os programas setoriais de transferência de renda então existentes e consolidar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) como base de dados e de gestão do Bolsa Família.

Foi grande o esforço mobilizado. Para alcançar todas as famílias em situação de pobreza, era necessário superar registros duplicados, fragmentados e incompletos, e viabilizar efetivamente o CadÚnico.

Mas não se tratava apenas de unificar a gestão e as bases de dados dos beneficiários e consolidar o CadÚnico. Era preciso criar uma estratégia federativa de gestão do cadastro.

Ao mesmo tempo, a integração das políticas de educação, saúde e assistência social era necessária não só para a boa gestão e o acompanhamento das condicionalidades, mas também para garantir a oferta dos serviços e o acesso da população beneficiária a eles.

Comemorando em 2013 seus dez anos, o PBF tem muitas conquistas a celebrar. Com base em um amplo e rico conjunto de estudos realizados sobre este que é, provavelmente, o programa brasileiro mais bem estudado nos últimos anos, constata-se, por meio dos mais diversos indicadores, que os objetivos iniciais foram plenamente alcançados e, na maioria dos casos, superados. O Bolsa Família e todo o esforço de mobilização, articulação e aprimoramento das políticas que a ele se seguiu vêm permitindo que as camadas mais pobres da sociedade brasileira tenham melhoras expressivas em suas condições de vida e em suas perspectivas de futuro.

Essa é a história que este livro recupera e é também parte dela que este capítulo pretende resgatar. Debatendo o percurso do programa, desde as preocupações existentes no grupo que o planejou, ainda em 2003, ao papel preponderante hoje assumido por ele entre as políticas sociais, este capítulo convida o leitor a iniciar a reflexão sobre os mitos e embates enfrentados na trajetória de consolidação do programa, bem como sobre os resultados alcançados e os desafios futuros. Que este convite amplie a curiosidade do leitor em percorrer os próximos capítulos, que contam parcela importante da mudança social brasileira verificada na última década.

## 2 SUPERANDO MITOS

No início do governo Lula, foi criado um grupo na Presidência da República para elaborar o projeto do Programa Bolsa Família. Esta autora teve o privilégio de participar deste grupo, coordenado pela então assessora especial do presidente, Miriam Belchior, com a presença de representantes de todos os ministérios envolvidos nos diversos aspectos do programa.<sup>1</sup>

Buscava-se, centralmente, um desenho capaz de trazer alívio imediato à situação de pobreza das famílias beneficiárias e de induzir o acesso dos seus membros às redes públicas de saúde e de educação – tendo em vista que, por uma série de motivos, este acesso muitas vezes era difícil.

Havia, naquele contexto, uma série de decisões a serem tomadas, muitas delas relacionadas a mitos que pairavam sobre os efeitos da constituição de um programa abrangente de transferência direta aos mais pobres.

A polêmica foi grande, por exemplo, diante da opção de operar com repasse de benefícios monetários para as famílias sem controle quanto à destinação que elas dariam aos recursos. Levantaram-se visões tuteladoras, que afirmavam – em graus variados –

1. Além das representantes da Assessoria Especial da Presidência da República (AESP/PR), Miriam Belchior e Tereza Campello, a composição permanente do grupo era: pela Casa Civil, Tereza Cotta e Darci Bertholdo; pelo Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS), Ricardo Henriques, Rosane Mendonça e Cláudio Roquete; pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), Maya Takagi; pelo Ministério da Saúde (MS), Gastão Wagner, Elisabetta Recine, Michele Oliveira e Marcelo Duarte; pelo Ministério da Educação (MEC), Rubem Fonseca, Marcelo Aguiar e Maurício Muniz; pelo Ipea, Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin; e pela Caixa Econômica Federal, Isabel Costa e Ana Fonseca, que veio a ser a primeira Secretária Executiva do Programa Bolsa Família.

que a população de menor renda não saberia fazer uso adequado dos recursos transferidos. A experiência mostrou, ao contrário, que elas não só compram “corretamente” como podem fazer um planejamento financeiro capaz de ampliar suas perspectivas e oportunidades. Ficou claro que ninguém melhor que a própria família para definir o melhor uso do dinheiro, tendo em vista suas características e necessidades.

Também foi muito difundida a crença de que as famílias beneficiárias passariam a ter mais filhos, lançando mão de um comportamento oportunista para ter acesso a um maior volume de recursos. No entanto, as evidências empíricas vão em sentido contrário. De acordo com o capítulo de Alves e Cavenaghi, neste livro, o PBF não tem provocado aumento da taxa de fecundidade entre as mulheres beneficiárias. A tendência de declínio da fecundidade da população brasileira continua em todas as faixas de renda, e a redução recente tem sido maior justamente entre os mais pobres. O ritmo de queda também foi maior nos estados menos desenvolvidos e naqueles com maior presença percentual de domicílios que recebem o Bolsa Família. Ainda, como descreve o capítulo de Jannuzzi e Pinto, recuperando resultados da II Avaliação de Impacto do Programa, as mulheres beneficiárias ampliaram o uso de métodos contraceptivos. Esta é mais uma das contribuições do programa para o reforço da autonomia entre as mulheres e do exercício de seus direitos – neste caso, os direitos reprodutivos.

Um terceiro, e talvez o mais propagado mito, é que o Bolsa Família atuaria de modo a acomodar as famílias, gerando dependência e desincentivando o trabalho entre os beneficiários adultos. Tal tese não foi comprovada pelos dados empíricos. Ao contrário, ela tem sido amplamente contestada. Como mostram Jannuzzi e Pinto, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho, os indicadores são muito próximos entre beneficiários e não beneficiários do programa. O capítulo de Barbosa e Corseuil confirma tais conclusões, indicando a ausência de evidências tanto de desincentivo ao trabalho quanto de incentivo à informalidade.

O mito de que o Bolsa Família seria um programa de natureza populista também foi derrubado. O programa se consolidou como uma política de Estado e hoje figura como um dos elementos centrais das políticas sociais brasileiras, em um patamar incontornável dentro da proteção social. O pagamento direto às famílias, via cartão magnético, dá transparência ao gasto público, reduz os custos operacionais e fortalece a autonomia do usuário. Trata-se, como afirmado em mais de um trabalho neste volume, de uma provisão institucionalizada e articulada de acesso a um amplo conjunto de direitos, que promove inclusão social e amplia a cidadania.

Esses mitos que cercavam o Bolsa Família e alimentavam um imaginário conservador eram também mitos contra o próprio avanço social e democrático do país. Felizmente, inclusive pela contribuição do próprio programa, todos eles estão sendo deixados para trás.

### 3 SUPERANDO EXPECTATIVAS

Após dez anos de implementação do Programa Bolsa Família, seus resultados também foram muito além do que se esperava em 2003.

O já conhecido impacto do PBF na redução da pobreza e da desigualdade de renda recebe novos aportes nesta publicação. O capítulo de Hoffmann mostra que, entre 2001 e 2011, as transferências do governo federal, incluindo-se o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), contribuíram com entre 15% e 20% da redução observada da desigualdade de renda.

Não se antevia a magnitude do impacto do acesso – até então largamente interdito – das famílias beneficiárias do Bolsa Família às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. Famílias que ainda estavam à margem do circuito econômico puderam nele se integrar e influenciar a dinamização de territórios e regiões deprimidas.

Paralelamente, havia uma perspectiva de impacto positivo em termos da autonomia das famílias, dada a opção do programa por dar liberdade aos beneficiários na alocação dos recursos transferidos. Mas não se previa o quanto a estabilidade da renda gerada por um aporte público regular e previsível poderia melhorar a qualidade de vida das famílias.

O pagamento do benefício por meio de cartão magnético pessoal e a priorização dada à mulher como titular deste cartão – hoje, 93% dos titulares são mulheres – proporcionaram o empoderamento feminino em espaços públicos e privados. O ganho de autonomia das mulheres e de ampliação da cidadania, enfatizado no trabalho de Leão e Pinzani, é um dos principais indicadores do potencial intrínseco de mudança na sociedade, dependente apenas do impulso proporcionado por políticas adequadas.

O Bolsa Família vem apresentando resultados relevantes na redução da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional. Superando ações descontinuadas e parciais, como a distribuição de cestas básicas, o programa integrou-se ao esforço de construção de uma política de segurança alimentar e nutricional, tendo proporcionado melhora efetiva no acesso dos segmentos mais vulneráveis aos alimentos. O aumento nos gastos em alimentação das famílias beneficiárias foram tanto maiores quanto maior era sua situação de insegurança alimentar. Entre os impactos mais relevantes, pode-se lembrar a redução da prevalência de baixo peso ao nascer, um dos principais fatores associados à mortalidade infantil. Para as famílias beneficiárias com menor renda, esta queda é maior que para os demais grupos. Como destaca o capítulo de Santos *et al.*, tal redução é observada mesmo entre os filhos de mães de baixa escolaridade.

A melhora das condições de saúde das crianças era esperada como impacto do Bolsa Família, e as evidências científicas disto têm sido amplamente registradas. Os trabalhos reunidos nesta publicação resgatam as principais delas. Além da contribuição do programa para a redução da desnutrição infantil, a diminuição da mortalidade infantil foi expressiva entre as famílias beneficiárias do programa – tanto a mortalidade relacionada à resistência a doenças infectocontagiosas quanto a relacionada à desnutrição e à diarreia. O atendimento básico à saúde dos grupos mais vulneráveis foi fortalecido em consequência das condicionalidades

do Bolsa Família, com reflexos importantes na saúde da gestante e da criança. Os impactos positivos também são observados no aumento da porcentagem de crianças de até 6 meses alimentadas exclusivamente por amamentação, assim como na porcentagem de crianças a completar o calendário de vacinação – porcentagens maiores entre os beneficiários do Bolsa Família que entre os não beneficiários. O programa também reduziu substancialmente as taxas de hospitalização entre menores de 5 anos.

Na educação, esperava-se que as condicionalidades reduzissem os indicadores de evasão e regularizassem a trajetória escolar, permitindo melhores médias de frequência e aprovação e menor defasagem idade-série para as crianças das famílias beneficiárias. Ao longo de dez anos, tais objetivos foram alcançados. As condicionalidades contribuíram para a redução das taxas de crianças fora da escola, tanto para meninos quanto para meninas, em todas as faixas entre os 6 e os 16 anos.

Os resultados positivos na educação foram além. Como mostra o capítulo de Craveiro e Ximenes, os alunos acompanhados pelo Bolsa Família não se limitaram a melhorar seu desempenho ou a se igualar à média nacional em termos de evasão ou aprovação. Ao longo dos últimos anos, as taxas de abandono escolar no ensino fundamental e médio foram menores entre os alunos beneficiários que entre os demais alunos da rede pública. As taxas de aprovação, que melhoram gradativamente para os alunos do ensino fundamental, passaram, no ensino médio, a ser mais favoráveis aos alunos do Bolsa Família que à média nacional do ensino público. Pela primeira vez, os mais pobres se saem melhor que os demais em indicadores relativos à educação.

Esses e vários outros resultados descortinados por pesquisadores e estudiosos nesta publicação mostram que os objetivos iniciais do Bolsa Família foram alcançados e mesmo ultrapassados. Ao longo dos anos, devido ao seu desenho adequado e à sua contínua expansão e aprimoramento, o PBF reduziu a pobreza e a desigualdade, promoveu a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, reduziu a insegurança alimentar, e fortaleceu a trajetória escolar e a saúde de crianças e adolescentes, aumentando o compromisso destas políticas com as parcelas mais pobres da população brasileira. Com o Bolsa Família, o Brasil pôde, enfim, recusar a histórica banalização e naturalização da pobreza e da fome e afirmar um novo patamar de garantias sociais, que exigem o reconhecimento e o progressivo alargamento de padrões mínimos de bem-estar a todos os cidadãos.

#### **4 UM ARRANJO FEDERATIVO E MUITAS INOVAÇÕES DE GESTÃO**

No caminho para o alcance dos resultados destacados, houve vários aspectos decisivos, entre os quais certamente está o fato de o programa ter se apoiado em um desenho simples de gestão, desde a declaração da renda pela família até a definição e a aferição das condicionalidades. Paralelamente, o PBF apoiou-se em redes de serviços existentes, tanto no que se refere ao sistema de transferência de benefícios, via Caixa Econômica Federal, como aos sistemas públicos de educação, saúde e assistência social. O objetivo não era inventar uma nova rede

de serviços, mas fortalecer as redes existentes, de modo a estimular que elas efetivamente alcançassem todos os brasileiros – mesmo aqueles com maiores dificuldades para acessar e frequentar os equipamentos públicos, e com menos recursos para vocalizar suas demandas e procurar os caminhos para seu atendimento.

Nesse sentido, cabe chamar atenção para o processo de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), fundamental para a consolidação da proteção social e para o enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades sociais. A rede de assistência social tem desempenhado papel central na ampliação da oferta de serviços socioassistenciais, na estratégia da busca ativa para localização e cadastramento da população vulnerável, e também nas atividades de atendimento, orientação e encaminhamento para uma série de serviços e políticas sociais.

Ao longo de uma década, os investimentos do governo federal nos serviços e equipamentos públicos da assistência social foram crescentes, como apontam Colin, Pereira e Gonelli: já são mais de 7.400 centros de referência de assistência social (Cras) e 2.200 centros de referência especializados de assistência social (Creas) cofinanciados pelo governo federal e atuantes em praticamente todos os municípios do Brasil.

A intersetorialidade foi priorizada desde o início do PBF. Ela era um pressuposto no objetivo de alavancar o desenvolvimento humano e enfrentar os déficits de acesso das populações mais pobres aos direitos sociais nos campos da educação, da saúde e da assistência social. Para impulsioná-la, diversas inovações foram promovidas, destacando-se a expressiva evolução de um conjunto de indicadores sociais e de monitoramento das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este conjunto, hoje disponível em sistemas de informações estruturados, apoia a atuação intersetorial dos três níveis de governo, constituindo um dos principais instrumentos de gestão social para os municípios e estados brasileiros, que operam as diferentes políticas e programas no escopo da estratégia de superação da extrema pobreza.

A constituição desta plataforma integrada de informações só foi possível por meio do aprimoramento constante do CadÚnico. Uma das decisões mais difíceis quando do desenho inicial do programa dizia respeito ao processo de cadastramento dos beneficiários. Sabia-se que era necessário não só unificar as distintas bases de dados, mas também estruturar uma capacidade de cadastramento, processamento, atualização e fiscalização de informações como não havia até então.

O sucesso de um programa inclusivo que visava à universalidade de cobertura também pressupunha uma ampla capacidade técnica e gerencial, que desse sustentação a um cadastro robusto. A proposta de descentralizar esta tarefa – em vez de criar uma estrutura federal, com ramificação em todos os municípios – requeria que os municípios compreendessem o desafio e aderissem a ele. E foi o que de fato ocorreu. Apostou-se no papel do governo federal como apoiador dos poderes locais, trabalhando pelo fortalecimento de sua capacidade operacional e competência técnica e, paralelamente, definindo e reforçando mecanismos de transparência

que conduzissem crescentemente ao cadastramento com base em regras impessoais. O acerto desta decisão é seguramente uma das fontes do sucesso do programa, que opera em todos os 5.570 municípios do país e se consolida como um dos vetores do progressivo fortalecimento dos municípios brasileiros a que se assistiu nos últimos anos.

Hoje, o CadÚnico é uma realidade porque se apostou nos municípios brasileiros. Acreditou-se em seu conhecimento da realidade de sua população, no seu compromisso e na sua responsabilidade perante o desenvolvimento social. Aprimorado e testado sucessivamente durante o processo de expansão do PBF, o CadÚnico pode, atualmente, operar como uma plataforma de acesso a outros programas sociais, como o Água para Todos, o Bolsa Verde, o Minha Casa Minha Vida, o Telefone Popular e a Tarifa Social de Energia Elétrica.

Visando ao fortalecimento do Bolsa Família e ao aprimoramento do pacto federativo que sustenta a implementação das políticas sociais, o MDS investiu maciçamente para equipar os municípios, além de montar um amplo sistema de comunicação e assistência técnica e operacional. Tem investido de forma ainda mais expressiva na capacitação técnica das equipes municipais e estaduais. E conseguiu instituir um financiamento permanente para os municípios, voltado ao reforço de sua capacidade gerencial: o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), cujos repasses representam, hoje, um dos mais efetivos apoios à gestão municipal.

## **5 O BOLSA FAMÍLIA E O BRASIL SEM MISÉRIA**

Tendo consolidado uma plataforma robusta com a presença do Bolsa Família na totalidade dos municípios brasileiros, com sua operação assentada em um cadastro forte e consistente, que acolhe 40% da população do país, e em sólidos instrumentos de gestão e de controle social, novos avanços se tornaram possíveis.

Com o Brasil Sem Miséria, lançado no início do governo da presidenta Dilma Rousseff, o governo federal reforçou o compromisso de incentivar o crescimento com distribuição de renda, reduzindo desigualdades e promovendo inclusão social. E ousou ir além, colocando ao Estado e a toda a sociedade brasileira o ambicioso desafio de superar a extrema pobreza.

O Brasil Sem Miséria é organizado em três grandes eixos de atuação. O eixo de garantia de renda é relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza; o eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do plano, no meio urbano e no rural; e o eixo de acesso a serviços públicos provê e amplia a oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário a quem mais precisa. Tudo isso é perpassado pela estratégia de busca ativa, concebida para encontrar e cadastrar famílias em extrema pobreza que, a despeito dos esforços de inclusão dos últimos anos, ainda não estão no CadÚnico. A ideia é que o poder público vá até estas famílias “invisíveis” aos olhos do Estado, sem esperar que elas façam o movimento de procurá-lo.

A intersetorialidade e a articulação federativa foram fortalecidas a partir dos instrumentos do Bolsa Família: os valores do programa Bolsa Verde, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), são pagos no mesmo cartão do Bolsa Família, bem como os recursos do

Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, para agricultores familiares; a atuação da rede de saúde viabiliza o pagamento de benefícios do Bolsa Família a gestantes; e o Ministério da Educação (MEC) prioriza escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família na expansão do programa Mais Educação, que estimula o ensino em jornada integral – para citar apenas alguns exemplos. Mencione-se, ainda, a atuação da rede Suas, que é fundamental tanto para o Bolsa Família quanto para o Brasil Sem Miséria.

Contudo, o elemento central para a concepção e a implementação do plano foi o CadÚnico, que concentra em um só instrumento atividades de registro, diagnóstico e seleção de público para uma série de iniciativas. Porta de entrada para as iniciativas do Brasil Sem Miséria, o Cadastro Único permite transferir renda para as famílias selecionadas, matricular seus integrantes em cursos profissionalizantes, oferecer-lhes serviços de assistência técnica e extensão rural, dar-lhes acesso à água ou a tarifas reduzidas de energia elétrica, entre outras ações. A construção de um registro administrativo do porte e da qualidade do CadÚnico, como bem frisam Paiva, Falcão e Bartholo em seu capítulo, só foi possível graças a um forte programa usuário – o Bolsa Família.

A despeito de tudo o que o Bolsa Família já representava em termos de avanço na construção de uma política social mais inclusiva, o programa teve de se reinventar para fazer frente ao desafio de superação da extrema pobreza colocado pelo plano Brasil Sem Miséria. Sempre com foco nas crianças, os valores transferidos pelo Bolsa Família foram reajustados, a quantidade de benefícios pagos foi ampliada e novos benefícios, para gestantes e nutrízes, foram implantados – tudo isto ainda em 2011.

A maior mudança proporcionada pelo Brasil Sem Miséria veio, contudo, um pouco depois, a partir de 2012, com a ação Brasil Carinhoso, uma estratégia voltada ao desenvolvimento na primeira infância que envolve iniciativas de educação, saúde e renda. Em sua vertente de renda, o Brasil Carinhoso transformou a lógica de cálculo dos benefícios do Bolsa Família, instituindo um novo benefício com valor que varia de acordo com a severidade da pobreza. Quanto menor a renda, maior o valor pago pelo Bolsa Família. Assim, o programa garantiu que todos os seus beneficiários ultrapassassem o patamar de renda da extrema pobreza, de R\$ 70,00 mensais.

Uma das faces mais cruéis da desigualdade no país, antes do Brasil Sem Miséria, era a incidência muito mais forte da extrema pobreza entre crianças e adolescentes de até 15 anos. Por isso, o novo benefício do Bolsa Família, proporcionado pelo Brasil Carinhoso, foi pago inicialmente a famílias com crianças, e depois às que tinham adolescentes em sua composição. Foi o fim do abismo que separava as crianças e os adolescentes das demais faixas etárias em termos de renda, levando todos a um patamar mais alto.

Dado o sucesso da iniciativa, no início de 2013, o novo benefício foi estendido a todas as famílias beneficiárias do PBF que, a despeito dos avanços observados na última década, ainda estavam na extrema pobreza. Esta alteração na forma de cálculo do Bolsa Família mudou o patamar sobre o qual se assentava a proteção social no Brasil, instituindo um mínimo de

renda abaixo do qual não é aceitável que nenhum brasileiro esteja. Com mais esta medida, chegou a 22 milhões o número de brasileiros que saíram desta situação desde o início do Brasil Sem Miséria. Foi o fim da extrema pobreza, do ponto de vista da renda, entre os beneficiários do Bolsa Família. E este foi mesmo assim só um começo, porque se instituiu uma política pública para fazer frente ao imperativo de superação da miséria em suas várias dimensões: o Brasil Sem Miséria segue incluindo famílias com a busca ativa, transferindo renda, estimulando a inserção produtiva de qualidade, e ampliando e melhorando o acesso dos brasileiros mais pobres a uma série de serviços públicos.

## 6 CONCLUSÃO: OLHANDO PARA O FUTURO

O Programa Bolsa Família tem se afirmado com uma experiência bem-sucedida devido à sua ampla cobertura e ótima focalização, e também aos relevantes impactos sobre as condições de vida da população beneficiária. Muitos pontos positivos foram destacados pelas inúmeras avaliações do programa: cumpriram-se os objetivos fixados e avançou-se em muitos aspectos não previstos. É uma história de sucesso das políticas sociais brasileiras, organizadas no que elas têm de melhor em termos de modelo de gestão, de sistemas de informação, de integração das políticas sociais numa perspectiva intersetorial, de cooperação federativa, e de compromisso social e profissional de um amplo conjunto de servidores públicos dos três níveis de governo.

Os desafios existem e estão sendo francamente identificados e discutidos. Os diversos trabalhos aqui reunidos contribuem para analisá-los e superá-los, apontando para um novo horizonte, com objetivos e metas renovados.

Nessa jornada, o Brasil aprendeu que o desenvolvimento social é fruto de uma ação deliberada e determinada do Estado, em suas três esferas, no enfrentamento à pobreza e à desigualdade, garantindo o acesso a serviços de qualidade que ajudem a materializar direitos sociais e a aproveitar oportunidades, permitindo a cada família a construção de uma trajetória de autonomia e cidadania.

Nos últimos dez anos, o país vem passando por uma transformação profunda, resultado da reiterada opção democrática dos brasileiros por um projeto que coloca a política social no centro da estratégia de desenvolvimento. Um projeto que, ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social, mostrando que, quando as políticas social e econômica estão alinhadas, o efeito de ambas é multiplicado. O Bolsa Família é, inquestionavelmente, um dos marcos desta nova era.

As resistências a esse novo projeto, que rompeu com uma série de paradigmas, não foram poucas. Tampouco o foram as dificuldades de implementação. É por isso que se pode dizer que o programa Bolsa Família e o plano Brasil Sem Miséria são o retrato da vontade política, da ousadia, da coragem e da capacidade técnica do governo brasileiro para levar adiante este novo modelo de desenvolvimento, em que as políticas sociais têm papel estratégico. Conforme as palavras da presidenta Dilma quando do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria em 2011:

O governo do presidente Lula produziu um avanço espetacular, porque descobriu que, enquanto o Brasil deixasse de fora essa imensa força construtiva que é seu povo, não se transformaria em uma grande nação. Talvez seja essa a maior contribuição que nós, que participamos do governo Lula, demos ao Brasil.<sup>2</sup>

Está claro, portanto, que o Brasil não vai deixar de garantir a sustentabilidade social do crescimento econômico por dar as costas a uma parcela significativa da população, como ocorria antes. Neste caminho, não há dúvidas de que o país continuaria enfrentando obstáculos. Mas, como mostram estes dez anos de Bolsa Família, não há mitos ou obstáculos que se sobreponham ao compromisso de desenvolvimento social que hoje organiza o Estado brasileiro.

---

2. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de lançamento do plano de superação da extrema pobreza – Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, jun. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/discursodilmapdf>>.

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

Luis Henrique Paiva  
Tiago Falcão  
Letícia Bartholo

### **1 INTRODUÇÃO**

Em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.386/2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes. Estas ações, até essa data, possuíam regras específicas, basearam-se em algum ponto em registros administrativos independentes e acabaram tendo, via de regra, escala reduzida, permitindo, assim, lacunas e sobreposições de cobertura (Cotta e Paiva, 2010).

A unificação dessas ações possibilitou a emergência de um programa com desenho relativamente simples – tanto sob a perspectiva dos benefícios quanto das chamadas “condicionalidades”. A transferência de renda voltada para população produtiva em idade ativa, com ênfase nas crianças, constituiu uma novidade na política social brasileira – e, de certa forma, começou a aproximar a estrutura de benefícios sociais do país da encontrada em países com sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos. Por sua vez, a ênfase nas condicionalidades – e, deve-se dizer, a ênfase nas condicionalidades como forma de garantir às famílias beneficiárias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social – deu corpo à percepção de que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações pudessem efetivamente ter condições de superar a pobreza. Além disso, buscou-se articular outras ações – notadamente de capacitação profissional – de forma a dar opções de menor prazo para que as famílias beneficiárias pudessem melhorar sua inserção no mercado de trabalho.

Entre 2003 e 2010, o programa passou por um processo de consolidação, especialmente nas suas duas primeiras frentes – a transferência de renda e o acompanhamento de condicionalidades. Evidências de seus impactos sobre a pobreza, a educação e a saúde começaram a se acumular. Outros motivos de grande importância, como o aumento real do valor do salário mínimo e os próprios avanços educacionais ocorridos no país durante esse período, também tiveram grande impacto na redução da pobreza e na inédita queda da desigualdade de rendimentos (Barros *et al.*, 2010a), permitindo que, em 2011, fosse possível vislumbrar a superação da extrema pobreza como uma possibilidade concreta (Osorio *et al.*, 2011).

Em junho daquele ano, era instituído o Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de superar a situação de extrema pobreza no país, por meio de ação integrada, tanto do ponto de vista intersetorial, quanto do ponto de vista federativo.

Este capítulo tem como objetivo apresentar os mecanismos pelos quais a trajetória de desenvolvimento e consolidação do Bolsa Família contribuíram para construção de uma perspectiva integrada de combate à pobreza. Esta perspectiva, com o amadurecimento de diversas ações e políticas, pode ser concretizada na elaboração e no desenvolvimento do Plano Brasil Sem Miséria.

Na seção 2, será examinada a trajetória do Programa Bolsa Família, apresentando o caráter inovador da sua proposta em relação ao modelo de proteção social vigente no Brasil no final dos anos 1990, bem como os desenvolvimentos ocorridos no período de 2003 a 2010.

Na seção 3, será explorado o desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), base do Bolsa Família e, mais recentemente, de inúmeras outras políticas e ações sociais, com ênfase nos esforços realizados para sua implementação, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento de formulários e capacitação.

A seção 4 dará atenção aos avanços institucionais do Programa Bolsa Família, notadamente a articulação intersetorial, a articulação federativa, o Índice de Gestão Descentralizada e o desenho voltado para manter a boa focalização do programa.

A seção 5 sumará alguns dos resultados alcançados pelo Bolsa Família, a partir de avaliações que confirmaram as boas expectativas existentes na época do seu lançamento e desmistificaram alguns dos temores – como os de que o benefício poderia gerar desincentivos à participação no mercado de trabalho ou levar a um aumento no número de filhos.

A seção 6 explorará, brevemente, as mudanças mais recentes do Programa Bolsa Família e sua articulação com o Plano Brasil Sem Miséria, enquanto, na seção 7, o leitor encontrará as considerações finais.

## 2 A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No contexto latino-americano, o Brasil não deve ser considerado um país atrasado na implementação de seu sistema de proteção social. Com efeito, a Lei Eloy Chaves, que marca a criação do sistema previdenciário no Brasil, data de 1923 – e, portanto, completou 90 anos em 2013, sendo um dos mais antigos e consolidados da região.

Entretanto, a origem do sistema – de natureza fundamentalmente contributiva – marcou profundamente a história da proteção social brasileira. Apesar da criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural – FAPTR (posteriormente Funrural), na primeira metade da década de 1960, as fontes de financiamento que permitiram sua operacionalização surgiram apenas na primeira metade da década de 1970. Foi também apenas nesta década que surgiram os primeiros benefícios assistenciais voltados para idosos e deficientes em situação de pobreza (Beltrão *et al.*, 2000; Brumer, 2002). Desta maneira, durante um

longo período, o sistema de proteção social permaneceu estruturado sobre uma vertente essencialmente contributiva, com pequena participação de benefícios de natureza semi ou não contributiva – traço, de resto, marcante em praticamente todos os sistemas de proteção social latino-americanos (Cruz-Saco, 2002).

O advento da Constituição de 1988 deu um substantivo impulso ao desenvolvimento dos benefícios semicontributivos voltados para os trabalhadores rurais e dos benefícios assistenciais voltados para idosos e deficientes, seja em termos de alcance, seja de valores transferidos. Com a consolidação do sistema previdenciário e assistencial então estabelecido, chegou-se a uma cobertura quase universal da população idosa (Van Ginneken, 2007), fato raro em países em desenvolvimento. De fato, desde o início dos anos 1990, quando os efeitos da Constituição de 1988 se fizeram sentir, o percentual de pessoas com 60 anos de idade ou mais que recebiam um benefício previdenciário ou assistencial superou os 80%, alcançando cerca de 85% entre aqueles com 65 anos de idade ou mais.

Todavia, mesmo com toda a evolução ocorrida no final dos anos 1980 e início dos 1990, a concessão de benefícios assistenciais ainda estava ancorada em um modelo próximo do estabelecido na década de 1970. Em outras palavras, admitia-se um regime contributivo diferenciado para os trabalhadores rurais – de resto, regra em grande parte dos regimes previdenciários no mundo (Schwarzer, 2000). Também era socialmente aceitável que pessoas sem capacidade produtiva (idosos e deficientes) pudessem contar com alguma forma de proteção social. Embora a Constituição definisse a proteção à família, à infância e à adolescência entre os objetivos da Assistência Social, no que tange à segurança de renda, o sistema de proteção social vigente até a primeira metade da década de 1990 deixava sem cobertura a população pobre em idade ativa, com capacidade produtiva, e, especialmente, as crianças. Isso explicava o fato de as taxas de pobreza e extrema pobreza da população mais jovem (notadamente crianças até 15 anos de idade) serem, na prática, o dobro da média nacional, mostrando que este grupo era o mais vulnerável do ponto de vista social.

Os programas de transferência condicionada de renda – que emergiram primeiramente em nível local, em seguida em nível nacional e que foram consolidados no Bolsa Família – voltaram-se especificamente para a população pobre, com um definitivo viés pró-criança. O nível dos benefícios pagos deixava clara a natureza complementar – e não substitutiva – da transferência de renda, o que, praticamente, supunha algum tipo de capacidade produtiva. Pode-se dizer assim, que o Bolsa Família – talvez ainda mais que os benefícios semi e não contributivos que emergiram ainda durante os anos 1970 e que foram significativamente expandidos no início dos anos 1990<sup>1</sup> – representou uma ruptura com a trajetória do sistema de proteção social brasileiro criado nos anos 1920, fundamentalmente voltado para a concessão de benefícios (preferencialmente pela via contributiva) para aqueles que perderam a capacidade produtiva. Do ponto de vista do surgimento do Programa Bolsa Família, assim,

1. A configuração mais atual dos benefícios pagos aos segurados especiais (Previdência Rural) veio com a Lei nº 8.213, de julho de 1991. Os benefícios não contributivos, por sua vez, foram expandidos com a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado pela Lei Orgânica da Assistência Social, de dezembro de 1993.

os dois fatos marcantes parecem ser a ruptura com a trajetória da proteção social brasileira, por um lado, e o fato de ser resultado da unificação de diversos programas de transferência de renda já existentes.<sup>2</sup>

O período de 2003 a 2004 marca o período inicial do programa, com incrementos de cobertura baseados na migração das famílias já beneficiárias e nas primeiras concessões de benefícios para famílias que ainda não recebiam transferência de renda. O período também foi marcado pelas fragilidades iniciais da construção do CadÚnico, base para a qual foram migrados outros registros que davam suporte aos programas remanescentes, especialmente o Bolsa Escola, apesar de não contemplarem o conjunto de informações requeridas pelo CadÚnico.

O período seguinte, de 2005 a 2006, foi marcado pela institucionalização do papel dos entes federados na gestão do programa, com a assinatura de termos de adesão por todos os municípios brasileiros e a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instrumento que mensura a gestão do município e ao qual está associada a transferência mensal de recursos financeiros para apoio à gestão; pelos aperfeiçoamentos ocorridos no CadÚnico (com o necessário apoio dos municípios e estados); pela edição de um conjunto de normas sobre a concessão e pagamento de benefícios e ao acompanhamento de condicionalidades (em articulação com o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde); e pela remodelagem implementação do acompanhamento de condicionalidades. Foi também um período de significativa expansão do número de famílias atendidas pelo programa, possibilitada não só pela existência de uma ampla rede de pagamentos, operada pela Caixa Econômica Federal, mas também pela evolução na qualidade e cobertura do CadÚnico.

Com a articulação entre o MDS e os municípios, o percentual de cadastros válidos<sup>3</sup> no CadÚnico saltou de 31% para 92% entre março de 2005 e outubro de 2006 (Brasil, 2006). Por sua vez, em meados de 2006, o programa atingiu sua meta inicial de atendimento, de cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias.

No biênio seguinte, foram adotadas mudanças no desenho do programa – como a adoção da regra de permanência (que prevê a possibilidade de variação da renda familiar *per capita* acima do critério de elegibilidade, dentro de um período de dois anos) e a criação do benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), pago a famílias com membros com idade entre 16 e 17 anos. Data também deste período, o início dos procedimentos periódicos de averiguação de inconsistências cadastrais com base em cruzamentos do CadÚnico com outros registros administrativos do governo federal.

2. O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação (Bolsa Escola) foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 2.140-1, de 14 de março de 2001, originada da MP nº 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, e convertida na Lei nº 10.219, de 11 de abril do mesmo ano. O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação) foi criado pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, originada da MP nº 2.206, de 10 de agosto de 2001. O Auxílio-gás foi criado pela Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

3. São chamados válidos os cadastros que apresentam todos os campos obrigatórios preenchidos, para todos os componentes da família.

De 2009 a 2010, o programa adotou uma nova perspectiva para elaboração de suas estimativas de atendimento baseada, sobretudo, na percepção de que a renda dos segmentos mais pobres da população era não apenas (e naturalmente) baixa, mas, além disso, volátil (Soares, 2009). O argumento era o de que o número de pessoas ou famílias que, ao longo de um determinado período de tempo, experimentaria situação de pobreza ou extrema pobreza seria naturalmente maior que o número de pessoas ou famílias que eram encontradas nestas situações em um momento específico do tempo. A partir desta perspectiva, as estimativas de atendimento do programa deveriam ser naturalmente ampliadas. Além disso, foi utilizada a metodologia dos mapas de pobreza do Banco Mundial, para tentar aprimorar as estimativas municipais, até então, baseadas nos dados do Censo 2000 (IBGE, 2009). Com isto, a estimativa de atendimento alcançou praticamente 13 milhões de famílias.

No biênio 2009-2010, também teve início o procedimento de revisão cadastral das famílias beneficiárias cujo cadastro estava sem atualização há mais de dois anos. Outros avanços institucionais foram alcançados, como a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços no Âmbito do Suas pela Comissão Intergestores Tripartite da Assistência Social, que definiu a prioridade do acompanhamento familiar para famílias do Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades pela rede de assistência social.

Ao final de 2010, o Programa Bolsa Família já havia alcançado praticamente 13 milhões de famílias; tinha uma excelente focalização nos mais pobres, que não apenas permanecia melhorando ao longo do tempo (apesar da forte expansão do número de beneficiários), como era compatível com a alcançada por outros bons programas focalizados de transferência de renda ao redor do mundo; era custo-efetivo na redução da extrema pobreza e da desigualdade de rendimentos; confirmava seus impactos sobre indicadores educacionais de crianças e adolescentes, por meio de uma série de estudos, baseados em diferentes metodologias e bases de dados; e havia afastado os maiores temores relacionados ao seu desenho (como o desincentivo à participação no mercado de trabalho ou o aumento da fecundidade entre as beneficiárias).

Do ponto de vista da gestão, restava (e, em larga medida, ainda resta) um importante esforço de melhoria operacional. Este esforço poderia, entretanto, ser realizado ao longo de anos, sem que nenhuma importante mudança em seu desenho fosse feita. Em outras palavras, os diversos estudos realizados até o final de 2010 – alguns dos quais mencionados na seção 5 deste capítulo – deixaram o programa em situação relativamente confortável. Tal situação certamente abriria espaço para seu aperfeiçoamento operacional, mas poderia levar ao enrijecimento do seu desenho. Um aspecto, entretanto, teria relevância crucial para o futuro imediato: a capacidade do programa de alcançar os mais pobres e seu nível de despesa relativamente baixo (apenas 0,4% do PIB, em 2010) faziam com que o Bolsa Família permanecesse um instrumento com potencial ainda inexplorado para reduzir a extrema pobreza.

### 3 O CADÚNICO E A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A relação entre o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o Bolsa Família é, previsivelmente, simbiótica. O CadÚnico registra informações de famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo e, portanto, abrange um público significativamente maior que aquele do programa.<sup>4</sup> O Cadastro deve, por princípio, ser o registro administrativo no qual se baseia uma gama de políticas sociais e, neste sentido, pode e deve ser entendido como algo maior do que o Bolsa Família. Ao mesmo tempo, entretanto, sabe-se que o esforço para a construção de um registro administrativo do porte do CadÚnico só seria viabilizado se houvesse um forte programa usuário. Este programa foi o Bolsa Família.

A unificação dos registros e procedimentos administrativos dos programas de transferência de renda remanescentes fortaleceu o CadÚnico. Trouxe, todavia, desafios consideráveis. Primeiramente, o desafio foi unificar os registros então existentes ao CadÚnico, especialmente os do Cadastro do Bolsa Escola (CadBES). Como as informações coletadas pelo CadBES não cobriam aquelas requeridas pelo CadÚnico, houve um grande esforço no sentido de mobilizar os municípios para qualificar as informações cadastrais, mencionado na seção anterior.

Em 2007, o decreto do CadÚnico foi aperfeiçoado (Decreto nº 6.135), definindo com maior clareza os objetivos, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências dos entes federados. Sua consolidação como registro das famílias brasileiras de baixa renda fez com que o Cadastro passasse a ser utilizado por um crescente número de programas e ações sociais. Carteira do idoso, Programa Brasil Alfabetizado, isenção da taxa de concursos públicos, Programa Próximo Passo, Programa de Cisternas, Minha Casa, Minha Vida, Tarifa Social de Energia Elétrica são alguns dos programas e ações que começaram a utilizar as informações do CadÚnico para orientar seus procedimentos e alcançar seu público.

Por sua vez, do ponto de vista tecnológico, houve uma série de avanços no período entre 2003 (ano no qual o aplicativo do CadÚnico ainda não permitia atualização cadastral) e 2010 (ano de início da implantação da versão 7 do CadÚnico – V7). As versões do aplicativo entre 2003 e 2010 eram *off-line*, isto é, dependiam de aplicativos locais, instalados e atualizados nos computadores nos quais eram feitos o cadastramento, e da transmissão de dados para a base nacional, nem sempre perfeita – o que gerava diferenças entre as bases locais e a base nacional do cadastro.

A versão 7 do CadÚnico é um aplicativo on-line, baseado na internet, o que elimina eventuais discrepâncias entre as bases locais e a base nacional observadas da versão 6. Em um país com as dimensões e a diversidade brasileiras, a conectividade poderia ser um problema quase intransponível para uma solução deste tipo. Entretanto, em abril de 2013, 99,7% dos municípios brasileiros já haviam migrado para a V7, incluindo 96,0% dos municípios da região Norte. Para as prefeituras de alguns municípios brasileiros, o primeiro acesso à internet

4. Conforme legislação do CadÚnico (Decreto nº 6.135/2007), também podem ser cadastradas famílias com renda mensal superior a meio salário *per capita*, ou a três salários mínimos no total, desde que sua inclusão no CadÚnico esteja vinculada à implementação ou ao acompanhamento de programas sociais desenvolvidos nos três níveis da Federação.

se deu justamente pelos meios mobilizados para a operação on-line do CadÚnico. O MDS, em conjunto com o Ministério da Defesa e o Ministério das Comunicações, segue no trabalho para que, no curto prazo, a migração alcance todos os municípios brasileiros.

Mesmo anteriormente à criação do novo aplicativo, teve início o trabalho de revisão do próprio formulário de cadastramento, permitindo sua melhoria conceitual, uma maior aproximação dos instrumentos de coletas de dados das pesquisas domiciliares conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, sobretudo, uma melhor caracterização das famílias de baixa renda. Com isso, o atual formulário do CadÚnico permite registrar informações de famílias em situação de rua, crianças submetidas ao trabalho infantil, famílias indígenas, quilombolas e membros de diversos grupos e populações específicas (como ciganos, extrativistas, famílias ribeirinhas, catadores de material reciclável, entre outros) e, até mesmo, pessoas sem registro civil de nascimento.

A implantação do novo formulário demandou o desenvolvimento de material instrucional específico e um longo processo, feito em Brasília, de qualificação de instrutores indicados pelos Estados, que capacitaram, entre 2009 e 2013, quase 30 mil entrevistadores do CadÚnico de todos os municípios do país. Este foi um investimento no que é condição basilar para manter um registro administrativo desta envergadura: a garantia da qualidade no momento da coleta da informação das famílias.

Hoje, o CadÚnico conta com o registro de 25 milhões de famílias, 23 milhões com renda declarada de até meio salário mínimo *per capita*. São beneficiárias do Bolsa Família 13,8 milhões de famílias.

A evolução do CadÚnico e a introdução da versão 7 foram passos importantes para a consolidação das informações das famílias de baixa renda brasileiras, da execução do PBF, do uso por um maior número de programas e ações sociais e, desta maneira, da confiança necessária para que surgisse uma estratégia como o Plano Brasil Sem Miséria.

#### 4 OS AVANÇOS INSTITUCIONAIS

A implementação dos programas de transferência condicionada de renda, como apresentado na seção 2, representou, em alguma medida, uma ruptura com a trajetória do sistema de proteção social brasileiro criado nos anos 1920. Este sistema voltou-se, pela primeira vez, para a população pobre em idade ativa, com capacidade produtiva, e, sobretudo, passou a ter um programa com claro viés pró-criança. Isto não esgota, todavia, a novidade institucional do programa e do CadÚnico.

Um primeiro aspecto é que as condicionalidades do programa exigiram uma articulação entre as áreas de assistência social, de educação e de saúde em torno da população beneficiária. Desta maneira, a população vulnerável – tradicionalmente com maiores dificuldades de acesso aos serviços de educação e saúde e, sobretudo, de acesso com qualidade – passou a receber uma atenção especial dos sistemas educacional e de saúde, por meio do acompanhamento de condicionalidades.

A articulação intersetorial – necessariamente trabalhosa – não resumiria os esforços institucionais que teriam que ser realizados para a implementação do CadÚnico e do PBF.

Com efeito, o sistema previdenciário e assistencial existente até a década de 1990 era fundamentalmente centralizado, operado pelo governo federal diretamente por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O CadÚnico e o PBF, ao contrário, foram criados sobre a estrutura descentralizada da assistência social – isto é, do (então) embrionário Sistema Único de assistência social (Suas). Desta maneira, responderam não apenas à diretriz de descentralização político-administrativa prevista na Constituição Federal para a área de assistência social, como estabeleceram uma parceria com os governos estaduais e, sobretudo, municipais, cuja proximidade da realidade social local seria imprescindível para sua implementação. A articulação interfederativa, desta maneira, passou a ser uma das características mais marcantes – e, pode-se dizer, mencionadas – (Lindert *et al.*, 2007) do programa.

E é preciso registrar que a articulação federativa e intersetorial se combinaram, à medida que o trabalho de acompanhamento de condicionalidades também é executado de maneira descentralizada pelos sistemas de educação e saúde. Trata-se, assim, de um desenho relativamente complexo, cujos resultados positivos são, de certa forma, surpreendentes – afinal, manter níveis satisfatórios de articulação entre organizações e redes diferentes, em diversos níveis federativos não é tarefa trivial.

Um efeito claro da implementação descentralizada do Bolsa Família foi o fortalecimento da área de assistência social no município. A construção de um registro administrativo da magnitude do CadÚnico – extremamente trabalhosa – não ocorreria sem um forte programa a “patrociná-la”. Este papel foi, sem dúvida, cumprido pelo Bolsa Família. Desta maneira, a área de assistência social nos municípios brasileiros (como regra, responsável pela gestão local do programa e do cadastro) ganhou relevância política e, especialmente, um instrumento (o CadÚnico) essencial para o conhecimento da população de baixa renda da localidade, até então, inexistente.

Dois mecanismos brevemente mencionados na seção 2 tiveram papel crucial no sucesso da articulação interfederativa. O primeiro deles foi o termo de adesão assinado entre o MDS e todos os municípios brasileiros, no qual estão sistematizados os compromissos municipais para tornar-se participante do Bolsa Família. Assim, estão definidas as atribuições de cadastramento, monitoramento de condicionalidades em saúde e educação, gestão de benefícios e eventual oferta de programas complementares. Cada município precisa ter um gestor designado do programa, bem como uma Instância de Controle Social, que é encarregada de fazer o acompanhamento da gestão do Cadastro e do programa no município.

A criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) foi outra inovação institucional fundamental para a articulação interfederativa. O IGD foi criado pela Portaria GM/MDS nº 148/2006, seguido pela criação do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE – Portaria GM/MDS nº 76/2008). Posteriormente, o IGD acabou incorporado à Lei nº 10.836/2004.

O índice é composto por indicadores da gestão do CadÚnico e das condicionalidades. Possui duas funções claras. A primeira, previsivelmente, é mensurar a qualidade das ações de gestão do município. A segunda, servir de base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada, que podem ser utilizados pelos municípios para a realização de ações e projetos de fortalecimento do programa, do Cadastro e do acompanhamento de condicionalidades, bem como de apoio à instância de controle social.

Desde 2006, R\$ 2,2 bilhões foram transferidos para municípios e estados como apoio à gestão descentralizada do programa e do CadÚnico. Os recursos repassados em 2012 foram, em termos nominais, 60% maiores que os repassados em 2010 – mostrando que o aumento do público beneficiário tem sido acompanhado pelo aumento dos recursos de apoio à gestão. Pode-se argumentar que o IGD teve papel relevante como fonte de recursos para a estruturação da proteção social nos municípios – e também nos governos estaduais. Seu mecanismo de transferência, baseado em resultados alcançados, acabou inspirando a criação de uma transferência específica para a área de serviços de assistência, o IGD-Suas.

Do ponto de vista das inovações institucionais, há pelo menos mais um aspecto importante a ser destacado, também relacionado ao desenho do programa. Um traço comum dos programas de transferência condicionada de renda que foram largamente adotados na América Latina e em outros países do mundo é o fato de serem programas focalizados, isto é, voltados para as famílias mais pobres.

Programas focalizados são controversos na literatura de políticas sociais. Seus críticos tendem a sugerir que administrar adequadamente a focalização de um programa de transferência de renda é uma atividade complexa e, especialmente, cara. Tais programas enfrentariam, assim, alguns dilemas. O primeiro deles é que parte considerável dos custos economizados com as próprias transferências seria consumida nos pesados e caros procedimentos administrativos destinados a manter a boa focalização do programa. Em outras palavras, a estrutura institucional necessária para excluir os não elegíveis (em geral, por testes de meios) seria complexa, cara e, em última instância, geraria baixa efetividade da política – já que estaria associada a baixas taxas de *take up* (isso é, a altos erros de exclusão). Um segundo dilema poderia ser assim registrado: países ricos teriam capacidade administrativa para implementá-los, mas não teriam necessidade, já que poderiam adotar esquemas mais amplos e generosos, em geral voltados para toda a população, indistintamente; países pobres e em desenvolvimento teriam, sim, a necessidade de implementá-los (já que não conseguiriam implementar esquemas universais mais generosos), mas não teriam capacidade administrativa para isto (Mkandawire, 2005). Em suma, a literatura da área de políticas sociais manteve, como regra, uma postura cética quanto à adoção de políticas focalizadas.

Na América Latina, a adoção dos programas de transferência condicionada de renda adotou desenhos bastante diferentes para contornar as dificuldades inerentes à implementação de programas focalizados. Atendo-se apenas aos casos mais mencionados na literatura, a experiência mexicana baseou-se na centralização administrativa e em um índice multidimensional; e a experiência chilena, no empoderamento da estrutura da assistência social e também em um

índice multidimensional (Soares *et al.*, 2009). A experiência brasileira, assentada em uma estrutura de assistência social descentralizada e, no período de implementação do programa, ainda incipiente, concedendo benefícios com base unicamente na renda declarada, pode ser considerada única.

Essa opção foi fruto das restrições institucionais existentes. Com efeito, as opções para o programa brasileiro eram limitadas para os gestores responsáveis pela sua operacionalização. A utilização de testes de meios, por exemplo, não chegou a ser considerada como opção viável. Como mencionado, a literatura sobre programas focalizados sugere que o uso de teste de meios tende a tornar os custos operacionais de tais programas excessivamente altos. Além disto, como são usados fundamentalmente com o objetivo de excluir os não elegíveis, os testes de meios têm, em geral, a consequência de fazer com que programas focalizados tenham taxas de *take up* relativamente baixas (isso é, erros de exclusão relativamente altos), o que os torna pouco efetivos no combate à pobreza.<sup>5</sup>

Pode-se dizer, entretanto, que tais argumentos também não foram decisivos para a opção de não utilizar testes de meios na operacionalização do Programa Bolsa Família. Na verdade, a incipiente rede de proteção social no Brasil não teria capacidade de executar testes de meios de forma massificada, o que condenaria ao fracasso qualquer programa que deles fizesse uso. Desta forma, a utilização de testes de meios nunca chegou a ser, de fato, uma opção viável.

Uma segunda opção, mais apropriada para parte considerável dos países que adotaram programas de transferência condicionada de renda, foi a utilização de índices multidimensionais ou de testes de meios aproximados (*proxy means tests*), no qual a elegibilidade e ocasionalmente o próprio valor do benefício era resultado não da renda declarada, mas de um conjunto de informações declaradas pela família (e eventualmente checadas *in loco*, ao menos por amostragem), nas várias dimensões relacionadas à vulnerabilidade social. No contexto brasileiro, entretanto, a utilização do teste de meios aproximado para concessão e definição do valor do benefício dificilmente se revelaria aceitável. Faltaria transparência às concessões de benefícios e clareza na comunicação com os beneficiários do programa.

Ao contrário, a adoção da renda declarada, com todos os seus riscos, tornaria fácil a comunicação com beneficiários, daria transparência à concessão e manutenção de benefícios e permitiria ações claras de controle, tanto do ponto de vista social quanto governamental. A renda declarada foi associada à combinação de outros aspectos do desenho voltado para manter a boa focalização do programa. Primeiramente, deve-se destacar a existência de estimativas de atendimento em nível local, que funcionam como limites (ressalte-se, flexíveis) para o número de beneficiários em cada cidade. Às estimativas, está associada a publicidade em torno dos beneficiários, de maneira a facilitar o controle social do programa. Estes dois traços criam certa pressão sobre a gestão municipal no sentido da boa focalização. Além disso, o programa brasileiro adotou ações periódicas de checagem dos dados do CadÚnico a partir do cruzamento com outros registros administrativos do governo federal.

5. A hipótese de que programas focalizados tendem a ter taxas de *take up* baixas e, portanto, maiores erros de exclusão é bastante difundida na literatura de políticas sociais. Apenas como exemplo, ver Hernanz *et al.* (2004).

Há ainda um aspecto de maior relevância a ser mencionado. No debate entre os defensores de benefícios focalizados e benefícios de natureza universal, frequentemente surge a crítica de que os procedimentos de focalização voltam-se mais para a exclusão dos não elegíveis do que para a inclusão dos elegíveis. Pode-se dizer que, desde o início, a maior preocupação relacionada ao PBF foi a inclusão dos elegíveis e que seu desenvolvimento o levou rapidamente a preocupar-se com a segurança de renda entre os mais vulneráveis – isto explica a expansão das metas de cobertura e, mais recentemente, a adoção da regra de permanência. Esta característica foi reforçada com o advento do Brasil Sem Miséria, que concedeu claramente ao Bolsa Família a diretriz de universalização de sua cobertura para todas as famílias pobres, conferindo à trajetória do programa um potencial ainda maior de contribuir para a consolidação de um sistema de proteção social abrangente.

Seja como for, os resultados, que serão brevemente examinados na seção seguinte, demonstraram que, em termos de focalização, o programa brasileiro conseguiu ser muito efetivo, tanto na comparação com outros programas sociais brasileiros, quanto na comparação internacional. Desta maneira, o Bolsa Família conseguiu adequar as exigências de um programa focalizado à estrutura institucional existente e às exigências de transparência e de comunicação com os beneficiários do contexto social brasileiro.

## 5 OS RESULTADOS ALCANÇADOS

O leitor encontrará um conjunto relativamente vasto de evidências a respeito dos resultados do Bolsa Família na segunda parte deste livro. O objetivo desta segunda parte, de forma sumariada, apontar para alguns dos achados da literatura crescente sobre o tema.

Muitos dos primeiros trabalhos sobre o Bolsa Família estavam voltados para o elemento central do seu desenho (a focalização) e para seus impactos naquele que é o seu principal objetivo, a redução da pobreza e da extrema pobreza.

Lindert *et al.* (2007), Barros *et al.* (2010b), Soares *et al.* (2009) estão entre aqueles que analisam a focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva internacional. Embora as metodologias utilizadas possam variar, todos os autores sugerem que a precisão da focalização do Bolsa Família é muito boa. Lindert *et al.* (2007) sugerem que a focalização do programa em 2004 colocava-o entre as seis experiências de transferência de renda mais bem focalizadas (de um total de 85) no mundo em desenvolvimento. Soares *et al.* (2009) sugerem que a focalização do programa está no mesmo nível das experiências mexicana e chilena, outros bons exemplos de programa de transferência de renda que utilizam mecanismos, a princípio, mais sofisticados (e caros) para garantir a boa focalização. Barros *et al.* (2010b) apontam para resultados semelhantes – e sugerem que a focalização do programa, apesar da sua forte expansão entre 2004 e 2008, não piorou. A mesma conclusão já havia sido alcançada por Soares, Ribas e Soares (2009), sugerindo que, entre 2004 e 2006, a focalização havia se mantido a mesma. Mais recentemente, o Comunicado do Ipea nº 155 concluiu que, “de acordo com os dados administrativos, entre 2005 e 2011 o número de famílias beneficiárias cresceu

mais de 70,0%, mas isso não piorou o coeficiente de concentração do programa, muito pelo contrário. O PBF permanece, de longe, a fonte de renda mais progressiva, isto é, com maior focalização entre os mais pobres” (Ipea, 2012, p. 28).

Dessa maneira, o desenho do programa, incluindo as estimativas em nível municipal e os cruzamentos com outros registros administrativos do governo federal, tem sido efetivo em mantê-lo bem direcionado à população mais pobre.

Isso explica os baixos custos do programa (que, mesmo com toda a evolução orçamentária dos últimos anos, ainda custa apenas 0,5% do PIB) e também seus significativos impactos na redução da extrema pobreza. Antes das mais recentes modificações no seu desenho – especialmente da criação do benefício para a superação da extrema pobreza –, estimava-se que a extrema pobreza no Brasil seria entre um terço (Soares *et al.*, 2010) e metade maior (Souza *et al.*, 2011) sem as transferências do Bolsa Família. Assim, apesar do baixo custo, o programa conseguiu estar entre as mais importantes causas da redução da extrema pobreza.

Embora não se possa dizer que a redução da desigualdade de rendimentos estivesse entre seus objetivos, o Bolsa Família também acabou tendo um impacto significativo, explicando (a depender do período considerado e de critérios metodológicos utilizados) entre 12 e 21% da redução mais recente do coeficiente de Gini (conforme *survey* da literatura realizado por Soares *et al.*, 2010). Deve-se ressaltar que a queda no coeficiente de Gini a partir do início dos anos 2000 pode ser considerada inédita, desde que começou a ser mensurado, nos anos 1970.

À época do lançamento das transferências condicionadas de renda, dois receios foram mencionados. O primeiro deles, o de que essas transferências poderiam constituir um desincentivo à participação dos beneficiários no mercado de trabalho. O segundo, o de que as transferências baseadas no número de filhos (até o limite de três, no desenho inicial do Bolsa Família) poderiam servir como incentivo para o aumento da fecundidade.

Oliveira e Soares (2012) fizeram uma revisão da literatura (hoje relativamente extensa) sobre os possíveis impactos do programa sobre a participação dos beneficiários no mercado de trabalho – cujos resultados podem ser lidos na parte 2 desta publicação. O número de estudos acumulados sobre esse assunto permite concluir que o temor de que o Bolsa Família viesse a gerar alguma espécie de “efeito preguiça” pode ser descartado. Estes estudos apontam desde uma participação ligeiramente superior dos beneficiários no mercado de trabalho até uma pequena redução no número de horas trabalhadas pelas mães. Estes efeitos, quando observados, foram, em regra, de magnitude muito pequena para serem considerados relevantes.

Por sua vez, os potenciais impactos sobre o aumento da fecundidade também podem ser descartados. Sabe-se que a capacidade de transferências monetárias de modificar as decisões quanto ao número de filhos é limitada – isto, mesmo quando se leva em conta as transferências mais generosas realizadas por sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos que o brasileiro. Pareceria, assim, muito improvável que as transferências bastante modestas do Programa

Bolsa Família viessem a levar suas beneficiárias a aumentar o número de filhos até o limite dos benefícios variáveis. E, de fato, nenhuma evidência de aumento da fecundidade entre as beneficiárias foi encontrada (Signorini e Queiroz, 2011; Simões e Soares, 2012). O que ocorre no Brasil, ao contrário, é uma queda generalizada da fecundidade, observada em todas as regiões e faixas de renda, sendo mais intensa entre os mais pobres no período atual. O número médio de filhos por mulher, hoje abaixo da taxa de reposição, aponta, antes, para o envelhecimento da população – com os consequentes desafios para as áreas de saúde e previdência no futuro de médio prazo.

No que diz respeito aos impactos sobre educação e saúde, pode-se dizer que as evidências também têm se acumulado, vindas de estudos que utilizam fontes de dados, abordagens teóricas e metodológicas variadas. Estes impactos têm sido observados não apenas na retenção dos alunos beneficiários em sala de aula (isso é, em menores taxas de abandono), o que seria de se esperar, dadas as condicionalidades do Programa, mas também, *ceteris paribus*, em maiores taxas de progressão (IFPRI, 2012). Mais recente, a tese de doutorado de Simões (2012) aponta para um dos aspectos mais relevantes: o impacto que o tempo de participação no programa, associado ao valor do benefício, tem sobre a escolaridade. Com efeito, se um dos objetivos do Bolsa Família é aumentar a escolaridade dos filhos das famílias mais vulneráveis, para que eles tenham mais oportunidades futuras, há de se pensar em uma política continuada, que garanta os impactos devidos na correção da trajetória escolar destas crianças e jovens e na obtenção de bons resultados.

Obviamente, não se quer, aqui, sugerir que o Bolsa Família assuma a responsabilidade de ser a principal iniciativa no sentido de superar os desafios educacionais brasileiros. Estes desafios estão sendo enfrentados pelas políticas educacionais capitaneadas pelo Ministério da Educação (MEC). Trata-se, apenas, de ressaltar seus impactos, que são significativos e voltados para um público que, historicamente, teve dificuldades de acesso à educação de qualidade no país.

Os impactos do programa na saúde começam, agora, a apresentar razoável acúmulo de trabalhos, o que permite que certas conclusões possam ser confirmadas. Já se sabia que as famílias beneficiárias do programa reportam gastar seus recursos majoritariamente com alimentos, além de itens relacionados com educação e saúde (IBASE, 2008) – o que foi confirmado pelo trabalho de Lignani *et al.* (2011), que sugere aumento de diversos grupos de alimentos analisados.

Não se pode deixar de mencionar os impactos mensurados na 2ª rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, que sugere que as crianças beneficiárias apresentam maiores taxas de vacinação no tempo apropriado e que as mulheres grávidas têm cerca de 1,5 consulta de pré-natal a mais (sempre em relação às não beneficiárias de igual perfil).

Trabalhos mais recentes também têm demonstrado o impacto do programa na redução da mortalidade infantil (Rasella *et al.*, 2013; Shei, 2013). O trabalho de Rasella *et al.* (2013), ao qual o leitor terá acesso neste volume, revela uma redução de cerca de 19% na mortalidade infantil (até cinco anos) dos municípios com alta cobertura do programa, em relação aos de baixa cobertura, já controlados os efeitos das diferenças socioeconômicas e demográficas

entre os municípios. A maior cobertura do Bolsa Família também estava associada a uma maior taxa de vacinação, a uma menor proporção de mulheres grávidas sem pré-natal e uma menor admissão de crianças de até cinco anos em hospitais.

Deve-se mencionar, ainda que brevemente, estudos que mostram os efeitos positivos do programa para além dos seus próprios beneficiários. Mostafa, Souza e Vaz (2010) sugeriram que os recursos aplicados no programa teriam, em 2006, o efeito multiplicador no PIB de 1,44, e de 2,25 na renda familiar total. Ou seja, o gasto adicional de 1% do PIB no programa geraria um aumento de 1,44% do PIB e de 2,25% na renda das famílias. Por sua vez, Silveira-Neto e Azzoni (2011) afirmam que transferências como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada “têm um importante papel na redução da desigualdade regional: como um todo, explicam mais de 24,0% dessa redução, embora respondam por menos que 1,7% da renda domiciliar disponível”. Desta maneira, pode-se dizer que o programa vem cumprindo funções (como a redução da desigualdade de rendimento, a redução da desigualdade regional e o aumento da atividade econômica) que estão muito além de seus objetivos iniciais.

Como poderá ser verificado ao longo deste livro, há um acúmulo significativo de trabalhos voltados para a avaliação do programa, com resultados, via de regra, muito favoráveis.

Como já afirmado ao final da seção 2 deste capítulo, os resultados apresentados poderiam deixar a gestão do programa em situação de relativo conforto, voltada fundamentalmente para uma agenda de melhorias operacionais que exigiriam (e continuarão exigindo) grande esforço. O lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, entretanto, retirou o programa da situação de conforto e o lançou – juntamente com o Cadastro Único para Programas Sociais – no centro das iniciativas para a superação da extrema pobreza no Brasil. O desafio passou a ser formidável: o de se tornar um instrumento ainda mais efetivo no combate à extrema pobreza no país, mantidos o complexo arranjo intersetorial e federativo e as condições institucionais relativamente espartanas nas quais havia sido implementado.

## **6 O AMADURECIMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

Parte considerável da agenda para superação da extrema pobreza no país havia sido estabelecida, ainda que, em alguns casos, parcialmente, pela implementação do Bolsa Família entre os anos 2003 e 2010. Primeiramente, o programa exigiu a articulação entre vários setores do governo (Assistência Social, Educação e Saúde), sem o que a pobreza, fenômeno multidimensional, não é apropriadamente enfrentada. Segundo, somou os esforços das diversas esferas da Federação, em um contexto marcado pela clara definição de responsabilidades e pelo apoio à gestão local. Terceiro, consolidou a percepção de que a superação da pobreza exigiria, sim, transferências monetárias, mas também acesso a serviços e a oportunidades de melhoria da inserção produtiva dos mais pobres. E, finalmente, deixou claro que os mais pobres não seriam alcançados naturalmente pelas ações do Estado, mas apenas a partir de iniciativas voltadas especificamente para este público, com os instrumentos apropriados (como o CadÚnico).

A emergência do Plano Brasil Sem Miséria, portanto, com seus eixos de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, representou uma ampliação, para parte considerável do governo federal, dos estados e dos municípios, de uma agenda que foi amadurecida ao longo dos anos de implementação do Programa Bolsa Família.

Ao mesmo tempo, o Plano Brasil Sem Miséria e sua ambiciosa meta de superação da extrema pobreza em um período tão curto de tempo trouxeram novos desafios para o Bolsa Família e o CadÚnico. Em primeiro lugar, foi necessário reconhecer a existência de beneficiários do programa que, mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam em extrema pobreza. Os valores transferidos somados à renda original das famílias eram insuficientes para que as famílias ultrapassassem a linha estabelecida pelo plano, de R\$ 70,00 *per capita* por mês.

O segundo desafio tratava da cobertura do programa e seus erros de exclusão. O Brasil Sem Miséria explicitou firmemente a perspectiva do atendimento de todos os cidadãos que tivessem o perfil para acessar os benefícios.

Adicionalmente, as novas formas de utilização do CadÚnico, a ampliação dos montantes e das iniciativas usuárias do sistema de pagamentos do programa e o aprofundamento das ações intersetoriais exigiram ainda mais das ferramentas criadas para viabilizar o Bolsa Família.

A resposta ao primeiro desafio veio antes mesmo do lançamento oficial do plano, com o anúncio do reajuste de benefícios ainda no primeiro semestre de 2011. Com efeito, sabia-se que a extrema pobreza brasileira estava concentrada nas crianças e jovens. Avaliações feitas pela SENARC e pelo Ipea haviam confirmado que o reajuste dos benefícios variáveis (voltados para as crianças e adolescentes de até 15 anos) teriam maior efetividade nos indicadores de extrema pobreza do que o reajuste do benefício básico. Desta maneira, o reajuste nominal do benefício variável foi superior a 45%, mostrando que as iniciativas relacionadas ao programa passariam, em níveis crescentes, a responder ao desafio da superação da extrema pobreza.

Na mesma direção, ainda em 2011, foram anunciados o aumento no número máximo de benefícios variáveis por famílias (de três para cinco) e a implementação dos benefícios para gestantes e nutrizes. Estes que, mesmo previstos na legislação original do programa, por limitações operacionais, não eram efetivamente pagos.

Em 2012, o Bolsa Família passou a contar com um novo benefício (Benefício de Superação da Extrema Pobreza), destinado às famílias que continuavam com renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 após o recebimento dos benefícios “tradicionais” do programa. Trata-se de um típico benefício do tipo *top up*, que complementa a renda familiar até que ela atinja um determinado patamar – no caso, a superação do valor de R\$ 70,00 por pessoa.

Inicialmente, o benefício foi voltado para famílias nesta situação que tinham em sua composição crianças entre 0 e seis anos, como parte integrante das iniciativas da Ação Brasil

Carinhoso.<sup>6</sup> Ainda em 2012, este benefício foi estendido para famílias com crianças e adolescentes com idade de até 15 anos e, no início de 2013, o benefício alcançou as famílias beneficiárias independentemente da presença de crianças. Desta maneira, houve um forte aumento no orçamento de benefícios do programa (que saltou de R\$ 15 bilhões em 2010 para praticamente R\$ 24 bilhões em 2013), voltado para famílias em situação de extrema pobreza. O benefício médio, no mesmo período, passou de R\$ 95,00 para R\$ 152,00, alcançando R\$ 216,00 nas famílias que recebem o Benefício de Superação da Extrema Pobreza.

Antes mesmo da última expansão do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, simulações elaboradas por Osorio e Souza (2012) indicavam que o percentual de pessoas que ficariam com renda familiar *per capita* igual ou abaixo de R\$ 70,00 estaria abaixo de 1%, apontando para o potencial de redução a extrema pobreza do Bolsa Família após a criação do novo benefício, bem como para a necessidade de esforço contínuo para redução dos erros de exclusão ainda existentes.

Em relação ao desafio de melhoria da cobertura do programa e de redução dos erros de exclusão destaca-se o aumento da estimativa de atendimento (de 12,9 para 13,8 milhões de famílias) ainda em 2011. Os dados do Censo 2010 divulgados no ano de 2011 permitiram, ainda, que esta nova estimativa fosse realizada em bases mais atualizadas e, portanto, mais bem distribuída entre os municípios brasileiros.

Como resultado, cabe assinalar a inclusão no Bolsa Família de mais de 1,1 milhão de famílias inscritas no CadÚnico desde o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011 até julho de 2013. São famílias extremamente pobres que, a partir de um esforço de busca ativa<sup>7</sup> compartilhado pelo governo federal, pelos governos estaduais e, muito especialmente, pelas administrações municipais, foram cadastradas, passaram a receber o Bolsa Família e ficaram visíveis para participarem do circuito de inclusão do Brasil Sem Miséria.

A necessidade de indução de políticas para um público específico em escala nacional e o caráter intersetorial e intergovernamental do Brasil Sem Miséria elegeram o CadÚnico como principal instrumento de gestão do plano. Para além de quantificar as famílias e transferir renda, verificou-se uma infinidade de possibilidades de utilização do CadÚnico: direcionar vagas de cursos de qualificação profissional, oferecer serviços de assistência técnica e extensão rural, prover o acesso à água e a tarifas reduzidas de energia elétrica à população mais pobre do país, são apenas alguns exemplos. Neste sentido, o CadÚnico consolidou-se como instrumento básico para identificação do público, planejamento, acompanhamento e avaliação das ações do plano.

6. Conjunto de ações do Brasil Sem Miséria direcionadas para a primeira infância.

7. Em que pese o esforço de inclusão da população de baixa renda no CadÚnico, ainda persistia, por ocasião da criação do plano, um percentual de exclusão. Eram famílias que moravam em áreas isoladas, nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos ou em outras áreas nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público. Com o objetivo de encontrar e cadastrar todas as famílias extremamente pobres ainda não localizadas, foi lançada a estratégia de Busca Ativa, compartilhada pelo governo federal, pelos governos estaduais e, muito especialmente, pelas administrações municipais, a quem cabe fazer o cadastramento das famílias.

Para além de contribuir para a ampliação do Bolsa Família e o fortalecimento do CadÚnico, o Brasil Sem Miséria reforçou a utilização do sistema de pagamentos do programa. Os benefícios monetários pagos pelos programas Bolsa Verde e Fomento, lançados pelo Brasil Sem Miséria, passaram a utilizar o mesmo cartão do Bolsa Família, aproveitando toda a estrutura de pagamento existente. Em julho de 2013, 40 mil famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos foram beneficiados pelo Bolsa Verde, para continuar produzindo e conservando o meio ambiente, e 30 mil famílias de agricultores familiares do semiárido nordestino já recebiam recursos de fomento para alavancar a sua produção.

No eixo de acesso a serviços, a agenda do plano foi além do acompanhamento das condicionalidades em educação e saúde. Tem havido um aprofundamento da relação com o MEC e o MS, com resultados como a reorientação do Programa Mais Educação. Voltado para a expansão da oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas, este programa passou a dar prioridade para a adesão de escolas com maioria dos alunos beneficiários do Bolsa Família. Com isto, enquanto, em 2011, as escolas com mais de metade de estudantes do Bolsa Família eram 30% das cerca de 15 mil escolas do Mais Educação, em 2013, cerca de dois terços das mais de 45 mil escolas já aderiram ao programa.

Além disso, o repasse financeiro para alunos em creches foi acrescido de até R\$ 1,4 mil/ano caso a criança seja de família beneficiária. Trata-se de um forte mecanismo de indução para abertura de novas vagas e direcionamento das matrículas para as crianças de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Em 2012, 2,7 mil municípios registraram o atendimento de mais de 380 mil crianças beneficiárias.

Na saúde, uma série de iniciativas compuseram a ação Brasil Carinhoso, como a distribuição de sulfato ferroso nas unidades básicas de saúde, a suplementação de vitamina A, o aumento da oferta de medicamentos gratuitos na rede “Aqui tem Farmácia Popular” e a expansão do Programa Saúde na Escola para creches e pré-escolas, alcançando quase 4 mil municípios.

As iniciativas voltadas para a melhoria de oportunidades de inclusão produtiva das famílias mais pobres também foram fortemente apoiadas, com destaque para o PRONATEC Brasil Sem Miséria, que oferece cursos de formação inicial e continuada para a população de baixa renda, por meio dos Institutos Federais de Educação Tecnológica e escolas do Sistema S. Em julho de 2013, já haviam sido realizadas mais de 600 mil matrículas direcionadas à população do CadÚnico. Os estudantes são, em sua maioria, mulheres (dois terços das matrículas) e jovens de até 29 anos (metade das matrículas).

Cerca de 10% dos 2,9 milhões de pessoas que se registraram como microempreendedores individuais são vinculados ao programa (22% estão no CadÚnico). Das 3,6 milhões de operações de microcrédito até o final de 2012, mais de 760 mil tinham sido realizadas por pessoas que também recebiam benefícios do programa e estavam contando com o apoio do microcrédito para melhorar suas atividades produtivas.

No campo, merece destaque a contratação de assistência técnica para 260 mil famílias de agricultores familiares beneficiários do Bolsa Família e a construção de 317 mil cisternas para famílias do semiárido identificadas a partir dos registros do CadÚnico.

Não é certamente o caso de explorar todas as iniciativas do Plano Brasil Sem Miséria no espaço deste capítulo, mas de ressaltar que o CadÚnico e o próprio programa deram uma base sólida para a expansão e consolidação, de forma articulada, das ações e programas voltados para a população mais vulnerável do país. Ao mesmo tempo, tais iniciativas representam um desafio constante para a qualidade do cadastro e do programa, já que dependem da boa cobertura e focalização de ambos para o seu sucesso.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transferências condicionadas de renda representaram um passo adicional importante na mudança da trajetória do Sistema de Proteção Social no Brasil. Fundado na década de 1920 sobre bases estritamente contributivas, o sistema de proteção social brasileiro sofreu modificações iniciais durante os anos 1970 (com a introdução de benefícios semicontributivos – voltados para a população rural – e não contributivos – endereçados à população pobre idosa ou deficiente). Tais modificações foram muito robustecidas após a Constituição de 1988, com a definição do caráter universal dos sistemas de saúde e assistência social e do fortalecimento dos benefícios de natureza semi e não contributiva. Mas não havia, até o surgimento das transferências condicionadas de renda, benefícios voltados para a população pobre, em idade (e com capacidade) produtiva, mas sem renda suficiente para contar com a proteção contributiva. Por vocação, tais transferências alcançaram, sobretudo, as crianças – desproporcionalmente afetadas pela situação de pobreza no Brasil.

A consolidação do Programa Bolsa Família dependeu, sobretudo, da construção do Cadastro Único para Programas Sociais – que exigiu, ao longo de anos, um árduo trabalho, principalmente das administrações municipais, em um período inicial de montagem do Suas. Os anos de 2005 e 2006 foram fundamentais para a melhoria da qualidade do cadastro – e marcantes também pela adesão dos municípios ao CadÚnico e ao Programa Bolsa Família e pela criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) em 2006.

A implementação interfederativa, marca do programa, respondeu à diretriz de descentralização político-administrativa, constitucionalmente prevista para a área de assistência social. Mais importante, permitiu uma parceria do governo federal com governos municipais e estaduais, imprescindível para a efetividade do trabalho com a população vulnerável, e fortaleceu o Suas, confiando a ele papel crucial no Bolsa Família e dando a ele instrumentos fundamentais e até então inexistentes (como o CadÚnico e o Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades – Sicon).

O programa também adotou inovações institucionais que ganharam destaque, incluindo seu engenhoso mecanismo de focalização – simples, transparente e tão eficaz quanto mecanismos mais complexos e sofisticados adotados em outros programas de transferência condicionada

de renda que se tornaram referência na América Latina. A crescente literatura acadêmica sobre o programa também revelou impactos positivos, entre outros, na redução da pobreza e da desigualdade; e na melhoria de indicadores educacionais e de saúde; além de desmistificar os receios de que o Bolsa Família pudesse reduzir a participação dos seus beneficiários no mercado de trabalho ou aumentar a fecundidade entre as beneficiárias.

A trajetória bem-sucedida do programa até 2010 contribuiu para a emergência do Plano Brasil Sem Miséria. Primeiramente, por ser um exemplo eficiente de iniciativa intersetorial e interfederativa, mobilizando diversos setores e esferas governamentais. Segundo, por ter “patrocinado” a criação de um instrumento, o CadÚnico, sem o qual qualquer iniciativa voltada para a superação da extrema pobreza seria infrutífera. Ao mesmo tempo, o Plano Brasil Sem Miséria representou um grande desafio para um programa que começava a se consolidar – e que tinha, e em grande medida ainda tem, uma pesada agenda de estruturação operacional à frente. Mudanças significativas foram feitas já em 2011, com o reajuste concentrado nos benefícios variáveis, o aumento do número máximo desses benefícios por família (de três para cinco benefícios), o aumento da meta de atendimento de 12,9 para 13,8 milhões de famílias. Em 2012, com a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, o programa fez uma inflexão ainda maior na direção das crianças e da extrema pobreza, permitindo que quase cinco milhões de famílias recebessem um complemento de renda capaz de levar a renda familiar *per capita* acima dos R\$ 70,00.

Os desafios para a evolução e consolidação do Programa Bolsa Família seguem imensos. Embora pague mensalmente benefícios para quase 14 milhões de famílias, conta com uma estrutura de execução espartana – tanto no nível central quanto, via de regra, no nível local. O Suas, base de sua execução, tem ainda um longo caminho de evolução à frente. Embora siga sendo um programa de desenho relativamente simples, sua operacionalização ainda assim é, e seguirá sendo, bastante complexa – especialmente quando comparado a programas de transferência não focalizados e não condicionais.

Seja como for, o Programa Bolsa Família representou uma evolução definitiva do sistema de proteção social brasileiro na direção de famílias que ainda não possuíam nenhum tipo de cobertura. É, como argumenta Helmut Schwarzer, no capítulo que compõe este volume, um exemplo de como dar um passo fundamental na direção de um piso de proteção social, em nível nacional. Trata-se, também, de um benefício que aproxima o estado de bem-estar brasileiro daqueles mais consolidados, alcançando grupos populacionais – especialmente as crianças – que não contavam com nenhuma proteção.

Questionamentos sobre seu modelo sempre ocorrerão. Isto deve ser considerado natural. De tempos em tempos, mesmo sistemas de proteção social muito consolidados passam por questionamentos e reformas. Sempre haverá aqueles que defenderão sua transformação em um benefício de caráter universal, pago indistintamente a todos os cidadãos brasileiros; e aqueles que argumentarão por um benefício de caráter mais restritivo.

Muitos argumentam que a emergência e a manutenção de programas de proteção social dependem da existência de grupos de apoio fortes e organizados. Outros, entretanto, sugerem que benefícios e serviços sociais, mais que depender da existência destes grupos, criam seus próprios grupos de apoio (como sugere Paul Pierson, 1996). A condução da evolução do Bolsa Família e das iniciativas voltadas para a superação da pobreza terá, no futuro próximo, que lidar com este fato.

Na opinião dos autores, entretanto, os passos já dados não terão retorno. Mesmo para os mais críticos, seria difícil imaginar o Brasil sem um instrumento que vocalize e explicita as necessidades da parcela mais vulnerável da população, como é hoje o CadÚnico. Ou em uma situação na qual os mais pobres não tivessem acesso a uma renda modesta – tanto do ponto de vista da família beneficiária quanto, especialmente, da renda nacional –, de natureza complementar à renda do trabalho. Ou, ainda, em situação na qual as crianças continuassem apresentando taxas de extrema pobreza duas vezes mais altas que a média nacional. Há muito a evoluir, sem dúvida, e os caminhos desta evolução estão abertos. Os passos a serem dados, entretanto, serão certamente de avanço.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P. de *et al.* **Determinantes da queda da desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010a (Texto para Discussão, n. 1.460).
- \_\_\_\_\_. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. *In*: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010b.
- BELTRÃO, K. I.; OLIVEIRA, F. E. B.; PINHEIRO, S. S. **A população rural e a previdência social no Brasil** – uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 759).
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Atualização e aperfeiçoamento do cadastro único de programas sociais**. Brasília: MDS, 2006.
- BRUMER, A. Previdência rural e gênero. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, jan./jun. 2002.
- COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010, p. 57-99.
- CRUZ-SACO, M. A. **Labourmarkets and social security coverage: the Latin American experience**. Geneva: International Labour Office, 2002 (ESS Working Papers, n. 2).
- HERNANZ, V.; MALHERBET, F.; PELLIZZARI, M. **Take-up of welfare benefits in OECD countries** – A review of the evidence. OECD, 2004 (OECD Social Employment and Migration Working Papers, n. 17).

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas.** Rio de Janeiro: Ibase, 2008 (Documento síntese).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Método de construção de mapa de pobreza utilizando a PNAD 2006 e o Censo Demográfico 2000.** Rio de Janeiro, 2009. Mimeografado.

IFPRI – INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. **Pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família – 2ª rodada.** Brasília: Sagi/MDS, 2012 (Sumário Executivo).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década insclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticos de renda.** Brasília: Ipea, 25 set. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155).

LIGNANI, J. D. B. *et al.* Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil. **Public health nutrition**, n. 14, 2011.

LINDERT, K. *et al.* **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program:** implementing conditional cash transfers in a decentralized context. São Paulo: The World Bank, 2007 (Social Protection Discussion Paper, n. 709).

MKANDAWIRE, T. **Targeting and universalism in poverty reduction.** Geneva: UNRISD, 2005 (Social Policy and Development Programme Paper, n. 23).

MOSTAFA, J.; SOUZA, P. H. G. F.; VAZ, F. M. Efeitos econômicos do gasto social. *In:* CASTRO, J. A. *et al.* (Org.). **Perspectivas da política social no Brasil.** Brasília: Ipea, 2010.

OLIVEIRA, L. F. B.; SERGEI, 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).

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso:** uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. Brasília: Ipea, 2012 (Nota Técnica, n. 14).

OSORIO, R. G. *et al.* **Erradicar a pobreza extrema:** um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1.619).

PIERSON, P. The new politics of the welfare state. **World politics**, v. 48, n. 2, jan. 1996.

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.

SCHWARZER, H. **Paradigmas de previdência social rural:** um panorama da experiência internacional. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 767).

SHEI, A. Brazil's conditional cash transfer program associated with declines in infant mortality rates. **Health affairs**, v. 32, n. 7, 2013.

SIGNORINI, B.; QUEIROZ, B. **The impact os Bolsa Família in the beneficiary fertility.** Belo Horizonte: Cedeplar, 2011 (Texto para Discussão, n. 439).

SILVEIRA-NETO, R. M.; AZZONI, C. R. Social policy as regional policy: market and nonmarket factors determining regional inequality. **Journal of regional science**, v. 51, n. 5, 2011.

SIMÕES, A. A. **The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil.** 2012. Dissertation (PhD. in Education) – University of Sussex, 2012.

SIMÕES, P.; SOARES, R. Efeitos do Programa Bolsa Família na fecundidade das beneficiárias. **RBE**, v. 66, n. 4, 2012.

SOARES, S. S. D. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família.** Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.459).

SOARES, S. *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, S. S. D. *et al.* Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios económicos**, número extraordinario, 2009.

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.396).

SOUZA, P. H. *et al.* **Metodologia para simular o Bolsa Família.** Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1.654).

VAN GINNEKEN, W. Extending social security coverage: concepts, global trends and policy issues. **International social security review**, v. 60, n. 2-3, 2007.

## **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**

Denise Ratmann Arruda Colin  
Juliana Maria Fernandes Pereira  
Valéria Maria de Massarani Gonelli

### **1 INTRODUÇÃO**

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal foram, sem dúvida, conquistas importantes para a proteção social brasileira na última década. Neste percurso, com base na concepção de que o enfrentamento da situação de pobreza e das desigualdades sociais exige atenções voltadas às vulnerabilidades e riscos sociais, a ampliação do acesso à transferência de renda e benefícios foi acompanhada de investimentos que asseguraram a instalação de uma rede de serviços voltada para a oferta de proteção social e de garantia de direitos socioassistenciais.

Como resultado, entre as políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro, a assistência social foi a que apresentou a maior taxa de crescimento no financiamento de 2002 a 2012. De R\$ 6,5 bilhões, em 2002, os recursos destinados à área atingiram R\$ 56,5 bilhões, em 2012. No período de 2004 a 2011, o financiamento federal da assistência social saltou de 0,71% do produto interno bruto (PIB) para 1,10% (Brasil, 2012d).<sup>1</sup> Além do PBF<sup>2</sup> e da crescente ampliação do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC),<sup>3</sup> estes resultados se devem também à implantação do Suas no país, a partir de 2005, e aos investimentos em serviços, programas, projetos socioassistenciais e no aprimoramento da gestão, particularmente incrementados a partir de 2010, em razão das agendas prioritárias nacionais que passam a incorporar o sistema e suas ofertas (Brasil, 2012d).

Para Jaccoud (2009), a proteção social pode ser definida como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (p. 58). Na última década, os avanços

1. Valores nominais. Lei+Créditos, em 30 de junho de 2012. A informação considera os recursos executados do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – Assistência Social: Função 8.

2. No período de 2004-2011, os recursos investidos no PBF saltaram de R\$ 7,4 bilhões para R\$ 18,9 bilhões, e os recursos destinados ao BPC saltaram de aproximadamente R\$ 9 bilhões para R\$ 24,9 bilhões (Brasil, 2012).

3. Benefício socioassistencial, previsto na Constituição Federal (CF) que assegura um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que, nos termos da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

no PBF, no CadÚnico e no Suas contribuíram para consolidar um novo modelo brasileiro de proteção social. Este modelo articula o acesso à renda com a oferta de serviços e oportunidades socioassistenciais e a ampliação do acesso a direitos e oportunidades, e tem viabilizado o enfrentamento das situações de pobreza e de desigualdades em suas multidimensionalidades, o que, por sua vez, materializou melhorias nas condições de vida das famílias e indivíduos.

os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (Yazbek e Di Giovanni, 2004, p. 16).

Tais avanços demarcaram, definitivamente, a implantação da Assistência Social como política pública orientada pela ótica dos direitos de cidadania e pela primazia da responsabilidade do Estado em assegurar proteção social. Com seu reconhecimento pela Constituição Federal (CF) como política pública de Seguridade Social não contributiva e voltada ao cidadão que dela necessitar, o modelo adotado no país ultrapassa a concepção restritiva de seguro e supera a lógica do mercado, alcançando aqueles cidadãos que mais dificilmente acessam políticas públicas e que não têm seus direitos garantidos, assim como os benefícios advindos da inclusão no mercado de trabalho. De acordo com Sposati (2009), a proteção social não contributiva nasce do princípio da preservação da vida e do respeito à dignidade humana, expresso nos direitos fundamentais inscritos pela CF, e que remete à provisão a noção de seguranças sociais.

Nesse contexto, questões até então tratadas no campo individual foram reconhecidas como questões coletivas, pelas quais o Estado é responsável, devendo assegurar aos cidadãos proteção social em situações específicas de insegurança, independentemente de contribuições prévias.

A inclusão da assistência social como política pública consolida a ideia de que o Estado deve colocar-se como responsável pelo enfrentamento da vulnerabilidade social de grupos anteriormente excluídos do sistema de seguridade. É o reconhecimento de que a pobreza e a vulnerabilidade não são frutos de trajetórias e posicionamentos individuais, e, sim, de resultados construídos histórica, social, política e economicamente, pois um Estado só se responsabiliza pela instauração de um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e a necessidade de atendê-la (Rizzotti, Almeida e Albuquerque, 2010).

Demarca-se, portanto, uma mudança de paradigma em relação ao padrão histórico predominante na área até então, caracterizado por ações assistencialistas, fragmentadas, sem planejamento, de caráter paternalista e atendimento pontual, emergencial e descontínuo. Com esta mudança, o usuário passa a ser concebido como sujeito de direitos socioassistenciais, cuja situação vivenciada deve ser compreendida à luz do contexto sócio-histórico, cultural, político e econômico e do próprio processo de organização da sociedade e do Estado brasileiro.

## 2 A IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO BRASIL: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO INTEGRADA ENTRE SERVIÇOS, BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O ano de 2004 constitui um marco na trajetória de construção do novo modelo de proteção social brasileiro, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a instituição do PBF e a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Cria-se o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF),<sup>4</sup> que é reconhecido como responsável pelo acompanhamento às famílias no âmbito da proteção social básica do Suas, prioritariamente às famílias beneficiárias do PBF e do BPC. Em 2005, com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas), regulamenta-se o Suas dando-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. Estavam, 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.

Considerando as funções da política de assistência social,<sup>5</sup> inicia-se a organização do Suas com ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios que, com comando único e integradas às demais políticas, propiciam:

- *segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia*: visa afiançar condições dignas de sobrevivência em determinadas circunstâncias, por meio do acesso ao BPC, benefícios eventuais, transferência de renda do PBF e a outras oportunidades;
- *segurança de convívio ou vivência familiar*: pautada na centralidade da família e no reconhecimento do papel do Estado em apoiá-la, constitui um dos principais objetivos dos serviços do Suas, com destaque para os serviços responsáveis pelo acompanhamento familiar na proteção social básica e especial. Contempla a perspectiva de que vínculos familiares e comunitários são fundamentais para se assegurar condições protegidas de desenvolvimento humano e das relações familiares;
- *segurança de acolhida*: voltada à proteção em situações excepcionais, nas quais seja necessário prover o acolhimento provisório em serviços de acolhimento. Integra esta segurança também a perspectiva da postura acolhedora que deve orientar desde a organização da infraestrutura física dos equipamentos, até a postura ética, de respeito à dignidade e não discriminação, que deve estar presente no atendimento direto à população.

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

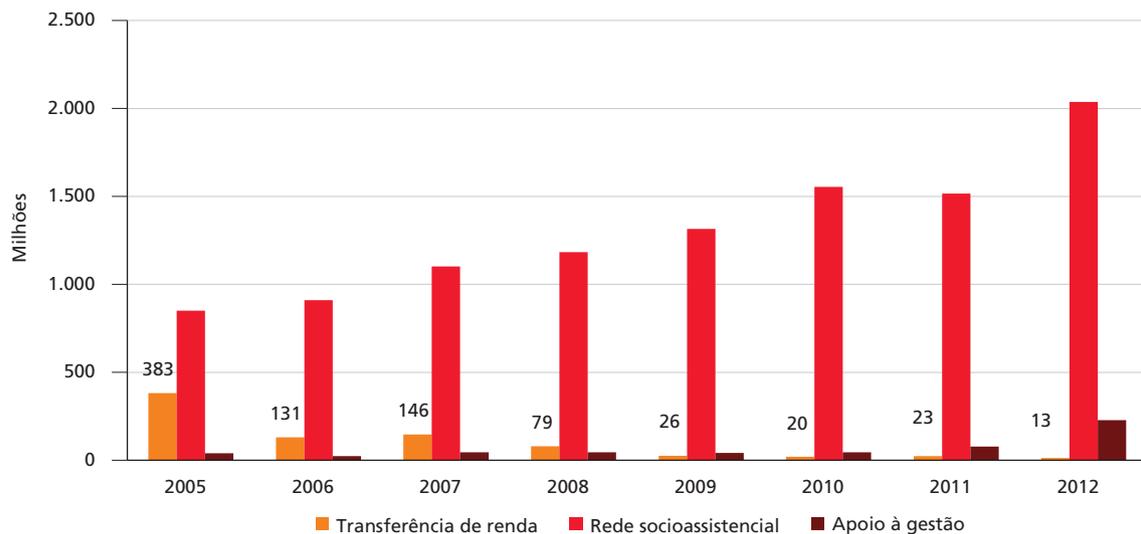
5. *Proteção social*: que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; *Vigilância socioassistencial*: que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e a *defesa de direitos*: que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (Brasil, 2012c).

Com a adoção das seguranças socioassistenciais como diretriz para a organização de suas ofertas, a política de Assistência Social busca integrar a garantia de acesso à renda, para sobrevivência a riscos circunstanciais, com o trabalho social voltado ao atendimento às vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais, visando à melhoria das condições de vida das famílias atendidas. Ao longo da última década, a implantação e evolução do Suas e do PBF têm contribuído para a construção desta integração na atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social.

Em 2005, a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) com o PBF foi um marco nesse processo, possibilitando um resultado bastante significativo sob duas perspectivas: concentrar a transferência de renda no PBF e clarificar as especificidades e competências do Suas, fortalecendo, no que diz respeito ao enfrentamento do trabalho infantil, sua função de identificação destas situações, seguida de encaminhamentos necessários para inserção no CadÚnico, oferta do acompanhamento familiar e inclusão das crianças/adolescentes no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Na mesma linha, em 2008, foi extinto o Programa Agente Jovem e a Bolsa Agente Jovem, operacionalizada pelo FNAS, e efetivada a criação do Projovem Adolescente e do Benefício Variável Jovem (BVJ) no PBF. O gráfico 1 mostra, por um lado, a evolução dos recursos executados pelo FNAS, permitindo visualizar o impacto da integração da transferência de renda do Peti com o PBF e da extinção da Bolsa do Programa Agente Jovem na operacionalização de ações de transferência direta de renda pelo FNAS. Por outro lado, denota a tendência crescente de execução, pelo FNAS, de recursos destinados à rede socioassistencial (serviços e programas) e à gestão do Suas. Estes avanços são elucidativos do processo de implantação e consolidação tanto do PBF quanto do Suas no Brasil.

GRÁFICO 1

**Recursos sob a gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS (exceto recursos do Benefício de Prestação Continuado – BPC e Renda Mensal Vitalícia – RMV)**



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação, da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SPO/MDS.

Outro aspecto relevante na trajetória de construção da gestão integrada foi a instituição do Censo Suas.<sup>6</sup> Iniciado em 2007, com o questionário específico sobre o Cras, gradativamente teve sua abrangência ampliada até atingir, em 2012, o levantamento de informações sobre equipamentos e serviços socioassistenciais, gestão e controle social.<sup>7</sup> Estas informações, coletadas anualmente com o objetivo de subsidiar o monitoramento e a avaliação do Suas e da gestão integrada, têm possibilitado a realização de análises quanto ao acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF e BPC e à própria gestão do Sistema e do CadÚnico. Entre outras questões relevantes, o Censo Suas identificou ao longo dos anos que, no âmbito dos municípios, a gestão do CadÚnico está sob a responsabilidade das secretarias de assistência social ou congêneres, realidade de 96,5% dos municípios brasileiros que responderam ao Censo Suas – Gestão Municipal em 2012. Além disso, tem fornecido informações importantes sobre o acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF e BPC, sobre a busca ativa e encaminhamentos das famílias para inclusão no CadÚnico, que além do monitoramento, tem subsidiado o planejamento, inclusive de medidas voltadas ao fortalecimento da gestão integrada.

Em 2009, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) aprovou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, que reuniu diretrizes importantes para o aprimoramento da gestão integrada de acesso à renda e instrução às famílias, 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, marcou, 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.

QUADRO 1  
Evolução dos serviços socioassistenciais do Suas

2005 (Portarias MDS nº 440 e nº 442/2005)	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009-atual)
<p><b>Proteção Social Básica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de Atenção Integral à Família – PAIF;</li> <li>2. Jornada Integral, Jornada parcial e Ações Socioeducativas de Apoio à Família;</li> <li>3. Centros de Convivência para Idosos; e</li> <li>4. Agente Jovem.</li> </ol> <p><b>Média Complexidade</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes;</li> <li>2. Serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação, centro dia e atendimento domiciliar às pessoas idosas e com deficiência; e</li> <li>3. Serviço Socioeducativo/Peti.</li> </ol> <p><b>Alta Complexidade</b></p> <p>Serviços de Acolhimento.</p>	<p><b>Proteção Social Básica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);</li> <li>2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e</li> <li>3. Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.</li> </ol> <p><b>Média Complexidade</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi);</li> <li>2. Serviço Especializado em Abordagem Social;</li> <li>3. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade ; e</li> <li>4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;</li> <li>5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</li> </ol> <p><b>Alta Complexidade</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviços de Acolhimento: Institucional; República; Família Acolhedora; e</li> <li>2. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.</li> </ol>

Elaboração dos autores.

6. Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010.

7. Em 2012 o Censo Suas reuniu questionários específicos para o levantamento de informações sobre Cras, Creas, centros POP, serviços de acolhimento, gestão (estados, DF e municípios) e conselhos (estados, municípios e DF). No ano de 2011, o Censo Suas também incluiu questionário sobre a Rede Socioassistencial Privada, levantando informações sobre as entidades de assistência social.

O processo de implantação e amadurecimento do Suas no Brasil conjugou avanços na definição e concepção dos Serviços, com conquistas no campo do financiamento e da gestão, igualmente estruturantes para se materializar a integração entre Suas, CadÚnico e PBF, alguns destes avanços são destacados a seguir.

- 1) *Financiamento e índice de gestão descentralizada*: a partir da NOB/Suas 2005, o financiamento federal da Assistência Social passou a ser operacionalizado por meio de transferências regulares e automáticas, diretamente do FNAS para os fundos estaduais, do DF e dos municípios. Com valores pactuados pela CIT e aprovados pelo CNAS e a nova sistemática de repasse, os entes podem ter a previsão do montante que devem receber do cofinanciamento federal e a que se destina. Isto facilita os processos de gestão em nível local, propiciando condições favoráveis ao planejamento, à implementação e à oferta ininterrupta de serviços à população, além de melhorias no atendimento ofertado, identificadas a partir das ações de monitoramento e avaliação.

A aprovação da Lei nº 12.435/2011 e edição do Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012 representaram conquistas estruturantes no campo do financiamento da política de assistência social, com destaque para a previsão de utilização de recursos do cofinanciamento federal para pagamento de profissionais do quadro próprio que compõem as equipes de referência das unidades do Suas e o repasse automático, fundo-a-fundo, de recursos do cofinanciamento federal para despesas de investimentos voltados à estruturação da rede de serviços socioassistenciais. Com a recente aprovação da NOB/Suas 2012, pelo CNAS, a implantação dos blocos de financiamento por proteções sociais favorecerá a utilização de recursos públicos a partir das realidades e demandas locais, identificadas pela vigilância socioassistencial.

O aprimoramento dos mecanismos de repasse e a ampliação do financiamento federal tem possibilitado a expansão do Suas no país, assegurando a implantação de equipamentos e serviços essenciais ao trabalho social com as famílias beneficiárias, particularmente as do PBF e BPC. Além da rede socioassistencial, com a instituição do índice de gestão descentralizada do PBF (IGD-Bolsa)<sup>8</sup> e do índice de gestão descentralizada do Suas – IGD-Suas,<sup>9</sup> o MDS passou a destinar recursos para aprimorar a gestão descentralizada, aspecto fundamental para o fortalecimento tanto do sistema quanto do PBF. Os investimentos na gestão se mostram condição *sine qua non* para viabilizar a capacidade de identificar e inserir as famílias no CadÚnico e nos serviços socioassistenciais e ainda para produzir, analisar e gerar informações com diagnósticos territorializados que subsidiem, em âmbito local, o planejamento e implementação da gestão integrada.

- 2) *A implantação da Vigilância Socioassistencial e de instrumentos de gestão, planejamento, monitoramento e avaliação do Suas*: a vigilância socioassistencial demarca um novo estágio do Suas no qual, a partir de diagnósticos que consideram a realidade local, é possível estruturar estratégias preventivas e ofertas que contribuam para assegurar

8. Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009. Regulamentado pelo Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010.

9. Lei nº 11.435, de 6 de julho de 2011. Regulamentado pelo Decreto nº 7.636, de 7 de dezembro de 2011.

a proteção social às famílias vulneráveis e a integração entre acesso a serviços, renda e benefícios. As informações que compõem a vigilância socioassistencial abrangem, por um lado, as vulnerabilidades e riscos que incidem sobre as famílias e indivíduos e, por outro, as ofertas disponibilizadas pela rede socioassistencial em um determinado território. Conjugando estas perspectivas, é possível analisar a compatibilidade entre demandas e ofertas, em um dado território, e subsidiar o planejamento da gestão, incluindo o financiamento, a busca ativa para inclusão no CadÚnico e nos serviços, e a melhoria nas condições de acesso e atendimento prestado à população no Suas.

Alguns instrumentos são particularmente importantes para a vigilância socioassistencial e para subsidiar o aprimoramento da gestão integrada, como o Censo Suas, o Prontuário Suas e o Registro Mensal de Atendimento (RMA). Além destes, o Sistema de Consulta e Extração de Dados do CadÚnico (CECAD) também constitui aplicativo de importante domínio e utilização, pela área de vigilância socioassistencial, pois permite a consulta, seleção e extração de dados do CadÚnico para análises e diagnósticos.

Estes instrumentos permitem que as informações do Suas e do CadÚnico sejam registradas e analisadas pela vigilância socioassistencial, subsidiando a elaboração e a implementação de medidas voltadas ao aprimoramento da gestão integrada e à qualificação do atendimento às famílias, os quais devem estar expressos, por exemplo, no Plano de Assistência Social, no Plano Plurianual, e no planejamento local para cumprimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão e das Metas e Prioridades Nacionais.

- 3) *Gestão do Trabalho e Educação Permanente*: área estratégica para o rompimento com práticas assistencialistas, com profissionalização da Assistência Social e qualificação das ações essenciais à gestão integrada. São marcos importantes para a Gestão do Trabalho e Educação Permanente do Suas: a aprovação pelo CNAS, em 2006, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas – NOB-RH/Suas; a aprovação da Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), reconhecendo a Gestão do Trabalho e a Educação Permanente entre os principais objetivos do Suas;<sup>10</sup> o reconhecimento, pelo CNAS, das categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, podem atender às especificidades dos serviços socioassistenciais;<sup>11</sup> e a Política Nacional de Educação Permanente do Suas, a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do Suas e o Programa CapacitaSuas.<sup>12</sup>
- 4) *Expansão da rede socioassistencial*: a partir de 2010, o Suas passa a integrar as agendas prioritárias de governo, com destaque para o Plano Brasil sem Miséria, em 2011, com impacto direto na expansão significativa do cofinanciamento federal para a rede de serviços e programas. Isto possibilitou, por exemplo, a disponibilização de

10. Esta lei autorizou, ainda, a utilização de recursos do cofinanciamento federal para pagamento de profissionais concursados que compõem as equipes de referência do Suas, assunto já regulamentado pelo CNAS, por meio da Resolução CNAS nº 32/2011.

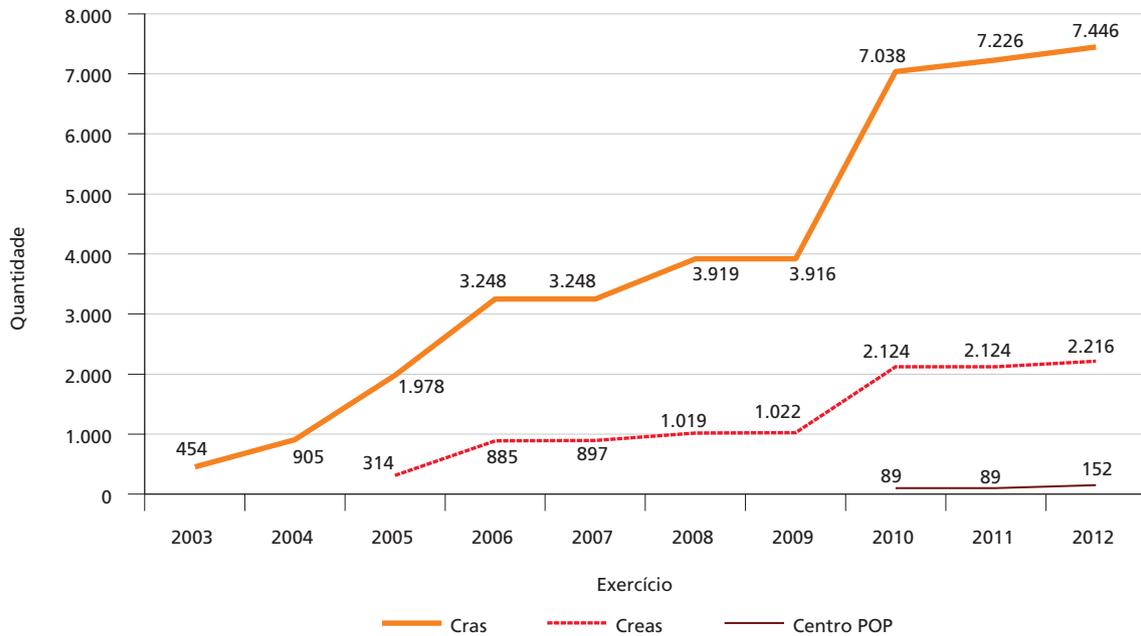
11. Resolução CNAS nº 17/2011.

12. Programa que tem como objetivo apoiar os estados e DF na execução de seus planos de capacitação do Suas, visando ao aprimoramento da gestão e à qualificação da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios.

recursos do cofinanciamento federal à totalidade dos municípios brasileiros para oferta do PAIF em pelo menos um Cras por município e para a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) em pelo menos um Creas à totalidade dos municípios com mais de 20 mil habitantes.<sup>13</sup> Tanto em relação ao PAIF quanto ao Paefi, também ocorreu uma importante ampliação do cofinanciamento federal para a cobertura de atendimento nos territórios intraurbanos. A expansão da rede socioassistencial trouxe uma mudança de cenário para o trabalho com a gestão integrada entre o Suas, o CadÚnico e o PBF, na medida em que ampliou a capilaridade do sistema e, conseqüentemente, as possibilidades de acesso das famílias ao acompanhamento nos serviços socioassistenciais.

GRÁFICO 2

Evolução do cofinanciamento federal para serviços ofertados pelos Cras, Creas e Centros POP entre 2003 e 2012



Fonte: Repasse de recursos do cofinanciamento federal pelo FNAS.

Elaboração: Assessoria do Gabinete da Secretaria Nacional de Assistência Social.

No que diz respeito à ampliação da rede socioassistencial, além do PAIF e Paefi, outros avanços alcançados no Suas foram importantes para a implementação da gestão integrada e merecem ser destacados.

- *Serviços e ações da Proteção Social Básica executados por equipes volantes*: responsáveis pela busca ativa e oferta de serviços e ações de proteção social básica às famílias

13. O cofinanciamento federal destes serviços fica condicionado ao aceite por parte dos gestores e ao atendimento, pelos municípios, dos requisitos para o repasse pelo FNAS dos recursos correspondentes, conforme normativas do Suas. Isto explica, portanto, o fato de que, em junho de 2013, um total de 148 municípios ainda não recebiam recursos do MDS para oferta do PAIF e 157 municípios com mais de 20.000 habitantes não recebiam recursos para oferta do Paefi pelo Creas, o que foi assegurado com a resolução nº 15, de 11 de junho de 2013, do CNAS.

em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social que vivem em áreas mais isoladas, rurais, de maior complexidade geográfica e com dispersão populacional. Estes profissionais atuam vinculadas aos respectivos Cras destes territórios. Com o Plano Brasil Sem Miséria, em 2012, o MDS passou a apoiar a constituição de 1.205 equipes volantes e destinou cem lanchas da Assistência Social que, a partir de 2013, levarão atendimento às comunidades ribeirinhas de municípios da região da Amazônia Legal e Pantanal. A busca ativa evidencia um novo *status* do Suas no país e da integração com o CadÚnico e o PBF, marcado pelo esforço do poder público em ir além, alcançando famílias ainda não identificadas e que não acessam políticas públicas, assim como aquelas cuja situação demande acompanhamento prioritário pelos serviços socioassistenciais. Além das equipes volantes, a disponibilização no CadÚnico de campos específicos que permitem a caracterização das peculiaridades destas famílias e a ampliação do PBF têm contribuído para a viabilização do acesso destas famílias à transferência de renda, benefícios e serviços socioassistenciais e das demais políticas sociais.

- *Serviços socioassistenciais para a população em situação de rua:* com a previsão de ampliação destes serviços nas agendas prioritárias nacionais,<sup>14</sup> o MDS realizou uma expansão significativa do financiamento federal com estas finalidades. Em 2010, iniciou o cofinanciamento federal do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado pelos Centros POP e, a partir de 2012, a expansão do Serviço de Acolhimento para pessoas em situação de rua e do Serviço Especializado em Abordagem Social. Além da expansão da cobertura de atendimento, com a ampliação do cofinanciamento federal associada às orientações técnicas sobre os serviços e à instrução conjunta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC),<sup>15</sup> tem se buscado a qualificação do atendimento a este público na rede socioassistencial, por meio da busca ativa, inclusão no CadÚnico e vinculação a serviços socioassistenciais. A identificação deste público e sua inclusão no CadÚnico constitui, inclusive, meta para o aprimoramento da gestão municipal no período de 2014 a 2017.

O reconhecimento, pelo MDS, da possibilidade de utilizar os equipamentos da assistência social como endereço de referência para inclusão das pessoas em situação de rua no CadÚnico e a garantia de campos específicos para sua identificação têm sido fundamentais para se assegurar a gestão integrada e a equalização entre demandas e ofertas. Ao final de 2012, o MDS já destinava recursos a 132 municípios para oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social e a 117 municípios para oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, em 153 Centros POP, e de 19.525 vagas em Serviços de Acolhimento.

14. Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, em 2010, e, a partir de 2012, foi complementado e passou a se chamar Programa Crack, é Possível Vencer.

15. Instrução Conjunta SENARC/SNAS nº 19, de 7 de fevereiro de 2013.

- *Serviços socioassistenciais voltados ao atendimento de pessoas com deficiência, em situação de dependência:* em decorrência do Plano Viver sem Limite, em 2012, o MDS instituiu o cofinanciamento do Serviço de Proteção Social Especial a Pessoas com Deficiência e suas Famílias, ofertado nos Centros-Dia de Referência e do Serviço de Acolhimento em Residências Inclusivas. Estes serviços têm como público prioritário pessoas com deficiência, em situação de dependência, beneficiários do BPC e inseridos no CadÚnico. Além destes serviços, o Programa BPC na Escola<sup>16</sup> e o Programa BPC Trabalho,<sup>17</sup> instituídos, respectivamente, em 2007 e 2012, também têm contribuído para que a atenção à pessoa com deficiência articule o acesso à renda com o efetivo acompanhamento e inclusão social. Em junho de 2013, o MDS já apoiava a oferta de serviços em dezenove centros-dia, quarenta residências inclusivas e mais de 3 mil municípios já haviam aderido ao Programa BPC na Escola. Além da ampliação da oferta de serviços socioassistenciais e da instituição de programas de natureza intersetorial, outra conquista para a gestão integrada foi o reconhecimento da inclusão dos beneficiários do BPC no CadÚnico e de seu respectivo acompanhamento familiar como prioridade para o aprimoramento da gestão municipal do Suas no período de 2014 a 2017.
- *Programa Assessoria Trabalho:* em 2012, por meio do Plano Brasil Sem Miséria, o MDS iniciou o apoio à implantação do Programa Assessoria Trabalho, com o objetivo de viabilizar a articulação intersetorial, a identificação e mobilização de usuários da política de assistência social para acesso a cursos do PRONATEC<sup>18</sup> e a oportunidades de inclusão no mundo do trabalho. Vale destacar que as famílias beneficiárias do PBF e BPC são público prioritário do Assessoria, o que representa mais uma iniciativa importante para a integração entre serviços, transferência de renda e benefícios. Em 2012 o MDS apoiou o programa em 292 municípios. Em 2013, um total de 739 municípios deverá ser apoiado.
- *Redesenho do Peti e Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos:* em 2012, os dados do CadÚnico foram basilares para a pactuação pela CIT da proposta de redesenho do Peti e de reordenamento do SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos). A proposta de redesenho do Peti foi estruturada considerando, ainda, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador e a Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente. As ações estratégicas do Peti visam assegurar maior aderência do programa ao cenário do trabalho infantil identificado pelo Censo do IBGE (2010), intensifican-

16. Programa interministerial que tem como objetivo o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência na escola das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, até 18 anos, por meio da articulação das políticas de educação, saúde, assistência social e direitos humanos.

17. Programa interministerial que articula as políticas de assistência social, educação, trabalho e renda e direitos humanos com o objetivo promover o protagonismo e a participação social dos beneficiários com deficiência do BPC, com idade prioritariamente entre 16 a 45 anos, por meio da superação de barreiras, fortalecimento da autonomia, acesso à qualificação profissional, ao mundo do trabalho e à rede socioassistencial e das demais políticas.

18. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi criado pelo governo federal, em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

do o apoio aos municípios com maior incidência destas situações e fortalecendo a intersetorialidade. Quanto ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), a proposta de reordenamento visa à equalização entre demanda, oferta e cofinanciamento e à qualificação do atendimento, na perspectiva de ofertar atividades intergeracionais, visando à melhoria da qualidade de vida por meio da socialização e do fortalecimento de vínculos familiares. Assegura autonomia aos municípios para organização do serviço, considerando as situações de vulnerabilidade mais presentes em seu território e os públicos prioritários para inclusão no atendimento.

### 3 SUAS, CADÚNICO E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O modelo de proteção social adotado no Brasil tem buscado, ao longo da última década, integrar acesso à transferência de renda e benefícios com a inclusão em serviços. O acesso à renda é reconhecido como um direito socioassistencial destinado a afiançar condições básicas de sobrevivência, indissociável do trabalho social voltado ao atendimento das vulnerabilidades e riscos sociais. Para além da renda, este modelo tem buscado identificar e atuar na integralidade das demandas das famílias beneficiárias do PBF e de benefícios socioassistenciais como uma estratégia para a superação da situação de pobreza e melhoria de suas condições de vida. Evidencia, portanto, a adoção de uma concepção que considera o risco pobreza no campo da Seguridade Social, em relação à qual o Estado deve prover a proteção social e considerar a integralidade das demandas e necessidades das famílias, disponibilizando uma rede de atendimento com o objetivo de fortalecer seus vínculos e relações familiares e comunitárias e ampliar o acesso a serviços, direitos e oportunidades.

Apesar de recente, a implantação do Suas atingiu, em poucos anos, resultados e uma capilaridade que supera o observado em outras políticas sociais, sendo que, 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 complementariedade, deve-se reconhecer, igualmente, o papel desempenhado pelo PBF para o trabalho no Suas, garantindo a segurança de renda às famílias atendidas. Além disso, com a gestão do CadÚnico operacionalizada pelas secretarias de Assistência Social, os recursos do IGD-Bolsa têm também contribuído para o fortalecimento da gestão descentralizada do Suas. Finalmente, o CadÚnico tem sido um importante instrumento de gestão, subsidiando o processo de implantação do Suas, considerando dois pilares centrais de estruturação da política: *a centralidade na família e o território*.

O CadÚnico reúne um conjunto de informações essenciais ao planejamento da política de Assistência Social, pois permite mapear a realidade das famílias e identificar as vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais. Com base nestas informações, por intermédio da

vigilância socioassistencial, é possível realizar diagnósticos que subsidiem a territorialização do Suas, o aprimoramento da relação entre demandas e ofertas e a equalização do financiamento. Deste modo, tem orientado desde a expansão do cofinanciamento federal, considerando as demandas identificadas e a análise quanto às ofertas existentes, até a disponibilização de informações sobre as famílias que devem ser priorizadas na busca ativa e na inclusão em serviços e programas do Suas.

O cadastro permite, inclusive, a identificação de famílias com perfis específicos, como famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil, de comunidades tradicionais, com beneficiários do BPC, e pessoas em situação de rua. A inclusão destas famílias no CadÚnico, com a marcação de campo próprio, tem sido importante tanto para que acessem direitos, serviços e benefícios quanto para que a Assistência Social planeje e dimensione as ofertas para este público, considerando suas particularidades e onde vivem.

Frente a esta perspectiva, no contexto mais recente, para a integração entre acesso à transferência de renda, benefícios e serviços, tem se fortalecido ações essenciais ao cumprimento de funções do Suas:

- 1) *Busca ativa*: voltada à identificação, seguida da inclusão no CadÚnico deve também viabilizar o acesso a benefícios, programas e serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, considerando perfil e demanda. Constituem público prioritário para a busca ativa:
  - a) famílias inseridas no CadÚnico: em situação de descumprimento das condicionalidades do PBF; com criança/adolescente beneficiário do BPC ainda não incluídos na escola; e
  - b) famílias não inseridas no CadÚnico: em situação de pobreza ou extrema pobreza; com criança/adolescente em situação de trabalho infantil; de comunidades tradicionais; com beneficiários do BPC; de pessoas com perfil, mas sem acesso ao BPC; e pessoas em situação de rua.

O CadÚnico e a vigilância socioassistencial têm papel fundamental na busca ativa, disponibilizando informações aos serviços que realizam estas ações e à gestão do Suas, a fim de subsidiar seu planejamento, que deve considerar a realidade do território, das famílias e da rede de serviços disponível. A busca ativa é realizada no Suas, principalmente, pelos serviços e ações executados pelas equipes volantes da Proteção Social Básica e pelo Serviço Especializado em Abordagem Social da Proteção Social Especial. Enquanto as equipes volantes destinam-se à identificação das famílias em situação de vulnerabilidade social que vivem em contextos mais isolados, de mais difícil acesso, com dispersão populacional e de grande extensão territorial, as equipes de abordagem social buscam identificar, nos espaços públicos, pessoas e famílias em situações de risco pessoal e social.

Um resultado importante já atingido diz respeito à identificação das famílias em situação de extrema pobreza no Brasil. Desde seu lançamento, em junho de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria já localizou e incluiu no CadÚnico para programas sociais, por meio do busca ativa, 887 famílias extremamente pobres. Até 2014, a meta é localizar e inserir no CadÚnico outras 600 mil famílias em situação de extrema pobreza. Apesar dos avanços já observados, ainda constitui desafio, particularmente, a busca ativa e identificação de famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, de pessoas em situação de rua e beneficiários do BPC, o que as pactuações mais recentes do Suas têm, inclusive, buscado fortalecer.

- 2) *Acompanhamento familiar*: o acompanhamento familiar corresponde ao conjunto de intervenções desenvolvidas de forma continuada pelos serviços do Suas com esta competência.<sup>19</sup> Visa proporcionar às famílias um espaço de escuta e reflexão sobre sua realidade, a construção de novos projetos de vida, a transformação das relações – sejam elas familiares ou comunitárias – e a ampliação do acesso a direitos, serviços, programas e benefícios das diversas políticas públicas, assegurando-se, sempre que necessário, encaminhamentos para a inclusão no CadÚnico e acesso ao BPC.

Deve partir da compreensão contextualizada das situações de vulnerabilidade social e risco pessoal e/ou social vivenciadas pelas famílias, de suas demandas e potencialidades e ser orientado por princípios éticos, de respeito à dignidade e não discriminação. Conduzido por profissionais de nível superior, deve ser norteado por um Plano de Acompanhamento Familiar – construído de forma participativa com as famílias – que considere os objetivos a serem alcançados e a periodicidade dos encontros. Requer o estabelecimento de vínculos e compromissos entre as famílias usuárias e o serviço, bem como a construção de processos de planejamento e avaliação conjunta do percurso trilhado e dos resultados atingidos.

O acompanhamento familiar representa um pilar fundamental de sustentação do modelo de proteção social brasileiro, contribuindo para a consolidação da perspectiva de enfrentamento à pobreza em sua multidimensionalidade, por meio da proteção social aprofundada, para além da segurança de renda, com o acesso a serviços, bens e direitos. Em 2012, com fulcro no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, e, considerando os avanços no processo de implantação do Suas no Brasil e os aprimoramentos realizados ao longo dos anos no CadÚnico e no Bolsa Família, o MDS<sup>20</sup> atualizou as orientações aos estados e municípios sobre o acompanhamento familiar das famílias em descumprimento das condicionalidades do PBF. Com estas mudanças, o descumprimento de condicionalidades passa a ser reconhecido como um indicador de vulnerabilidade social ou risco pessoal e social que permite identificar as famílias que necessariamente requerem inserção no serviço, conforme avaliação das equipes de referência do PAIF e Paefi.<sup>21</sup> O acompanhamento pelo PAIF das famílias beneficiárias do PBF em situação

19. O acompanhamento familiar no Suas é desenvolvido pelo PAIF, ofertado pelos Cras, pelo Paefi, ofertado pelo Creas e pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, no Centro POP.

20. Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 19/2013.

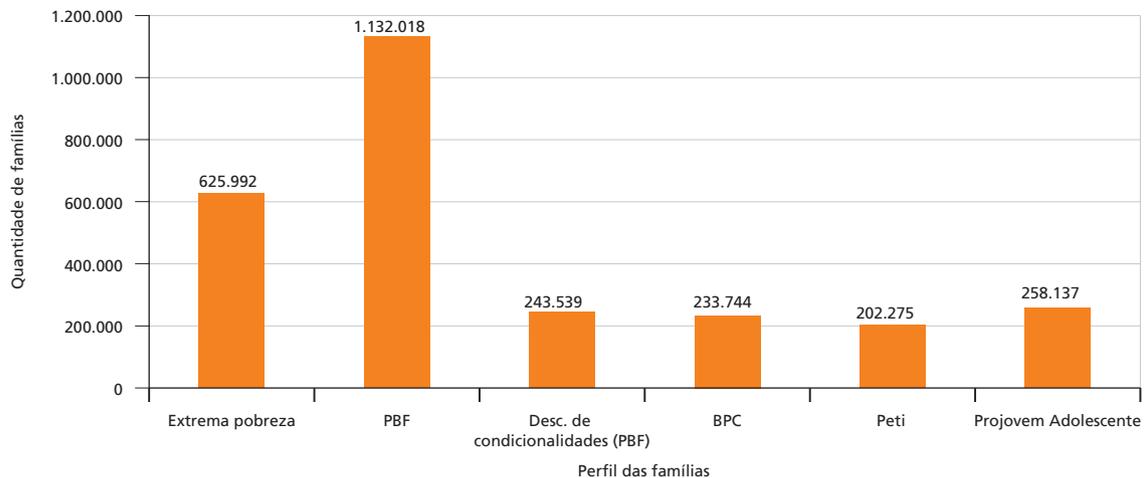
21. Com a inclusão no acompanhamento das famílias que se encontram nessa situação e a avaliação dos profissionais do PAIF e Paefi, pode-se interromper os efeitos do descumprimento de condicionalidades, garantindo a continuidade e regularidade da transferência de renda (Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 19/2013).

de vulnerabilidade social, incluindo aquelas em fase de suspensão por descumprimento das condicionalidades do programa foi, inclusive, inserido entre as prioridades para o aprimoramento da gestão municipal do Suas no período de 2014 a 2017.

A garantia de renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no Suas, bem como em serviços de outras políticas setoriais é a estratégia mais adequada para a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra as condicionalidades previstas nos Programas (Brasil, 2009, p. 5).

De acordo com os dados do Relatório Mensal de Atendimento (RMA), entre as famílias inseridas em acompanhamento familiar no PAIF e Paefi no ano de 2012, as famílias beneficiárias do PBF corresponderam ao perfil predominante, o que pode ser evidenciado nos gráficos 3 e 4. Em 2012, a média mensal de acompanhamento familiar no PAIF por unidade Cras correspondeu a 234,5 famílias, sendo que, ao longo de 2012, foram inseridas no acompanhamento familiar do PAIF um total de 1.894.417 novas famílias. Outra informação importante que pode ser observada no gráfico 4, e que se relaciona com a busca ativa e a gestão integrada, diz respeito ao quantitativo de famílias em situação de extrema pobreza inseridas no acompanhamento familiar no PAIF em 2012.

GRÁFICO 3  
Perfil de famílias inseridas em acompanhamento no PAIF (2012)<sup>1</sup>



Fonte: Sistema de Registro Mensal de Atendimentos do Suas – MDS/SNAS/CGSVS.

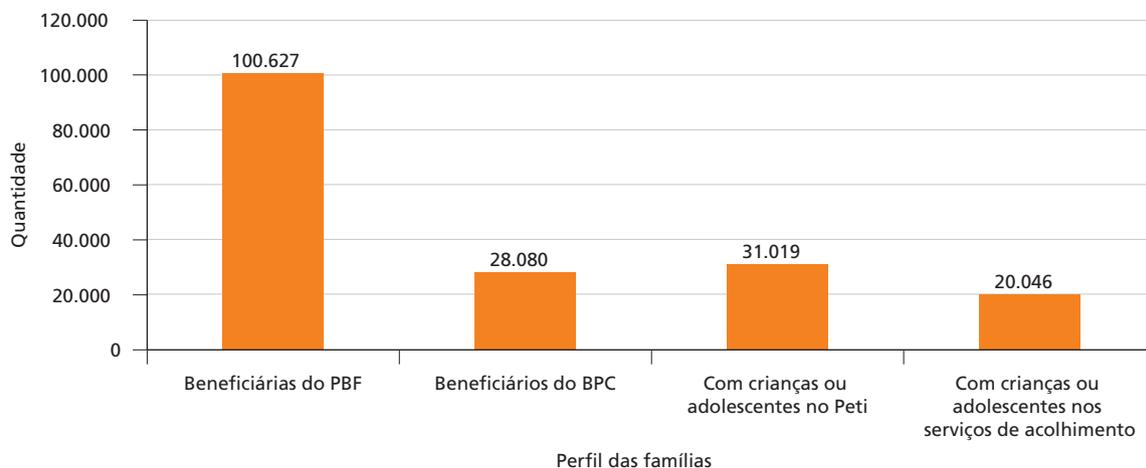
Elaboração: Assessoria do Gabinete da SNAS/MDS.

Nota: <sup>1</sup> Considerando que as famílias podem apresentar mais de uma situação, os quantitativos não devem ser somados.

Os gráficos 3 e 4 apresentam o perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento familiar no PAIF e Paefi em 2012. Destaca-se que uma mesma família pode apresentar mais de uma das situações apresentadas nos gráficos. Por esta razão, o total das famílias que entraram em acompanhamento familiar em 2012 não corresponde ao somatório de situações apresentadas no gráfico.

O gráfico 4, por sua vez, demonstra que, em 2012, um total de 271.306 novas famílias foram inseridas no acompanhamento familiar no Paefi e a média mensal de acompanhamento familiar no Paefi por unidade Creas foi de 88,8 famílias.

**GRÁFICO 4**  
**Perfil de famílias ou indivíduos inseridos no acompanhamento familiar do Paefi (2012)<sup>1</sup>**



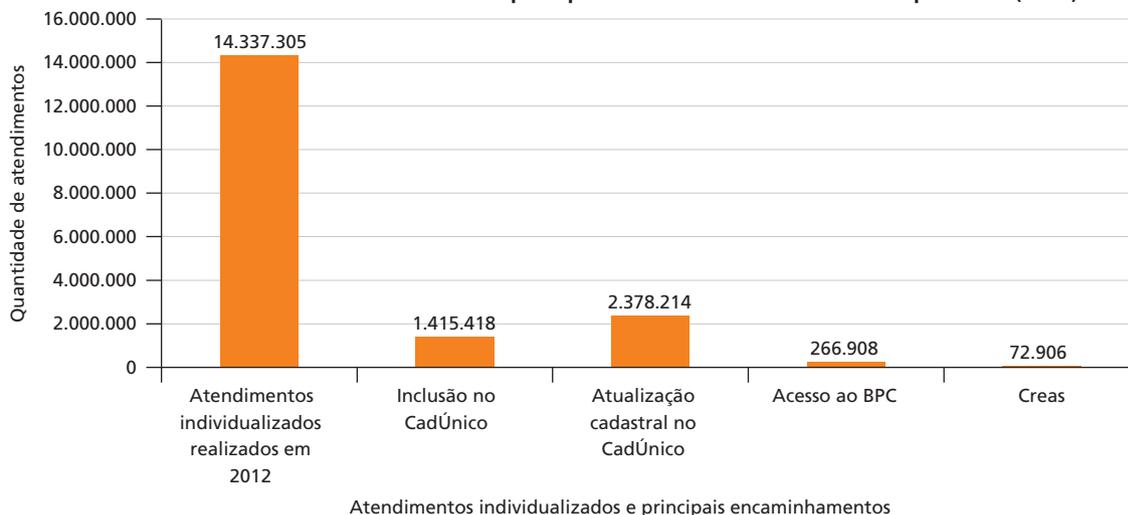
Fonte: Sistema de Registro Mensal de Atendimentos do Suas – MDS/SNAS/CGSVS.

Elaboração: Assessoria do Gabinete da SNAS/MDS.

Nota: <sup>1</sup> Considerando que as famílias podem apresentar mais de uma situação, os quantitativos não devem ser somados.

Finalmente, no gráfico 5, é possível verificar que foram realizados pelos Cras, em 2012, mais de 14 milhões de atendimentos individualizados e, ainda, que, entre os encaminhamentos realizados a partir destes atendimentos, predominou a atualização cadastral no CadÚnico.

**GRÁFICO 5**  
**Volume de atendimentos individualizados e principais encaminhamentos realizados pelo Cras (2012)<sup>1</sup>**



Fonte: Sistema de Registro Mensal de Atendimentos do Suas – MDS/SNAS/CGSVS.

Elaboração: Assessoria do Gabinete da SNAS/MDS.

Nota: <sup>1</sup> Contabilizadas todas as famílias, independente de estarem, ou não, em acompanhamento sistemático do PAIF.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da última década, o CadÚnico e o PBF contribuíram para a estruturação do Suas e a execução das funções da política de Assistência Social. Por seu turno, a gestão descentralizada e a capilaridade que o sistema atingiu no período também favoreceram a materialização e evolução do PBF e do CadÚnico. Como resultado, a evolução do Suas, do Bolsa Família, do CadÚnico e da gestão integrada têm contribuído para consolidar no país um modelo de proteção social capaz de identificar e levar às famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e riscos pessoal e/ou social atenção que articula segurança de renda monetária com trabalho social, considerando a integralidade de suas demandas. Tal modelo tem se voltado não apenas à sobrevivência a riscos circunstanciais, mas também à construção de possibilidades de superação das situações vivenciadas, com rompimento de ciclos intergeracionais de pobreza e ampliação de acessos, do protagonismo, de oportunidades e da inclusão social.

Esses resultados se tornaram possíveis graças à intencionalidade política e aos avanços no campo da gestão integrada, com utilização de instrumentos e estratégias que permitiram construir a convergência entre demandas da população brasileira e investimentos públicos para assegurar ofertas com serviços de qualidade. Mais do que a racionalização e a otimização de recursos públicos, a experiência brasileira tem assegurado às populações mais vulneráveis a proteção social como direito.

#### REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília: MDS, 2004.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma operacional básica**. Brasília: MDS, 2005.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma operacional básica de recursos humanos do Suas (NOB/RH)**. Brasília: MDS, 2006.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão intergestores tripartite. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Brasília: MDS, 2009.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão intergestores tripartite. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Brasília: MDS, 2010.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma operacional básica**. Brasília: MDS, 2012a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma operacional básica**. Brasília: MDS, 2012b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)**. Brasília: MDS, 2012c.
- \_\_\_\_\_. **Financiamento da assistência social no Brasil** – nota técnica de monitoramento. Brasília: MDS, 2012d.

INFORMATIVO O Plano Brasil Sem Miséria: 2 anos de resultado, Brasília: MDS, 2013.

JACCOUD, L. B. Proteção social no Brasil: debates e desafios. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, 2009.

RIZZOTI, M. L. A.; ALMEIDA, A. C.; ALBUQUERQUE, S. A. Sistema Único de Assistência Social: sua contribuição na proteção social brasileira. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família – 2003 a 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**: concepções fundantes. Brasília: Curso CapacitaSUAS, 2012. Disponível em: <[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)>.

YAZBEK, M. C.; DI GIOVANI, G. **A política social brasileira no século XXI**: prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.



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

Leonardo José Rolim Guimarães  
Rogério Nagamine Costanzi  
Graziela Ansiliero

### 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o Sistema de Proteção Social (se restrito ao conceito de seguridade social, definido pela Constituição Brasileira de 1988) compreende um conjunto articulado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Legalmente, enquanto o acesso à saúde no país é universal (desvinculado de qualquer requisito ou de contribuições específicas), o pilar assistencial desta tríade consiste em um sistema focalizado de cobertura de riscos sociais, acessível aos que vierem a cumprir os requisitos de elegibilidade e se encontrarem em situação de necessidade, independentemente de qualquer contribuição pretérita. A Previdência Social, por seu turno, obedece à lógica de um seguro social em regime de repartição simples (*pay-as-you-go*) – voltado fundamentalmente a trabalhadores ocupados (para as quais a cotização é mandatória), mas aberto também a segurados facultativos –, no qual, em tese, os segurados cotizam diretamente para o sistema e recebem benefícios proporcionais à contribuição efetuada. Embora sejam amplamente conhecidas as deficiências associadas a cada um destes elementos e à integração dos mesmos, alguns avanços são inegáveis.

Com respeito ao último pilar, uma crítica recorrente é de que a instabilidade laboral, marcada pela informalidade e pelos baixos rendimentos, implicaria o alijamento previdenciário de uma ampla massa de trabalhadores. Existem, contudo, inúmeras evidências de que o Brasil experimentou, na última década, melhoras significativas dos principais indicadores laborais e previdenciários, fenômeno amplamente registrado e observado tanto por meio de levantamentos censitários e amostrais quanto a partir de registros administrativos do governo federal. As bases de dados do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) não deixam dúvidas quanto a isso: o primeiro registrou aumento expressivo no volume de contribuintes, sejam estes assalariados ou autônomos; o segundo acumulou recordes (quase que sucessivos) nos saldos entre admitidos e desligados e, conseqüentemente, no estoque de ocupados formais. Os levantamentos feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) reverberam estes resultados: tanto os Censos Demográficos quanto a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) confirmam a expansão do emprego formal e o aumento do grau de proteção previdenciária da população ocupada.

Há, sem dúvida, uma associação entre o mercado de trabalho (seu nível de estruturação e sua dinâmica) e o nível de proteção previdenciária, mas, no Brasil, esta relação vai além da lógica natural do sistema previdenciário (determinada pelo objetivo primordial da Previdência Social, qual seja o de amenizar as consequências de uma eventual perda da capacidade laborativa por parte dos segurados, em razão de enfermidade, incapacidade ou idade avançada) e guarda estreita relação com as origens do marco institucional do sistema previdenciário nacional. Os diferentes órgãos e estruturas que, transformadas e/ou unificadas, resultaram no que hoje se conhece como o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), foram originalmente instituídas para garantir, fundamentalmente, a proteção de empregados formais, contratados com o devido registro do vínculo em carteira de trabalho (não sem motivo, anteriormente denominada carteira de trabalho e previdência social – CTPS).

A configuração atual do regime geral seguramente se distancia desse modelo original, mudança que se fez necessária para fazer frente à complexa configuração do mercado de trabalho brasileiro, marcado pela informalidade e por formas atípicas de ocupação. As regras atualmente vigentes obrigam a contribuição dos cidadãos economicamente ativos ocupados, qualquer que seja o tipo de vínculo dos mesmos (desde que não vinculados exclusivamente a regimes próprios de previdência social), e facultam a cotização de pessoas desocupadas e economicamente inativas (como donas-de-casa e estudantes, por exemplo), desde que em qualquer dos casos possuam a idade mínima para inscrição na Previdência Social. Essa pluralidade de opções de acesso teve por finalidade contribuir para a expansão da cobertura previdenciária entre a população em geral e, particularmente, entre a população economicamente ativa (PEA).

Ocorre que uma parcela importante da classe trabalhadora, em razão de desemprego ou ocupação precária, ainda permanece excluída do RGPS. Neste contexto, o propósito deste capítulo é delinear os impactos da estrutura e do funcionamento do mercado de trabalho sobre o padrão de inserção previdenciária da população ocupada nas últimas décadas,<sup>1</sup> bem como tentar identificar a potencial resposta dos participantes deste mercado às medidas de inclusão implantadas mais recentemente e compreender as alternativas e obstáculos para a continuidade deste movimento de inclusão previdenciária pelo qual passa o país. Em outros termos, espera-se contribuir para o entendimento dos caminhos e dos limites para a expansão da proteção social pela via contributiva direta (por meio dos sistemas previdenciários) e do papel complementar a ser desempenhado por políticas de cunho assistencial, que possuem a incumbência de oferecer cobertura social aos que necessitam e não podem financiar a própria proteção.<sup>2</sup>

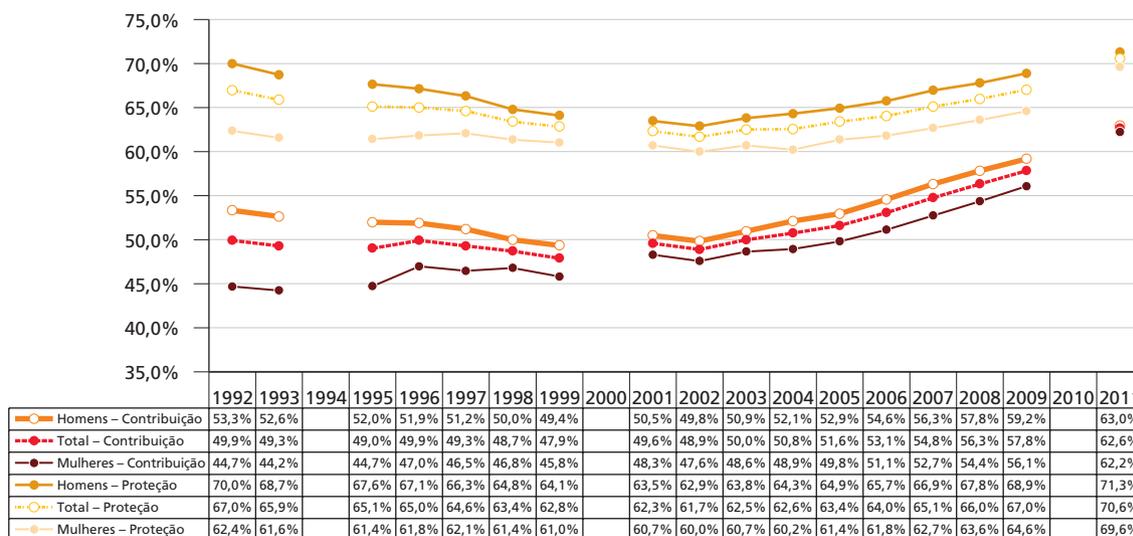
1. Como, no Brasil, os menores de 16 anos (salvo aprendizes) não podem legalmente contribuir para a Previdência Social (consistindo antes em questão para políticas de erradicação do trabalho infantil) e os maiores de 60 anos dificilmente começarão a fazê-lo (pois, nessa idade, dificilmente lograrão preencher as condições de elegibilidade para os principais benefícios), a análise ficará restrita ao grupo de ocupados com idade entre 16 e 59 anos.

2. Estes objetivos são explorados a partir de dados do Censo Demográfico (2010) e da PNAD/IBGE, cobrindo um período que vai do início da década de 1990 (1992) até 2011 (ano de referência da PNAD mais recente), excetuados os anos de 1994, 2000 e 2010, em que a PNAD não foi a campo. Ressalte-se que como até 2003 a pesquisa não incluía as áreas rurais da região Norte, salvo Tocantins, optou-se pela construção de séries históricas harmonizadas, que consideram apenas as variáveis e coberturas geográficas presentes em todas as edições da PNAD utilizadas nesta nota.

## 2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA<sup>3</sup> E OS COMPONENTES CONTRIBUTIVOS E SEMICONTRIBUTIVOS DA PROTEÇÃO OFERECIDA PELA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Após um longo período de quedas consecutivas na taxa de cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados (ocupados que se autodeclararam contribuintes da Previdência Social/PEA ocupada),<sup>4</sup> passou-se a observar uma tendência clara de reversão desta tendência negativa, ainda que o indicador agregado tenha sempre ocultado diferenças de gênero marcantes. Entre 1992 e 2002, a proporção de cotizantes diminuiu para os homens, comprometendo assim o resultado global (já que os homens preponderam entre os ocupados), mas entre as mulheres a tendência foi de clara expansão desta relação entre contribuintes e ocupados. As mulheres mantiveram essa tendência ao longo de toda a série considerada (1992-2011), sendo acompanhadas pelos homens a partir de 2003 (gráfico 1). Em termos agregados, a proporção de contribuintes avançou de maneira consistente no período 2003-2011: partindo-se de 2002, ano em que se observou o pior resultado da série considerada, a cobertura social aumentou em 14,5 pontos percentuais (p.p), chegando a 59,6% em 2011 – melhor resultado da série.

GRÁFICO 1  
Taxas de contribuição e de proteção previdenciária da população ocupada de 16 a 59 anos, segundo sexo (1992-2011)  
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE (vários anos).

Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: exclusive áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

3. Esta seção está fortemente baseada no artigo *Mercado de trabalho e inclusão previdenciária no Brasil: evidências para o período 1992-2011*, publicado no Informe de Previdência Social. Para detalhes, ver Ansiliero (2013).

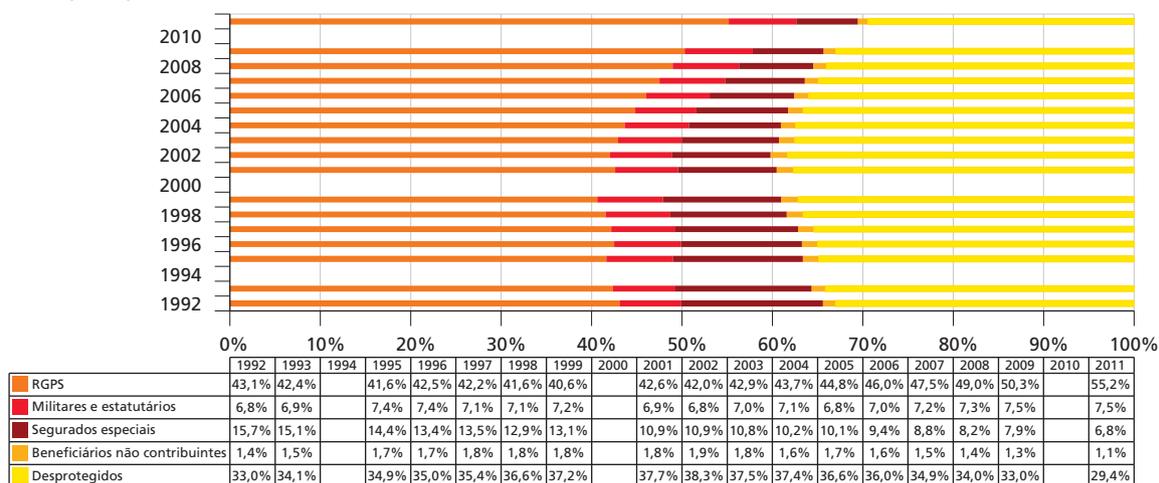
4. A proporção da PEA que contribui para a Previdência Social (contribuintes/PEA), juntamente com a proporção de ocupados contribuintes (ocupados que se auto declaram contribuintes/PEA ocupada), consiste em um dos indicadores mais clássicos de mensuração do grau de cobertura previdenciária. Ocorre que a apuração deste indicador é dificultada no Brasil pela insuficiência de dados nas principais bases disponíveis, mesmo aquelas de abrangência nacional. A PNAD, assim como o Censo Demográfico, apenas coleta dados sobre a contribuição das pessoas ocupadas em um período de referência, deixando à margem de seus levantamentos os contribuintes desocupados ou inativos. Resta, então, a alternativa de explorar o indicador de cobertura da PEA ocupada, o qual tende a ser suficiente para ilustrar o padrão predominante de evolução da cobertura previdenciária brasileira.

Não obstante a relevância desta relação entre contribuintes e ocupados, o Brasil adota oficialmente um indicador mais amplo, que se vale de um conjunto de critérios capaz de produzir um retrato mais acurado da proteção entre os trabalhadores ocupados, inclusive incorporando as particularidades da Previdência Rural brasileira (Schwarzer *et al.*, 2004). Para além dos contribuintes (segurados ativos do RGPS e segurados ativos de regimes específicos para militares e servidores públicos), a população ocupada protegida ainda incorpora outros grupos: *i*) os chamados “segurados especiais” (trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, pessoas que contam com a proteção da Previdência Social mesmo não declarando contribuição para a previdência, já que sua contribuição se dá sobre a eventual comercialização da produção rural); e *ii*) os não contribuintes que recebem algum benefício continuado (previdenciário ou assistencial). Assim, resumidamente, os protegidos são aqueles que contribuem para algum regime previdenciário público ou são segurados especiais ou, embora não contribuam e não sejam caracterizados como segurados especiais, já são beneficiários da Previdência ou da Assistência Social.

Na série histórica harmonizada, o indicador agregado de proteção previdenciária também atingiu em 2011 (70,6%) o melhor valor registrado pela PNAD desde 1992, resultado que segue consolidando a mesma mudança de tendência observada, desde 2002, no indicador de cobertura previdenciária. No período de 1992 a 2002, o contingente de protegidos cresceu menos que proporcionalmente em relação à população ocupada total com o mesmo recorte etário, fazendo com que a taxa de proteção diminuísse, passando de 67,0% (1992) para 61,7% (2002). Ambos os sexos registraram redução da proteção, mas entre as mulheres este fenômeno foi bem menos significativo. Entre 2002 e 2011 houve melhora visível nesse indicador (de 61,7%, em 2002, para 70,6%, em 2011), sendo que a recuperação se deu para homens e mulheres.

O peso do grupo formado pelos beneficiários não contribuintes caiu ligeiramente no período (gráfico 2), resultado de um pequeno incremento na primeira metade da série (de 1992 a 2002: +0,5 p.p.) e uma subsequente retração mais que proporcional (de 2002 a 2011: -0,8 p.p.). Entre os segurados especiais houve queda contínua: a participação dessa categoria no total de ocupados caiu de 15,6% (em 1992) para 7,5% (em 2011). Para militares e estatutários, a parte inicial da série revela estabilidade relativa, seguida de ligeira expansão, movimento esse que predomina no saldo final (diferença: +0,6 p.p.). Fica claro, portanto, que o ganho recente no indicador de proteção se deu mais em função da inclusão de contribuintes do RGPS do que pelo aumento na proporção de protegidos em qualquer outra das categorias consideradas: na série harmonizada, o indicador de cobertura decomposto variou positivamente em 12,1 p.p. para este grupo, um movimento claro de aumento do grau de formalidade trabalhista (ou, ao menos, previdenciária).

**GRÁFICO 2**  
**Decomposição do indicador de proteção previdenciária – Brasil (1992-2011)<sup>1</sup>**  
 (Em %)



Fonte: PNAD/IBGE (vários anos).

Elaboração: SPS/MPS.

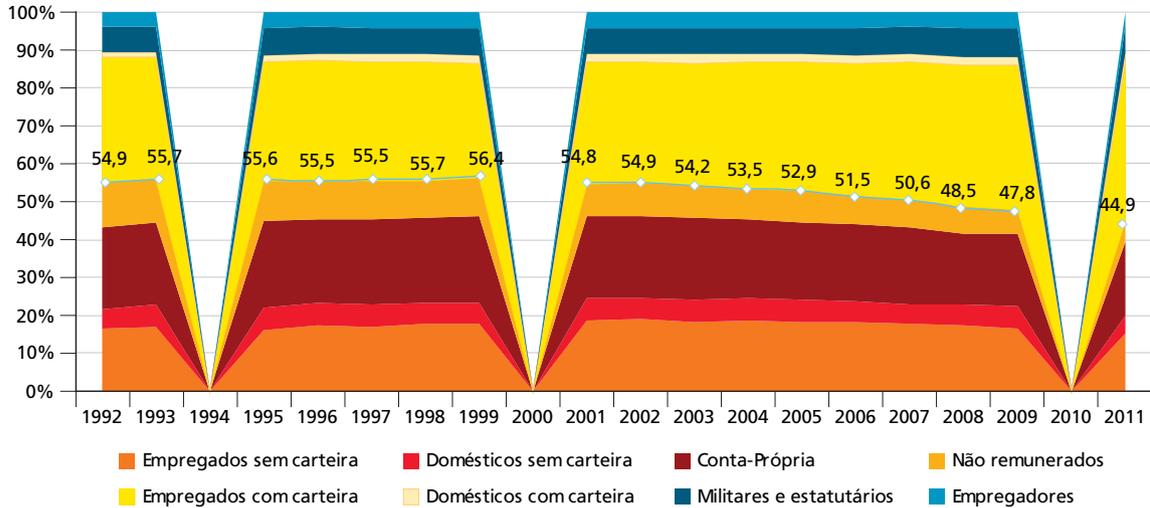
Nota: <sup>1</sup> Excluídas áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

Obs.: incluídos os militares e os servidores públicos estatutários.

Tomando-se como conceito de informalidade trabalhista a ocupação em posições sem vínculos formalizados, a medida desse problema, no Brasil, pode ser auferida como a proporção de ocupados na condição de autônomos (trabalhadores por conta própria), empregados sem carteira (domésticos ou não) e não remunerados (não remunerados, trabalhadores ocupados na construção para o próprio uso e trabalhadores ocupados na produção para o próprio consumo). Pelo gráfico 3 nota-se que este segmento da população ocupada ainda é bastante importante no país, respondendo por cerca de 45,0% do total de postos de trabalho informados na PNAD 2011 (sempre com o filtro etário previamente definido, de idade entre 16 e 59 anos), mas que seu peso já foi substancialmente maior.

Essa diminuição da informalidade se fez sentir em áreas urbanas e rurais, agrícolas e não agrícolas. Embora o patamar de informalidade ainda seja elevado, notadamente entre os ocupados em atividades agrícolas, o aumento das taxas de proteção e de contribuição na última década resulta principalmente de um aumento na participação dos empregados com carteira entre os ocupados. Os menores avanços foram sentidos entre os trabalhadores rurais ocupados em atividades agrícolas, onde a precariedade dos postos de trabalho ainda prepondera, mas a queda foi perceptível em todos os grupos considerados. Isso indica que a Previdência Rural tem ganhado relevância para explicar a expansão da cobertura também em razão de um aumento observado na proporção de trabalhadores agrícolas que – embora não possam ser incluídos no regime diferenciado, como segurados especiais – contribuem para o RGPS.

**GRÁFICO 3**  
**Composição da PEA ocupada com idade entre 16 e 59 anos, segundo posições na ocupação (1992-2011)**  
 (Em %)



Fonte: PNAD/IBGE 1992-2011.

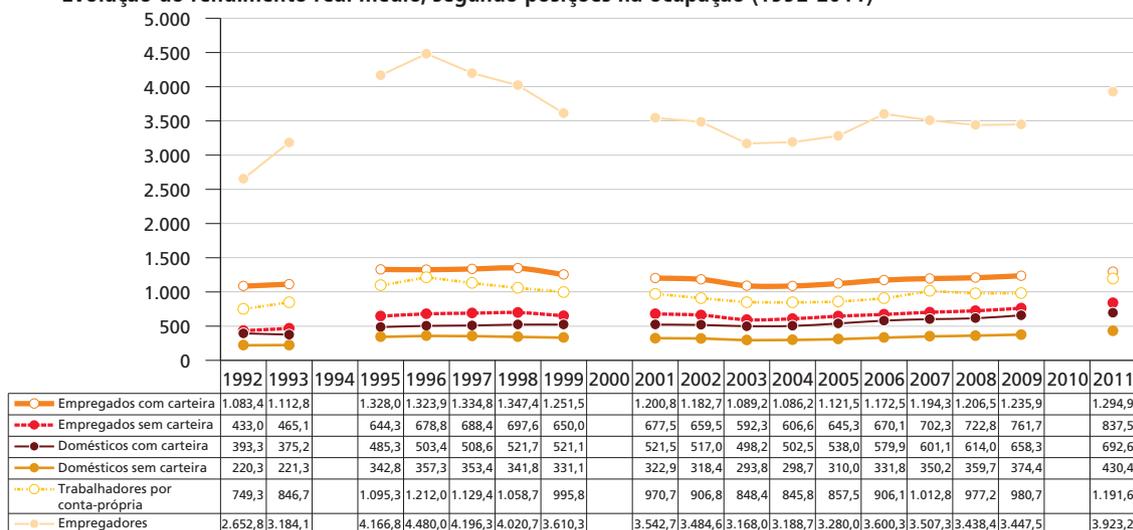
Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: exclusive áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

Para além dos efeitos diretos sobre o segmento do mercado de trabalho vinculado aos setores mais estruturados da economia brasileira, a melhoria do cenário econômico e a resposta positiva do mercado de trabalho formal também favoreceram a redução da “informalidade previdenciária” por meio da elevação do rendimento real médio no país. O aumento do nível de emprego observado nos últimos anos, embora muito atrelado à ocupação registrada em carteira de trabalho, pressionou o rendimento do trabalho para cima, mesmo entre os informalmente ocupados (gráfico 4). Ademais, há que se considerar os efeitos multiplicadores do crescimento econômico sobre a economia como um todo, dadas as conhecidas interações entre os setores formal e informal da economia, fenômeno que também pode ter contribuído para a melhoria da capacidade contributiva de empregados informais e trabalhadores por conta própria. Daí resulta que, para além do incremento na formalidade trabalhista, houve um movimento de redução da informalidade previdenciária entre aqueles não absorvidos pelo mercado de trabalho formal, ainda que este movimento se mostre bem mais sutil e pouco homogêneo entre as distintas posições na ocupação consideradas.

GRÁFICO 4

Evolução do rendimento real médio, segundo posições na ocupação (1992-2011)



Fonte: Série Histórica IBGE-INPC; PNAD 1992-2011.

Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: exclui áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

*Grosso modo*, portanto, pode-se dizer que na primeira metade da série histórica de 1992 a 2011 houve uma ligeira retração na taxa de contribuição previdenciária total, determinada por uma diminuição na proporção de contribuintes entre empregados, trabalhadores por conta própria e empregadores, bem como por uma redução no contingente de segurados especiais. Na segunda metade desta série, o arrefecimento no ritmo de queda do volume de segurados especiais, atrelado à expansão da formalização previdenciária entre empregados e trabalhadores por conta própria, explica a recuperação do indicador global de proteção previdenciária a partir de 2003.

Ressalte-se que, apesar desta redução na quantidade absoluta de segurados especiais, a relevância da Previdência Social brasileira para a proteção dos trabalhadores rurais (principalmente daqueles atuando na agricultura familiar e de seus equiparados) segue incontestável. Uma evidência disso é o fato de que a proteção previdenciária rural – definida neste contexto pela região censitária do local de moradia e não pela natureza da atividade laboral desempenhada pelo trabalhador –, segue elevada e bastante superior à urbana, em que pese uma ligeira tendência de queda observada desde 1992.<sup>5</sup> Por um lado, a queda no contingente de segurados especiais tem forçado o indicador de proteção para baixo; por outro, especialmente no período de 2003 a 2011, a redução da informalidade entre os trabalhadores agrícolas tem servido para neutralizar, ao menos parcialmente, esta tendência. De todo modo, impressionantes 7,5% da população ocupada masculina se declara não contribuinte, mas encontra-se protegida na condição de segurados especiais, mesma situação vivida por 5,9% das mulheres ocupadas no país.

5. Sempre com base nos dados harmonizados da PNAD, tem-se que a proteção previdenciária no meio rural caiu de 85,7% (em 1992) para 82,0% (em 1999) e, posteriormente, evoluiu para os 84,3% registrados no último ano da série (em 2011). No meio urbano, os indicadores correspondentes assumem valores mais modestos: 61,4% (em 1992); 57,6% (em 1999); e 68,6% (em 2011).

Este movimento de redução na quantidade absoluta de potenciais segurados especiais não se deve a qualquer medida legal ou administrativa por parte do RGPS (restringindo o público beneficiário potencial), mas sim à migração rural-urbana e à expansão da agroindústria e das atividades não agrícolas no meio rural (estas últimas, associadas a um forte movimento de urbanização do meio rural). O incremento na ocupação rural não agrícola, por sua vez, está possivelmente relacionado a uma “intensificação da interiorização da economia”, marcada pelo surgimento de novos polos econômicos no interior das Unidades da Federação – dinâmica que fugiu ao modelo predominante até então, focado basicamente nas regiões metropolitanas.<sup>6</sup>

A figura do segurado especial segue sendo, portanto, componente fundamental da política previdenciária nacional, ainda que a própria dinâmica econômica, ocupacional e demográfica esteja contribuindo para, paulatinamente, promover a migração destes trabalhadores para outras categorias, como a de empregados formais (agrícolas ou não). O impacto desta migração sobre a cobertura previdenciária e, principalmente, sobre a proteção previdenciária, dependerá de como estas variáveis se comportarão no futuro, pois estes trabalhadores se distanciam do componente semicontributivo do RGPS – no qual não há uma vinculação rígida entre contribuição e recebimento de benefícios de natureza previdenciária – e se colocam em seu componente eminentemente contributivo, onde o acesso a qualquer serviço ou benefício não pode prescindir de contribuição prévia e onde a proteção efetiva de seus filiados está sujeita aos efeitos de intempéries como a informalidade, o desemprego e os baixos rendimentos.

Com efeito, em que pese a natureza contributiva do RGPS, os segurados especiais são contemplados com um regime previdenciário bastante diferenciado, no qual, na prática, há garantia de cobertura independentemente de cotização, desde que a atividade em regime de economia familiar seja devidamente comprovada. Por este motivo, os benefícios concedidos sob estas regras são muito comumente classificados como não contributivos ou até mesmo assistenciais. O termo semicontributivo é mais adequado porque, apesar de serem muito frequentes as concessões de benefícios (de risco e planejados) sem o cumprimento de carência em seu conceito mais clássico (qual seja, o recolhimento prévio de valores ao sistema), há previsão legal para que tais contribuições sejam vertidas e elas, em algum grau, ocorrem. Mais precisamente, o segurado especial não está isento de contribuição, já que é obrigado a contribuir com 2,1% da receita bruta proveniente da comercialização da produção.<sup>7</sup> Ocorre, contudo, que, em geral, a contribuição deste segurado é sub-rogada ao adquirente da produção.

Trata-se de regime bastante peculiar e, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, sem equivalente previdenciário para os trabalhadores urbanos, os quais até bem pouco tempo

6. Segundo estudo do IBGE, a interiorização do Brasil na última década foi influenciada de forma significativa pela expansão das cadeias produtivas de carne, grãos e algodão em direção ao Centro-Oeste e ao Norte, fenômeno que – entre outros reflexos – estaria elevando o grau de urbanização nacional e modificando a densidade e a mobilidade populacionais. Isso tudo ao mesmo tempo em que houve uma aparente litoralização do país, tanto em razão da exploração de petróleo quanto de atividades relacionadas ao turismo. O resultado foi o adensamento da população e dos centros urbanos situados nestas proximidades, nas quais a composição setorial da ocupação foi alterada.

7. O segurado especial contribui com 2,0% incidentes sobre a receita bruta da comercialização da produção rural, além de mais 0,1% para o custeio dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.

atrás se deparavam com mecanismos de proteção estritamente previdenciários (e, evidentemente, contributivos) ou assistenciais, sem alternativas intermediárias. Este cenário prevaleceu desde a extinção das prestações assistenciais denominadas rendas mensais vitalícias (RMV), em 1993, até meados dos anos 2000, quando se intensificou o esforço (por parte do Legislativo e, principalmente, do Executivo Federal) para a expansão da cobertura previdenciária no país. Estes benefícios de natureza assistencial, instituídos pela Lei nº 6.179/1974 e totalmente extintos pela LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), foram concedidos a residentes urbanos e rurais até 31/12/1995 e, embora não contributivos, até 2002 integraram as despesas com o pagamento de benefícios pelo RGPS.<sup>8</sup>

Com a regulamentação da LOAS, a RMV – prestação mensal de um salário mínimo (SM) então devida ao maior de 70 anos ou ao inválido que tivesse sido filiado à Previdência Social,<sup>9</sup> que não fosse aposentado pelo RGPS e tampouco exercesse atividade remunerada e que comprovasse não possuir meios de prover sua própria subsistência ou de tê-la provida por sua família – foi substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício mensal de igual valor, mas que, ao contrário da RMV, não dá origem a pensões por morte e tampouco dá direito a gratificação natalina. O BPC, mais precisamente, consiste em um amparo assistencial financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e apenas operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), concedido (sem qualquer requisito contributivo ou de filiação previdenciária, contrariamente à RMV) aos portadores de deficiência e aos idosos com 65 anos ou mais de idade que comprovem possuir renda mensal familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. As despesas com seu custeio, portanto, não possuem natureza previdenciária e tampouco integram o fluxo de caixa do RGPS.

Dos segurados obrigatórios do RGPS, a exemplo do segurado empregado (urbano ou rural); do trabalhador avulso (cuja filiação é intermediada por órgão gestor de mão de obra ou sindicato); do empregado doméstico; do trabalhador por conta própria (no RGPS, denominado contribuinte individual, categoria de segurado que inclui os empresários e os trabalhadores autônomos e/ou que exercem atividade remunerada eventual); e dos segurados especiais (trabalhadores rurais em regime de economia familiar, bem como seus dependentes), portanto, apenas os últimos podem receber benefícios sem alguma contrapartida contributiva efetiva. Esse tratamento diferenciado derivaria da reduzida capacidade contributiva que possuem e das dificuldades que enfrentariam para se enquadrar adequadamente nas mesmas regras impostas aos demais trabalhadores, situação minimamente compensada pela customização de um pacote de benefícios menos generoso que o oferecido aos segurados empregados – sujeitos aos maiores custos totais de cotização.

8. Desde janeiro de 2003 estes valores foram oficialmente declarados assistenciais e passaram a não mais integrar as despesas e, conseqüentemente, a necessidade de financiamento do RGPS.

9. Por filiação à Previdência Social, entende-se: *i*) filiação ao regime do INPS, em qualquer época, no mínimo por 12 meses, consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado; ou *ii*) exercício de atividade remunerada incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, no mínimo por cinco anos, consecutivos ou não; ou, ainda, *iii*) ingresso no regime do INPS, após complementar 60 (sessenta) anos de idade sem direito aos benefícios regulamentares.

Ocorre que outras categorias de trabalhadores também estão sujeitas às mesmas vulnerabilidades, quadro que tem sido levado seriamente em consideração nas políticas mais recentes de inclusão previdenciária. Muito embora os dados analisados sugiram que o bom momento experimentado pela economia brasileira na última década tenha sido a força motriz por trás desta melhoria dos indicadores de cobertura do RGPS, nesse período foram implantadas diversas medidas facilitadoras (ou fomentadoras) do processo de inclusão previdenciária, as quais tendem a beneficiar principalmente os trabalhadores urbanos, tanto pela composição censitária da população ocupada como em razão da natureza das atividades desenvolvidas pelos trabalhadores focalizados prioritariamente nestas iniciativas.

Pelo lado do emprego formal, as principais iniciativas são relatadas a seguir.

- 1) A instituição do Simples, que, a partir de 1996, desonerou a folha de salários das microempresas e empresas de pequeno porte.
- 2) A isenção da cota previdenciária patronal incidente sobre as receitas oriundas da exportação rural, em 2001.
- 3) A obrigatoriedade de retenção de 11,0% do valor dos contratos de cessão de mão de obra, em 2003;
- 4) A permissão de dedução da cota patronal relativa ao empregado doméstico na Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, a partir de 2006.
- 5) E, bem recentemente, a desoneração compensada da folha de salários de empresas vinculadas a determinados setores da economia, política demasiadamente recente para que se tenha alguma avaliação mais consistente do seu impacto.

Exceções feitas à retenção de 11,0% (que consiste tão somente em eficaz instrumento administrativo para garantir o recolhimento de contribuições) e ao tratamento tributário concedido ao empregador doméstico (cujo custo é assumido diretamente pelo Tesouro Nacional), as demais medidas implicam em renúncias previdenciárias significativas. Em comum, todas têm o fato de que proporcionam incentivos para empregadores, não para os próprios potenciais segurados, já que são os primeiros os tomadores de decisão nas relações tradicionais patrão-empregado (quadro 1).

#### QUADRO 1

##### Principais políticas e medidas de inclusão previdenciária pela via da formalização trabalhista (emprego com registro em carteira de trabalho)

Políticas de Inclusão/ Medidas Legais	Ano	Tipo de Estabelecimento/ Categoria de Contribuinte	Categorias de Segurados	Descrição	Amparo Legal
SIMPLES	1996	Microempresas e empresas de pequeno porte	Empregados	Os estabelecimentos optantes têm a contribuição previdenciária patronal substituída por uma alíquota incidente sobre a receita bruta mensal. O SIMPLES substitui uma série de tributos (entre eles, a cota patronal devida ao RGPS) por um único tributo, cobrado sobre o faturamento.	Lei nº 9.317/1996 e suas alterações.

(Continua)

(Continuação)

Políticas de Inclusão/ Medidas Legais	Ano	Tipo de Estabelecimento/ Categoria de Contribuinte	Categorias de Segurados	Descrição	Amparo Legal
Isenção da Cota Patronal incidente sobre as Exportações Rurais	2001	Agroindústria e Produtor Rural Pessoa Jurídica	Empregados (Empregados Rurais com Carteira de Trabalho)	As receitas de exportações (da agroindústria e do produtor rural pessoa jurídica) estão isentas da contribuição patronal, que normalmente seria de 2,6% da receita bruta decorrente da comercialização da produção rural.	§ 2º do art. 149 da Emenda Constitucional nº 33/2001.
Retenção de 11% dos Contratos de Cessão de Mão-de-Obra	2003	Empresas que contratam Pessoas Jurídicas prestadoras de serviços mediante cessão de mão de obra	Empregados em empresas cedentes da mão-de-obra	Cabe à empresa contratante reter e repassar ao RGPS o equivalente a 11% do valor do contrato de cessão de mão de obra.	Art. 31, Lei nº 8.212/1991 (Lei nº 11.933/2009).
Dedução da Cota Patronal Doméstica do IR	2006	Empregadores Domésticos	Empregados Domésticos	Desconto do Imposto Devido no IR do valor correspondente à Cota Previdenciária Patronal recolhida no exercício-fiscal anterior, relativa a apenas um Emprego Doméstico e incidente sobre o primeiro Salário Mínimo da remuneração.	Lei nº 11.250/1995 (Alterada pela Lei nº 11.324/2006 e posteriormente pela Lei nº 12.469/2011).
Desoneração da Folha de Salários (Cota Patronal)	2011-2012	Empresas em Geral (Setores de Atividade selecionados)	Empregados	Redução da alíquota de contribuição patronal previdenciária de 20% para 0%, em determinados setores, e sua substituição por uma contribuição sobre o faturamento dos produtos comercializados internamente (ficando isentas as exportações).	Lei nº 12.546/2011 (MP nº 540/2011); Lei nº 12.715/2012 (MP nº 563/2012); MP nº 582/2012; MP nº 601/2012.

Fonte: SPS/Ministério da Previdência Social.

Especificamente em relação ao Simples, submetido a diversas alterações desde sua criação, a literatura especializada reconhece evidências de impactos sobre a formalização de vínculos e, com menos ênfase e frequência, sobre a geração de postos de trabalho. A desoneração das exportações agrícolas, por sua vez, coincidiu com um período de valorização das *commodities* e também com um cenário econômico externo bastante favorável ao comércio internacional – fatores que amenizaram os efeitos da sobrevalorização cambial prevalecente nos anos 2000. Esta combinação naturalmente dificulta a imputação do aumento da taxa de contribuição agrícola e rural à sua influência, mas esta possibilidade tampouco pode ser descartada. A retenção de 11,0%, embora associada a valores crescentes de arrecadação no fluxo de caixa do RGPS, não foi objeto de avaliações específicas e tampouco pode ser associada com segurança ao aumento da cobertura previdenciária. Com respeito ao emprego doméstico, não há evidências contundentes de que a medida tenha surtido o efeito desejado: os registros administrativos do MPS não revelam mudanças significativas no contingente de segurados nesta categoria, embora uma avaliação mais aprofundada destes resultados seja recomendável.

Pelo lado dos incentivos para a contribuição autônoma, as principais medidas estão resumidas a seguir (quadro 2).

- 1) A equiparação de contribuintes individuais (pessoas físicas) a empregados, quando aqueles prestam serviços a empresas, medida implantada em 2003.

- 2) A instituição do Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária, em 2006, medida que reduziu a alíquota de contribuintes individuais recolhendo sobre o valor do piso previdenciário.
- 3) A criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI), em 2008, para pessoas que trabalham por conta própria e que se legalizam como pequenos empresários.
- 4) A instituição da figura do contribuinte facultativo de baixa renda, em 2011.

A primeira medida, até por ser mais antiga, já passou por avaliações e demonstrou ter impactado positivamente a inclusão de trabalhadores por conta própria no RGPS.<sup>10</sup> As demais carecem de análises e estudos mais robustos.

#### QUADRO 2

##### Principais políticas e medidas de inclusão previdenciária pela via da formalização previdenciária (contribuição previdenciária de trabalhadores por conta própria)

Políticas de Inclusão/ Medidas Legais	Ano	Tipo de Estabelecimento/ Categoria de Contribuinte	Categorias de Segurados	Descrição	Amparo Legal
Retenção de 11,0% (Contribuintes Individuais – Pessoas Físicas – que prestam serviços a Empresas)	2003	Empresas contratantes de Cooperados e Trabalhadores por Conta-Própria	Cooperados e Trabalhadores por Conta-Própria que prestam serviços a empresas	Retenção e repasse da Cota do CI equiparado a empregado (11%) e recolhimento da Cota Patronal (20%) sobre o valor pago pelo serviço.	Lei nº 10.666/2003.
Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária (Contribuintes Individuais – Pessoas Físicas – que prestam serviços a Pessoas Físicas)	2006	Trabalhadores por Conta-Própria que prestam serviços a pessoas físicas	Trabalhadores por Conta-Própria	Redução (de 20% para 11%) da alíquota de Contribuintes Individuais recolhendo sobre o valor do Piso Previdenciário. O plano inclui todos os benefícios e serviços do RGPS, menos a Aposentadoria por Tempo de Contribuição.	Lei Complementar nº 123/2006.
MEI (Microempreendedor Individual)	2008	Empreendedor com faturamento de até R\$36 mil anuais, até um empregado e um estabelecimento	Empreendedores (na PNAD, passíveis de se autodeclararem Trabalhadores por Conta-Própria ou Empregadores)	Alíquota de 5% (no início da vigência, de 11%) pelo trabalhador, incidente sobre o salário mínimo; 3% de contribuição do MEI para seguro de seu empregado, quando for o caso.	Lei nº 12.470/2011 (Inicialmente, normatizado pela Lei Complementar nº 128/2008).
Contribuintes Facultativos de Baixa Renda	2011	Contribuintes Facultativos com baixa renda	Donas-de-casa, estudantes inativos e outros grupos não economicamente ativos	Alíquota de 5% incidente sobre o Salário Mínimo, condicionada à inscrição do CADÚnico, do Ministério do Desenvolvimento Social.	Lei nº 12.470/2011.

Fonte e elaboração: SPS/Ministério da Previdência Social.

Obs.: para além da alíquota previdenciária informada, o MEI também precisa recolher valores reduzidos a título de ICMS ou ISS.

10. Para acessar uma avaliação baseada nos registros administrativos do RGPS, ver Pereira (2005). Segundo o autor, o contingente de contribuintes individuais aumentou significativamente imediatamente após a entrada em vigor da medida, o que, na ausência de outros fatores novos ou atípicos, pode ser tomado como indicativo de impacto positivo sobre o nível de cobertura.

Estas medidas mais recentes, com exceção da retenção de 11,0% de contratos com pessoas físicas prestadoras de serviços a empresas (em geral, profissionais liberais), focam o mesmo público-alvo – qual seja o contingente de trabalhadores por conta própria, desprotegidos e com baixos rendimentos – e, por isso, chegam a se sobrepor (em alguns aspectos) e podem gerar desincentivos umas às outras. O número de inscritos no conjunto destes planos previdenciários já é bastante expressivo, mas ainda é prematuro que se tome isso como impacto efetivo sobre a desproteção. Deve-se avaliar, por exemplo, a densidade contributiva destes novos contribuintes ou, em outras palavras, se estes novos segurados têm logrado manter a regularidade de seus aportes ao sistema, condição para a concessão da maior parte dos benefícios (notadamente as aposentadorias). Ademais, é preciso avaliar em que medida as inscrições nos novos planos representam a inclusão de novos segurados ou são o resultado da migração de planos preexistentes para os novos, mais econômicos.<sup>11</sup>

De fato, os planos de inclusão previdenciária de trabalhadores autônomos possuem alíquotas de contribuição bastante reduzidas, ainda que se tome em conta que o pacote de serviços e benefícios ofertados em contrapartida é ligeiramente mais modesto (tabela 1). Em relação ao pacote tradicional destinado a esta categoria de segurados – associado à alíquota contributiva de 20,0% sobre o rendimento declarado –, fica excluída apenas a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e os benefícios pagos ficam limitados ao valor do piso previdenciário (e não ao teto previdenciário, como nos casos gerais), limitações que para este grupo tendem a ser muito pouco relevantes.<sup>12</sup> Há, portanto, um claro enfraquecimento da vinculação entre cotizações e benefícios, relação que caracteriza a natureza eminentemente contributiva dos regimes da Previdência Social. Ainda que o grau de desvinculação entre estes dois elementos seja bem menos contundente que aquele atinente ao regime exclusivo dos segurados especiais, o RGPS indubitavelmente incorporou ao, seu escopo, novos componentes *semicontributivos*.

TABELA 1  
**Simulação do custo mensal de cotização de diferentes categorias de segurados (segurados empregados ou equiparados; empregados domésticos; contribuintes individuais; MEI e segurados facultativos de baixa renda) para a cobertura básica (2013)**

Categorias de Segurados	Alíquota Patronal <sup>1</sup>	Alíquota do Segurado	Alíquota Total <sup>2</sup>	Piso Previdenciário	Recolhimento Total (Piso Previdenciário)	Exclusões do Pacote Básico
Empregado <sup>3</sup>	20% (Empresas em Geral)	8%; 9% ou 11% (segundo faixa de rendimento)	28%; 29% ou 31%	R\$ 678,00	R\$ 189,84	-
Empregado Doméstico	12%	8%; 9% ou 11% (segundo faixa de rendimento)	20%; 21% ou 23%	R\$ 678,00	R\$ 135,60	-

(Continua)

11. No caso de opção pela exclusão do direito à ATC, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição é reduzida, mas a norma prevê regra de complementação caso os segurados optantes venham a querer contabilizar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção desta espécie de benefício. O segurado deverá complementar a contribuição mediante recolhimento, sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição em vigor na competência a ser complementada, da diferença entre o percentual pago e o de 20,0%, acrescido dos juros moratórios de que trata o § 3º do art. 5º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

12. Aproximadamente 65,0% dos contribuintes não empregados (percentual estimado para 2011 em relação aos outros contribuintes, ou seja, excluídos os segurados empregados) do RGPS já recolhem apenas sobre o valor do salário mínimo (referência constitucional para o piso) e, entre estes segurados, poucos tendem a ser aqueles que logram acumular os requisitos para a ATC.

(Continuação)

Categorias de Segurados	Alíquota Patronal <sup>1</sup>	Alíquota do Segurado	Alíquota Total <sup>2</sup>	Piso Previdenciário	Recolhimento Total (Piso Previdenciário)	Exclusões do Pacote Básico
Contribuinte Individual; Segurado Facultativo (Plano Tradicional)	-	20%	20%	R\$ 678,00	R\$ 135,60	Salário-Família
Contribuinte Individual (Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária)	-	11%	11%	R\$ 678,00	R\$ 74,58	ATC; Salário-Família
Micro Empreendedor Individual (MEI) <sup>4</sup>	-	5%	5%	R\$ 678,00	R\$ 33,90	ATC; Salário-Família
Segurado Facultativo sem Renda Própria (CadÚnico)	-	5%	5%	R\$ 678,00	R\$ 33,90	ATC; Salário-Família

Fonte e Elaboração: SPS/Ministério da Previdência Social.

Notas: <sup>1</sup> Considerando-se a alíquota patronal mais comum (destinada a empresas em geral) e exclusive as alíquotas correspondentes aos benefícios adicionais (acidentes de trabalho e exposição a agentes nocivos) e outras específicas, como a destinada ao Sistema S.<sup>2</sup> Considerando-se a menor alíquota aplicável aos segurados (8,0%), já que a simulação se baseia no piso previdenciário.<sup>3</sup> Inclui seus equiparados, como os contribuintes individuais (pessoas físicas) que prestam serviços a empresas e os trabalhadores avulsos.<sup>4</sup> O MEI é enquadrado no Simples Nacional e fica isento dos tributos federais (Imposto de Renda, PIS, COFINS, IPI e CSLL), pagando apenas os valores destinados à Previdência Social e ao ICMS ou ao ISS.

Obs.: exclusive os benefícios cobertos por contribuições adicionais e destinados a categorias específicas, como aqueles relacionados a acidentes de trabalho e exposição a agentes nocivos (aposentadorias especiais).

A instituição da figura do contribuinte facultativo de baixa renda avança ainda mais claramente nesse sentido, bem como inova na articulação concreta de mecanismos previdenciários e assistenciais. Dado o ainda elevado grau de informalidade das relações trabalhistas no país, a focalização destes subsídios com base unicamente na renda autodeclarada torna-se particularmente desafiadora (e, na maioria dos casos, inócua), razão pela qual esta estratégia sequer foi introduzida nos demais planos de inclusão previdenciária para autônomos com renda limitada. A Lei nº 12.470/2011 estabelece que o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda (inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal – CadÚnico – e com renda mensal de até dois salários mínimos),<sup>13</sup> pode ter acesso ao mesmo plano de benefícios e serviços oferecido ao MEI e recolher alíquota idêntica. Esta vinculação mandatória ao Cadastro Único é fundamental para que se garanta o foco desejado e se evite o dispêndio associado ao “risco moral” por parte de indivíduos sem o perfil requerido.

*Grosso modo*, pode-se dizer que o RGPS, que detém a exclusividade da oferta do seguro social básico no Brasil, atua de certo modo como um monopolista discriminador de preços, que tentaria cobrar do contribuinte o valor mais próximo possível daquele que este estaria disposto (ou poderia) pagar para garantir seu acesso à proteção previdenciária, por sua vez consubstanciada em um pacote de benefícios e serviços que, na prática, é idêntico a qualquer

13. O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um instrumento de coleta de dados e informações que tem por objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, sendo que famílias com renda superior a esse critério podem ser incluídas, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implantados pela União, estados ou municípios.

preço cobrado. Assume-se o pressuposto, bastante razoável, de que a disposição para contribuir varia em função da capacidade contributiva, uma vez que a redução de preço (custo da cotização) é maior quanto menor tende a ser a renda do contribuinte. Por meio desta diferenciação do custo de cotização o Estado poderia, então, aumentar o grau de cobertura previdenciária e lograr fazê-lo mesmo em segmentos particularmente vulneráveis da população descoberta, avanço que dificilmente seria possível com um preço único para todos os indivíduos. Ao mesmo tempo, esta inclusão pela via previdenciária (ainda que semicontributiva) poderia, a médio e longo prazo, aliviar a pressão sobre a Assistência Social, especialmente no tocante à concessão de BPC para idosos de baixa renda.

Em outros termos, o Estado concederia uma quantidade menor de amparos assistenciais (não contributivos) no valor de um salário mínimo e passaria a conceder benefícios previdenciários (semicontributivos) de igual valor. Do ponto de vista financeiro e atuarial, é evidente que o saldo desta equação seria comumente negativo (em detrimento do fluxo de caixa do regime geral), uma vez que o pacote de benefícios do RGPS é mais compreensivo e compreende todas as etapas da vida de seus beneficiários, incluindo benefícios de risco (associados a acidentes, enfermidades ou óbito, por exemplo) não contemplados diretamente pelos mecanismos assistenciais disponíveis no país.<sup>14</sup> Ademais, dado que a informação não é perfeita, é razoável supor que não seja tarefa trivial diferenciar os desprotegidos em função de suas reais capacidades contributivas, dificuldade que pode favorecer a geração de distorções no âmbito do RGPS, sistema já marcado por algumas contradições. Os grandes desafios deste modelo de expansão da proteção, portanto, são a garantia de sua sustentabilidade e do tratamento isonômico a cidadãos com o mesmo perfil socioeconômico.

### **3 A DESPROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA E O PAPEL DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVAS**

Segundo a PNAD 2011 (e incluindo todas as áreas rurais da região Norte), de cada dez trabalhadores brasileiros, aproximadamente sete estão protegidos pela Previdência Social, ou seja, contribuem para algum regime previdenciário público ou são segurados especiais ou, embora não contribuam e não sejam caracterizados como segurados especiais, já são beneficiários da Previdência ou da Assistência Social. Por conseguinte, isso significa também que aproximadamente 29,0% da população ocupada declara encontrar-se sem qualquer tipo de proteção previdenciária. Entre as 27 UFs, aquelas das regiões Sul e Sudeste, além do Distrito Federal, apresentam taxas de desproteção inferiores à média nacional. As demais possuem níveis de desproteção acima da média, sendo que os estados do Piauí (40,2%), Ceará (41,5%), Pará (42,3%), Amapá (42,5%) e Maranhão (42,8%) ultrapassam ligeiramente a marca dos 40,0%.

14. Ressalte-se que, para além dos planos semicontributivos, o RGPS possui um componente que se distancia ainda mais do viés contributivo típico dos regimes previdenciários: o salário-família, pago a segurados que recebam até R\$ 971,78 mensais (em 2013) e possuam filhos (ou equiparados) menores de 14 anos. Ocorre que o Brasil conta com algumas políticas assistenciais bastante consolidadas, entre as quais merece destaque justamente o Programa Bolsa Família, que já se ocupa de fazer transferências monetárias para famílias de baixa renda com filhos menores de idade e ainda logra fazê-lo com melhor focalização, sem o indesejável viés de focalizar trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho (o que já os retira de uma posição de maior vulnerabilidade).

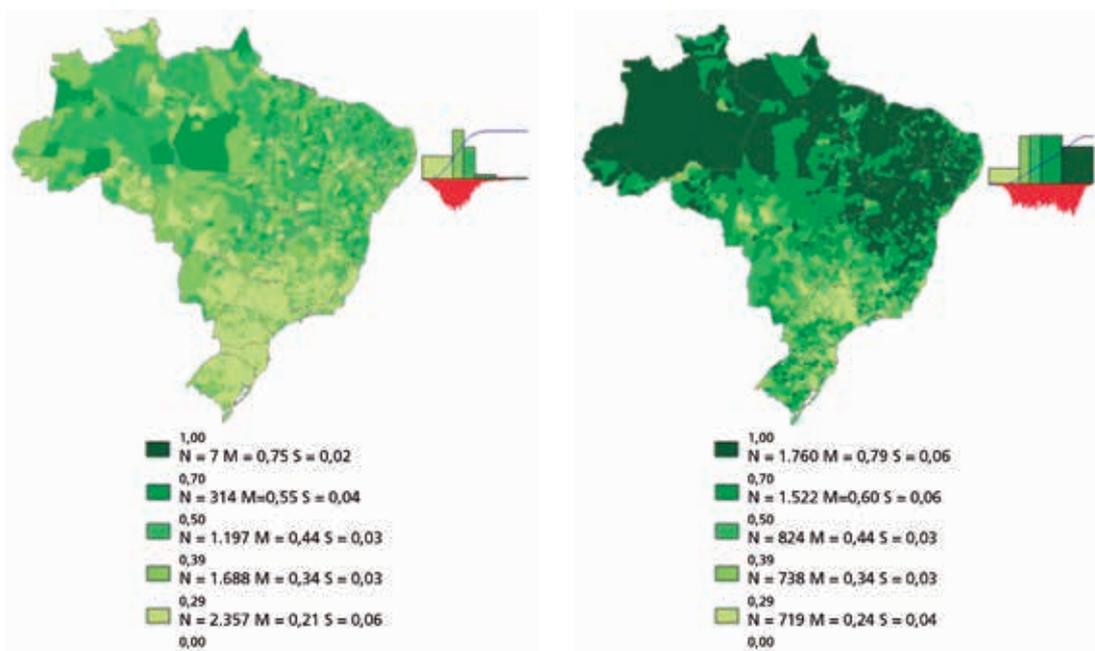
Os indicadores municipalizados de desproteção e ausência de cobertura, mensurados a partir do Censo Demográfico 2010,<sup>15</sup> revelam resultados díspares entre regiões e mesmo no interior das UFs. Partindo-se da definição de cinco intervalos para os valores estimados para os dois indicadores (0-29,4%; 29,41%-39,2%; 39,21%-50%; 50,01%-70%; 70,01%-100%), tem-se que, enquanto aproximadamente 42,0% dos municípios possuem uma proporção de desprotegidos igual ou inferior a 29,4% (valor da média nacional para a desproteção previdenciária, mensurada a partir do Censo 2010), este mesmo patamar é o limite alcançado por apenas 12,9% dos municípios quando o critério é a ausência de cobertura previdenciária (indicador cuja média nacional é de 39,2%). Dada a unicidade nacional do marco legal do RGPS, a explicação para estas disparidades tende a residir principalmente nas profundas desigualdades econômicas e sociais inter-regionais e intrarregionais.

MAPA 1

**Proporção de desprotegidos e descobertos na população ocupada (16 a 59 anos), segundo municípios (2010)**  
(Em %)

1A – Proporção de desprotegidos

1B – Proporção de descobertos



Fonte: IBGE (2010).  
Elaboração: SPS/MPS.  
Elaborado em Philcarto5.66.

15. Como o principal objetivo desta seção é mapear com maior precisão a desproteção no país, o Censo Demográfico 2010 foi amplamente utilizado. O Censo, ao contrário da PNAD (realizada com amostras mais reduzidas e, portanto, utilizada para análises em áreas com maior densidade populacional, como estados e regiões metropolitanas), permite estudar localidades menores, como pequenos municípios. Os dados das duas fontes tendem a se complementar, ainda que associações muito diretas tenham sido evitadas porque diferenças importantes nos planos amostrais impossibilitam a comparação entre os indicadores obtidos a partir das duas fontes. De todo modo, os principais indicadores analisados (taxa de cobertura e proteção previdenciária, pelo Censo e pela PNAD) tendem a convergir.

E, como mencionado anteriormente, são os segurados especiais os principais responsáveis pelo ganho na taxa de proteção social em relação à taxa de cobertura, e este fenômeno evidencia a importância da Previdência Rural para a proteção social da população brasileira, especialmente nas UFs com indicadores de desenvolvimento socioeconômico mais incipientes. Ocorre que justamente nas UFs onde o mercado de trabalho é menos estruturado, com menor participação de trabalhadores formais (empregados com carteira de trabalho assinada, militares e estatutários) na ocupação total, a participação dos segurados especiais no conjunto de ocupados tende a ser superior à média do país. Não à toa, o impacto dos benefícios rurais semicontributivos se mostra ainda mais evidente nos municípios das regiões Norte e Nordeste.

Com efeito, diversos aspectos do funcionamento do mercado de trabalho podem influenciar o grau de cobertura e de proteção previdenciária de um país (e, conseqüentemente, a magnitude da desproteção), de modo que a busca por explicações para as ainda limitadas taxas de cotização ao RGPS deve passar obrigatoriamente por este tema. O argumento mais comum, relacionando mercado de trabalho e desproteção previdenciária, aponta para a elevada informalidade nas relações de trabalho como o principal determinante da insatisfatória proporção de ocupados participando de regimes previdenciários. *Grosso modo*, no Brasil, parcela importante da PEA ocupada não teria acesso a postos de trabalho de qualidade, com benefícios e outras garantias laborais, restando como alternativa o setor informal da economia, marcado pela informalidade e pela precariedade das relações e condições de trabalho.

Para esses trabalhadores, a inscrição no RGPS, embora mandatória, seria na prática voluntária, já que dependeria de decisão individual e de difícil imposição pelo Estado (dadas as óbvias dificuldades de fiscalização e verificação das condições para tal obrigatoriedade, especialmente no caso dos trabalhadores por conta própria). Dadas as características dos postos de trabalho que ocupam, nos quais tende naturalmente a prevalecer a ausência de aporte previdenciário patronal, a estes indivíduos restaria a possibilidade de assumirem integralmente o custo da contribuição para o RGPS. Por outro lado, como estes postos também são, predominantemente, marcados pela precariedade e pelos baixos rendimentos, a baixa capacidade contributiva tenderia a ser um fator impeditivo bastante relevante.

Em outras palavras, estes trabalhadores – que representam uma parcela elevada do total de ocupados no país – tendem a se posicionar na base da distribuição de rendimentos do país, quadro que certamente oferece entraves importantes para a expansão da proteção previdenciária. Também, em razão da condição socioeconômica em que vivem, tendem a possuir uma elevada taxa individual de desconto intertemporal, valorizando mais o consumo presente do que o acúmulo de poupança para a aposentadoria. Ou seja, tendem a optar pela não contribuição – seja pela incapacidade financeira de cotizar, seja por possuírem um horizonte de planejamento de curto prazo –, decisão que não deixa de ser economicamente racional. Esta visão de curto prazo também contribui para que a interação com outras políticas produza desincentivos: os benefícios de risco (auxílio-doença, pensão por morte, etc.) são pouco levados em consideração, ficando o foco quase que restrito aos benefícios planejados (como a aposentadoria por idade, por exemplo).

No Brasil, portanto, um fator determinante da não inclusão previdenciária, especialmente entre os trabalhadores independentes, parece ser a insuficiência de rendimentos, insuficiência esta que vai além dos rendimentos do trabalho e avança até o rendimento domiciliar *per capita* (RDPC). Por esse motivo, a formulação de políticas de expansão da cobertura previdenciária (aqui, obviamente, pela via contributiva) não pode prescindir de instrumentos capazes de estimar os principais obstáculos para estas intervenções, ou seja, de indicadores que mensurem os limites da expansão da cobertura pela via padrão (por meio da expansão na proporção de contribuintes – e não de protegidos –, ainda que entre estes estejam potenciais segurados vinculados aos elementos semicontributivos do RGPS).

Para tanto, Paiva *et al.* (2004) sugeriram a escolha de um valor de rendimento de todos os trabalhos (definido em um piso previdenciário, já que a contribuição previdenciária mínima incide sobre este valor) a partir do qual se assumiria que o trabalhador ocupado teria alguma condição de contribuir. Por esta proposta metodológica, os trabalhadores situados abaixo desta linha (ou melhor, que percebessem menos de um salário mínimo mensal) tenderiam a ser os futuros beneficiários de amparos ou outras transferências assistenciais, ao passo que os demais poderiam (e deveriam) ser foco de políticas de inclusão previdenciária. Neste sentido, a proporção de desprotegidos situados acima desta linha poderia ser tomada como um indicador do potencial de inclusão pela via contributiva.

TABELA 2

**Proteção e desproteção previdenciária no Brasil, segundo sexo e valor do rendimento de todos os trabalhos em relação ao salário mínimo (2010)**

Categorias/Indicadores	Homens (a)	(%) (a/c)	Mulheres (b)	(%) (b/c)	Total (c)	(%)
Ocupados (1+2)	45.394.893	57,1	34.054.742	42,9	<b>79.449.635</b>	100,0
1. Protegidos	32.575.992	57,9	23.655.469	42,1	<b>56.231.461</b>	100,0
2. Desprotegidos	12.818.901	55,2	10.399.273	44,8	<b>23.218.174</b>	100,0
Rendimento igual ou superior a 1 SM	8.522.822	64,3	4.723.359	35,7	<b>13.246.181</b>	100,0
Rendimento inferior a 1 SM	4.296.079	43,1	5.675.914	56,9	<b>9.971.993</b>	100,0
Proporção de Desprotegidos com CC	66,5		45,4		<b>57,1</b>	
Proporção de Desprotegidos sem CC	33,5		54,6		<b>42,9</b>	

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010).  
Elaboração: SPS/MPS.

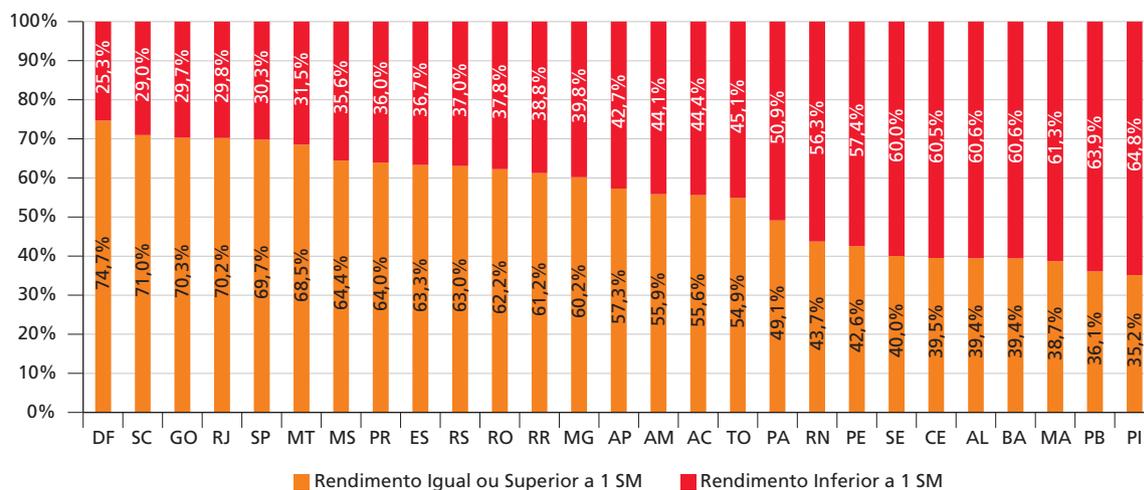
Partindo-se deste entendimento e tomando-se como referência a população desprotegida total (23,22 milhões de pessoas, segundo o Censo 2010), chega-se a uma proporção de 57,1% de desprotegidos sem capacidade contributiva, recebendo menos de um salário mínimo mensal. Para o conjunto do país, as mulheres, embora possuam menor participação no contingente de desprotegidos (44,8% do total, resultado que guarda relação com a menor participação que possuem na PEA ocupada), são maioria entre os desprotegidos sem capacidade contributiva (56,9% dos trabalhadores que recebem menos de um salário mínimo mensal no conjunto de todos os trabalhos, partindo-se de conceito utilizado pelo MPS) e minoria entre os desprotegidos com alguma capacidade contributiva (35,7% dos ocupados com rendimentos iguais ou

superiores ao piso previdenciário). A inserção laboral mais precária explica a menor cobertura e a maior desproteção entre as mulheres e, naturalmente, determina esta sobrerrepresentação feminina entre os desprotegidos sem capacidade contributiva.

Em termos regionais (gráfico 5), Distrito Federal, Santa Catarina, Goiás e Rio de Janeiro são os estados em que há maior espaço para a expansão da proteção previdenciária pela via contributiva, já que mais de 70,0% dos desprotegidos recebem ao menos um salário mínimo mensal. Já Piauí, Paraíba, Maranhão, Bahia, Alagoas e Ceará, todos da região Nordeste, são os estados em que as possibilidades de aumento de cobertura são menores (menos de 40,0% dos desprotegidos parecem ter alguma capacidade contributiva). Mais uma vez ficam evidentes as discrepâncias sociais e econômicas dentro do país, uma vez que os estados com menor cobertura previdenciária e maior peso dos mecanismos semicontributivos do RGPS sobre o nível de proteção previdenciária também possuem menor potencial de inclusão dos desprotegidos.

GRÁFICO 5

Potencial de inclusão previdenciária pela via contributiva, dado pela distribuição dos desprotegidos por faixas de rendimento de todos os trabalhos (2010)  
(Em %)



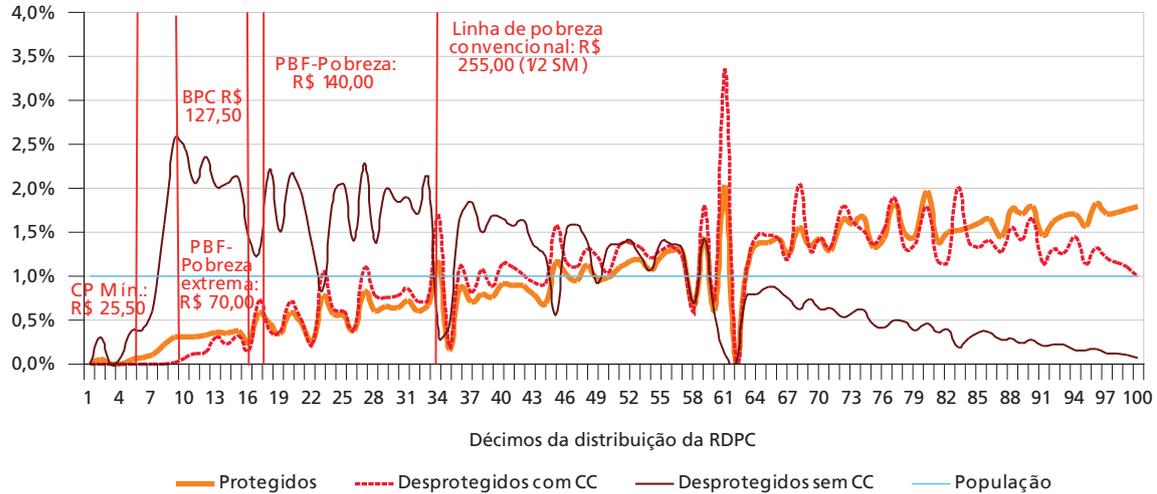
Fonte: IBGE (2010).  
Elaboração: SPS/MPS.

Embora este indicador de potencial de inclusão seja metodologicamente consistente e já contribua sensivelmente para o entendimento dos espaços e limites para a expansão da cobertura previdenciária (e, conseqüentemente, da proteção), o uso do rendimento domiciliar *per capita* (em detrimento do rendimento individual do trabalho) pode ser uma abordagem mais realista. Ainda que se tome a incapacidade financeira de contribuir autonomamente como um importante determinante da desproteção no país, o rendimento individual pode não ser suficiente para explicar a tomada de decisão por parte dos trabalhadores, já que tende a ser insuficiente para consubstanciar a avaliação das condições de vida de um indivíduo e de sua efetiva disponibilidade financeira para cotizar. Exatamente por esse motivo, é o rendimento *per capita*, familiar ou domiciliar, a variável que orienta a implantação das principais políticas

sociais focalizadas no país, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o BPC-LOAS. A aplicação desta abordagem consta do gráfico 6, que traz a disposição da PEA ocupada protegida e desprotegida, com e sem capacidade contributiva (pela metodologia anterior, referenciada pelo salário mínimo), por centésimos da distribuição de renda domiciliar *per capita*.

GRÁFICO 6

Porcentagem de ocupados protegidos e desprotegidos por centésimos da distribuição de renda *per capita* – Brasil (2010)



Fonte: IBGE (2010).  
Elaboração: SPS/MPS.

A concentração de protegidos tende a crescer conforme aumenta a renda domiciliar *per capita*, pois o emprego formal (principal determinante da cobertura e da proteção) costuma estar associado a melhores rendimentos e também porque a probabilidade de contribuição autônoma tende a variar positivamente em função do rendimento do trabalho (o qual, por sua vez, evidentemente influencia a RDPC). A curva relativa aos protegidos apenas não é mais bem comportada em razão da presença dos segurados especiais e (em menor escala) dos beneficiários de amparos assistenciais,<sup>16</sup> categorias que favorecem alguma concentração de protegidos nos centésimos inferiores da distribuição de renda (comparativamente ao grupo dos desprotegidos com capacidade contributiva).

Nota-se ainda que, mesmo entre os desprotegidos com suposta capacidade contributiva (rendimento mensal do trabalho igual ou superior ao valor do salário mínimo), há aqueles que se encontram nos decimos inferiores da distribuição de renda, onde a renda *per capita* mensal é inferior aos limites máximos de RDPC<sup>17</sup> estabelecidos como requisitos de elegibilidade para importantes programas sociais focalizados em segmentos populacionais de baixa renda. Entre os desprotegidos com rendimento mensal inferior ao valor de referência, de um salário mínimo,

16. Como o foco aqui é a população ocupada com idade entre 16 e 59 anos, a incidência de beneficiários de amparos assistenciais entre os protegidos deve ser residual, já que estes se destinam a idosos (com idade de 65 anos ou mais) ou portadores de deficiências (incapazes para o trabalho) de baixa renda.

17. Embora seja usual a utilização da renda familiar *per capita* (RFPC), utiliza-se aqui como *proxy* da mesma a renda domiciliar *per capita* (RDPC).

naturalmente a situação se agrava, já que muitos inclusive possuem RDPC inferior à contribuição previdenciária mínima – mesmo quando considerados os planos semicontributivos, fortemente subsidiados. Os dados do último Censo Demográfico, relativos a julho de 2010, permitem a quantificação desta percepção (tabela 3).

TABELA 3  
**Proporção de ocupados protegidos e ocupados desprotegidos com e sem capacidade contributiva (CC), segundo faixas da renda domiciliar *per capita* – Brasil (2010)**  
(Em %)

Linha de Referência	Valor das Faixas	Protegidos Contribuintes (RGPS e RPPS)		Protegidos Não Contribuintes <sup>1</sup>		Desprotegidos com CC		Desprotegidos sem CC	
		Frequência	Frequência Acumulada	Frequência	Frequência Acumulada	Frequência	Frequência Acumulada	Frequência	Frequência Acumulada
Contribuição Previdenciária Mínima	R\$ 0,00 a R\$ 25,24	0,0	0,0	1,9	1,9	0,0	0,0	1,0	1,0
PBF-Probreza Extrema	R\$ 25,25 a R\$ 69,99	0,2	0,2	8,7	10,7	0,0	0,0	6,0	7,1
BPC-LOAS	R\$ 70,00 a R\$ 127,49	1,2	1,4	13,4	24,1	1,3	1,4	13,3	20,4
PBF-Probreza	R\$ 127,50 a R\$ 139,99	0,8	2,2	3,0	27,1	1,0	2,4	3,0	23,4
Linha de pobreza convencional (1/2 SM)	R\$ 140,00 a R\$ 254,99	7,9	10,0	19,9	47,0	10,3	12,7	26,8	50,3
Demais faixas de RDPC ou mais	R\$ 255,00 ou mais	90,0	100,0	53,0	100,0	87,3	100,0	49,7	100,0
<b>Total</b>	-	<b>100,0</b>	-	<b>100,0</b>	-	<b>100,0</b>	-	<b>100,0</b>	-

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração: SPS/MPS.

Nota: <sup>1</sup> Inclui segurados especiais e beneficiários não contribuintes.

No primeiro grupo (desprotegidos com capacidade contributiva), praticamente todos possuem RDPC superior à contribuição mínima mensal (R\$ 25,50 estipulados para os segurados facultativos sem renda própria, valor que corresponde a 5,0% do salário mínimo vigente em julho de 2010) e ao limite de renda do PBF para a identificação dos cidadãos vivendo em pobreza extrema (R\$ 70,00); 1,3% possuem RDPC inferior a um quarto do salário mínimo (julho de 2010), critério imprescindível para o recebimento do BPC-LOAS; cumulativamente, 2,3% possuem RDPC inferior ao limite de renda do PBF para a identificação dos cidadãos vivendo em situação de pobreza (R\$ 140,00); e, finalmente, 12,7% estão abaixo da linha de pobreza mais comumente utilizada no Brasil, definida em meio salário mínimo mensal *per capita*. No segundo grupo (desprotegidos sem capacidade contributiva), evidentemente mais vulnerável, estas proporções assumem, respectivamente, os valores acumulados de 1,0%; 7,1%; 20,4%; 23,4%; 50,3%.

Mantido esse cenário, a estimativa de potenciais futuros contribuintes do RGPS assume contornos um pouco mais conservadores, capazes de refletir mais adequadamente as restrições financeiras com as quais se defrontam os trabalhadores que se encontram à margem da Previdência Social. O público de segurados potenciais do RGPS, dos quais se poderia esperar mais fortemente a adesão

às ações de incentivo à formalidade previdenciária, pode não se aproximar tanto do contingente de desprotegidos com rendimento igual ou superior ao salário mínimo, uma vez que sua renda domiciliar pode ser insuficiente para financiar, ao mesmo tempo, o sustento dos moradores do domicílio e a cotização previdenciária de um ou mais de seus membros. Ademais, vale lembrar que, muito embora os dados do Censo representem um retrato dos rendimentos habituais percebidos por estes indivíduos, os trabalhadores informais sofrem mais frequentemente com a volatilidade de sua renda, o que também dificulta sua adesão a qualquer programa que exija regularidade de aportes financeiros.

Também é relevante mencionar que outros fatores, como uma possível perda de atratividade do sistema previdenciário (seja em razão da percepção de riscos para sua sustentabilidade no longo prazo, seja em razão da preferência por outros mecanismos de proteção contra contingências) ou a pouca aversão aos riscos cobertos pelo mesmo, podem contribuir para que muitos trabalhadores sem vínculos laborais formais (para os quais a contribuição é obrigatória, mas não inevitável) optem pela não participação no RGPS. Neste grupo, para o qual a contribuição é quase autônoma, outra questão a ser ponderada é a oferta de benefícios não contributivos, que pode produzir desincentivos para o aporte individual mesmo quando há alguma capacidade contributiva. Ou seja, a superposição de benefícios previdenciários e assistenciais poderia resultar em taxas de cotização inferiores às potenciais. Paiva (2009), por exemplo, sugere a existência de tal situação no Brasil, onde a idade mínima de aposentadoria por idade (para a clientela masculina urbana) e o piso previdenciário coincidem como o valor monetário e com a idade mínima de acesso ao Amparo Assistencial para Idosos (BPC-LOAS).

De qualquer maneira, em que pesem estas ressalvas, os dados sugerem que a informalidade e a insuficiência de rendimentos ainda consistem nos principais determinantes da desproteção. A lógica de seguro social, que perpassa o RGPS, não mais vincula os direitos previdenciários ao emprego formal clássico (como sabidamente o fez no passado), mas indubitavelmente sustenta uma forte associação entre a atividade laboral remunerada e a garantia de acesso a determinados elementos da proteção social. Esta é a *rationale* dos sistemas previdenciários em geral, e não apenas do modelo brasileiro. Ocorre que o Brasil se diferencia de grande parte dos demais países adeptos desta lógica em razão de seu quadro social mais frágil (no qual o desalento se manifesta mais fortemente) e da estrutura de seu mercado de trabalho (mais comprometida pelo trabalho informal e precário). Esta interação entre a composição do mercado de trabalho brasileiro e a organização e a estrutura de financiamento do RGPS pode ser bastante excludente, limitando o acesso de uma parcela importante da classe trabalhadora a este importante componente da seguridade social.

Uma alternativa possível para esse problema é a inclusão ou expansão de mecanismos semicontributivos no âmbito do RGPS (em que já se observa esta flexibilização do caráter contributivo do sistema, uma vez que as cotizações feitas para diversos planos previdenciários são insuficientes para custeá-los adequadamente),<sup>18</sup> embora esta estratégia tenha limites claros,

18. Ressalte-se que este descompasso entre contribuições e benefícios, lamentavelmente, não é exclusivo dos planos subsidiados e focados nos cidadãos de baixa renda. Persistem no Regime Geral de Previdência Social algumas regras que oferecem riscos à sustentabilidade do sistema (por serem atuariamente deficitárias) – como as que regem a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) – e que nem mesmo se justificam pela ótica de justiça social.

dados pelas restrições financeiras da Previdência Social (que desde meados dos anos 2000 vem apresentando uma necessidade de financiamento expressiva) e do próprio Tesouro Nacional (que desde então tem feito aportes sistemáticos ao regime geral). Ademais, os dados levantados até aqui sugerem que parcela importante da PEA ocupada possui dificuldades severas – e, em alguns casos, intransponíveis – para vincular-se a políticas de natureza contributiva ou semi-contributiva, como a Previdência Social.

Isso significa que os esforços para expansão da proteção social no país devem apoiar-se na geração de melhores oportunidades no mercado de trabalho (o que já vem ocorrendo, como mostram os dados da seção anterior) e no desenvolvimento de políticas que garantam aos cidadãos mais vulneráveis as condições para aproveitá-las, mas também na integração e/ou complementaridade entre políticas assistenciais (focalizadas) e previdenciárias (contributivas e semicontributivas), de modo que as primeiras ocupem os espaços que as últimas não puderem alcançar. Estes caminhos já têm sido trilhados, mas avanços ainda são necessários para aperfeiçoar a rede de proteção social no país.

As principais estratégias de ação neste sentido, no âmbito federal, foram a instituição do Amparo Assistencial a Idosos e Portadores de Deficiências de baixa renda, benefício assistencial de transferência de renda garantido pela Constituição Federal como direito, e a implantação do Bolsa Família, programa que nasceu do aperfeiçoamento e da integração de diversas iniciativas preexistentes na linha das transferências condicionadas de renda. Se os Amparos Assistenciais têm se mostrado relevantes (ainda que não determinantes, dado que sua quantidade é limitada diante da massa de benefícios pagos pelo RGPS) para a proteção da população idosa,<sup>19</sup> o PBF (entre outras funções) tem desempenhado o papel de oferecer algum grau de proteção à população desprotegida pela Previdência Social, proteção esta que chega diretamente a 9,2% dos ocupados desprotegidos pela Previdência Social e indiretamente a 27,7% deles (por meio de familiares beneficiários).

Em sua concepção, o Bolsa Família tem o propósito de aliviar a pobreza no curto prazo (redistribuindo renda para as pessoas mais vulneráveis economicamente) e, ao mesmo tempo, compondo uma estratégia mais ampla – aliando-se a políticas de saúde, educação e geração de emprego e renda, entre outras –,<sup>20</sup> assegurar que se rompa o ciclo intergeracional de pobreza nas famílias beneficiárias. E, reforçando a sugerida associação entre insuficiência de rendimentos e desproteção previdenciária, as maiores concentrações de beneficiários do PBF encontram-se nas regiões Norte e Nordeste, onde se verificam os piores índices de cobertura e proteção por parte do RGPS. Há, por exemplo, uma elevada correlação entre a proporção de ocupados desprotegidos e a proporção de ocupados cobertos, direta ou indiretamente, pelo PBF nas

19. A proteção social da população idosa está estimada em 80,4%. O dado foi estimado para 2010 (Ansiliero, 2012) e se refere à proporção de pessoas com 60 anos ou mais que se declaram beneficiárias da Previdência Social (do RGPS e/ou do RPPS, na condição de pensionistas e/ou aposentadas) e/ou contribuintes.

20. O Programa Bolsa Família possui três eixos principais: *i*) a transferência de renda, que propicia o alívio imediato da pobreza; *ii*) as condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e *iii*) as ações e programas complementares, que visam o desenvolvimento das famílias. Ou seja, para além dos efeitos de curto prazo sobre a pobreza, o PBF se propõe a contribuir para que seus beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade por meio de investimentos (em educação, saúde e oportunidades de geração de renda) que de outra forma dificilmente conseguiriam realizar.

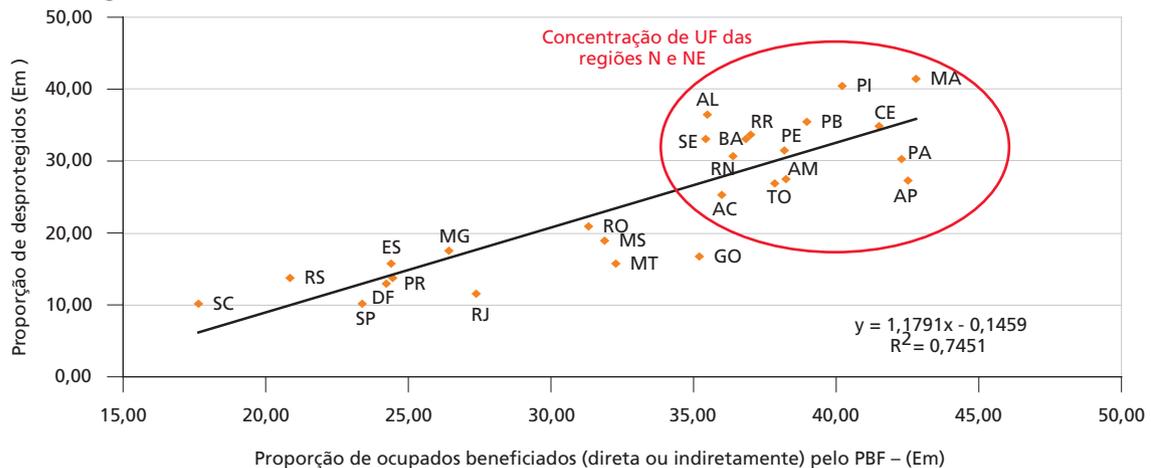
Unidades da Federação (gráfico 7), o que indica alguma complementaridade entre as políticas assistencial e previdenciária.

É possível, inclusive, que uma parcela destes ocupados desprotegidos, notadamente aquela situada no grupo sem capacidade contributiva – pela metodologia de Paiva *et al.* (2004), com rendimentos mensais inferiores ao mínimo –, nunca venha a vincular-se ao RGPS, mas obtenha proteção essencial do PBF durante toda a sua vida economicamente ativa e conte com a proteção assistencial do BPC-LOAS na velhice. O tamanho desta parcela dependerá de diversos fatores, como o próprio grau de cobertura do Bolsa Família e a diferenciação na renda familiar *per capita* máxima imposta pelos dois programas, diferenciação esta que pode dificultar o acesso de beneficiários do PBF aos benefícios para idosos de baixa renda.

Mais do que isso, esta diferença sugere que espaço para aperfeiçoar a articulação entre importantes componentes da política de assistência social brasileira, suposição que pode ser estendida à interação entre esta última e a política previdenciária. Um exemplo disso é a já citada convergência de parâmetros para a concessão de BPC-LOAS a idosos de baixa renda e de aposentadorias por idade à clientela masculina urbana do RGPS. Outro exemplo é o próprio formato do plano de inclusão previdenciária de segurados facultativos sem renda própria, que se vale ainda de outro critério, definindo como sendo de baixa renda a família inscrita no Cadastro Único cuja renda mensal (total, não *per capita*) seja de até dois salários mínimos. Estas aparentes incongruências apontam para possibilidades de aperfeiçoamento do sistema de proteção social, composto por políticas públicas formuladas e modificadas em diferentes momentos do tempo por distintos atores e, algumas vezes, sem a conexão ideal.

GRÁFICO 7

**Proporção de ocupados desprotegidos pela previdência social versus proporção de ocupados cobertos pelo Programa Bolsa Família (2010)**



Fonte: IBGE (2010).  
Elaboração: SPS/MPS.

Neste cenário, no qual a complementaridade de ações precisa ser aperfeiçoada, alguns problemas importantes podem se colocar. Embora a seguridade social (nos termos definidos

pela Constituição Federal) seja potencialmente capaz de fazer frente às principais contingências passíveis de acometer a população brasileira e de minimizar as mazelas sociais observadas no país, a estrutura de proteção social precisa ser aperfeiçoada para garantir maior coesão da rede de proteção social. Daí resulta possível que determinados grupos se percam no vazio de algumas lacunas; que grupos igualmente vulneráveis sejam tratados distintamente; e/ou que grupos de fato distintos se defrontem com diferenciais de tratamento não justificados pela medida da desigualdade entre os mesmos. Outra discussão importante diz respeito à necessidade de articulação entre as políticas de proteção contributivas e não contributivas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão responsável pela gestão do PBF, implantou uma medida importante no sentido de mitigar desincentivos à ocupação e/ou à formalidade trabalhista e previdenciária. O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, já previa que a renda familiar mensal *per capita* (RFPC) poderia sofrer variações sem que isso implicasse o imediato desligamento da família beneficiária do programa, previsão fundamental para uma política pública focada em cidadãos com rendimentos baixos e, frequentemente, instáveis. A Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010, detalha este período de validade do benefício, durante o qual a RFPC pode ultrapassar o limite legal, e define que este aumento de renda não pode ultrapassar o limite de meio salário mínimo, estabelecido como renda familiar *per capita* máxima admitida para inscrição da família no Cadastro Único.

A adoção de regras relativamente flexíveis, no sentido mencionado, contribui para que os beneficiários do PBF tenham menos receios de buscar alternativas no mercado de trabalho, formal ou informal,<sup>21</sup> já que – em tese – poderiam conciliar as duas fontes de rendimento por um período bastante razoável (legalmente definido em dois anos) e, assim, construir uma trajetória no mercado de trabalho que lhes permitisse abrir mão do benefício assistencial com maior segurança. Este ponto é importante em razão da tendência de volatilidade dos rendimentos deste grupo populacional, mas também porque o direito de acesso ao PBF – embora bastante amparado pelo compromisso político de inclusão de todas as famílias em situação de extrema pobreza – não é imperativo constitucional (estando sujeito a eventuais, embora improváveis, limitações orçamentárias).

O fato de que o cumprimento dos critérios de elegibilidade não implica o recebimento do benefício é particularmente importante para as famílias mais sujeitas à pobreza transitória, normalmente próximas ao limiar da pobreza, para as quais a contribuição previdenciária, quando ocorre, tende a ser irregular. Entre as famílias submetidas à pobreza crônica – caracterizadas pelo acesso ainda mais limitado à renda, e por serem mais gravemente afetadas por qualquer pequena redução que esta venha a sofrer, assim como pelo fato de que este quadro pouco ou nada se altera mesmo em cenários econômicos positivos –, a contribuição tende a ser inviável, mas a proteção assistencial tende a ser contínua, já que tais famílias dificilmente

21. Vale lembrar que, como parcela importante dos integrantes do Cadastro Único possui rendimentos informais, o desincentivo à contribuição previdenciária – significativamente presente ou não – tenderia a ser mais relevante que o desincentivo ao trabalho.

deixam de cumprir os requisitos legais de elegibilidade. Ou seja, o segundo grupo tende a contar mais intensivamente com a proteção assistencial, enquanto o primeiro pode ser mais fortemente beneficiado por uma boa articulação entre as políticas de proteção contributivas e não contributivas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vem experimentando avanços importantes no nível de proteção de sua população ocupada. Muito embora estes avanços não tenham sido homogêneos, pois parecem ter atingido em intensidade distinta os diversos segmentos que compõem o grupo de referência, pode-se dizer que alguma melhora 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 maior participação de empregados formais no total de ocupados (dentro do conceito mais tradicional de cobertura, o que é positivo), mas uma parcela crescente de trabalhadores domésticos, trabalhadores por conta própria, empregadores e trabalhadores não remunerados (estes últimos, mesmo sem obrigatoriedade de cotização previdenciária) passou a contar com os benefícios e serviços oferecidos pelo RGPS.

A melhoria na proteção dos trabalhadores ocupados foi percebida por ambos os sexos, se estendeu a áreas urbanas e rurais, metropolitanas e não metropolitanas, e chegou a trabalhadores alocados em diversos nichos da atividade econômica – inclusive em atividades de natureza agrícola, normalmente 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 e a tendência é de que tal evolução se mantenha nos anos futuros. 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 geográfica da atividade econômica (e, conseqüentemente, das oportunidades de ocupação).

Em que pese este avanço no processo de expansão da cobertura e da proteção previdenciária, cerca de 30,0% dos trabalhadores ocupados encontram-se, todavia, à margem da Previdência Social. Um ponto a ser considerado neste processo é que, na medida em 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 tendem a ser os mais vulneráveis de um universo já fragilizado, heterogêneo e difuso. O alcance destes cidadãos, muitas vezes dispersos neste mercado de trabalho ainda marcado pela informalidade trabalhista e previdenciária, é, portanto, objetivo crescentemente desafiador. Daí a principal justificativa para o escopo das iniciativas empreendidas pelo governo federal no campo da inclusão previdenciária, em particular na última década. Algumas destas medidas parecem ter sido bem-sucedidas; outras ainda demandam maior escrutínio ou já dão alguns sinais de insucesso. Em comum, todas têm o fato de se distanciarem da lógica eminentemente contributiva do RGPS, por possuírem uma vinculação bem mais frágil entre cotização e benefícios.

A natureza semicontributiva destas medidas vai ao encontro do perfil socioeconômico predominante entre os ocupados desprotegidos, que frequentemente dispõem de recursos

financeiros insuficientes para conciliar a subsistência familiar e a contribuição previdenciária tradicional. Contudo, há limites para esta estratégia de expansão da cobertura social pela via contributiva, tanto porque uma parcela da população ocupada (formada principalmente por uma atual geração de adultos em situação de pobreza crônica) possui impossibilidades praticamente perenes de cotizar (mesmo que subsidiadamente), como também porque o RGPS já não pode suportar o ônus de políticas de inclusão intensivas em subsídios de origem previdenciária. Os caminhos a serem seguidos passam necessariamente por um aprofundamento da articulação (já existente, mas com potencial de aperfeiçoamento) entre as políticas de proteção social contributivas (ou semicontributivas) e as políticas assistenciais, capazes de alcançar justamente aqueles que – de forma transitória ou permanente – não dispõem de meios para financiar o sustento e a proteção de si mesmos e de suas famílias.

## REFERÊNCIAS

ALZÚA, María Laura; CRUCES, Guillermo; RIPANI, Laura. **Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America**. Cedlas, Universidad Nacional de La Plata, 2010 (Working Paper, n. 0095).

ANSILIERO, Graziela. **Censo 2010: um panorama da proteção previdenciária no Brasil**. Informe de previdência social, Brasília: MPS, v. 24, n. 7, jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Mercado de trabalho e inclusão previdenciária no Brasil: evidências para o período 1992-2011**. Informe de previdência social, Brasília: MPS, v. 25, n. 2, fev. 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). MPS, vários anos. (Infologo).

CAVALCANTI, Tiago Vanderlei de Vasconcelos; CORRÊA, Márcio. Cash transfers to the poor and the labor market: an equilibrium analysis. **Review of development economics**, Aug. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: microdados**. Brasília, 2010

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): microdados**. Brasília: vários anos.

\_\_\_\_\_. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2013.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família**. International Poverty Centre, June 2008 (Working Paper, n. 46).

PAIVA, Luis Henrique. Revendo o crescimento da informalidade e de sua dimensão previdenciária à luz dos dados da PNAD. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Brasília: Ipea, n. 23, 2004.

\_\_\_\_\_. Contribuição previdenciária e desincentivos gerados pela assistência social: o que o caso das mulheres nos ensina. **Informe de Previdência Social**, Brasília: MPS, v. 21, n. 11, nov. 2009.

PEREIRA, Eduardo da Silva. Efeitos da Medida Provisória no. 83/2002 na cobertura previdenciária. **Informe de Previdência Social**, v. 17, n. 11, nov. 2005.

RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. **Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere?** Aug. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1728287>>.

SCHWARZER, Helmut; PAIVA, Luis Henrique; SANTANA, Rafael. Cobertura previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico. **Informe da previdência social**, v. 16, n. 5, maio 2004.

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

Helvécio Miranda Magalhães Júnior  
Patrícia Constante Jaime  
Ana Maria Cavalcante de Lima

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente capítulo tem como objetivo analisar os resultados do Sistema Único de Saúde (SUS) com o acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF). O capítulo divide-se em quatro seções, além desta introdução: a primeira descreve os princípios e diretrizes do SUS, com destaque para os esforços e desafios na garantia da universalidade e equidade na política de saúde.

A segunda seção descreve a contribuição do setor saúde na agenda das condicionalidades do PBF, os resultados alcançados no histórico de acompanhamento e a confluência da agenda com os princípios da atenção básica do SUS. Na terceira seção, é apresentado um conjunto de evidências que reforçam o impacto do PBF na melhoria das condições de vida e saúde das famílias beneficiárias. Por fim, apresentam-se os principais desafios e oportunidades da agenda para garantia da integralidade do cuidado, colaborando com a redução de iniquidades.

### **2 O SUS, OS ESFORÇOS E DESAFIOS NA GARANTIA DA UNIVERSALIDADE E EQUIDADE NA POLÍTICA DE SAÚDE**

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). A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes (Brasil, 1990).

Além de reconhecer a saúde como direito de todo cidadão e dever do Estado, a CF/88 estabeleceu as bases do SUS, devidamente detalhadas e ratificadas pela Lei Orgânica nº 8.080. Assim, os princípios constitucionais do SUS 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; e a equidade, ofertando serviços e bens segundo as necessidades. Por sua vez, os princípios organizativos são a descentralização da gestão, com participação das esferas de gestão federal, estadual e municipal; a regionalização e hierarquização das redes de serviços; e a participação da comunidade na gestão do sistema (CONASS, 2011).

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. Ainda se observam

desigualdades importantes na oferta de ações e serviços de saúde. Por exemplo, quando analisado o perfil nutricional das crianças menores de 5 anos no Brasil, observa-se que a prevalência de desnutrição infantil<sup>1</sup> é maior nas crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família em comparação com as crianças brasileiras não beneficiárias do programa.

Sobre o coeficiente de mortalidade infantil, observam-se diferenciais evidentes por grupo étnico. Em 2004, o coeficiente de mortalidade de crianças menores de 5 anos era de 44 mortes por mil crianças negras; e 29 mortes por mil crianças brancas. Assim, apesar de evidente o decréscimo da mortalidade infantil, as disparidades sociais ainda persistem (Victora *et al.*, 2011).

Outra evidência da magnitude da desigualdade social no país foi fortemente descoberta em função da identificação das famílias em situação de pobreza extrema no país, parte da construção do plano de eliminação da miséria – Plano Brasil Sem Miséria (Brasil, 2012a). Segundo dados do Censo Demográfico 2010,<sup>2</sup> no Brasil, os extremamente pobres apresentam o seguinte perfil:

- 59% estão concentrados na região Nordeste – 9,6 milhões de pessoas;
- do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%);
- 51% têm até 19 anos de idade;
- 40% têm até 14 anos de idade;
- 53% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica;
- 48% dos domicílios rurais em extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade;
- 71% são negros (pretos e pardos);
- 26% são analfabetos (15 anos ou mais).

Para melhorar a situação da saúde da população e reduzir as iniquidades, considera-se a abordagem dos determinantes sociais. Tal abordagem reconhece o fato de que as iniquidades em saúde não podem ser combatidas sem que as iniquidades sociais também o sejam, e prevê a construção de intervenções coordenadas e coerentes entre si, capazes de potencializar a redução da vulnerabilidade e da desigualdade (Brasil, 2008).

Desta forma, a superação das desigualdades é um desafio no âmbito da saúde pública e acredita-se que o SUS possa promover equidade no acesso a serviços de saúde, sem comprometer seu caráter universal e igualitário (Paim, 2006). Esta é a grande contribuição do SUS à agenda de redução da pobreza no país, traduzida pela busca da garantia da inclusão e, conseqüentemente, redução da vulnerabilidade social, com equalização das oportunidades para as famílias mais pobres.

1. Nas formas aguda, que implica baixo peso (4,6%), ou crônica, que implica déficit de crescimento (14,5%) e excesso de peso (16,4%).

2. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>.

### 3 A CONTRIBUIÇÃO DO SETOR SAÚDE NA AGENDA DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PBF

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa federal de transferência direta de renda a famílias pobres (com renda mensal *per capita* de R\$ 70,00 a R\$ 140,00) e extremamente pobres (com renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00). Criado em 2004, tem como finalidade promover o acesso das famílias aos direitos sociais básicos e romper com o ciclo intergeracional da pobreza (Brasil, 2004a).

A ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação, e que potencialmente propiciam o combate à pobreza futura por meio do investimento no desenvolvimento de capital humano (Brasil, 2007).

As condicionalidades definidas para o PBF compõem um conjunto de ações nas áreas de saúde, educação e assistência social. Assim, as famílias beneficiárias do programa devem assumir e cumprir estes compromissos para continuar recebendo o benefício, e o poder público se responsabiliza pela oferta dos serviços públicos.

As condicionalidades em educação, saúde e assistência social dão ao programa um caráter intersetorial e exigem articulação estreita entre diferentes ministérios, secretarias de Estado e secretarias municipais (Ipea, 2010). Embora integrados ao processo como um todo, o acompanhamento da frequência escolar fica sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), enquanto o acompanhamento da agenda de saúde fica a cargo do Ministério da Saúde (MS).

Na área da Saúde, as condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias que tenham em sua composição crianças menores de 7 anos e/ou gestantes. As atribuições do Ministério da Saúde (MS), compartilhadas com as esferas estaduais e municipais do Sistema Único de Saúde (SUS), são a oferta dos serviços para acompanhamento da vacinação e da vigilância nutricional de crianças menores de 7 anos, bem como a assistência ao pré-natal de gestantes e ao puerpério (Brasil, 2004b).

Ressalta-se que, apesar das condicionalidades de saúde se dirigirem a indivíduos (crianças menores de 7 anos e gestantes), o foco é na família e, por este motivo, as ações devem ser direcionadas para todo o grupo familiar e não para cada um de seus integrantes de forma isolada (Ipea, 2010).

A gestão do PBF na saúde segue a lógica organizativa do SUS e, assim, é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. De forma a reforçar o compromisso dos gestores do SUS com esta agenda, alguns indicadores relacionados ao acompanhamento das condicionalidades foram incluídos nos instrumentos de gestão do SUS. Vale destacar o Pacto pela Saúde, que se constitui em um conjunto de indicadores de saúde pactuados entre gestores para o alcance de metas e objetivos baseados em prioridades da rede de atenção à saúde. No rol de indicadores para o fortalecimento da atenção básica, está previsto o acompanhamento na saúde das famílias beneficiárias do PBF (Brasil, 2009a).

Seguindo a mesma lógica, e como elemento de governança mais robusto, o Contrato Organizativo de Ação Pública do SUS (COAP), compromisso entre gestores para organizar de maneira compartilhada as ações e os serviços na Região de Saúde, traz o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF como uma das prioridades da diretriz 1, de garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada (Brasil, 2012b). Internamente, no planejamento estratégico do Ministério da Saúde, a agenda do acompanhamento das condicionalidades de saúde ganha destaque na medida em que consta no conjunto de resultados a serem alcançados no objetivo estratégico 16, cuja finalidade é “contribuir para erradicar a extrema pobreza no país”.

Por fim, o Plano Nacional de Saúde 2012-2015 destaca os fatores socioeconômicos, culturais, condições de vida e trabalho como condicionantes da saúde da população. Além de reforçar o papel do SUS na redução das desigualdades sociais, tem como objetivo aperfeiçoar o SUS para que a população tenha acesso integral às ações e serviços de qualidade, de forma oportuna, contribuindo, assim, para a melhoria das condições de saúde, a redução das iniquidades e para a promoção da qualidade de vida dos brasileiros (Brasil, 2011b).

Para todos os indicadores monitorados, o governo federal pactuou uma meta nacional de 73% de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, com destaque para a 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 das famílias com perfil saúde (aquelas constituídas por crianças menores de 7 anos e mulheres para a identificação das gestantes).

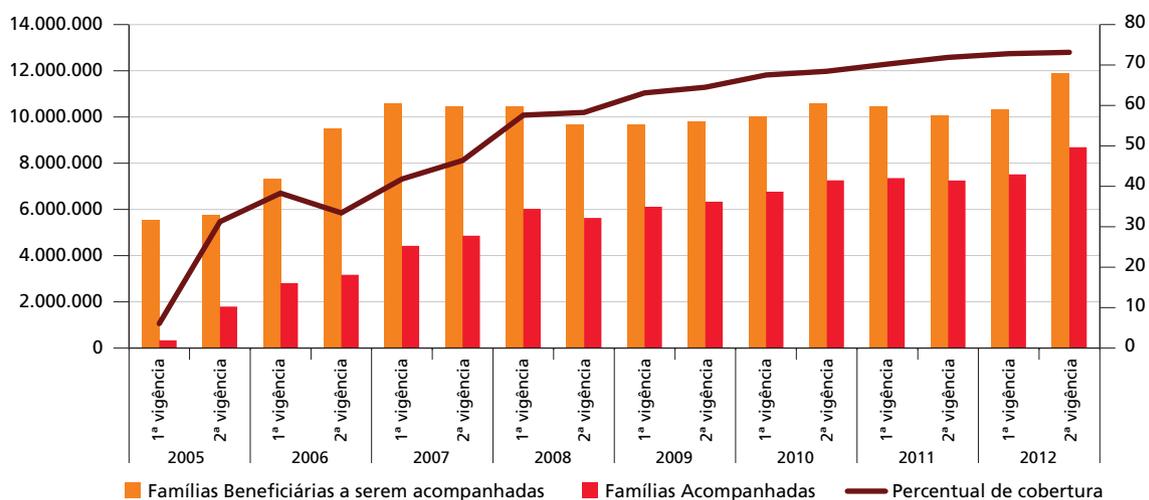
O registro das condicionalidades da saúde das famílias beneficiárias do PBF é realizado por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na saúde.<sup>3</sup> Os dados transmitidos pelos municípios são consolidados pelo MS e encaminhados periodicamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), gestor federal do programa.

Desde a primeira vigência de acompanhamento das condicionalidades do PBF pela saúde, em 2005, até a segunda vigência, em 2012, o número de famílias a serem acompanhadas pela Saúde passou de 5,5 milhões para, aproximadamente, 11,8 milhões (gráfico 1). No final de 2012, foram acompanhadas pelos profissionais da atenção básica do SUS aproximadamente 8,6 milhões de famílias, sendo nestas monitoradas 5,1 milhões de crianças e 165 mil gestantes.

3. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br>>.

GRÁFICO 1

Evolução do acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família – PBF (2005-2012)

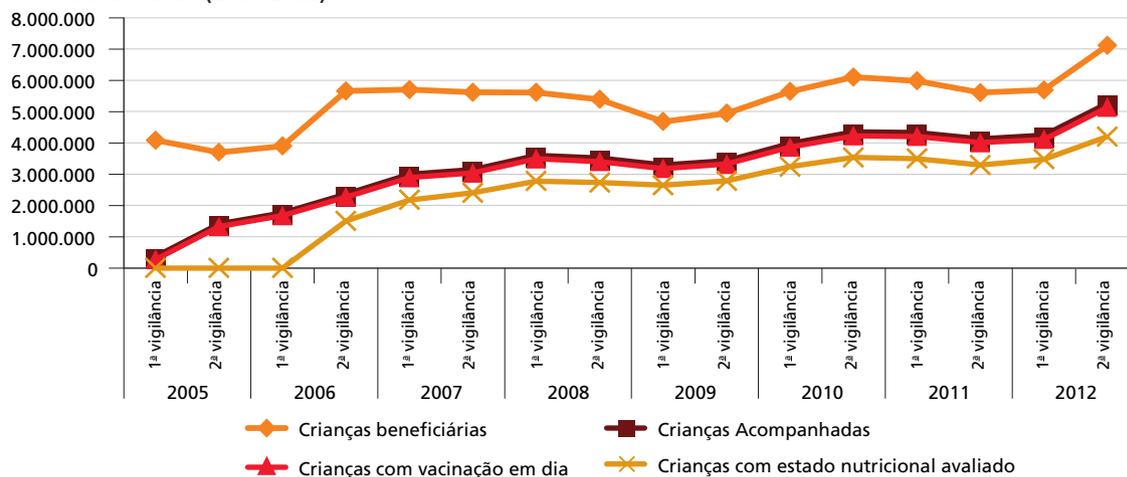


Fonte: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na saúde .  
Elaboração dos autores.

No que se refere às ações de saúde previstas para as crianças beneficiárias do PBF no acompanhamento das condicionalidades, os registros no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na saúde mostram importante evolução (gráfico 2). No conjunto das condicionalidades, ganha destaque o alto percentual de acompanhamento do estado nutricional das crianças e calendário vacinal atualizado, o que expressa a preocupação com o monitoramento do estado nutricional, a consolidação do programa nacional de imunizações no país e a identificação de prioridades na atenção a este público.

GRÁFICO 2

Evolução do acompanhamento das crianças beneficiárias do PBF no acompanhamento das condicionalidades de saúde (2005-2012)



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

Ao analisar os dados do estado nutricional de crianças beneficiárias do PBF, observa-se que a baixa estatura e o excesso de peso configuram importantes problemas a serem enfrentados. Em 2011, cerca de 14,5% das crianças que tiveram o estado nutricional avaliado no acompanhamento das condicionalidades de saúde apresentaram baixa estatura, enquanto que 16,4% apresentaram excesso de peso.

A composição da vigilância nutricional como uma das ações que compõem o acompanhamento das condicionalidades de saúde possibilita prover informações contínuas sobre seu estado nutricional. Além disso, fornece subsídios à realização de ações voltadas ao restabelecimento das condições adequadas de saúde e nutrição da população acompanhada.

O recorte do acompanhamento nutricional das crianças beneficiárias do PBF no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) mostra o quanto importante é esta ação no conjunto de dados disponíveis da vigilância nutricional no país e reflete o resultado positivo desta ação como parte das condicionalidades de saúde do programa de transferência de renda. Este resultado pode ser observado em 2011, em que 64% dos dados nutricionais disponíveis no Sisvan advêm do sistema de gestão das condicionalidades de saúde e expressam o estado nutricional das crianças beneficiárias do programa.

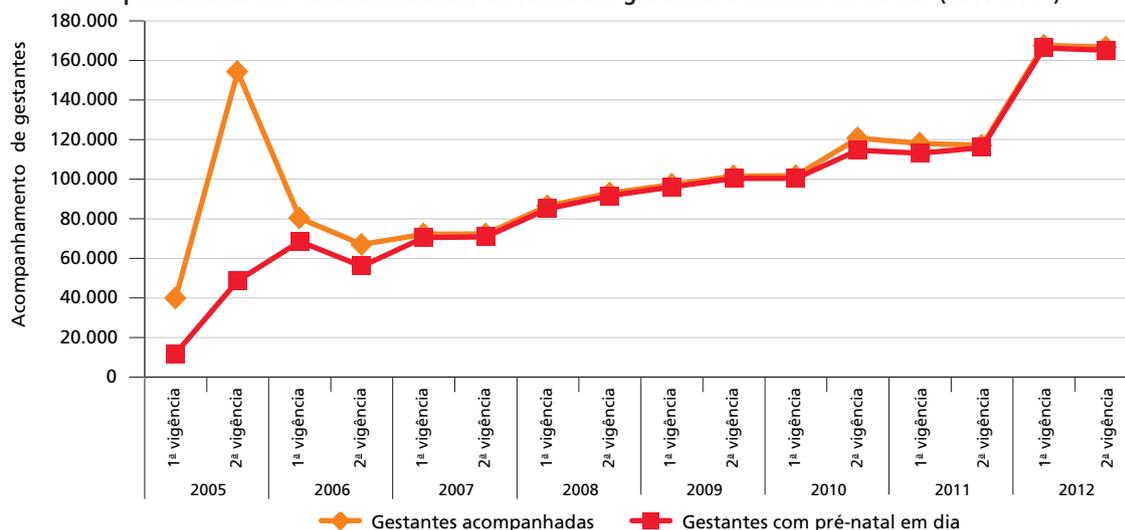
Além de propiciar o conhecimento acerca da natureza e a magnitude dos problemas nutricionais do país – e, em particular, do público beneficiário de programas prioritários, como o PBF –, as informações advindas da vigilância alimentar e nutricional apoiam as decisões políticas, no sentido de auxiliar no planejamento, monitoramento e gerenciamento de programas relacionados com a melhoria dos padrões de consumo alimentar e nutricionais da população (Brasil, 2009). Ademais, reforçam a importância da atuação dos profissionais de saúde da atenção básica no cuidado diferenciado às crianças beneficiárias do Bolsa Família.

O acompanhamento das gestantes nas condicionalidades de saúde do PBF tem como objetivo reforçar a importância do acesso e cuidado realizados no pré-natal de qualidade para promoção de melhores condições de vida e nutrição não somente da gestante, de preferência captada precocemente nas primeiras semanas da gravidez, mas também do bebê.

A assistência adequada ao pré-natal, com a detecção e a intervenção precoce das situações de risco, é um dos determinantes dos indicadores de saúde relacionados à mãe e ao bebê que tem o potencial de diminuir as principais causas de mortalidade materna e neonatal (Brasil, 2012c). Daí a importância desta ação no conjunto das condicionalidades de saúde do PBF. Com a implementação do Benefício Variável à Gestante (BVG), o compromisso se amplia, pois a identificação das gestantes passa a ser responsabilidade do setor saúde. O BVG constitui-se em um benefício variável do PBF, cujo objetivo é aumentar a proteção à mãe e ao bebê durante a gestação, elevando a renda familiar em uma fase essencial ao crescimento e desenvolvimento. O acompanhamento das gestantes beneficiárias do PBF apresenta importante evolução no decorrer dos anos de acompanhamento das condicionalidades de saúde (gráfico 3).

GRÁFICO 3

**Acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes beneficiárias do PBF (2005-2011)**



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

Os resultados alcançados no acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF são bastante satisfatórios e demonstram um amplo envolvimento dos gestores, equipes e profissionais de saúde da atenção básica. Ademais, implica reconhecer a importância da agenda, o compromisso e oportunidade no exercício da equidade na garantia do acesso aos serviços básicos de saúde e, conseqüentemente, na redução das vulnerabilidades.

Sendo a atenção básica do SUS a principal porta de entrada e o centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde, o papel das equipes de atenção básica no acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF se reconfigura. O contato permanente com as famílias, desenvolvendo ações educativas visando à promoção da saúde – a prevenção das doenças e o acompanhamento das pessoas com problemas de saúde –, oportuniza o olhar para a integralidade do cuidado. Significa também o encaminhamento quando necessário para os demais pontos da rede de atenção à saúde, e o acompanhamento da evolução de cada usuário de forma contínua.

#### **4 SÍNTESE DAS EVIDÊNCIAS DO IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NAS CONDIÇÕES DE SAÚDE DOS BENEFICIÁRIOS**

Nesta última seção, será apresentada uma síntese de evidências do impacto do PBF sobre a organização do cuidado e as condições de saúde e nutrição das famílias beneficiárias. O desenvolvimento do conhecimento em saúde coletiva possibilita a geração de evidências e instrumentos importantes à gestão e à avaliação de ações e serviços de saúde. Neste sentido, evidências científicas são alicerces fundamentais e mecanismos importantes de transferência

de conhecimento na defesa de sistemas e condições no cuidado em saúde. Entende-se que os estudos e pesquisas disponíveis contribuem para o fortalecimento e aumento da capacidade institucional das políticas públicas de saúde e de assistência social no país.

Considerando a relevante contribuição das pesquisas na tomada de decisão, a seguir, será apresentada uma síntese das principais evidências sobre o impacto do Programa Bolsa Família. Serão destacados cinco estudos e pesquisas:

- *Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007* (Monteiro *et al.*, 2009);
- *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família* (Brasil, 2012d);
- *Peso ao nascer entre crianças de famílias de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da região Nordeste (Brasil): pareamento entre CadÚnico e Sinasc* (Santos *et al.*, 2010);
- *Perfil epidemiológico dos beneficiários do Programa Bolsa Família e o desempenho dos serviços de atenção básica à saúde nas regiões Nordeste e Sul do Brasil* (Facchini *et al.*, 2013); e
- *Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities* (Rasella *et al.*, 2013).

A desnutrição infantil é um dos maiores problemas de saúde enfrentados nos países. Há evidências exaustivas de que déficits de crescimento na infância estão associados a maior mortalidade, excesso de doenças infecciosas, prejuízo para o desenvolvimento psicomotor, menor aproveitamento escolar e menor capacidade produtiva na idade adulta (Black *et al.*, 2008).

A tendência secular da desnutrição em crianças menores de cinco anos tem sido objeto de estudos em função da disponibilidade de inquéritos antropométricos nacionais realizados no país. Com base nestes inquéritos, tendências declinantes na prevalência de desnutrição na infância foram identificadas, possibilitando um estudo detalhado dos fatores que influenciaram esta tendência. Os dados analisados no artigo *Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007* (Monteiro *et al.*, 2009) foram realizados no Brasil em 1996 e 2006/7 em amostras probabilísticas de cerca de 4 mil crianças menores de cinco anos. A identificação dos fatores responsáveis pela variação temporal da prevalência da desnutrição considerou mudanças na distribuição de quatro determinantes potenciais do estado nutricional.

Os resultados da análise comprovaram que a prevalência da desnutrição foi reduzida em cerca de 50%: de 13,5% em 1996 para 6,8% em 2006/7. Dois terços desta redução poderiam ser atribuídos à evolução favorável dos quatro fatores estudados: 25,7% ao aumento da escolaridade materna; 21,7% ao crescimento do poder aquisitivo das famílias (programas de transferência de renda); 11,6% à expansão da assistência à saúde (em especial à organização da atenção básica); e 4,3% à melhoria nas condições de saneamento. Assim, o estudo conclui que a conquista deste resultado depende da manutenção das políticas econômicas e sociais que têm favorecido o aumento do poder aquisitivo dos mais pobres e de investimentos públicos que permitam completar a universalização do acesso da população brasileira aos serviços essenciais de educação, saúde e saneamento.

A *Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª rodada (AIBF II)* foi organizada pelo MDS em 2009 e teve com o objetivo compreender o impacto do programa nas condições de vida das famílias beneficiadas. A AIBF é uma pesquisa longitudinal de avaliação do impacto do Programa Bolsa Família (PBF) que contrasta famílias beneficiárias e não beneficiárias do programa quanto aos itens de consumo das famílias beneficiárias, à antropometria de crianças, à vida escolar destas, além de outros aspectos-chave do PBF, considerando condições de acesso à educação, à saúde e ao mercado de trabalho. Tal pesquisa, realizada em 269 municípios, tem representatividade nacional e para três macrorregiões: Nordeste; Norte urbano e Centro-Oeste; e Sul e Sudeste. Em 2005, foi realizada a sua primeira rodada, na qual se utilizou metodologia quase experimental e técnicas de pareamento por escore de propensão. Na coleta de dados realizada em 2005, foram entrevistadas 15.426 famílias. Destas, 11.433 foram reentrevistadas na segunda rodada da pesquisa, realizada em 2009. Com as duas rodadas já realizadas, foi possível responder a duas questões: *i)* as famílias beneficiárias do PBF estão em melhores condições de vida em 2009 do que estavam em 2005?; e *ii)* as famílias beneficiárias estão em melhores condições de vida em 2009 do que estavam em 2005 por causa do PBF?

Entre os resultados encontrados na seção que apresenta os resultados de saúde, a proporção dos filhos de beneficiárias do PBF que eram amamentados de maneira exclusiva pelo menos durante os seis primeiros meses de vida é 8 pontos percentuais (p.p.) maior (61%, em comparação com 53%) quando comparada a dos filhos das não beneficiárias do PBF. Sobre a desnutrição em crianças, verificou-se uma redução da prevalência de desnutrição crônica entre 2005 e 2009 e, comparando estas tendências em função do benefício do PBF, o predomínio de desnutrição crônica entre as crianças cujas mães recebem benefícios do PBF diminuiu de 15% para 10% em quatro anos. Contudo, redução semelhante ocorreu entre as crianças de domicílios não beneficiários do PBF.

A análise de impacto mostrou um efeito positivo do programa em relação à desnutrição aguda e ao índice de massa corporal em crianças (Brasil, 2012d).

Os programas de vacinação são amplamente considerados como um indicador da qualidade geral da prestação de serviços de saúde de um país. Pelo importante papel protetor do esquema vacinal no primeiro ano de vida, a AIBF II focou no atendimento ao calendário de vacinação nesta faixa etária. A proporção de crianças com até seis anos de idade que nunca recebeu nenhuma vacina caiu de 21% para 18% entre 2005 e 2009, mostrando algum aumento da cobertura de vacinação. De modo geral, a cobertura vacinal tende a ser um pouco maior entre as crianças de famílias beneficiárias do PBF. Com relação à análise de impacto, observou-se um efeito positivo do programa sobre o esquema vacinal, especialmente quando se observam os índices de vacinação contra difteria, tétano e coqueluche (a chamada tríplice bacteriana – DTP) e contra poliomielite. A DTP foi mais frequente entre as famílias beneficiárias do PBF, com uma diferença de 15,5 p.p. na segunda dose e 26 p.p. na terceira dose. Por sua vez, a proporção de crianças beneficiárias que receberam a terceira dose da pólio no período apropriado foi 11,6 p.p. maior que a proporção de crianças de famílias não beneficiárias.

Os resultados da AIBF II contribuem no reconhecimento dos efeitos do programa e possibilitam a descoberta de uma grande agenda para o aperfeiçoamento do acompanhamento da gestão das condicionalidades, em especial a de saúde.

O peso ao nascer é um dos principais fatores de risco relacionados à mortalidade infantil e à sobrevivência das crianças. Vários fatores são responsáveis pelo aumento do baixo peso ao nascer (BPN) em uma população, como condições socioeconômicas ruins, baixa estatura das mães, hábito de fumar, mães de baixa escolaridade, mães adolescentes e solteiras, bem como patologias da gestação tais como hemorragias, infecções urinárias, doença hipertensiva da gestação. Em síntese, todos estes fatores levam a dois processos que fazem com que uma criança nasça com baixo peso: o encurtamento da gestação – a prematuridade – e o crescimento intrauterino retardado ou desnutrição intrauterina (Monteiro *et al.*, 2000).

O estudo *Peso ao nascer entre crianças de famílias de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da região Nordeste* (Santos *et al.*, 2010) teve como objetivo avaliar o efeito do PBF no baixo peso ao nascer. Os resultados do estudo apontaram que a prevalência de BPN nos filhos de mulheres beneficiárias do PBF (5,5%) foi menor que nas não beneficiárias (6,5%), no estrato de renda mais baixo (<R\$ 70,00). Nos nascidos vivos de famílias com renda *per capita* mais elevada (R\$ 70,00 a R\$ 140,00), a diferença não foi estatisticamente significativa. Os autores concluem que o benefício do PBF pode ter um papel importante na prevenção do baixo peso ao nascer.

Mais recentemente, foi publicado o relatório do projeto *Perfil epidemiológico dos beneficiários do Programa Bolsa Família e o desempenho dos serviços de atenção básica à saúde nas regiões Nordeste e Sul do Brasil* (Facchini *et al.*, 2013). Mães e responsáveis por crianças de até 7 anos de idade, residentes nas áreas de abrangência de 244 unidades básicas de saúde em 35 municípios, participaram do estudo e responderam questões sobre o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família, a utilização de serviços de saúde, a frequência à escola e a exposição ao trabalho infantil.

De acordo com o estudo, crianças menores de 7 anos beneficiárias do Bolsa Família utilizaram mais a unidade básica de saúde (UBS) da área de abrangência em comparação àquelas que não recebiam o benefício. Isto evidencia avanços importantes no aumento do atendimento básico à saúde de grupos vulneráveis. Na região Nordeste, a realização de sete ou mais consultas de pré-natal na UBS do bairro foi maior em gestantes de domicílios que recebiam o Bolsa Família, e 90% das gestantes receberam orientação para aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade, independentemente da região. O esquema vacinal infantil em dia alcançou, no mínimo, 90% das crianças no Nordeste e 95% no Sul. No Nordeste, a realização de consulta de puericultura até os 15 dias de vida do bebê foi maior em beneficiários do PBF comparados aos não beneficiários. Tanto no Sul quanto no Nordeste, as consultas de puericultura de 15 dias a 1 ano de vida foram mais frequentes entre os beneficiários do PBF. O estudo conclui que as condicionalidades do Bolsa Família poderiam abordar uma cadeia completa do processo de cuidado, por exemplo, desde o pré-natal até o primeiro ano de vida das crianças, passando pelos cuidados do pós-parto.

Ainda em 2013, foi publicado *Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities* (Rasella *et al.*, 2013). Trata-se de um estudo sobre o efeito do Programa Bolsa Família na mortalidade infantil, que se concentrou no período de 2004 a 2009 e teve como objetivo avaliar o efeito do programa sob as taxas de mortalidade em crianças menores de 5 anos nos municípios brasileiros. Centrou-se nas causas associadas à pobreza, como a desnutrição, diarreia e infecções respiratórias, além de alguns dos potenciais mecanismos intermediários, tais como vacinação, assistência pré-natal e internações hospitalares.

O estudo constatou que o PBF reduziu, nos municípios em que tinha alta cobertura, em 17% a mortalidade geral entre crianças, sendo que esta redução foi ainda maior quando se considerou a mortalidade específica por algumas causas como desnutrição (65%) e diarreia (53%). A explicação dos autores para o efeito do PBF é que o aumento da renda permite o acesso das crianças, a alimentos e outros bens relacionados com a saúde. E estes fatores ajudam na redução da pobreza das famílias, melhora as condições de vida, eliminam as dificuldades no acesso à saúde e, conseqüentemente, contribuem para diminuição das mortes entre crianças. De forma geral, os autores reforçaram o quanto o programa de transferência de renda pode modificar as chances de sobrevivência das crianças; e espera-se que estes resultados contribuam para o debate sobre a relação entre as políticas sociais distributivas e as condições de saúde da população.

Concluindo, os estudos brevemente descritos neste capítulo possibilitam reconhecer ganhos importantes e potencializados das políticas de transferência de renda e saúde. Oportunizam a cooperação entre academia e serviço no âmbito da gestão do SUS e contribuem sobremaneira para o fortalecimento e aumento da capacidade institucional das políticas e ações de saúde e de assistência social.

## **5 OS DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PBF PARA O SUS**

Desde a criação e implementação do PBF, muito se tem discutido sobre o potencial do programa na redução da pobreza e da desigualdade de renda e na garantia da inclusão das famílias às ações e serviços básicos de saúde, educação e assistência social.

São vastamente conhecidos os impactos do PBF na redução da pobreza e na diminuição da desigualdade de renda. E, nos últimos tempos, na dinamização da economia nacional pela criação de um grande mercado consumidor interno. Mais recentemente, vêm surgindo estudos e pesquisas de avaliação do impacto do programa em condições de vida e saúde das famílias beneficiárias. Destaque merece ser dado à contribuição do programa de transferência de renda na redução da desnutrição, mortalidade infantil e baixo peso ao nascer – temas importantes em termos de saúde pública no país.

Também são observados avanços importantes no acompanhamento das condicionalidades, em especial no conjunto de condicionalidades de saúde. Somente em 2012, foram acompanhados pelas equipes de atenção básica do SUS cerca de 8,6 milhões de famílias e 18,7 milhões de beneficiários, sendo 5,1 milhões de crianças, 13,8 milhões de mulheres e aproximadamente 165 mil gestantes.

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

Os resultados alcançados demonstram o empenho e a confluência de esforços entre os princípios da atenção básica do SUS e as diretrizes e perspectivas do PBF na garantia do acesso aos serviços básicos de saúde para as famílias socialmente mais vulneráveis, contribuindo, assim, para a equidade na oferta de serviços de saúde no país.

A atenção básica do SUS é desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, ocorrendo no local mais próximo do cotidiano das pessoas, estando presente em todos os municípios brasileiros. Sendo a principal porta de entrada e centro de comunicação com toda a rede de atenção à saúde, deve ser considerada o contato preferencial dos usuários com os serviços e, neste sentido, desempenha um papel central na garantia de acesso a uma atenção à saúde de qualidade à população (Brasil, 2012e). O governo tem lhe dado prioridade maciça, tanto política e orçamentária, com investimentos em estrutura física, tecnologia da informação, conectividade, educação permanente das equipes etc. E, de forma inédita, implantou um ousado programa de certificação de qualidade, com ampliação dos recursos de custeio vinculado a resultados em saúde e melhoria de estrutura e processos – Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ).

O PMAQ busca promover a melhoria do acesso e da qualidade da atenção à saúde por meio da indução de processos que procuram aumentar a capacidade das gestões municipais, estaduais e federal, em conjunto com as equipes de saúde, no sentido de oferecer serviços que assegurem maior acesso e qualidade à população. Por meio da construção de um padrão de qualidade comparável nos níveis nacional, regionais e locais, o programa favorece maior transparência e efetividade das ações governamentais direcionadas à atenção básica em saúde em todo o Brasil (Brasil, 2012f).

O PMAQ está organizado em quatro fases complementares, que funcionam como um ciclo contínuo de melhoria do acesso e da qualidade da atenção básica: adesão e contratualização, desenvolvimento, avaliação externa e pactuação. O acompanhamento das condicionalidades do PBF na saúde encontra-se descrito no indicador “Proporção de acompanhamento das condicionalidades de saúde pelas famílias beneficiárias do PBF”. Da mesma forma, aparece descrito nos padrões de autoavaliação – “A equipe de atenção básica realiza a captação de gestantes no primeiro trimestre, com destaque para as gestantes beneficiárias do PBF” – e da avaliação externa – “A equipe de atenção básica realiza busca ativa de famílias elegíveis para cadastramento no Programa Bolsa Família?” –, entre outros (Brasil, 2012f; 2013).

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 de famílias que não são acompanhadas por meio da agenda das condicionalidades

têm acesso às ações e serviços de atenção básica. Desta forma, o trabalho de busca ativa dos profissionais da atenção básica, em especial aqueles que compõem as equipes de saúde da família, é fundamental na identificação das famílias não acompanhadas e aquelas ainda invisíveis às políticas públicas, incluindo o PBF e o acesso adequado e oportuno ao SUS.

O reforço da agenda nos instrumentos de pactuação interfederativa do SUS, como PMAQ e COAP, amplia e qualifica os compromissos do setor. Assim, tornam-se imperativos a realização de monitoramento contínuo das metas e o apoio institucional estreito a estados e municípios. É preciso investir em estudos e pesquisas que persistam em avaliar outros impactos do programa de transferência de renda nas condições de vida, saúde e nutrição das famílias beneficiárias. A opção de implementar o programa de forma descentralizada deve ser acompanhada de permanente articulação e envolvimento dos gestores estaduais e municipais em prol do aperfeiçoamento da gestão e dos instrumentos de monitoramento e coordenação do programa. Enfim, acredita-se ser esta a oportunidade de implementação real da intersectorialidade como medida central do enfrentamento da pobreza e miséria no Brasil, a partir da compreensão de que o acompanhamento em saúde do PBF garanta efetivamente o acesso das famílias com vistas à universalidade e equidade.

## REFERÊNCIAS

BLACK, R. E. *et al.* **Maternal and child undernutrition**: global and regional exposures and health consequences. London: Lancet, 2008.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 20 set. 1990. p. 18.055. Disponível em: <<http://goo.gl/OB8dLp>>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <[ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Lei\\_Bolsa\\_Familia\\_10\\_836\\_09\\_01\\_2004.pdf](ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde – MS; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 223, 22 nov. 2004b. Disponível em: <<ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/portaria-MDS-MSBFA.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados – Bolsa Família e Assistência Social**. Brasília, 2007.

BRASIL. Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde – CNDSS. **As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil** – Relatório final. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. Disponível em: <[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/causas\\_sociais\\_iniquidades.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/causas_sociais_iniquidades.pdf)> .

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.669, de 3 de novembro de 2009. Estabelece as prioridades, objetivos, metas e indicadores de monitoramento e avaliação do Pacto pela Saúde, nos componentes pela Vida e de Gestão, e as orientações, prazos e diretrizes do seu processo de pactuação para o biênio 2010-2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 2009. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt2669\\_03\\_11\\_2009.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt2669_03_11_2009.html)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde – PNS: 2012-2015**. Brasília: MS, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.brasilem-miseria.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde – MS. **Caderno de Metas e indicadores para composição da Parte II do Contrato Organizativo de Ação Pública**. Brasília, 2012b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Atenção ao pré-natal de baixo risco**. Brasília, 2012c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada (AIBF II)**. Sumário Executivo. Brasília, jun. 2012d. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/AvaliacaodeImpactoProgramaBolsaFamiliaII.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília : MS, 2012e.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ): manual instrutivo**. Brasília: MS, 2012f.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Autoavaliação para Melhoria do acesso e da qualidade de atenção básica – AMAQ**. Brasília: MS, 2013.

CONASS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **Coleção para Entender a Gestão do SUS – Sistema Único de Saúde**. Brasília: CONASS, 2011.

FACCHINI, L. A. *et al.* **Perfil epidemiológico dos beneficiários do bolsa família e desempenho dos serviços básicos de saúde**. Pelotas: UFPEL, 2013. (Relatório final).

MONTEIRO C. A. *et al.* Tendência secular do peso ao nascer na cidade de São Paulo (1976-1998). **Rev. Saúde Pública**, v. 34, n. 6 supl., p. 26-40, 2000.

MONTEIRO, C. A. *et al.* Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. **Rev. Saúde Pública**, v. 43, n. 1, p. 35-43, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v43n1/498.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

PAIM, J. Equidade e reforma em sistemas de serviços de saúde: o caso do SUS. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 34-46, maio-ago 2006.

RASELLA, D. *et al.* **Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian Municipalities**. London: Lancet, May 2013.

SANTOS, L. M. P. *et al.* Peso ao nascer entre crianças de famílias de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da Região Nordeste (Brasil): pareamento entre CadÚnico e Sinasc. *In: BRASIL. Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde.* Brasília, 2010. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cap\\_13\\_saude\\_brasil\\_2010.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cap_13_saude_brasil_2010.pdf)>.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.** Brasília: Ipea, 2009. (Texto para discussão, n. 1.424). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf)>.

VICTORA, C. G. *et al.* **Saúde de mães e crianças no Brasil: progressos e desafios.** Philadelphia: The Lancet, 2011. (Série Saúde no Brasil 2). Disponível em: <<http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor2.pdf>>.



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

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro  
Daniel de Aquino Ximenes

### 1 INTRODUÇÃO

No presente capítulo, destaca-se a importância do Programa Bolsa Família (PBF) ao longo desta última década. O objetivo central do programa é o incentivo à garantia de direitos e não apenas proporcionar renda às famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza. Associam-se, portanto, transferência de renda e acesso aos direitos sociais básicos de saúde, alimentação, educação e assistência social.

O PBF é um programa federal de transferência de renda instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Foi regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 2004. O PBF prevê condicionalidades, ou seja, ao se tornar beneficiária do programa, a família assume compromissos nas áreas de saúde e de educação, tais como: acompanhamento pré-natal, acompanhamento nutricional e frequência escolar em estabelecimento público de ensino. Prevê, ainda, uma gestão descentralizada, interministerial. O referido decreto, em seu Artigo 11, estabelece que “a execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”. Desta forma, o PBF tem a sua gestão fundamentada no processo de descentralização e democratização. Está estruturado em três eixos principais de atuação: *i*) diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; *ii*) reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações; *iii*) integração com outras ações e programas do governo (nas três esferas) e da sociedade, apoiando as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade e pobreza. Para o cientista político Pedro Luiz Cavalcante (2009, p. 4),

o Bolsa Família introduziu algumas inovações no âmbito dos programas de transferência de renda do governo federal, quais sejam: passou a proteger a família inteira ao invés do indivíduo; aumentou o valor dos benefícios pagos; simplificou a gestão de todos os programas num só; exigiu um maior compromisso das famílias atendidas e; potencializou as ações de governo, articulando União, estados e municípios. O PBF não apenas caminhou para o fortalecimento da descentralização, superando alguns desafios da consolidação do “pacto federativo”, como também construiu uma configuração mais complexa, próxima à gestão em redes.

Considerando que um dos objetivos do PBF é o de contribuir para o rompimento da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil, é preciso reconhecer que a educação constituiu-se também em uma relevante estratégia para alcançar esse objetivo. Os estudos realizados sobre o acesso e a permanência dos estudantes na escola vêm demonstrando que a desigualdade social e econômica tem dificultado a universalização da educação básica. Para o especialista em educação Carlos Roberto Jamil Cury (2002, p.179),

essa desigualdade, hoje medida por vários instrumentos de análise (como o índice de desenvolvimento humano IDH), faz com que haja problemas na escola – que não são da escola. Por isso, não é desprezível o impacto desta situação fática sobre o conjunto do sistema educacional em matéria de acesso, permanência e sucesso. É de se perguntar se é possível desconsiderar a desigualdade socioeconômica como uma geradora remota das dificuldades próximas que afetam o desempenho intraescolar dos alunos.

Outra constatação, ao longo das décadas, é que as famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza têm apresentado maiores dificuldades para que suas crianças, adolescentes e jovens tenham acesso à escola e nela permaneçam até a conclusão da educação básica. Isto ocorre, muitas vezes, em razão da inserção, de modo precoce, no mercado de trabalho formal ou informal, bem como da incompreensão da família sobre a importância da educação e da escolarização. O insucesso na trajetória escolar pode acarretar também menor acesso a direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de pobreza da geração anterior. A educação exerce, certamente, papel fundamental no rompimento deste ciclo à medida que consegue assegurar aos sujeitos de direitos uma educação de qualidade social com aprendizagens significativas. Para a conquista desta qualidade socialmente referenciada, a assiduidade nas atividades escolares é condição fundamental. Atualmente, o acompanhamento da frequência escolar se dá entre os estudantes de 6 a 17 anos de idade beneficiários de famílias do PBF. Trata-se de uma ação que envolve a coleta, o processamento e o acompanhamento bimestral da frequência escolar, agregando a atuação articulada entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como a participação efetiva de todas as Unidades da Federação e municípios brasileiros.

Com a eleição da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), em 2010, a política social implantada por Lula da Silva (2003-2010) tem continuidade e amplia-se. Um dos compromissos assumidos por Rousseff refere-se à superação da pobreza absoluta e redução das desigualdades sociais, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, com destaque para o Programa Bolsa Família, que passa a integrar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), criado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Com o PBSM, as políticas sociais têm sido complementadas pela ampliação da geração de emprego e renda, pelo fortalecimento da economia solidária e de programas de capacitação e crédito, favorecendo o empreendedorismo.

A rede nacional do acompanhamento da frequência escolar inclui os 5.570 municípios brasileiros, com a participação aproximada de 30 mil operadores do Sistema Presença (MEC). Em cerca de 170 mil escolas, existe pelos menos um beneficiário estudante do programa.

Neste processo, foram mobilizadas mais de 1 milhão de pessoas que trabalham para coletar e acompanhar as informações individualizadas de mais de 17 milhões de estudantes, o que representa um terço das matrículas nos sistemas públicos de educação. Isto representa uma gigantesca iniciativa de acesso universalizante e de permanência com sucesso destes estudantes na escola. Estes dados têm apontado a necessidade de formulação de alternativas pedagógicas no que se refere à educação. Neste sentido, o diálogo entre o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), e o MDS, pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), é fortalecido, porque se busca a construção de um pacto entre sistemas, famílias, sociedade, comunidade escolar, instituições de ensino e pesquisa, para aprimorar a política, a gestão e a regulação do Programa Bolsa Família.

## 2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CONQUISTA DOS DIREITOS SOCIAIS

A Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, é um marco no compromisso com a plena cidadania dos brasileiros e das brasileiras. Daí torna-se um dos principais objetivos da nação brasileira a preservação da dignidade da pessoa humana, para a conquista dos direitos sociais inalienáveis, tais como o trabalho, a educação, a alimentação, a saúde, a moradia digna. Neste sentido, na gestão pública, é extremamente relevante enfatizar o social, tendo-o como um dos eixos estruturantes das políticas públicas. Para tanto, há de se recorrer ao que define o Artigo 211: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Esta leitura pode ser ilustrada buscando-se sua relação com outros pontos importantes que resultam da Emenda Constitucional nº 59/2009:

Artigo 208.

I – Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (O disposto neste inciso I deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União).

(...)

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação Básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

(...)

Artigo 211.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Artigo 212.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

(...)

Artigo 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Importante considerar os elementos constitutivos do PBF: contribuir para a superação e a quebra da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil; proteger a família inteira em vez do indivíduo; potencializar as ações de governo, articulando União, Unidades da Federação e municípios; construir uma gestão configurada em redes; e assumir a educação como direito coletivo, subjetivo inalienável. Este conjunto de objetivos exige que as práticas e os processos político-pedagógicos adotados sejam repensados em sua multidimensionalidade. Assim, a educação entendida como um direito individual humano e coletivo, com poder de habilitar para o exercício de outros direitos e potencializar o ser humano como cidadão pleno, cria condições para tornar os cidadãos de diferentes condições sociais, étnicas e intelectuais aptos para viverem, conviverem em determinado ambiente, em sua dimensão planetária. A educação assim entendida inscreve-se no processo e prática que se concretiza nas relações sociais. Como tal, transcende o espaço e o tempo escolares, tendo em vista os diferentes sujeitos que a demandam.

De acordo com Paulo Freire, “para a concepção crítica, o analfabetismo nem é uma ‘chaga’, nem uma ‘erva daninha’ a ser erradicada (...), mas uma das expressões concretas de uma realidade social injusta” (1981, p. 15-16). É sobre esta realidade injusta que a conquista ao direito à educação torna-se, cada vez mais, uma exigência a ser observada, para que se possa preparar sujeitos escolares capazes de transitarem no mundo social em geral e, em particular, no mundo do trabalho.

Os desafios para a universalização da educação obrigatória são muitos e complexos. Requerem, por parte do Estado brasileiro, a construção de políticas orgânicas e um efetivo regime de colaboração entre os entes federados, que possibilitem a priorização e o investimento necessários. Importante também considerar o padrão nacional de qualidade e a política de formação e de valorização dos profissionais da educação, para atenderem ao dispositivo constitucional que prevê a formação cidadã em nosso país, qual seja, educação pública gratuita de qualidade para todos, que pressupõe financiamento e gestão compatíveis com estas exigências.

### 3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A EDUCAÇÃO BÁSICA

As ações do Programa de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade – Condicionalidade do Programa Bolsa Família têm a escolarização como importante estratégia de superação da situação de vulnerabilidade social. Assim, é neste sentido que compete à Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania do MEC, por meio de sua Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (CGAIE): *i)* acompanhar, em parceria com os sistemas de ensino, a condicionalidade em educação de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família; e *ii)* propor políticas educacionais intersetoriais de inclusão escolar de crianças, adolescentes e jovens em situações de vulnerabilidade.

O acompanhamento da frequência escolar do PBF é realizado bimestralmente, em parceria com os entes federados, representados pelas áreas de educação de estados, municípios e Distrito Federal, em cinco períodos ao longo do ano, quais sejam: fevereiro/março, abril/maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro. Nestes períodos, os operadores municipais do programa, sob a orientação da Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar do MEC e das coordenações estaduais do Programa Bolsa Família, consultam as escolas para levantar informações relativas ao cumprimento (ou não) da frequência escolar mínima exigida pelo PBF a seus beneficiários. No caso de descumprimento (não frequência ou baixa frequência), é necessário registrar o motivo indicativo, para que ações complementares sejam planejadas com a finalidade de enfrentamento e superação destes motivos, com vistas à melhoria da qualidade da educação das populações em situação de risco e de vulnerabilidade social. Estes registros são efetivados diretamente pelas unidades escolares.

O registro e a coleta da frequência escolar dos beneficiários do PBF abrangem dois grupos distintos: *i)* crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 15 anos, que devem frequentar, no mínimo, 85% do período letivo mensal; e *ii)* jovens com 16 e 17 anos de idade, cuja frequência escolar mensal deve atingir no período letivo, no mínimo, 75% de frequência escolar. Concluído o período de coleta da frequência escolar do PBF, a base de dados com as informações dos registros de frequência, realizados pelos operadores municipais do acompanhamento da frequência escolar, no Sistema Presença, são repassadas ao MDS para que sejam processadas as medidas referentes à gestão do Programa Bolsa Família.

No sentido de aprimorar as etapas subsequentes da coleta da frequência escolar dos estudantes do PBF, três pontos são relevantes:

- 1) buscar a efetivação do direito à educação para todos, mediante a avaliação dos beneficiários que se encontram em situação de “não localizados”, adotando forte ação intersetorial nos três níveis de governo para identificação daqueles que de fato estão “fora da escola”;
- 2) avaliar intersetorialmente os registros de ocorrências de “baixa frequência”, desistência, abandono e evasão escolar, mobilizando a rede de proteção ao escolar quando se detectar motivos que sinalizam violação de direitos;

- 3) fortalecer a rede de parceiros e contribuir para o aprimoramento da ação – a alta rotatividade dos técnicos municipais responsáveis pelo acompanhamento sinaliza para a necessidade de um estratégico programa de formação continuada.

A exigência da permanência na escola tem como premissa básica o exercício do direito à educação, pois não basta possibilitar o acesso a meninos e meninas – é fundamental que permaneçam na escola, aprendam na idade adequada, tenham oportunidades de continuidade dos estudos e, ainda, de inserção no mundo do trabalho.

Estudos realizados recentemente têm demonstrado que o acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família tem produzido melhorias significativas nos indicadores educacionais do público acompanhado comparativamente ao público geral. Entre esses estudos, destaca-se a pesquisa *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças, a partir da PNAD*, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2011). Alguns indicativos apontados pelo INEP também traduzem resultados positivos: *i*) a condicionalidade da educação contribuiu para reduzir em 36% a porcentagem de crianças de 6 a 16 anos que não frequentavam a escola, passando de 8,4% para 5,4%; *ii*) a redução de 40% da parcela de crianças de 6 a 10 anos de idade fora da escola, e redução de 30% para as faixas etárias de 11 a 16 anos; *iii*) a constatação de que a condicionalidade em educação foi responsável pela queda de cerca de um terço da proporção de crianças entre 11 e 16 anos de idade com até um ano de escolaridade fora da escola; e *iv*) a redução de 40% da proporção de meninos de 6 a 16 anos de idade que não frequentavam a escola. No caso das meninas, a redução foi de 30%.

Em síntese, o acompanhamento da frequência escolar como condicionalidade do Programa Bolsa Família tem se apresentado efetivo em seu propósito. Os/as estudantes beneficiários/as têm apresentado uma menor taxa de abandono escolar, tanto no nível fundamental como no médio. Esta incidência ocorre na apuração da taxa verificada para a totalidade dos alunos das escolas públicas. Isto oferece indicações da efetividade da condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família e seu acompanhamento, evidenciando a contribuição desta ação na diminuição das desigualdades educacionais.

Alinhar os resultados da frequência aos motivos indicativos da baixa frequência escolar constitui-se em importante estratégia político-pedagógica e administrativa para a (re)orientação quanto à permanência na trajetória escolar e o desenvolvimento da escolaridade com sucesso dessas crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social. São necessárias, portanto, análises sobre os fatores identificados e as variáveis constatadas sobre a baixa frequência, abandono e evasão, materializando os indicadores que possibilitem a todos e todas as aprendizagens relevantes.

A discussão em torno da permanência na escola das populações em situação de risco e vulnerabilidade social exige que a escola conheça e reconheça esses outros sujeitos de direitos, seus saberes, suas experiências, vivências, espaços sociais e práticas construídas. Para tanto, torna-se fundamental a reinvenção da escola no seu projeto e nas relações internas e externas.

“Reconhecer que esses povos têm outras pedagogias produtoras de saberes, de modos de pensar, de se libertar e humanizar desestabiliza a própria autoidentidade da pedagogia hegemônica” (Arroyo, 2012, p. 30).

Vários são os desafios para que o acesso e a permanência na escola, bem como a conclusão de todas as etapas da educação básica, sejam concretizados pelos estudantes. Um dos principais fatores de risco para a permanência de crianças, adolescentes e jovens na escola tem sido o baixo desempenho escolar, que se traduz em repetência e, por consequência, em elevadas taxas de distorção idade-série. As diversas pesquisas indicam que o abandono escolar é um sério problema em todos os estados brasileiros e que se agrava conforme aumenta a faixa etária e o nível de ensino. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2011 (IBGE, 2011) registram que a média de anos de estudo (escolaridade média) das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por exemplo, é de 5,6 anos de estudo entre os mais pobres e quase o dobro entre os mais ricos (10,7). A taxa de pessoas com 16 anos completos e com ensino fundamental concluído é de apenas 43% entre os mais pobres, enquanto entre os mais ricos é de 86%, confirmando a grande incidência de distorção idade-série entre os segmentos mais pobres da população. Este quadro demonstra que ainda é necessário um grande esforço não só pelo acesso e permanência, mas também pelo sucesso escolar e, conseqüentemente, pela trajetória escolar das parcelas mais pobres da população brasileira.

Nessa perspectiva, a proposta curricular deve considerar, além do conhecimento, da cultura e das relações, as especificidades desses educandos, entre outras: a trajetória escolar, o território e o contexto familiar, que, muitas vezes, expressam uma situação de desvantagem social, cultural e financeira, decorrentes de fatores como o analfabetismo dos pais, do desemprego, do subemprego, da desnutrição, da falta de moradia própria, da ausência de saneamento básico. São aspectos e variáveis que interferem e comprometem a trajetória e o rendimento escolar. A educação sozinha não pode enfrentar estes desafios, senão por meio de políticas, ações e práticas intersetorializadas e pactuadas entre os agentes que estão diretamente vinculados à escola, com o grupo familiar, com os responsáveis por esse acompanhamento e com a rede local de proteção à criança, ao adolescente e ao jovem.

#### **4 TAXAS DE RENDIMENTO E MOVIMENTO ESCOLAR – ESTUDANTES DO PBF E DEMAIS ALUNOS DA REDE PÚBLICA**

O principal objetivo da condicionalidade de educação é apoiar a inclusão, permanência e progressão escolar de crianças de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A condicionalidade de educação representa, portanto, um farol de alerta, um ponto de monitoramento para a gestão pública, para se equalizar em uma linha positiva as trajetórias escolares de todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição socioeconômica.

Portanto, a contribuição da condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família é chamar a atenção de toda a sociedade brasileira e do poder público sobre a importância de se apoiar a trajetória escolar das crianças e adolescentes acompanhados de famílias em situação

de pobreza. Contribuição esta que se remete ao cerne da questão da desigualdade educacional no Brasil, no seu aspecto básico: o de entrar na escola e não evadir.

Os desafios brasileiros na área da educação são variados, e englobam, por exemplo, questões curriculares, de aprendizagem, o que e como devem ser integradas diversas disciplinas e conteúdos, tecnologias educacionais, infraestrutura escolar, formação do professor, valorização da carreira docente, entre outros aspectos. Porém, uma questão basilar ainda permanece premente, como um desafio a ser enfrentado no Brasil: o desafio da inclusão, permanência e progressão escolar.

Ao tempo em que, recentemente, quase se conseguiu universalizar o acesso de crianças ao ensino fundamental, ainda se está distante de alcançar a universalização da conclusão do ensino fundamental na idade correta, ou pelo menos próxima a esta idade.

Pela PNAD 2011, observando-se todos os *adolescentes de 16 anos de idade com ensino fundamental completo*, em uma idade até mesmo um pouco superior à expectativa de conclusão deste nível de ensino, que é de 14 anos, percebem-se resultados ainda muito preocupantes. O resultado nacional é de 63%, portanto, um índice baixo. Menor ainda é o resultado ao se observar o conjunto de jovens de 16 anos com ensino fundamental completo, do grupo dos 20% mais pobres (perfil do estudante de família PBF), que cai para 43%, metade do alcançado pelo grupo dos 20% mais ricos. Ou seja, menos da metade dos jovens de 16 anos, de famílias em situação de pobreza, conseguem terminar o ensino fundamental até esta idade. Portanto, o desafio do acesso, permanência e conclusão no ensino fundamental ainda é relevante.

Considerando, contudo, que em 2001 a porcentagem de *jovens de 16 anos de idade com ensino fundamental completo* era de 44%, e para o grupo dos 20% mais pobres era ainda pior, qual seja, 17,4%, é importante destacar que houve uma melhoria significativa nos últimos dez anos. As políticas de inclusão educacional e social foram decisivas para esta melhoria, em cujo contexto deve ser destacado o papel de relevância que desempenhou a gestão de condicionalidade de educação do PBF, que, desde o seu início, abarcou mais de 12 milhões de estudantes acompanhados bimestralmente, e atualmente atinge cerca de 17 milhões.

A comparação entre os estudantes de famílias do PBF com os demais da rede pública, quanto ao total de *estudantes com até 15 anos concluintes do ensino fundamental regular*, aponta resultados em 2012 que sinalizam uma adequação da trajetória escolar. Embora o resultado nacional seja um pouco inferior dos estudantes do PBF frente aos demais estudantes da rede pública (75,6% contra 79,4%), nas regiões mais pobres do Brasil, com maior concentração do Bolsa Família, os resultados são favoráveis aos estudantes do PBF. Destaque para os resultados na região Nordeste, onde 71,3% dos estudantes do Bolsa Família conseguem terminar o ensino fundamental até os 15 anos, contra 64% dos demais estudantes da rede pública (tabela 1).

TABELA 1  
**Número de concluintes do ensino fundamental regular na rede pública de ensino, por idade – Brasil e regiões (2012)**

Regiões geográficas	Alunos do Programa Bolsa Família					Demais alunos				
	Total	Até 15 anos	%	16 anos ou mais	%	Total	Até 15 anos	%	16 anos ou mais	%
Brasil	<b>798.187</b>	603.118	75,6	195.069	24,4	<b>1.351.166</b>	1.073.319	79,4	277.847	20,6
Norte	<b>91.552</b>	61.859	67,6	29.693	32,4	<b>108.352</b>	70.863	65,4	37.489	34,6
Nordeste	<b>329.007</b>	234.646	71,3	94.361	28,7	<b>247.785</b>	158.542	64,0	89.243	36,0
Sudeste	<b>250.020</b>	205.972	82,4	44.048	17,6	<b>632.275</b>	544.065	86,0	88.210	14,0
Sul	<b>74.397</b>	58.666	78,9	15.731	21,1	<b>254.255</b>	214.631	84,4	39.624	15,6
Centro-Oeste	<b>53.211</b>	41.975	78,9	11.236	21,1	<b>108.499</b>	85.218	78,5	23.281	21,5

Fonte: Censo Escolar 2012 (INEP, 2012) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Por outro lado, também é preciso verificar o resultado quanto à conclusão do ensino médio, etapa final da educação básica. Ao observar todos os *jovens de 19 anos de idade com ensino médio completo* na PNAD 2011, acentuamos o problema e o desafio. O resultado nacional é da ordem de 49%. Para o grupo dos 20% mais pobres, o resultado é de 29%, bem menos que para os 20% mais ricos, que é de 78%.

Destaca-se, então, que o desafio da conclusão da educação básica (ensino fundamental e médio) na idade correta, ou próximo, a toda essa geração de crianças, adolescentes e jovens ainda é relevante no Brasil.

Observando-se especificamente o grupo de estudantes de famílias do PBF, acompanhados pelas condicionalidades, percebe-se, conforme os resultados apresentados a seguir, que existe um ajuste na trajetória escolar no decorrer do tempo, à medida que estes estudantes abandonam menos a escola e conseguem melhores taxas de aprovação. Como consequência, os resultados são bem destacados no nível do ensino médio para o conjunto dos estudantes do PBF, comparados com os demais da rede pública.

Para melhor entender os resultados de comparação no ensino médio, é necessário considerar os resultados no ensino fundamental, tanto nos anos iniciais (do primeiro ao quinto ano), como nos anos finais (do quinto ao nono ano). Aqui são analisadas as taxas de abandono e taxas de aprovação escolar.

Nos *anos iniciais do ensino fundamental*, a taxa de abandono escolar é menor para os estudantes do PBF, em comparação com os demais da rede pública (1,5% contra 1,8%), com grande diferença positiva para os estudantes do PBF nas regiões Norte e Nordeste (tabela 2).

TABELA 2

**Comparação das taxas de abandono escolar entre os alunos do PBF e demais alunos no ensino fundamental da rede pública de ensino – Brasil e regiões (2012)**  
(Em %)

	Taxa de abandono			
	Ensino fundamental – anos iniciais		Ensino fundamental – anos finais	
	Alunos do PBF	Demais alunos	Alunos do PBF	Demais alunos
<b>Brasil</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>
Norte	2,2	4,6	5,3	8,3
Nordeste	2,2	4,5	5,9	10,4
Sudeste	0,5	0,6	2,7	2,5
Sul	0,4	0,3	3,2	2,6
Centro-Oeste	0,7	0,9	3,5	4,6

Fonte: Censo escolar 2012 (INEP, 2012) e MDS.

Nos *anos finais do ensino fundamental*, a taxa de abandono escolar continua sendo menor para os estudantes do PBF, em comparação com os demais da rede pública (4,4% contra 4,8%), com grande diferença também positiva para os estudantes do PBF nas regiões Norte e Nordeste, conforme mostra a tabela 2.

Os resultados elencados quanto às *taxas de abandono* no ensino fundamental sinalizam um esforço de inclusão e permanência na escola dos estudantes do PBF. Quanto aos resultados relacionados às *taxas de aprovação*, percebe-se uma maior dificuldade dos estudantes de famílias em situação de pobreza, em especial nos anos iniciais, que se atenua à medida que se progride no percurso da educação básica (anos finais e ensino médio).

Nos *anos iniciais do ensino fundamental*, a taxa de aprovação dos estudantes do PBF é 7,1 pontos percentuais (p.p.) menor que a média nacional dos demais estudantes da rede pública. Ao avançar na frequência à escola, no percurso escolar do estudante em direção aos *anos finais do ensino fundamental*, esta diferença cai para menos da metade, ou seja, 3 p.p. Cotejando as taxas de aprovação dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, enquanto marcos temporais da trajetória escolar, nota-se a importância do acompanhamento e indução da permanência na escola para efeitos de aprendizagem (considerando-se taxas de aprovação) de estudantes de famílias em situação de pobreza, tradicionalmente, no Brasil, os mais excluídos do processo de escolarização.

Embora, na média nacional dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, os resultados das *taxas de aprovação* sejam piores para os estudantes do PBF, verifica-se que, nos anos finais, o resultado se inverte a favor dos estudantes do PBF nas regiões Norte e Nordeste, inclusive com pouco mais de 3 p.p. de diferença na região Nordeste. Nos *anos finais do ensino fundamental*, os estudantes do PBF das regiões Norte e Nordeste conseguem melhores taxas de aprovação que os demais estudantes da rede pública (tabela 3). A partir dos anos finais do ensino fundamental, há uma tendência positiva de aprovação dos estudantes do PBF, que se consolida no ensino médio.

TABELA 3  
**Comparação das taxas de aprovação escolar entre os alunos do PBF e demais alunos no ensino fundamental da rede pública de ensino – Brasil e regiões (2012)**  
 (Em %)

	Taxa de aprovação			
	Ensino fundamental – anos iniciais		Ensino fundamental – anos finais	
	Alunos do PBF	Demais alunos	Alunos do PBF	Demais alunos
<b>Brasil</b>	<b>88,7</b>	<b>95,8</b>	<b>80,8</b>	<b>83,8</b>
Norte	86,3	92,0	81,1	79,2
Nordeste	86,4	91,4	77,7	74,5
Sudeste	92,6	97,8	85,3	88,6
Sul	90,5	98,4	76,9	84,3
Centro-Oeste	90,8	95,7	84,3	85,2

Fonte: Censo escolar 2012 (INEP, 2012) e MDS.

No ensino médio, os resultados são significativamente melhores para os estudantes do PBF tanto nas taxas de abandono quanto nas taxas de aprovação escolar, não somente nas regiões brasileiras mais pobres, Norte e Nordeste, mas também nos resultados nacionais.

Quanto aos *resultados nacionais no ensino médio*, a *taxa de abandono* escolar é 3,9 p.p. menor para os estudantes do PBF contra os demais da rede pública (7,4% contra 11,3%). No que se refere às *taxas de aprovação*, o resultado é 4,2 p.p. melhor para os estudantes do PBF contra os demais da rede pública (79,7% contra 75,5%). Aproximadamente 2 milhões de estudantes de famílias pertencentes ao PBF, até 18 anos de idade (idade limite acompanhada pela condicionalidade de educação), cursam o ensino médio.<sup>1</sup>

Em todas as regiões brasileiras, a *taxa de abandono no ensino médio* é menor para os estudantes do PBF, em comparação com os demais da rede pública. Particularmente nas *regiões Nordeste e Norte* os resultados são bem melhores. Observa-se que a taxa de abandono escolar é menos que a metade para os estudantes do PBF em comparação com os demais estudantes da rede pública (7,7% contra 17,5%) na região Nordeste, e muito próxima à metade na região Norte (8,7% contra 17,1%), conforme a tabela 4.

Quanto às *taxas nacionais de aprovação no ensino médio*, vimos que são superiores em 4,2 p.p. entre os estudantes do PBF frente aos demais da rede pública. Os resultados são melhores para os estudantes do PBF em três regiões – Nordeste, Norte e Centro-Oeste –, praticamente empatado na região Sudeste, e inferior aos estudantes do PBF na região Sul. Na região Nordeste a taxa de aprovação no ensino médio é superior a 10 p.p. a favor dos estudantes do PBF contra os demais da rede pública.

1. Conjunto de estudantes acompanhados de famílias do PBF com registro de frequência à escola no Sistema Presença do Ministério da Educação.

TABELA 4

**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
<b>Brasil</b>	<b>7,4</b>	<b>11,3</b>	<b>79,7</b>	<b>75,5</b>
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: Censo escolar 2012 (INEP, 2012) e MDS.

O efeito da condicionalidade de educação do Bolsa Família contribui de forma relevante naquilo que é sua característica fundamental, qual seja, apoiar a permanência na escola dos estudantes de famílias em situação de pobreza. Tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do ensino fundamental, bem como no ensino médio, os resultados são melhores para os estudantes do PBF frente aos demais da rede pública quanto ao *abandono escolar*.

As regras da condicionalidade de educação do PBF exigem frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% de jovens de 16 e 17 anos. Ao contribuir para a redução do abandono escolar, associado a exigências elevadas de frequência à escola (no caso do grupo de 6 a 15 anos, superior às regras estabelecidas pela LDB),<sup>2</sup> o monitoramento da condicionalidade de educação favorece um maior tempo de exposição à aprendizagem dos estudantes acompanhados. A permanência na escola (formação de um “hábito escolar”) e a regularidade elevada de frequência às aulas contribuem para reduzir a diferença nas *taxas de aprovação* dos estudantes do PBF contra os demais da rede pública no ensino fundamental. Viu-se que, nos anos iniciais do ensino fundamental, a diferença contra os estudantes do PBF é de 7,1 p.p., e cai para 3 p.p. nos anos finais. Já no ensino médio, a taxa de aprovação se inverte a favor dos estudantes do PBF em 4,2 p.p.

Concluindo, as *taxas de abandono escolar* são menores para os estudantes do PBF contra os demais da rede pública nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, bem como (e especialmente) no ensino médio. Quanto às *taxas de aprovação*, os resultados melhoram progressivamente para os estudantes do PBF ao se considerar a passagem dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental e, especialmente no ensino médio, acontece a virada do resultado a favor dos estudantes do PBF contra os demais da rede pública.

2. Lei nº 9.394/1996, Art. 24, inciso VI: A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: VI – o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.

Esses resultados se sustentam em uma grande operação de gestão de condicionalidades em todos os municípios brasileiros, bimestralmente. A cada bimestre, cerca de 170 mil escolas, e o conjunto geral de diretores, professores das escolas, como também gestores e técnicos municipais, são orientados para a devolutiva de informações sobre frequência escolar no Sistema Presença de aproximadamente 17 milhões de estudantes de famílias em situação de pobreza, pertencentes ao Bolsa Família.

Além disso, para as famílias que descumprem as condicionalidades de educação, estabelece-se um canal de diálogo e de apoio do poder público via mecanismos de efeitos no benefício (advertência, bloqueio, suspensão e, em casos extremos, cancelamento). Assim, as famílias são constantemente alertadas e orientadas, por mensagens no extrato e envio de cartas, para a importância do acompanhamento da frequência à escola de suas crianças e adolescentes. Para as famílias que apresentam casos reiterados de descumprimento de condicionalidades, a rede de assistência social é acionada para apoiá-las no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade, condicionalidade do Programa Bolsa Família, realizado pela área de educação, tem um grande potencial de contribuição para as agendas prioritárias das políticas educacionais brasileiras. Mesmo que as desigualdades educacionais estejam em processo de diminuição e que a inclusão educacional esteja se ampliando, os dados apresentados neste trabalho evidenciam uma grande diferença na trajetória escolar e educacional dos mais ricos e dos mais pobres.

Essa discussão remete a algumas indagações: que escola temos e que escola queremos? Que escola esses outros sujeitos, em situação de vulnerabilidade social, exigem? De que pedagogias esses outros sujeitos precisam para se tornarem emancipados e serem sujeitos da transformação social? Neste sentido, pode-se fazer as considerações a seguir.

- 1) Na educação básica, a proposta curricular deve ser construída em função das características próprias de seus estudantes, das peculiaridades de seu meio, não se restringindo às aulas das várias disciplinas. O percurso formativo deve, neste sentido, ser aberto e contextualizado, incluindo não apenas os componentes curriculares centrais obrigatórios, previstos na legislação e nas normas educacionais, mas, também, conforme cada projeto escolar estabelecer, outros componentes flexíveis e variáveis que possibilitem percursos formativos que atendam aos inúmeros interesses, necessidades e características dos educandos. Quanto à concepção e à organização do espaço curricular e físico, se imbricam e se alargam, por incluírem no desenvolvimento curricular os ambientes físicos, didático-pedagógicos e equipamentos que não se reduzem às salas de aula, abrangendo outros espaços da escola e de outras instituições escolares, bem como os socioculturais e esportivo-recreativos do entorno da cidade e mesmo da região. Esta ampliação e diversificação dos tempos e espaços curriculares

pressupõem profissionais da educação dispostos a reinventar e construir esta escola, numa responsabilidade compartilhada com as demais autoridades encarregadas da gestão dos órgãos do poder público, na busca de parcerias possíveis e necessárias, até porque educar é responsabilidade da família, do Estado e da sociedade.

- 2) É preciso avançar na articulação das políticas públicas em educação, nas três esferas de governo, no sentido de criar condições mais favoráveis à educação nos territórios e escolas em que se concentram os/as estudantes beneficiários/as. Esta ação articulada deve considerar as dimensões de gestão (incluindo gestão financeira), formação de gestores, professores e todos os profissionais da educação e infraestrutura. A ideia é cercar estas escolas e territórios com atenção e incentivos para que possam superar as condições de vulnerabilidade, adotando os princípios da educação básica: cuidar e educar. É preciso formar os gestores inclusive para o uso correto dos recursos que serão investidos. É preciso formar os professores e outros profissionais para que juntos busquem a melhoria da qualidade do processo educacional e das relações escola-família e escola-comunidade. É preciso, ainda, dotar estas escolas de uma infraestrutura que seja capaz de acolher, despertar, indagar os estudantes sobre os estudos, a vida, o planeta.
- 3) O fortalecimento da educação desses sujeitos de direitos passa, necessariamente, pelo reconhecimento dos/as gestores/as e educadores/as de que as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza necessitam de uma atenção diferenciada, que considere o seu contexto e sua trajetória. Os/as estudantes beneficiários/as do Programa Bolsa Família pertencem a famílias em que os pais não são alfabetizados ou são analfabetos funcionais. Trazem consigo uma trajetória de vida em que a educação escolar não se constituiu em prioridade. Portanto, em grande parte não têm o hábito, ou condições, de acompanhar a vida escolar dos filhos. Diante de uma realidade muitas vezes incompreendida pela escola, esperar que os pais destes estudantes acompanhem as tarefas de casa e trabalhos escolares de seus filhos ou que, por iniciativa própria, monitorem a frequência escolar das crianças, pode gerar incompreensões, cobranças e frustrações.
- 4) A escola precisa acolher diferentes saberes, diferentes manifestações culturais e diferentes óticas, empenhar-se para se constituir, ao mesmo tempo, em um espaço de heterogeneidade e pluralidade, situada na diversidade em movimento, no processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, fundamentada no princípio emancipador. Neste sentido, cabe às escolas desempenhar o papel socioeducativo, artístico, cultural e ambiental, fundamentadas no pressuposto do respeito e da valorização das diferenças – entre outras, de condição física, sensorial e socioemocional, e de origem, etnia, gênero, classe social, contexto sociocultural – que dão sentido às ações educativas, enriquecendo-as, visando à superação das desigualdades de natureza sociocultural e socioeconômica. Contemplar estas dimensões significa a revisão dos ritos escolares e o alargamento do papel da instituição escolar e dos educadores, adotando-se medidas proativas e ações preventivas.

- 5) Cada vez mais, é necessário aprofundar ações articuladas integradamente, a exemplo do Programa Mais Educação (PME) e Saúde na Escola (PSE), do Pacto da Alfabetização na Idade Certa, do PRONATEC, do Projovem, do Brasil Alfabetizado.

Enfim, continuar aprimorando a gestão de condicionalidades de educação, que é uma complexa operação intersetorial e intergovernamental de políticas públicas. Esta grande operação é responsável pela mobilização regular das famílias e do poder público para o acompanhamento da frequência à escola, sendo este um dos fatores essenciais a se considerar para o alcance de resultados positivos quanto às taxas de abandono e de aprovação nos ensinos fundamental e médio dos estudantes de famílias em situação de pobreza, acompanhados pelas condicionalidades do Programa Bolsa Família.

## REFERÊNCIAS

- ARROYO, Miguel. **Outros sujeitos, outras pedagogias**. São Paulo: Vozes, 2012.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em Redes? *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., Brasília, 6 a 8 de maio de 2009.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, set./2002, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>.
- FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/>>.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças, a partir da PNAD. **Na Medida**, ano 3, n. 6, Brasília, jan. 2011. (Boletim de Estudos Educacionais do INEP). Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/na\\_medida/BNMedida-ano3-N6-Jan2011.pdf](http://download.inep.gov.br/download/na_medida/BNMedida-ano3-N6-Jan2011.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. **Censo Escolar 2012**. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>.



## SISTEMAS DE PAGAMENTO SUBNACIONAIS BASEADOS NO BOLSA FAMÍLIA \*

Marcelo Côrtes Neri

### 1 INTRODUÇÃO

Após dez anos de implementação do Programa Bolsa Família (PBF), a política pública brasileira entra, sob a égide do Brasil Sem Miséria, no que pode ser chamado novo federalismo social. Nele, estados e municípios atuam de maneira integrada sobre a plataforma federal do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e do PBF, complementando ações e, ao mesmo tempo, diferenciando-se nas inovações emprestadas aos programas locais. Até agora, mais de uma dezena de parcerias distintas haviam sido firmadas entre os estados e o governo federal em torno de programas complementares de combate à pobreza. Todos os pactos firmados são com estados fora do Nordeste: o desafio agora é trazê-los para os estados mais pobres.

A incorporação dos entes estaduais à rede de assistência social enriquece a tradicional parceria entre União e cidades, permitindo respeitar especificidades espaciais e, ao mesmo tempo, explorar economias de escala na implantação de programas complementares. Mas há limites a estas parcerias: é viável o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) interagir em programas customizados com 27 Unidades da Federação (UFs), mas não com 5.568 municípios.

A cidade e o estado do Rio de Janeiro são exemplos deste novo federalismo social. Estas unidades inovaram, trocaram experiências, dividiram trabalho e integraram suas ações voltadas aos mais pobres. Face à complexidade multissetorial das ações sociais em questão e à experiência histórica local, era no mínimo improvável que a união das três forças federativas se desse no Rio de Janeiro. Trata-se de um estudo de caso útil, que pode gerar reflexões relevantes para outros Entes Federativos.

O estado e o município do Rio de Janeiro criaram programas de transferência de renda complementares entre si e ao Bolsa Família, chamados Renda Melhor (RM) e Família Carioca (FC), respectivamente. Ambos os programas lançam mão da estrutura operacional do PBF, o que facilita a obtenção de informações, a localização física dos beneficiários, a emissão de cartões, a sincronização das datas de pagamentos e de senhas de acesso aos benefícios, entre outros.

Os programas usam o mesmo sistema de fixação de benefícios, que é específico por família. Ao mesmo tempo, diferenciam-se e se somam nas condicionalidades, respeitando

---

\* O autor agradece o apoio de Luísa Carvalhaes, Pedro Lipkin e Samanta Sacramento. O resultado reflete interações com diversos gestores, isentos de quaisquer erros e imprecisões do texto.

a respectiva inserção federativa na oferta de serviços de educação e saúde, entre outros. Os benefícios tornam as pessoas menos pobres no presente, enquanto as condicionalidades incentivam o investimento nas pessoas, buscando reduzir a pobreza futura.

Uma característica do sistema de pagamentos partilhado pelos dois programas é completar a renda estimada das pessoas até a linha de pobreza fixada, dando mais recursos a quem tem menos. Com isto, trata-se quem é pobre, e apenas ele, na exata medida de sua carência, aumentando a progressividade, já alta, do PBF na concessão dos benefícios.

A definição do valor das bolsas do Rio usa o rico acervo de informações do Cadastro Único (CadÚnico), inicialmente gerado para operacionalização do PBF. Capta múltiplas dimensões da vida dos pobres, desde o acesso a outras transferências de renda, a começar pelo próprio PBF, acesso a serviços públicos, configuração física da moradia, educação e trabalho de todos os familiares, a presença de pessoas vulneráveis, com deficiência, grávidas, lactantes, crianças, entre outros. Primeiro, estima-se a renda permanente das pessoas, a partir dessa miríade de informações, para depois completá-la até a renda mínima fixada. A busca dos mais pobres entre os pobres é facilitada pelo uso da renda estimada a partir de ativos e carências, e não da renda declarada pelas pessoas. Desta forma, os dois programas navegam sobre o CadÚnico, com a bússola apontada para quem é pobre, e não para quem está pobre. Esta ampliação do conjunto de informações utilizada permite obter ganhos em termos do critério de classificação socioeconômica das pessoas, assim como maior diversificação destes riscos de classificação e de riscos reais. Neste aspecto, a complementaridade dos benefícios permite que os programas subnacionais sejam mais ousados no seu desenho, uma vez que circunstâncias correntes básicas foram endereçadas pelo Bolsa Família.<sup>1</sup>

Outra característica do novo federalismo social é usar referências internacionais como campo neutro entre níveis e mandatos de governo. A linha de pobreza usada nos dois programas é de US\$ 2,00 por dia por pessoa ajustada por diferenças internacionais e internas de custo de vida. Este parâmetro corresponde à mais generosa linha da primeira e mais importante das oito metas do milênio da Organização das Nações Unidas (ONU): a redução da pobreza extrema à metade no período de 25 anos, iniciados em 1990. A outra linha das metas da ONU, de US\$ 1,25, foi implicitamente adotada no uso de valores próximos a ela na linha nacional de extrema pobreza, de R\$ 70,00, fixada em 2011. Desta forma, os programas alinham a cidade e o estado do Rio de Janeiro ao contexto mundial, e agora nacional, aproveitando suas vocações internacionais, reforçadas pelos grandes eventos, como a final da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O fato de a data final da meta da ONU, 2015, estar neste horizonte ajuda a mobilização e a soma de forças sociais.

1. O expediente idiossincrático de fixação dos valores dos benefícios foi posteriormente adotado no programa Brasil Carinhoso, lançado em maio de 2012, que passou a completar a renda da família dos beneficiários com crianças de 0 a 6 anos de idade pelo menos até R\$ 70,00 *per capita*. Depois, em 2013, este procedimento foi generalizado para as demais famílias extremamente pobres do Bolsa Família. O programa sucedâneo do Chile Solidário, denominado Ingresso Ético Familiar, lançado em meados de 2012, usa tanto o princípio de complementação de renda como de estimação de renda usado no programa Família Carioca desde 2010.

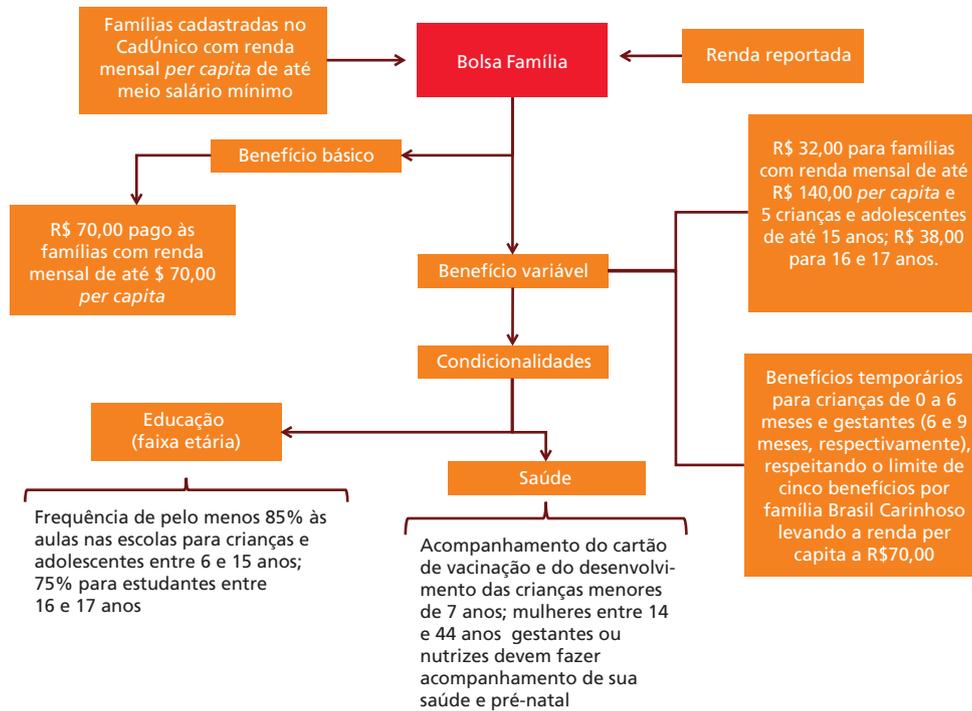
O objetivo deste capítulo é explorar o caso da conexão dos sistemas de pagamento entre os programas Família Carioca, Renda Melhor e Bolsa Família, estudando suas complementaridades, problemas e potencialidades. Busca-se, aqui, discutir as inter-relações entre estes programas e seus impactos sobre a pobreza e a educação, em particular. O texto está organizado em cinco seções. Na seção 2, discute-se o desenho do PBF e suas modificações recentes à luz dos resultados encontrados na literatura. Na seção 3, examinam-se aspectos comuns aos dois programas locais, quais sejam, a fixação da linha de pobreza e o sistema de pagamentos complementar ao Bolsa Família. Na seção 4, são descritas, de maneira sucinta, algumas condicionalidades dos programas subnacionais, com ênfase numa visão esquemática do desenho do programa Família Carioca (FC). Na seção 5, apresentam-se as principais conclusões do trabalho.

## 2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA FEDERAL

Programas de transferência condicionada de renda são cada vez mais usados como políticas públicas focadas nos pobres de países da América Latina. O fato de a desigualdade de renda estar caindo de maneira generalizada nos diversos países da região onde estes programas ganharam maior escala e notoriedade coloca estes países na fronteira do combate à pobreza e à desigualdade no mundo. Visitas têm sido feitas e recebidas de lugares diferentes, tais como África do Sul, China, Índia, Indonésia e Nova Iorque, tendo como motivação os progressos e desafios da pioneira experiência brasileira consolidada no Programa Bolsa Família (PBF). O Bolsa Família brasileiro provê um benefício monetário mínimo às famílias pobres. As condicionalidades do PBF são: *i*) educação – frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; e *ii*) saúde – acompanhamento do calendário vacinal para crianças de até 6 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. A figura 1 apresenta a estrutura do Bolsa Família. Este quadro será útil para fins de comparação com os programas locais analisados.

O Bolsa Família foi criado no final de 2003, a partir da fusão de quatro programas de transferência de renda preexistentes. Os objetivos almejados pelo programa são: reduzir a pobreza e desigualdade de renda, provendo um benefício mínimo para famílias pobres; e reduzir a transmissão intergeracional de pobreza, condicionando o recebimento dos benefícios a investimentos em capital humano pelos beneficiários. O foco do programa são as famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único, segundo uma regra de elegibilidade relacionada à renda familiar per capita. Embora a administração seja feita pelo MDS, várias outras instituições estão envolvidas, como a Caixa Econômica Federal e as prefeituras dos municípios, entre outras, o que denota características de descentralização e intersetorialidade do programa.

FIGURA 1  
Estrutura do Programa Bolsa Família



Elaboração do autor.

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de elevar a renda e as condições de bem-estar da população, especificamente os brasileiros cuja renda familiar é de até R\$ 70,00 por pessoa. O plano agrega diversas áreas e iniciativas, como transferência de renda, acesso a serviços públicos (educação, saúde, assistência social, saneamento, energia elétrica etc.) e inclusão produtiva.

Durante seus dez anos de existência, o PBF passou por expansões e foi alvo de uma série de estudos empíricos, que demonstraram seu elevado grau de focalização e um forte impacto na pobreza e na desigualdade de renda, propiciados pela estrutura e capacidade do programa de chegar aos mais pobres. Além disto, foram avaliadas as possibilidades de avanços emanados do programa a prazo mais longo.

No que tange aos impactos de curto prazo sobre a pobreza e a desigualdade, que é o corolário imediato dos sistemas de pagamento, estudos organizados por Barros, Foguel e Ulysea (2007) mostram que, entre 2001 e 2005, o coeficiente de Gini da renda *per capita* familiar decresceu 4,5%, dos quais metade deve-se às mudanças na distribuição da renda não provenientes do trabalho. Destas, o PBF contribuiu com 12%, e, por ser o programa com ações mais focalizadas entre os mais pobres, parece ter sido o mais eficiente. Soares e Sátyro (2009), utilizando dados de pesquisas domiciliares de 2006, concluem que o PBF é responsável por uma queda de 8% na proporção de pobres e 18% no hiato de pobreza,

que é a diferença em termos percentuais da renda média dos pobres em relação ao valor da linha de pobreza. Barros, Carvalho e Franco (2010) analisam os determinantes imediatos da redução da pobreza para o período entre 2001 e 2008, mostrando que a queda da desigualdade se deve ao fato de a renda dos mais pobres ter crescido mais rapidamente que a dos mais ricos. Os autores estimam que o PBF contribuiu com 15% do total da queda da incidência da extrema pobreza e com 35% da redução do hiato da extrema pobreza.

Entre vários estudos (Lindert *et al.*, 2007), o foco desta análise está nos estudos desenvolvidos pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas e pelos coautores que participaram do desenho e da implementação dos programas do Rio de Janeiro. Neri (2009), ao estender até 2008 o período de análise, encontra efeitos do Programa Bolsa Família da ordem de 17% do total da redução observada do índice de Gini. Kakwani, Neri e Son (2010) encontram efeitos maiores do Bolsa Família no período, por usar uma função de bem-estar mais pró-pobre, isto é, mais sensível às mudanças na baixa renda. A conclusão foi que um pequeno aumento nos programas de transferência de renda governamentais focalizados produziu um impacto dez vezes maior nas condições de vida dos pobres que as mudanças nos gastos previdenciários.

### 3 LINHAS DE POBREZA E SISTEMAS DE PAGAMENTO

Os *sistemas de pagamento* do programa Família Carioca e do Renda Melhor são similares. Eles se beneficiam do CadÚnico, o censo dos pobres brasileiros, com cerca de 80 milhões de pessoas registradas e uma variedade de informações sociodemográficas, de acesso a outros programas federais, endereço físico das pessoas e, para os beneficiários, um endereço de pagamento. Só na cidade do Rio de Janeiro, são mais de 1 milhão de cadastrados, quase um quinto da população carioca; destes, 575 mil percebem benefícios do PBF. A decisão foi começar por este grupo, que está na folha de pagamentos do Bolsa Família, utilizando a Caixa Econômica Federal como parceira, o que facilita a localização física dos beneficiários e a emissão de cartões e de senhas para os beneficiários.

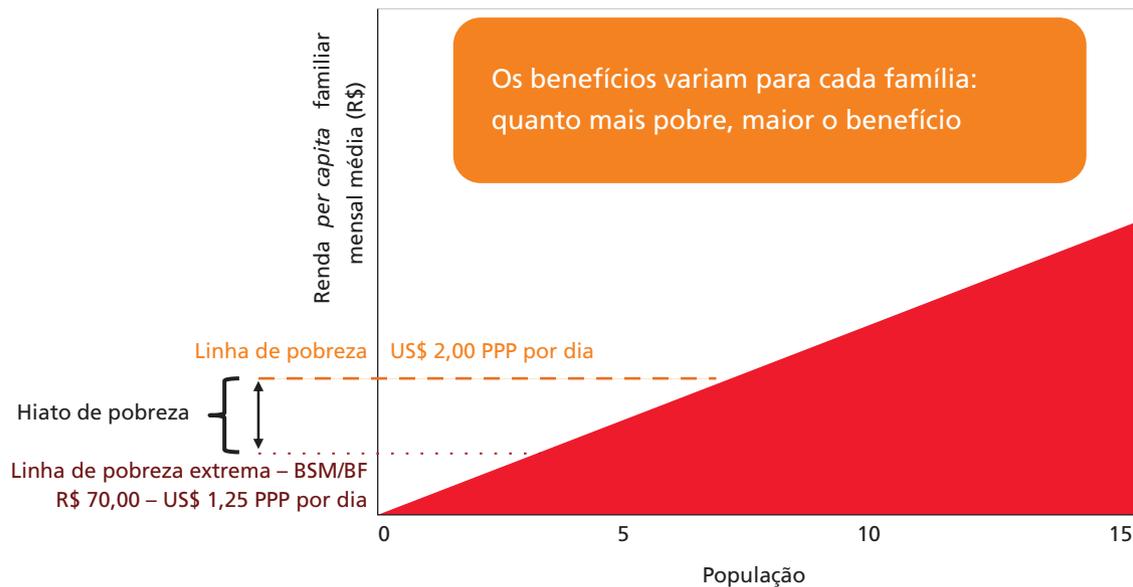
Uma inovação foi evitar o uso simples da renda reportada pelas pessoas, como no PBF, para lançar mão do rico acervo de informações presentes no CadÚnico, referentes ao acesso e ao uso de ativos, indo desde a configuração física da moradia (tipo, número de cômodos, materiais de chão, teto, paredes etc.), acesso aos diversos serviços públicos (água, esgoto, luz etc.), educação de todas as pessoas no domicílio, acesso e tipo de posição na ocupação e na desocupação de marido e esposa, até a presença de grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, grávidas, lactantes e crianças (aí incluindo o *status* escolar), bem como o acesso a outras transferências federais, a começar pelo próprio Bolsa Família.

Isto foi implementado mediante uma equação minceriana de renda *per capita*, estimada com base nessa miríade de informações do CadÚnico. No caso do município do Rio de Janeiro, foi adicionado um modelo de renda não monetária responsável por 25% da renda dos pobres, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No caso do estado, preferiu-se descontar diretamente a renda não monetária ao se estabelecer uma linha mais baixa de R\$ 100,00 mensais por pessoa. A renda estimada por este sistema de imputação gera um conceito de renda permanente similar

ao criado por Milton Friedman. À renda estimada é adicionada a renda de programas sociais da folha de pagamentos. A questão aqui é ampliar o critério da renda que as pessoas dizem ter hoje para um conceito mais abrangente. Neste sentido, o FC e o RM se importam com quem é pobre, e não com quem está pobre, este já atendido pelo Bolsa Família.

A segunda característica do sistema de pagamentos dos programas locais é completar a renda estimada das pessoas até a linha de pobreza fixada, dando mais a quem tem menos. Assim, são atendidos os pobres, e apenas eles, na medida de sua diferença, conforme o gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Determinação dos benefícios e impactos na distribuição de renda



Elaboração do autor.  
Obs.: PPP= Paridade de poder de compra.

A tentativa dos dois programas do Rio de Janeiro é incorporar a máxima de Mahatma Gandhi, de buscar os mais pobres dos pobres. Isto só é possível usando-se a renda estimada, pelos óbvios incentivos de sub-reportagem de renda, se a renda autorreportada fosse o critério utilizado.

A *linha de pobreza* usada nos programas é de cerca de US\$ 2,00 por dia, por pessoa, ajustada por diferenças internacionais e internas de custo de vida, que corresponde, a preços locais de junho de 2012, a cerca de R\$ 108,00 ao mês por pessoa, no caso do município. Conforme já foi comentado na primeira seção, este parâmetro adequa-se à primeira meta do milênio da ONU, que visa à redução da pobreza extrema à metade até 2015. Desta forma, o programa alinha o Rio de Janeiro ao mundo, aproveitando a vocação internacional da cidade, reforçada com eventos internacionais, como o final da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O Brasil, ao contrário de países como Estados Unidos, Irlanda e Índia, não dispunha de uma linha oficial de pobreza. O uso das linhas internacionais reforça a consistência espacial das ações locais com o pensar global.<sup>2</sup>

2. No plano estratégico de 2012, o município do Rio de Janeiro incorporou uma variante das metas da ONU e daquela adotada no plano Brasil Sem Miséria.

A literatura de pobreza baseada em renda (ou consumo) usa, em geral, três indicadores da família FGT (Foster, Greer e Thorbecke, 1984), que são os mais usados nas análises de pobreza.

Em primeiro lugar, no índice denominado proporção dos pobres –  $P^0$ , conta-se a parcela da população cuja renda familiar *per capita* esteja abaixo de uma linha de miséria arbitrada. Já o  $P^1$  constitui um indicador mais interessante, pois leva em conta a intensidade da miséria. O  $P^1$  revela quanta renda adicional cada miserável deveria receber para satisfazer as suas necessidades básicas. A utilidade do  $P^1$  no desenho de políticas sociais é direta, pois ele é capaz de informar os valores mínimos necessários para erradicar a miséria. Finalmente, o indicador conhecido como  $P^2$  eleva ao quadrado a insuficiência de renda dos pobres, priorizando as ações públicas aos mais desprovidos. No caso do  $P^2$ , independentemente da linha arbitrada, a prioridade é sempre voltada aos de menor renda. A adoção do  $P^2$  corresponde à instituição de uma espécie de ascensor social que partiria da renda zero. A meta de redução do  $P^2$  é mais eficiente em termos fiscais, ao conferir prioridade máxima às ações voltadas para os mais carentes.

Em suma, o  $P^0$  conta miseráveis, o  $P^1$  conta o dinheiro que falta para se pôr fim ao problema e o  $P^2$  dá o norte das ações, diz por onde começar. As prioridades da política social estão mal definidas com a contagem de pobres ( $P^0$ ), sua implicação é “primeiro os menos pobres”.

Apesar da complexidade associada à maior aversão à pobreza do  $P^2$ , o seu corolário imediato, “primeiro os mais pobres”, parece eticamente mais adequado. É necessário, ainda, levar em conta a trajetória dos indicadores sociais por meio de um cálculo de valor presente ou algo do gênero. Pode parecer excesso de cuidado, mas metas sociais são para ser levadas a sério, assim como as metas inflacionárias o são. O ataque à ignorância exige inteligência. Os pobres merecem algo mais que políticas pobres. Não basta contar pobres; os mais pobres deveriam contar mais na formulação das metas sociais.

#### 4 BREVE DESCRIÇÃO DAS CONDICIONALIDADES

É possível dividir as inovações dos programas subnacionais em questão em duas partes: o sistema de pagamentos, que visa tornar as pessoas menos pobres no presente; e os incentivos ao investimento, que vão tornar as pessoas menos pobres no futuro.

No que tange aos aspectos educacionais das condicionalidades, os programas dividem a filosofia de premiar avanços escolares, que é a principal vantagem comparativa daqueles com pouca educação. As diferenças são operacionais, pois cada nível subnacional de governo é predominantemente responsável por diferentes níveis de ensino. O programa municipal, mais uma vez, constrói seu desenho nas mesmas bases do Bolsa Família, mas exige níveis mais altos de frequência escolar mínima e, além disso, cobra a presença de um dos pais, ou responsável, em reuniões bimestrais nas escolas aos sábados. Os pais são forçados a participar da vida escolar dos filhos, ao mesmo tempo que se reforça o nível do *background* educacional, que explica, segundo os estudos, entre 70% e 80% das diferenças de *performance* escolar das crianças. O FC ainda premia os alunos pelo desempenho escolar, alavancado no sistema de provas bimestrais de avaliação levados a cabo pela Secretaria de Educação. Os alunos têm de atingir uma nota mínima nestes exames, ou, para aqueles com rendimento insuficiente (até a nota mínima de 4), têm de apresentar uma melhora de pelo menos 20% a cada bimestre,

de forma a se habilitar a um prêmio bimestral extra de R\$ 50,00 por estudante. Neste caso, não há limite de prêmios por família, dada a natureza individualizada da bolsa por desempenho escolar. O lema aqui é: quem tirar uma nota boa, ou melhorar uma não tão boa, ganha uma boa nota (R\$).

O programa estadual, por sua vez, segue a mesma linha de incentivos aos estudantes e propõe o Renda Melhor Jovem, que dá prêmios extras em forma de aplicação em caderneta de poupança baseados em medidas de aprendizado escolar medidos por aprovação e provas na rede estadual e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). O fato de os prêmios serem em função de provas externas ajuda a distensionar as relações entre professores e alunos. O prêmio é crescente no tempo e percebido diretamente pelo estudante a cada ano, sendo que o aluno poderá sacar até 30% dos prêmios a cada ano. O total acumulado poderá chegar a R\$ 3.800,00 por estudante de baixa renda. Isto é, seguindo a divisão federativa de níveis de ensino, o estado motiva com prêmios monetários aqueles do ensino médio a melhorar o seu desempenho escolar.

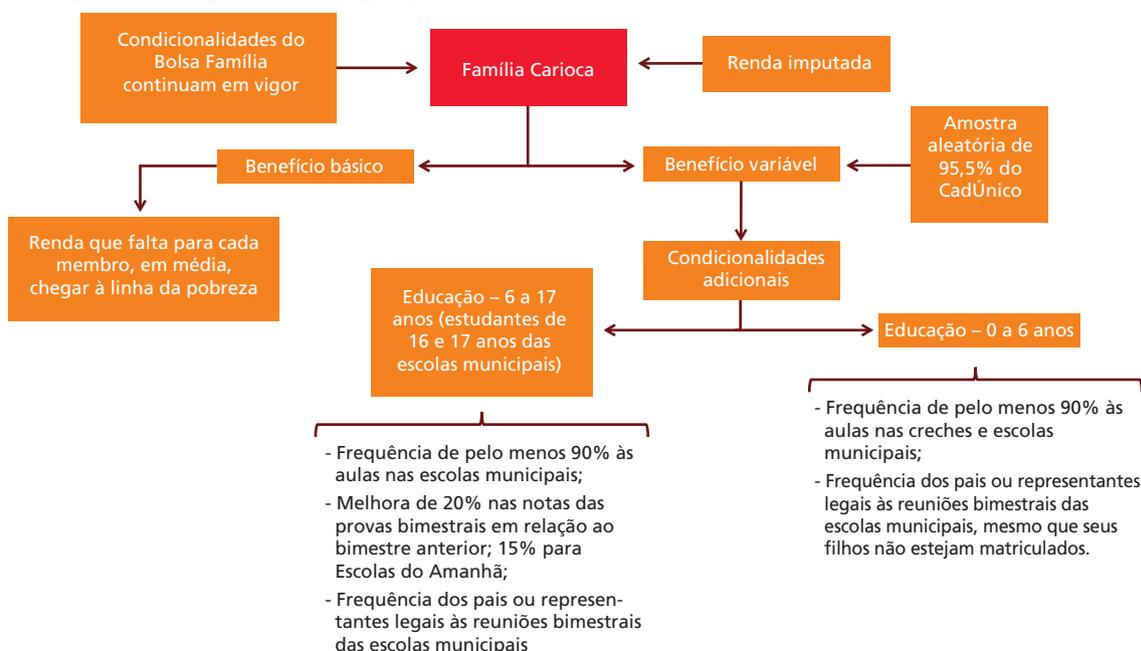
Em suma, estado e cidade, que já vêm usando políticas de incentivo de oferta aos profissionais de educação, baseadas no desempenho escolar dos seus respectivos alunos, começam a completar a cadeia de incentivos pelo lado da demanda de educação de estudantes pobres. Estas complementaridades estratégicas na função de produção educacional guardam a promessa da multiplicação de resultados, a partir de alinhamentos e sinergias entre os protagonistas da educação.

No que concerne aos aspectos educacionais, o Família Carioca, mais uma vez, funciona em cima das bases do Bolsa Família, dando um benefício básico e até três benefícios por família (número máximo), de forma a evitar incentivos à natalidade. A diferença é exigir níveis mais altos de frequência escolar, no mínimo de 90%, contra 85% do Bolsa Família, além da exigência da presença de um dos pais, ou responsável, em reuniões bimestrais nas escolas, numa tentativa de aprimorar o *background* familiar responsável por mais de 70% dos diferenciais de educação, segundo a literatura empírica. Outra diferença nesta direção é que cada um destes benefícios não é fixo, mas proporcional à insuficiência de renda estimada das famílias em relação à linha internacional, como explicado anteriormente.

Os benefícios adicionais na faixa de 16 a 17 anos, presentes na extensão do PBF proposta em 2007, não foram incorporados, pois a responsabilidade constitucional da cidade é com o ensino fundamental. Dado o atraso escolar reinante no Brasil, os alunos da rede municipal nesta faixa de 16 e 17 anos são incorporados às demais, até o máximo de três benefícios por família.

A maior inovação educacional do FC é premiar os alunos pelo desempenho escolar, avançado no sistema de provas bimestrais de avaliação levadas a cabo pela Secretaria Municipal de Educação. Os profissionais de educação já têm incentivos salariais em função do desempenho escolar. No lado da demanda, os alunos terão que atingir um mínimo de nota 8 nestes exames ou aqueles com rendimento insuficiente (até o mínimo de 4) terão que apresentar uma melhora mínima de 20% a cada bimestre, de forma a se habilitar a um prêmio bimestral extra de R\$ 50,00 por estudante. Estes requisitos são diferenciados nas Escolas do Amanhã, situadas em áreas conflagradas da cidade.

FIGURA 2  
Estrutura do Cartão Família Carioca



Elaboração do autor.

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

Outra inovação do FC está na ênfase dada à educação na primeira infância, que tem se mostrado como um determinante importante do desempenho escolar e social futuro dos egressos. Como, apesar dos esforços da cidade, desafios de cobertura estão presentes nesta faixa etária, optou-se por inverter os termos de oferta nesta faixa, privilegiando-se as famílias mais pobres presentes no CadÚnico na alocação de crianças em creches e pré-escolas da cidade, assim como no programa Primeira Infância Carioca (PIC), com atividades complementares para aqueles que não obtiveram vagas na rede municipal. A presença dos pais em reuniões bimestrais também é parte das condicionalidades nesta faixa etária.

A agenda de condicionalidades mais fortes de educação, a exigência da presença dos pais nas escolas, a atenção diferenciada à primeira infância e a premiação por notas procuram abrir as portas do mercado de trabalho para as famílias pobres, de forma que os maiores fluxos de renda transferidos pela cidade hoje sejam consistentes com maiores estoques de riqueza dos pobres no futuro.

O programa, ao premiar a melhora de desempenho dos alunos, explora a principal vantagem comparativa de grupos pobres, que é a de poder melhorar, como nos modelos de convergência entre países. Isto está em consonância com a ideia de que os pobres devem ser motivados e premiados por incentivos, e não penalizados por eles. O programa contém em seu desenho inicial um sistema de avaliação de seus impactos, que pode ajudar a orientar seus desenvolvimentos posteriores. De forma a evitar a escolha de Sofia, de excluir parte dos

elegíveis ao programa aleatoriamente, vista em geral como necessária para definir grupos de tratamento e de controle idênticos, o FC propõe incorporar estudantes não elegíveis no seu desenho inicial, incorporando entre seus beneficiários pessoas incluídas no CadÚnico, mas que não estão no Bolsa Família. O grupo de controle não saberá que fez parte do sorteio, pois todos os alunos já fazem parte do sistema de aferição de desempenho posto em marcha pela Secretaria de Educação.

## 5 CONCLUSÕES

A divisão de trabalho de políticas sociais entre Entes Federativos foi objeto da Constituição de 1988. A criação, em 2000, do fundo de erradicação de pobreza, voltado para o financiamento de programas implantados em localidades pobres, como o Bolsa Escola Federal, foi um segundo passo nesta marcha, mas, ainda, com decisões tomadas desde Brasília. Agora se está começando a mover os calcanhares rumo a um terceiro passo, que pode ser chamado de novo federalismo social, a partir do Brasil Sem Miséria, que mobiliza estados a complementar as ações do Programa Bolsa Família.

O Brasil tem a tradição de impor leis e programas nacionais, sem antes testá-las localmente. Como resultado, cometem-se mais erros do que seria adequado em escala nacional e aprende-se pouco. O conhecimento prático se beneficia quando uma localidade faz uma política diferenciada, pois permite contrastar os resultados com os de outras para ver se a inovação fez a diferença. Por exemplo, quando o estado de Nova Jersey aumentou o seu piso salarial nos anos 1990, a comparação com a vizinha Pensilvânia ofereceu lições a David Card e Alan Krueger (1995). A tradição centralista brasileira perde também no processo de aprendizado.

Tal como na experiência brasileira do piso estadual de salários, iniciada em 2000 no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, há viés para que estados mais ricos entrem no novo federalismo social. No caso do piso estadual de salários, a adesão dos ricos faz parte da própria estratégia de delegação de poderes para otimizar pisos, devido à maior disponibilidade do setor privado de arcar com eles.

Já o norte do combate à pobreza deve ser os mais pobres, por meio de maiores aportes de recursos federais às localidades de renda mais baixa. É necessário, ainda, incentivar a alavancagem adicional de recursos condicionada com a bússola apontada para a efetiva superação de pobreza. O esquema *output-based aid* (OBA) remunera *a posteriori* a consecução na prática da maior vantagem comparativa das áreas pobres, que é melhorar prospectivamente seus indicadores (*catch up*).

A esfera estadual é chave para aportar recursos e ganhos de escala na implementação de estratégias complementares ao Bolsa Família, que, até então, refletia apenas o binômio federal/municipal. Assim como no caso do piso estadual de salário, o pioneiro do novo federalismo social é o Rio de Janeiro. A população pobre de todos os municípios fluminenses já tem em mãos recursos e obrigações sociais associadas aos respectivos programas, em adição aos do Bolsa Família. Em São Gonçalo, o programa atende 100 mil pessoas, o triplo do *Opportunity*, programa aplicado em Nova Iorque.

O Renda Melhor é componente do Rio Sem Miséria, da Secretaria de Assistência Social do Rio de Janeiro, que tem tido sucesso em alinhar lado a lado as facetas federal/estadual do programa. Não cabe explicar de novo os detalhes do Renda Melhor, que são informativos do nome do programa. Há ainda o Renda Melhor Jovem, que premia diretamente os estudantes jovens pela *performance* no Enem, a exemplo da poupança-escola de Brasília e Minas Gerais. O diferencial fluminense está em melhorar as medidas independentes de qualidade de ensino, não apenas passar de ano ou completar o ensino médio. O uso de instrumentos externos evita tensionar mais a já tensa relação entre escola e professores, de um lado, e alunos, de outro. Pobre do professor que tem de fazer a escolha de Sofia de premiar, ou não premiar, um aluno pobre.

O município do Rio de Janeiro entrou antecipadamente no federalismo 3.0 lançando o programa Família Carioca em 2010, e já começa a colher lições úteis às demais unidades. A presença dos pais em reuniões na escola, inovação do programa, é o dobro nos alunos beneficiários. A melhora do desempenho escolar dos beneficiários, tal como medido por provas de proficiência, foi acima dos demais. Estes resultados são mais fortes que uma série de avaliações recentes de experimentos aleatórios nos Estados Unidos, em particular as de Roland Fryer, de Harvard, que revelaram pouco impacto dos prêmios por desempenho nas notas dos alunos.

A exceção é Fryer (2012), que obtém resultados empíricos similares aos nossos. O novo ingrediente testado por ele é o alinhamento de incentivos dados a professores, pais e alunos, como o Rio de Janeiro faz, mais por mérito da Secretaria de Educação que do Família Carioca, que apenas completou a linha de incentivos.

A receita da terceira geração de federalismo social é: explorar complementaridades estratégicas, em que o todo é maior que a soma das partes; e impulsionar, por meio de metas e incentivos, sinergias entre atores sociais (professores, pais, alunos), entre áreas (educação, assistência, trabalho) e níveis de governo.

De maneira geral, os programas somam forças e dividem trabalho para multiplicar resultados na vida dos pobres. Os princípios e práticas pontuais do Família Carioca (FC) e do Renda Melhor (RM) que caracterizam este federalismo social 3.0 estão resumidos a seguir:

- busca dos mais pobres, tratando os diferentes na medida de sua diferença;
- privilegiar a igualdade de oportunidades e a capacidade de geração de renda dos beneficiários;
- preservar a liberdade individual e dar incentivos à poupança (o que e quando gastar);
- condicionar escolhas coletivas sujeitas a imperfeições de mercado (externalidades educacionais);
- conceder incentivos a atores-chave, como mães e jovens;
- criar condicionalidades mais fortes, atenção à primeira infância e presença dos pais em reuniões escolares;
- instituir bolsa de estudos com prêmio aos avanços de qualidade educacional;

- alavancar potencialidades através da adoção de metas de gestão;
- estabelecer conexão com melhores práticas e compromissos internacionais (metas da ONU);
- promover integração operacional e trocas de experiência com outros níveis de governo; e
- avaliar impactos e buscar aprimoramentos constantes.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada**. 2010. Mimeografado.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CARD, D.; KRUEGER, A. **Myth and measurement: the new economics of the minimum wage**. New Jersey: Princeton University, 1995.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.

FRYER, R. **Aligning student, parent and teacher incentives: evidence from Houston public schools**. Cambridge: Harvard University, 2012. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Financial incentives and student achievement: evidence from randomized trials**. Cambridge: Harvard University, 2010. Mimeografado.

KAKWANI, N.; NERI, M.; SON, H. **Linkages between pro-poor growth, social programs and labor market: The Recent Brazilian Experience**, World Development, v. 38. p. 881- 884, 2010.

LINDERT, K. *et al.* The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. [s.l.], World Bank, 2007. (Discussion paper, n. 709).

NERI, M. C. Income Policies, Income Distribution and the Distribution of Opportunities in Brazil. *In*: BRAINARD, L.; MARTINEZ-DIAZ, L. **Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy**. Washington: Brookings Institution, 2009. p 219-270.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009.

SOARES, S. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.





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

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza  
Rafael Guerreiro Osorio

### 1 INTRODUÇÃO

A pobreza não é um fenômeno estático. Ao longo do tempo, não só há variações no número ou percentual de pobres, como as características deste grupo também podem mudar sensivelmente. A elaboração periódica de perfis da pobreza é importante tanto para atualizar os diagnósticos correntes quanto para subsidiar políticas públicas voltadas para os mais pobres.

No Brasil, há relativamente poucos perfis abrangentes da pobreza, como os elaborados por Ferreira, Lanjouw e Neri (2003) e Kageyama e Hoffmann (2006) e, mais recentemente, Osorio *et al.* (2011) e Souza e Osorio (2012). O objetivo deste texto é atualizar e expandir estes dois últimos trabalhos, analisando o perfil da pobreza no Brasil em 2003, ano da criação do Programa Bolsa Família (PBF), e em 2011, data dos últimos dados disponíveis.

Para isso, são investigadas uma série de características – geográficas, demográficas, educacionais, ocupacionais, por exemplo – de quatro estratos definidos a partir da renda domiciliar *per capita*: extremamente pobres (famílias com renda inferior a R\$ 70,00, em reais de 2011); pobres (renda maior ou igual a R\$ 70,00 e inferior a R\$ 140,00); vulneráveis (renda maior ou igual a R\$ 140,00 e menor que R\$ 560,00); e não pobres (renda 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 em 2011. A linha de vulnerabilidade foi estabelecida como quatro vezes o valor da linha de pobreza.

O objetivo de um perfil da pobreza é descrever e comparar as características da população pobre e dos demais estratos de renda, de forma a caracterizar a multidimensionalidade da pobreza sem achatá-la em um indicador sintético. No máximo, o perfil serve para sugerir hipóteses explicativas, e não para testá-las rigorosamente. Por isto, optou-se por apresentar as informações do modo mais simples e detalhado possível, recorrendo a tabulações cruzadas, e não a modelos não lineares mais complexos.

Há duas maneiras de apresentar os resultados quando se escolhe essa abordagem. A primeira responde a perguntas do tipo: *Qual o percentual dos extremamente pobres que mora no Nordeste?* A segunda diz respeito a perguntas como: *Qual o percentual dos moradores do*

*Nordeste que é extremamente pobre?* As duas perguntas estão relacionadas, mas são distintas. A primeira lida diretamente com a composição interna dos estratos, enquanto a segunda examina quais as características distintivas entre eles.

Este trabalho privilegia a primeira abordagem, citando dados relativos ao segundo tipo de pergunta apenas em momentos específicos. Afinal, avaliar a homogeneidade interna dos estratos é uma das principais funções de um perfil da pobreza. Além disto, dado os níveis e as características da pobreza no Brasil, é quase impossível encontrar alguma variável ou dimensão na qual os pobres e extremamente pobres sejam a maioria.

## 2 DEFINIÇÕES

### 2.1 Bancos de dados

Todos os dados citados neste texto são provenientes das edições de 2003 e 2011 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram excluídos os pensionistas, empregados domésticos residentes e afins; moradores de domicílios particulares improvisados ou domicílios coletivos; moradores das áreas rurais da região Norte (exceto Tocantins), que só foram incorporados à PNAD a partir de 2004; e moradores de domicílios com renda ignorada, isto é, domicílios em que pelo menos um morador não soube ou não quis informar seus rendimentos.

Os três primeiros filtros implicam na eliminação de um pequeno número de famílias. O último é mais significativo: em 2003, cerca de 2,0% da população vivia em domicílios com renda ignorada; em 2011, já eram 5,0%. Felizmente, como mostra Souza (2013), este aumento não introduz viés na série histórica da PNAD quando se compara apenas os domicílios com rendimentos válidos. De todo modo, as análises deste perfil se restringem aos números relativos, evitando sempre os valores absolutos obtidos nas PNADs.

Ao longo do texto, “domicílios” e “famílias” são utilizados de modo intercambiável para caracterizar os grupos domésticos.

### 2.2 Tratamento dos domicílios com renda domiciliar *per capita* igual a zero

As PNADs – bem como os censos demográficos – superestimam o número de famílias com renda igual a zero, provavelmente em função do curto período de referência para captação da renda. Com isto, parte das famílias nesta situação apresenta perfil incompatível com a ausência de renda, com a presença de bens de consumo e características individuais que sugerem rendas permanentes muito mais elevadas (Osorio, Soares e Souza, 2011; Souza, Osorio e Soares, 2011).

Para contornar esse problema, seguiu-se uma estratégia em duas partes: *i*) identificação, via análise de conglomerados, dos domicílios com renda zero e perfil incompatível com a extrema pobreza; *ii*) imputação, usando-se o método *hot deck*, de rendimentos para estes domicílios.

A análise de conglomerados deu-se a partir de seis variáveis: quatro binárias (Norte/Nordeste; e famílias cuja pessoa de referência era da cor branca, do sexo masculino e possuía pelo menos o ensino médio completo); e duas sintéticas (os índices de infraestrutura do domicílio e de acesso a bens de consumo). Os dois índices foram construídos a partir de análises de componentes principais e foram calibrados para ter, em cada ano, média igual a zero e desvio-padrão igual a um. O índice de infraestrutura usa informações sobre características físicas do domicílio, densidade e acesso a serviços públicos (água, esgoto, coleta de lixo, eletricidade). O índice de acesso a bens de consumo foi construído a partir da presença ou não de fogão, geladeira, rádio, televisão, telefone, máquina de lavar, computador e internet.

A tabela 1 apresenta as estatísticas de cada um dos dois grupos de famílias com renda igual a zero: o grupo com perfil compatível com renda zero e o com perfil incompatível. Ambos são muito distintos: o segundo está sempre próximo das médias nacionais, enquanto o primeiro grupo apresenta características muito mais associadas com a extrema pobreza. Tanto em 2003 quanto em 2011, os domicílios com perfil incompatível com a ausência de renda equivalem a cerca de 80,0% do total de domicílios com renda zero.

TABELA 1  
Resultados da análise de conglomerados para famílias com renda zero – Brasil (2003 e 2011)

Ano	Grupos	População (%)	Famílias					
			Norte ou Nordeste (%)	Pessoa de referência (%)			Índices	
				Cor branca	Homem	Ensino médio	Infraestrutura	Acesso a bens
2003	Perfil renda zero	0,2	61,8	23,3	74,2	1,3	-1,8	-1,8
	Perfil incompatível	0,9	21,1	46,6	69,1	18,1	0,3	-0,3
	<b>Média Nacional</b>	<b>100,0</b>	<b>31,2</b>	<b>53,8</b>	<b>74,0</b>	<b>24,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
2011	Perfil renda zero	0,2	68,3	24,0	72,8	6,9	-1,3	-2,1
	Perfil incompatível	0,8	30,5	51,2	48,8	41,8	0,5	-0,1
	<b>Média Nacional</b>	<b>100,0</b>	<b>32,4</b>	<b>48,7</b>	<b>63,5</b>	<b>35,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para evitar que esses domicílios com perfil incompatível distorçam os resultados para os extremamente pobres, foi preciso realizar a imputação de rendimentos via *hot deck*: todos os domicílios brasileiros foram classificados em estratos mutuamente excludentes e, para cada domicílio com renda zero e perfil incompatível, foi sorteada a renda *per capita* de um domicílio aleatório do mesmo estrato que tivesse renda maior que zero. A renda imputada foi atribuída à fonte “outros rendimentos”.

Os estratos para o *hot deck* foram construídos a partir da combinação de quatro variáveis: Unidade da Federação, educação da pessoa de referência (sem educação; 4ª série completa; fundamental completo; médio completo; superior completo), índice de infraestrutura (quintos) e índice de acesso a bens (quintos).

### 2.3 Renda domiciliar *per capita*: estratos e composição

A renda domiciliar *per capita* é a soma de todos os rendimentos dos moradores de um domicílio dividida pelo número de moradores. Para comparar as duas PNADs, os rendimentos em 2003 foram deflacionados para 2011 seguindo a sugestão de Corseuil e Foguel (2002).

Foram definidos quatro estratos de renda: extremamente pobres, pobres, vulneráveis e não pobres. Os dois primeiros estratos replicam as linhas utilizadas pelo Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e pelo Programa Bolsa Família (PBF) em 2011: os extremamente pobres são aqueles com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70,00 e os pobres são aqueles com renda maior ou igual a R\$ 70,00 e inferior a R\$ 140,00. A vulnerabilidade foi definida com relação à linha de pobreza, englobando famílias com renda *per capita* maior ou igual a R\$ 140,00 e menor que R\$ 560,00, valor igual a quatro vezes a linha de pobreza e apenas um pouco superior ao salário mínimo em vigor em 2011 (R\$ 545,00). Os não pobres têm renda *per capita* maior ou igual a R\$ 560,00.

Os rendimentos foram agregados em cinco fontes principais: trabalho; Previdência Social; Benefício de Prestação Continuada (BPC); Programa Bolsa Família (PBF); e outras rendas. Os rendimentos do trabalho e da Previdência foram posteriormente desagregados por faixas de salários mínimos correntes. O BPC e o PBF foram identificados a partir da variação do método dos valores típicos usada por Souza, Osorio e Soares (2011). Nenhum ajuste foi feito para compatibilizar o número de famílias beneficiárias com os registros administrativos.

## 3 PERFIL DA POBREZA

### 3.1 Tamanho relativo dos estratos de renda

Entre 2003 e 2011, a renda *per capita* brasileira cresceu mais de 40,0%, 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. Com isto, a distribuição da população por estratos de renda mudou significativamente, como mostra a tabela 2.

A extrema pobreza teve queda de 8,0% para pouco mais de 3,0% da população, e a pobreza recuou de 16,0% para 6,0%. O único estrato que aumentou – em mais de 15 pontos percentuais (p.p.) – sua participação relativa foi o dos não pobres, embora o mais numeroso continue sendo o dos vulneráveis.

TABELA 2  
População por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)

Estratos	Pessoas			Famílias		
	2003 (%)	2011 (%)	Varição (p.p.)	2003 (%)	2011 (%)	Varição (p.p.)
Extremamente pobres	8,0	3,4	-4,7	5,5	2,6	-2,9
Pobres	15,9	6,3	-9,6	12,0	4,4	-7,7
Vulneráveis	50,3	49,1	-1,2	50,5	44,8	-5,6
Não Pobres	25,9	41,3	15,4	32,0	48,2	16,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

Os números são tão positivos que indicam a possibilidade de erradicação da extrema pobreza e até da pobreza medidas pelas PNADs caso o desempenho do Brasil nos próximos anos seja parecido com o da última década. O significado de “erradicação”, no entanto, deve ser interpretado com cautela por uma série de motivos.

Em primeiro lugar, erradicar a pobreza não significa reduzi-la a zero, mas, sim, torná-la meramente residual, pois há sempre famílias que passam por choques adversos imprevistos. Mesmo que estas famílias tenham se tornado de fato muito pobres, qualquer sistema de garantia de renda precisa de tempo para cadastrar, processar e começar a realizar os pagamentos. No limite, apenas programas universais que pagassem benefícios iguais ou superiores à linha de pobreza poderiam efetivamente zerar os indicadores de pobreza. Ainda assim, restariam os problemas de mensuração dos rendimentos em pesquisas domiciliares, já que não é incomum que famílias esqueçam ou prefiram não declarar alguns de seus rendimentos.

Infelizmente, não há informações disponíveis para quantificar com precisão o que seria essa pobreza residual “aceitável”. Osorio, Soares e Souza (2011) estimam algo em torno de 700 mil pessoas. Na prática, será necessário aguardar a reformulação do sistema de pesquisas domiciliares do IBGE (IBGE, 2007) para obter estimativas mais confiáveis. Até lá, pode-se especular que índices inferiores a 0,5% já poderiam ser considerados residuais.

Em segundo lugar, os dados estão sempre condicionados pelas características das pesquisas. No Brasil, as *tendências* ao longo do tempo nas PNADs, nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POFs) e nos censos demográficos são consistentes entre si, mas os *níveis* de renda, desigualdade e pobreza variam bastante entre as bases de dados em função de diferenças conceituais, amostrais e de tratamento das informações (Souza, 2013). Assim, se a pobreza medida pelas PNADs for reduzida para níveis residuais, é de se esperar que a queda também seja registrada nas POFs e nos censos, ainda que não necessariamente para o mesmo nível. O importante, nestas situações, é escolher *ex ante* uma base de dados como objeto de monitoramento – e as PNADs são as melhores candidatas para isso – e tentar entender *ex post* possíveis discrepâncias entre os níveis observados.

Finalmente, deve-se distinguir entre dados transversais e longitudinais. As PNADs, assim como a maior parte das pesquisas domiciliares brasileiras, são transversais: trata-se de um retrato das famílias brasileiras em único momento do tempo. Dados longitudinais, por outro lado, referem-se ao acompanhamento das mesmas famílias ao longo do tempo.

Se os rendimentos dos indivíduos fossem sempre iguais, os índices de extrema pobreza e pobreza seriam idênticos para os dois tipos de dados. Contudo, não é isso o que ocorre: há evidências de que a renda familiar apresenta grande volatilidade ao longo do tempo (Soares, 2009). Dado o tamanho do setor informal no Brasil, isto não chega a ser uma surpresa. Nesse cenário, o número de extremamente pobres medido transversalmente – ou seja, em um momento específico do tempo – pode ser baixo, enquanto, ao longo do tempo, o número acumulado de indivíduos que caíram em algum momento na pobreza extrema pode ser muito mais alto, por causa da circulação constante de famílias para dentro e para fora da extrema pobreza. De novo,

somente nos próximos anos, com a reformulação das pesquisas domiciliares do IBGE, haverá dados apropriados para este tipo de mensuração.

### 3.2 Distribuição espacial dos estratos de renda

A tabela 3 mostra a distribuição espacial dos estratos de renda em 2003 e 2011. Apesar das evidências de convergência regional neste período e da queda da incidência da pobreza em todas as regiões, a concentração dos mais pobres nas regiões Norte e Nordeste aumentou ao longo do tempo.

Em 2003, 56,9% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres moravam em municípios pequenos dessas regiões; em 2011, já eram 64,9% e 50,7%, respectivamente. Como esses municípios só representam cerca de 20,0% da população nacional, é fácil concluir que a explicação para tamanha concentração está em taxas de incidência da extrema pobreza e da pobreza muito mais elevadas que a média nacional.

Ou seja, tanto a pobreza quanto a extrema pobreza são cada vez mais problemas típicos dos municípios do interior das regiões Norte e Nordeste, que se configuram, portanto, áreas prioritárias para intervenções públicas. Nestes pequenos municípios é possível, simultaneamente, identificar, com maior facilidade, quem são os pobres e extremamente pobres, em função da maior incidência, e implementar políticas capazes de afetar a maior parte dos brasileiros nesta situação.

TABELA 3  
Distribuição espacial da população dos estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)  
(Em %)

Ano	Estratos de renda	Sul, Sudeste e Centro-Oeste		Norte e Nordeste		Total
		Municípios pequenos	Municípios grandes	Municípios pequenos	Municípios grandes	
2003	Extremamente pobres	14,6	12,3	56,9	16,2	100,0
	Pobres	21,7	20,9	38,1	19,3	100,0
	Vulneráveis	30,5	38,2	17,4	13,9	100,0
	Não pobres	25,7	58,9	4,9	10,5	100,0
	<b>Total</b>	<b>26,6</b>	<b>38,8</b>	<b>20,6</b>	<b>14,0</b>	<b>100,0</b>
2011	Extremamente pobres	10,7	9,5	64,9	15,0	100,0
	Pobres	15,2	14,1	50,7	20,0	100,0
	Vulneráveis	25,2	33,4	22,8	18,6	100,0
	Não pobres	26,7	54,8	6,3	12,3	100,0
	<b>Total</b>	<b>24,7</b>	<b>40,2</b>	<b>19,1</b>	<b>16,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

### 3.3 Composição dos rendimentos dos estratos de renda

A composição da renda dos extremamente pobres e dos pobres alterou-se significativamente na última década. Em 2003, ela seguia essencialmente o padrão brasileiro, com grande

participação da renda do trabalho, ainda que com peso maior das remunerações menores ou iguais ao salário mínimo. Em 2011, a participação dos rendimentos do trabalho para os extremamente pobres despencou, e as transferências sociais, principalmente vinculadas ao PBF, tornaram-se a fonte mais importante.

TABELA 4  
Composição relativa da renda dos estratos – Brasil (2003 e 2011)  
(Em %)

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
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Renda <i>per capita</i> <sup>1</sup>	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.

Nota: <sup>1</sup> Em R\$ de 2011.

Há dois fenômenos por trás dessa dinâmica. Por um lado, os constantes reajustes reais fizeram que o salário mínimo se tornasse, na prática, um seguro contra a pobreza extrema: salvo em raras famílias muito numerosas, basta um único morador receber rendimentos vinculados ao salário mínimo para garantir que a família não será extremamente pobre, conforme já fora observado por Osorio *et al.* (2011). Em conjunto com a grande expansão do mercado de trabalho na década, isso contribuiu para tirar da pobreza e da extrema pobreza um grande número de famílias (tabela 2), deixando para trás aquelas famílias cujas conexões com o mundo do trabalho são muito precárias. Por outro lado, tanto o público quanto o valor médio repassado pelo PBF cresceram no período (Osorio e Souza, 2012), de modo que o programa passou a representar a principal fonte de sustento dos extremamente pobres.

Como se sabe que o Bolsa Família não tem efeitos perversos relevantes sobre a oferta de mão de obra (Oliveira e Soares, 2012), a interpretação mais correta é que o Bolsa Família alivia a miséria causada pela incapacidade de encontrar trabalho, havendo inclusive espaço para mais aumentos nos valores transferidos, como, de fato, ocorreu de 2011 para cá.

A tabela 5 esclarece esses pontos, mostrando o percentual da população de cada estrato que vive em domicílios que recebem cada fonte de rendimentos. Em 2003, o trabalho era

fundamental para todos: o que mais diferenciava os estratos era a qualidade do emprego, o que se refletia também na participação dos benefícios previdenciários.

Em 2011, o quadro muda: o percentual de extremamente pobres em famílias com algum rendimento do trabalho cai pela metade. Este grupo passa a diferenciar-se justamente pela falta de conexão com o mercado de trabalho. Já o estrato pobre permanece próximo aos outros dois, mas ganha um perfil mais informal, com queda dos salários e benefícios atrelados ao salário mínimo.

O PBF, por sua vez, cresce sua cobertura de menos de 50,0% para 80,0% dos indivíduos extremamente pobres, o que reforça seu excelente grau de focalização. O valor ainda relativamente baixo dos benefícios *per capita*, contudo, não era suficiente para tirar esses indivíduos e famílias da extrema pobreza. Com o redesenho do programa desde 2011, é de se esperar que o quadro mude novamente nos próximos anos, com nova redução da extrema pobreza. Se isso for aliado ao combate ao “erro de exclusão” tanto entre pobres extremos quanto entre pobres, maior ainda será o impacto potencial.

TABELA 5  
População de cada estrato que vive em famílias que recebem cada fonte de rendimentos – Brasil (2003 e 2011)  
(Em %)

Fontes de renda	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Trabalho	81,8	41,0	89,8	86,2	90,1	87,9	91,5	92,0	<b>89,8</b>	<b>87,9</b>
< 1 SM	69,6	40,0	44,3	59,7	27,4	29,8	6,7	10,2	<b>28,1</b>	<b>23,9</b>
= 1 SM	8,4	0,6	24,3	17,8	19,2	23,1	5,5	9,0	<b>15,6</b>	<b>16,2</b>
> 1 SM	6,9	0,5	40,0	12,3	75,3	62,6	90,0	89,3	<b>68,0</b>	<b>68,4</b>
Previdência	5,5	0,9	19,6	11,0	32,8	27,9	38,1	36,4	<b>29,9</b>	<b>29,4</b>
<= 1 SM	5,0	0,9	17,8	9,3	24,3	22,2	11,2	15,6	<b>18,3</b>	<b>18,0</b>
> 1 SM	0,5	0,1	1,9	1,8	10,2	6,4	31,0	24,8	<b>13,5</b>	<b>13,5</b>
BPC	0,5	0,1	1,0	1,9	0,8	3,9	0,2	1,6	<b>0,7</b>	<b>2,7</b>
PBF	47,3	80,1	32,2	68,1	11,4	32,7	4,4	3,6	<b>15,8</b>	<b>24,5</b>
Outras	11,7	5,9	10,3	9,0	11,0	9,5	16,9	12,0	<b>12,5</b>	<b>10,4</b>
<b>Total</b>	<b>97,0</b>	<b>92,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>99,8</b>	<b>99,8</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

Obs.: os percentuais totais do Trabalho e da Previdência são inferiores às somas de suas subfontes porque uma mesma família pode ter rendimentos de mais de uma subfonte.

### 3.4 Inserção da população em idade ativa dos estratos no mercado de trabalho

A tabela 6 traz a distribuição da população entre 16 e 64 anos – a população em idade ativa (PIA) – dos estratos de acordo com sua inserção no mercado de trabalho, reforçando a hipótese de que quem ficou para trás foram os com acesso mais precário ao mundo do trabalho. O contraste entre extremamente pobres/pobres e vulneráveis/não pobres aumentou.

Para os extremamente pobres, a inatividade, o trabalho em ocupações não remuneradas e a desocupação passaram de 60,3% para 81,9% da PIA, graças, principalmente, à queda no

trabalho informal, que engloba tanto assalariados informais quanto trabalhadores por conta própria. A inatividade é especialmente preocupante, porque não se deu em função de maior frequência à escola ou de maior contingente de aposentados ou pensionistas (tabela 6), sugerindo grande incidência de desemprego por falta de oportunidades.

As mudanças entre os pobres foram menos pronunciadas, mas, em geral, na mesma direção, com uma exceção: o aumento da inatividade e, em menor grau, do trabalho não remunerado, deu-se à custa da diminuição do trabalho formal, que compreende assalariados formais e empregadores. De novo, isto sugere que, com os aumentos do salário mínimo, ter um emprego formal se tornou uma garantia contra a pobreza.

TABELA 6  
Inserção no mercado de trabalho da população em idade ativa por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)  
(Em %)

Fontes de renda	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Inativos	29,2	42,7	31,0	37,0	25,5	30,4	22,2	19,4	25,5	25,9
Estudante ou previdência	5,6	6,1	7,8	7,6	9,5	9,6	12,1	10,0	9,8	9,6
Outros	23,6	36,6	23,1	29,4	16,1	20,8	10,2	9,4	15,6	16,3
Desocupados	12,9	14,6	10,8	8,6	7,6	6,4	4,0	2,7	7,2	5,0
Não remunerados	18,2	24,7	10,2	11,1	5,2	4,2	2,6	1,6	5,8	3,9
Informais	37,3	17,7	35,8	36,5	32,4	29,7	24,7	25,2	30,8	27,6
Rurais	18,5	9,6	12,2	14,8	5,8	5,6	1,6	2,0	6,1	4,5
Urbanos	18,8	8,1	23,6	21,7	26,6	24,1	23,1	23,2	24,7	23,1
Formais	2,5	0,4	12,2	6,7	29,4	29,3	46,5	51,1	30,7	37,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

A piora dos indicadores de inserção no mercado de trabalho para os mais pobres ocorreu concomitantemente à melhora do seu perfil educacional, como se vê na tabela 7. O estrato que mais avançou foi o dos extremamente pobres; o único que permaneceu com o mesmo perfil foi o dos não pobres. Neste último caso, a inércia provavelmente se explica pelo resultado de efeitos contrários: quaisquer melhoras no nível educacional deste grupo devem ter sido canceladas pela ascensão de indivíduos com menos educação ao estrato dos não pobres.

Assim, se a estratificação por renda continua coincidindo em larga medida com a estratificação por educação, também é verdade que a PIA alcançou níveis maiores de educação e tornou-se mais homogênea. Em 2003, 86,2% da PIA extremamente pobre não havia completado sequer o ensino fundamental; em menos de uma década, esse número caiu quase 15 p.p., número bastante elevado, considerando a inércia típica dos indicadores educacionais.

TABELA 7  
**Escolaridade da população em idade ativa por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)**  
 (Em %)

Nível de escolaridade mínimo	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Sem escolaridade	53,7	45,0	40,5	37,9	24,4	23,8	7,1	8,9	<b>23,0</b>	<b>18,0</b>
Completo a 4ª série	32,6	25,9	36,3	28,3	32,1	23,9	15,8	13,5	<b>27,7</b>	<b>19,3</b>
Ensino fundamental	10,0	18,1	15,4	19,6	21,1	22,2	16,1	15,7	<b>18,2</b>	<b>18,9</b>
Ensino médio	3,8	10,5	7,7	13,8	21,2	27,9	41,8	42,5	<b>24,7</b>	<b>33,6</b>
Ensino superior	0,1	0,4	0,1	0,5	1,2	2,2	19,2	19,4	<b>6,5</b>	<b>10,1</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

Em suma, os indicadores de mercado de trabalho apresentaram tendências opostas: enquanto as diferenças educacionais se tornaram um pouco menos pronunciadas entre os estratos, a inserção ocupacional propriamente dita apresentou contrastes ainda maiores, o que se refletiu na composição dos rendimentos, como visto anteriormente. A conclusão vale especialmente para a comparação entre pobres e extremamente pobres: seu perfil educacional convergiu fortemente, mas a participação no mercado de trabalho, antes razoavelmente semelhante, apresentou divergência.

As consequências disso para o combate à extrema pobreza não devem ser menosprezadas. Entre 2003 e 2011, a expansão do mercado de trabalho e os aumentos do salário mínimo contribuíram para retirar muitas famílias da extrema pobreza. No entanto, a efetividade desta estratégia provavelmente entrou em um momento de retornos marginais decrescentes: as famílias extremamente pobres em 2011 têm vínculos com o mercado de trabalho tão frágeis – ou mesmo não existentes – que dificilmente conseguirão se beneficiar de oportunidades criadas pelo crescimento econômico. Mesmo que haja grande investimento em políticas de qualificação e inclusão produtiva, pelo menos no curto prazo, as transferências assistenciais – ou seja, do Bolsa Família – são a única saída viável para assegurar um padrão de vida mínimo às famílias mais pobres do Brasil. Isto se aplica também, em menor grau, às famílias pobres.

### 3.5 Características sociais e demográficas dos estratos de renda

As características sociais e demográficas dos estratos de renda também mudaram significativamente entre 2003 e 2011: em consonância com o perfil educacional e em contraste com a inserção no mercado de trabalho, na maioria dos casos, houve convergência, e não afastamento, entre os estratos.

O tamanho médio das famílias – apresentado na tabela 8 – tornou-se muito mais homogêneo entre os estratos. Embora as famílias mais pobres continuem sendo mais numerosas, as diferenças estão longe de causar qualquer choque. Mais ainda, a única mudança relevante se deu pela queda em 20,0% do tamanho das famílias extremamente pobres, que se tornaram basicamente indistinguíveis das famílias pobres e apenas pouco maiores que as famílias vulneráveis.

Boa parte desta convergência se dá porque a queda da fecundidade no Brasil é generalizada. As famílias com muitos filhos estão concentradas entre os extremamente pobres, mas seu número é cada vez menor. Famílias sem crianças se tornaram mais comuns entre os extremamente pobres que famílias com quatro ou mais crianças. O mesmo fenômeno, com menor intensidade, ocorreu entre os pobres. Ou seja, as diferenças entre estratos são cada vez mais discretas e parece estar surgindo um novo público-alvo relevante para as políticas antipobreza, composto por famílias pequenas e sem crianças.

Por fim, vale notar, mais uma vez, o padrão mencionado na seção anterior: pobres e extremamente pobres tornaram-se idênticos também no que diz respeito à composição familiar, até mesmo em função da seletividade dos benefícios do Bolsa Família.

TABELA 8  
Indicadores de composição familiar por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)

Estratos de renda	Tamanho médio das famílias		Crianças por família		Famílias sem crianças (%)		Famílias com quatro crianças ou mais (%)	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Extremamente pobres	5,1	4,1	2,7	1,9	10,3	21,9	27,9	13,9
Pobres	4,6	4,5	2,0	2,1	12,0	14,2	12,5	15,6
Vulneráveis	3,5	3,4	1,0	1,0	41,6	39,6	2,1	2,5
Não pobres	2,8	2,7	0,5	0,4	65,9	70,2	0,2	0,1
<b>Total</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>44,1</b>	<b>52,8</b>	<b>4,2</b>	<b>2,2</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

As características das pessoas de referência dos domicílios podem ser vistas na tabela 9. No que diz respeito à idade, não houve mudanças relevantes. Pobres e extremamente pobres permanecem com distribuição quase idêntica e contrastam com vulneráveis e não pobres, principalmente, por causa da ausência de famílias lideradas por idosos, o que se explica tanto pelos efeitos do ciclo de vida no mercado de trabalho quanto pela abrangência da cobertura previdenciária. Diante disto, não causa surpresa que haja mais crianças nos estratos mais pobres, como observado na tabela 8.

A convergência entre estratos, no entanto, reaparece quando se considera a cor ou raça das pessoas de referência. A forte associação entre cor e pobreza foi enfraquecida, tornando os estratos mais homogêneos e fazendo desaparecer as diferenças entre pobres e extremamente pobres.

Finalmente, não parece haver nenhuma associação relevante entre o gênero da pessoa de referência e os estratos de renda. A única mudança no período foi a tendência generalizada de aumento do percentual de famílias lideradas por mulheres.

TABELA 9  
**Características das pessoas de referência por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)**  
 (Em %)

Estratos de renda	Idade				Pardo ou preto		Mulher	
	< 40 anos		≥ 65 anos		2003	2011	2003	2011
	2003	2011	2003	2011				
Extremamente pobres	54,1	51,2	2,0	1,8	73,2	75,2	23,2	41,2
Pobres	50,4	51,8	6,6	3,3	66,0	72,8	23,3	37,9
Vulneráveis	36,8	37,2	17,7	17,5	49,6	59,3	26,7	37,8
Não pobres	30,2	29,2	16,7	18,3	26,5	38,4	26,5	34,9
<b>Total</b>	<b>37,3</b>	<b>34,3</b>	<b>15,2</b>	<b>16,8</b>	<b>45,5</b>	<b>50,3</b>	<b>26,1</b>	<b>36,5</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

A convergência dos atributos individuais entre estratos parece ser, portanto, um fenômeno relativamente amplo e que contrasta com as tendências de participação no mercado de trabalho. O quase desaparecimento das diferenças entre pobres e extremamente pobres, em particular, merece atenção especial.

A maior semelhança entre os dois estratos pode ter uma série de causas muito distintas. Talvez seja decorrência da volatilidade de renda pura e simples, ou seja, famílias pobres e extremamente pobres nas PNADs estariam, ao longo do tempo, constantemente circulando entre os dois estratos. Ou talvez os estratos sejam de fato bem delimitados, e a explicação para a maior pobreza relativa de um deles esteja em outras variáveis, não coletadas em pesquisas como as PNADs.

O teste destas e de outras hipóteses ultrapassa o escopo deste texto. Cabe notar, contudo, que a diminuição da capacidade de algumas variáveis tradicionais – educação, cor, composição familiar – para distinguir entre pobres e pobres extremos tem consequências imediatas para a focalização das políticas públicas nos mais pobres. Na prática, o *trade-off* entre erros de inclusão e erros de exclusão torna-se mais relevante: diante da convergência sociodemográfica e do custo de coletar informações mais detalhadas, além da própria volatilidade de renda, a melhor estratégia para garantir a erradicação da extrema pobreza parece ser investir em programas com cobertura ampliada. Ou seja, é mais efetivo e possivelmente até mais barato tentar erradicar a pobreza extrema com programas que também beneficiem os pobres e mesmo parte dos vulneráveis que pela imposição de testes de meios e critérios de focalização excessivamente rigorosos.

Sem dúvida, parte do próprio sucesso do PBF advém da decisão de adotar a estratégia de cobertura ampliada. Afinal, desde sua criação, houve significativo crescimento econômico, o que, em tese, deveria provocar a redução das cotas municipais e, portanto, do número de beneficiários, o que não ocorreu.

### 3.6 Acesso a serviços públicos de infraestrutura

A qualidade de vida das famílias depende de outras dimensões além da renda. Uma das principais é o acesso a serviços públicos fundamentais, como saneamento básico. Infelizmente, como, muitas vezes, a cobertura destes serviços está longe de ser universal, a falta de acesso a eles, além de comprometer o bem-estar da população, pode atuar tanto como causa quanto como consequência da pobreza.

A tabela 10 traz tabulações para quatro desses serviços: eletrificação; acesso à água (isto é, ligação do domicílio com rede geral de distribuição); acesso a esgotamento sanitário (domicílios com banheiros ligados diretamente à rede coletora ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto ou pluvial); e acesso à coleta de lixo (direta ou indiretamente).

Com exceção da energia elétrica, que começou o período já em um patamar elevado e basicamente se universalizou ao longo da década, os demais resultados evidenciam que não só a oferta de serviços básicos como um todo é insuficiente como também o acesso continua fortemente estratificado pela renda das famílias.

Além disso, apenas o esgotamento sanitário avançou de modo satisfatório; mesmo assim, ainda não chega a mais de 20,0% das famílias brasileiras, sendo o tipo de serviço público com oferta mais precária. Com isso, os mais pobres são os que permanecem com menor acesso, mas este não é um problema exclusivo deste estrato: em 2011, os vulneráveis representavam quase 60% das famílias sem esgotamento sanitário, os não pobres somavam quase 26%, e os extremamente pobres e pobres eram só, respectivamente, 6,7% e 10,0%.

O acesso à água e à coleta de lixo era mais disseminado que o esgotamento sanitário em 2003; no entanto, seu progresso ao longo da década foi lento. Também nestes casos, o problema não é exclusivo dos mais pobres, embora eles tenham menor probabilidade de acesso.

TABELA 10  
Indicadores de acesso das famílias a serviços públicos de infraestrutura por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)  
(Em %)

Estratos de renda	Eletricidade		Água		Esgoto		Lixo	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Extremamente pobres	83,9	96,7	56,8	60,3	28,2	41,8	55,3	57,8
Pobres	93,2	98,3	69,4	68,9	43,7	48,6	69,9	68,1
Vulneráveis	97,6	99,5	82,1	82,0	66,6	71,2	85,9	86,8
Não pobres	99,7	99,9	92,3	91,4	88,1	87,9	96,1	96,1
<b>Total</b>	<b>97,0</b>	<b>99,6</b>	<b>82,4</b>	<b>85,4</b>	<b>68,6</b>	<b>77,5</b>	<b>85,6</b>	<b>89,7</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

Por fim, vale notar que, ao contrário de muitas estatísticas anteriores, há diferenças razoáveis entre pobres e pobres extremos no que diz respeito à infraestrutura. Ainda assim, contudo, é inegável que as diferenças são muito mais nítidas entre os pobres e os vulneráveis.

### 3.7 Acesso a bens de consumo duráveis

O acesso a bens de consumo duráveis é uma dimensão do bem-estar que depende mais da renda das famílias que de políticas públicas. Na tabela 11, são exibidos os percentuais relativos a dois conjuntos de bens que, na ausência de restrições orçamentárias, todas as famílias presumivelmente optariam por ter: o básico engloba fogão com duas bocas ou mais, geladeira, telefone (fixo ou celular), rádio e televisão em cores; o completo acrescenta máquina de lavar roupas e computador com internet ao básico.

No caso do conjunto básico, o avanço foi rápido, com convergência entre estratos. A carência dos mais pobres em 2003 diminuiu sensivelmente, enfraquecendo a até então forte correlação entre renda e acesso. Ainda há evidente espaço para melhora, na medida em que um quarto da população sequer conta com esse conjunto de eletrodomésticos mais importantes.

O acesso ao conjunto completo progrediu mais lentamente. Pobres, extremamente pobres e até os vulneráveis continuam virtualmente excluídos, e apenas pouco mais de 40% das famílias não pobres usufruem desses bens. Tamanha demanda reprimida ilustra bem as dificuldades de aplicar padrões de vida típicos de países desenvolvidos à realidade brasileira.

TABELA 11  
Indicadores de acesso das famílias a bens de consumo duráveis por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)  
(Em %)

Estratos de renda	Conjunto básico de bens		Conjunto completo de bens	
	2003	2011	2003	2011
Extremamente pobres	9,1	38,5	0,1	1,7
Pobres	21,0	51,7	0,2	2,2
Vulneráveis	49,9	69,0	2,0	12,2
Não pobres	84,3	83,7	25,6	42,4
<b>Total</b>	<b>55,1</b>	<b>74,6</b>	<b>9,2</b>	<b>26,1</b>

Fonte: PNAD/IBGE.

## 5 CONCLUSÕES

Os avanços sociais do Brasil na última década são inegáveis. Os índices de pobreza e extrema pobreza caíram rapidamente e o perfil destes estratos mudou bastante, quase sempre para melhor. Pode-se discutir se o progresso foi tão intenso quanto poderia ter sido, mas não restam dúvidas de que a situação dos mais pobres melhorou. Entre 2003 e 2011, a pobreza e a extrema pobreza somadas caíram de 23,9% para 9,6% da população.

Além de descrever detalhadamente todas essas mudanças, os resultados do perfil da pobreza podem ser resumidos em cinco pontos gerais, de caráter mais ou menos especulativo.

Primeiro, é factível almejar erradicação – isto é, na redução a níveis residuais – tanto da extrema pobreza quanto da pobreza se o bom desempenho dos últimos anos for mantido ou

aprimorado. Para isto, será preciso melhorar as condições de vida dos pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste, que concentram percentuais cada vez maiores dos pobres e pobres extremos no Brasil. Em 2011, cerca de dois terços dos extremamente pobres e metade dos pobres viviam nesses municípios, que representavam apenas 19,1% da população do país.

Segundo, a estratégia de inclusão via crescimento econômico e expansão do assalariamento parece ter entrado em uma fase de retornos marginais decrescentes. Os resultados sugerem que quem tinha vínculos mais ou menos sólidos – mesmo informais – com o mercado de trabalho conseguiu se beneficiar do bom momento registrado nos últimos anos. Ganhar um salário mínimo virou praticamente um seguro contra a pobreza extrema. Ficaram para trás as famílias com os vínculos mais precários ou inexistentes. Não à toa, a participação do trabalho na renda dos extremamente pobres caiu de 75,6% para 33,2%, e o percentual de inativos, desocupados e não remunerados na PIA deste estrato pulou de 60,3% para 81,9%.

Terceiro, dadas essas dificuldades de inserção no mercado de trabalho, pelo menos no curto prazo, as políticas de transferência de renda aparecem como a melhor opção para o combate à miséria em função de sua excelente focalização. O Programa Bolsa Família já cumpria este papel pelo menos em parte, tornando-se, em 2011, a principal fonte de rendimentos dos extremamente pobres. Naquele momento, sua efetividade só era limitada pelos baixos valores transferidos e pela existência de um pequeno número de famílias elegíveis fora do programa. O redesenho do programa, desde então, possivelmente sanou ou minimizou estes problemas, mas ainda não há dados disponíveis para avaliar com precisão.

Quarto, os estratos de renda tornaram-se mais homogêneos tanto na escolaridade quanto em outras dimensões socioeconômicas importantes. As diferenças na composição familiar, por exemplo, perderam quase toda sua relevância. O tamanho médio das famílias mais pobres diminuiu fortemente, a ponto de domicílios sem crianças passarem a ser mais comuns entre os extremamente pobres que domicílios com quatro crianças ou mais. A explicação da pobreza pelo suposto excesso de filhos dos mais pobres passou a ser ainda mais implausível. Os estratos também ficaram mais parecidos entre si no que diz respeito à cor da pessoa de referência e ao acesso a serviços públicos e infraestrutura e a bens de consumo duráveis, embora persistam desigualdades significativas nestes casos.

Em alguns desses casos – como na educação, cor e composição familiar –, e também em outros que não apresentaram mudanças relevantes – como a idade e o sexo da pessoa de referência –, os estratos mais baixos passaram a ser quase indistinguíveis, o que impõe dois desafios. Por um lado, é preciso entender melhor por que pobres e pobres extremos são tão semelhantes nestas características, mas contrastantes em outras, como inserção no mercado de trabalho e acesso à infraestrutura e bens. É possível que a volatilidade de renda ou a distribuição espacial dos estratos sejam elementos explicativos importantes, mas isto precisa ser mais bem investigado. Por outro lado, há o problema da focalização das políticas públicas nos mais pobres. Dado o custo de coletar informações mais detalhadas e a crescente incapacidade de discriminar entre pobres e pobres extremos com base nos indicadores tradicionais, o *trade-off*

entre erros de inclusão e erros de exclusão se torna mais agudo. Se a prioridade for o fim da miséria, parece mais razoável aceitar explicitamente supostos erros de inclusão e investir em programas com cobertura ampliada.

Quinto, o acesso à infraestrutura avançou em ritmo abaixo do esperado, pelo menos se comparado a outras dimensões, como o acesso a bens de consumo duráveis. A universalização do acesso à energia elétrica foi uma grande conquista; já a oferta de outros serviços básicos – rede geral de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo – continua aquém do desejado. A falta de acesso aflige os mais pobres com mais intensidade, mas não é uma carência exclusiva deles.

## REFERÊNCIAS

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 897). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0897.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0897.pdf)>.

FERREIRA, F. H. G.; LANJOUW, P.; NERI, M. A robust poverty profile for Brazil using multiple data sources. **Revista brasileira de economia**, v. 57, n. 1, p. 59-92, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. (Texto para Discussão, n. 24).

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e sociedade**, v. 15, n. 1, p. 79-112, 2006.

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. (Texto para Discussão, n. 1.738). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1738.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1738.pdf)>.

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.647). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1647.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1647.pdf)>.

OSORIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.619). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1501/1/td\\_1619.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1501/1/td_1619.pdf)>.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 14). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/marco/NotaTecnicaIPEA.pdf>>.

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.459).

SOUZA, P. H. G. F. **A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras**: harmonização e comparação entre Censos, PNADs e POFs. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.832). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1832.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1832.pdf)>.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. **Perfil da pobreza na Bahia e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.743). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1743.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1743.pdf)>.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G.; SOARES, S. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.654). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1654.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1654.pdf)>.



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

Camila Fracaro Camargo  
Claudia Regina Baddini Currello  
Elaine Cristina Licio  
Joana Mostafa

### 1 INTRODUÇÃO

Lançado em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) é o resultado da unificação das ações de transferência de renda para a população vulnerável em nível federal, conjugando esforços dos três níveis de governo por meio da criação de uma rede intergovernamental responsável pela sua implementação. Tal rede estrutura a coordenação articulada do Programa com diferentes políticas sociais, sobretudo saúde, educação e assistência social.

O PBF prioriza famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$140,00, para o recebimento da transferência monetária por meio da sua inclusão na base de dados do Cadastro Único. O valor do benefício é definido de acordo com a composição familiar e respectiva renda *per capita*. Atualmente, o programa conta com quatro tipos de benefícios.<sup>1</sup>

Este texto tem por objetivo traçar o perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família a partir da análise das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e está organizado em seis partes.

A seção a seguir visa contextualizar a fonte dos dados utilizados – o CadÚnico – por meio de uma síntese da sua origem e trajetória, bem como das características relevantes relativas ao seu funcionamento enquanto principal instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda.

Na seção três, apresenta-se a metodologia utilizada na extração e no manuseio dos dados que são analisados entre a terceira e a quinta seções. Na quarta seção, o foco de análise são as famílias; na quinta, os domicílios do Programa Bolsa Família; e na sexta, a análise recai sobre as

---

1. São eles: i) *Benefício Básico*: o valor repassado mensalmente é de R\$ 70,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 *per capita*, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrizes. ii) *Benefício Variável*: o valor é de R\$ 32,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 *per capita*, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis, ou seja, até R\$ 160,00. iii) *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)*: é concedido valor de R\$ 38,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJs. iv) *Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)*: pago às famílias, que mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF continuam em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00). O valor do benefício correspondente ao necessário para que a família supere os R\$ 70,00 mensais por pessoa.

peças beneficiárias do PBF em 2013. Na última seção, apresenta-se um breve histórico comparativo com a evolução dos principais indicadores abordados, de modo a identificar as tendências mais relevantes no período entre 2007 e 2013 e ressaltar a importância da compreensão e ação da política pública sobre as questões complexas que se relacionam com a pobreza no Brasil.

## 2 ORIGEM E TRAJETÓRIA DO CADASTRO ÚNICO

A partir da unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família (PBF) em 2003, o CadÚnico passou a ser o instrumento utilizado para a seleção e focalização de seus beneficiários. Todas as informações sobre as famílias beneficiárias, perfil socioeconômico, acesso a serviços e principais vulnerabilidades das famílias, são oriundas do CadÚnico. Desta forma, traçar o perfil das famílias beneficiárias requer a compreensão do que é o CadÚnico e como foi sua trajetória no sentido de qualificar progressivamente as informações sobre as famílias pobres e assegurar a boa focalização do PBF.

O CadÚnico foi criado em 2001 para ser uma ferramenta de identificação dos beneficiários de baixa renda<sup>2</sup> dos programas do governo federal. A gestão do sistema operacional do CadÚnico sempre esteve sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal (Agente Operador). Já a inclusão das informações no sistema (coleta das informações e processos de atualização) sempre ocorreu de forma descentralizada, sendo executada pelos municípios. A gestão e coordenação estratégica sempre estiveram atreladas ao ministério que estivesse, na ocasião, a cargo da política de assistência social –, desde 2004 sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).<sup>3</sup>

A atuação do MDS na coordenação das atribuições da Caixa Econômica Federal (sistema operacional, capacitação para uso do sistema e disponibilização das informações cadastrais), assim como no processo de cadastramento realizado pelos municípios e na gestão da informação cadastral foi gradativamente se aperfeiçoando no período 2004/2013. Ao longo deste processo, a parceria dos três níveis de governo e da Caixa possibilitou a consolidação do que hoje se constitui numa das maiores e mais fidedignas bases de dados relativas à população de baixa renda do mundo.

Sobretudo, a partir de 2005, observa-se um processo de rápida expansão e qualificação das informações do CadÚnico, que foi possível, principalmente, em função do interesse das famílias no Programa Bolsa Família e pela existência de uma rede de cadastramento nos municípios. Tal rede foi se estruturando com a expansão dos programas de transferência de renda para a população de baixa renda na última década, e se consolidou com os repasses de recursos financeiros, iniciados em 2005 pela gestão federal.

2. Pela regulamentação do CadÚnico (Decreto nº 6.135/2007), entende-se como de baixa renda as famílias com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou a família que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

3. Em 2001, quando foi criado o CadÚnico era de responsabilidade da Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas). Em 2003, com a criação do Ministério da Assistência Social (MAS), sua gestão foi transferida para este órgão. Em 2004, após a unificação dos programas de transferência de renda e criação do MDS, passou a ser responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), mesma secretaria responsável pelo PBF.

No que tange à melhoria na qualidade das informações, podem-se enumerar quatro fatores determinantes:

- 1) desenho de um novo instrumento de coleta de dados (formulário) com conceitos bem definidos e compatíveis com as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- 2) aperfeiçoamentos progressivos no sistema operacional de cadastramento, que passou a possibilitar a atualização cadastral e a crítica de dados inconsistentes;
- 3) implantação de um sistema de incentivo à atualização cadastral por parte do governo federal, ao apoiar financeiramente os municípios; e
- 4) maior monitoramento da qualidade das informações cadastrais pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), a partir da disponibilização sistemática das informações pela Caixa.

Assim, entre 2008 e 2010, esteve em desenvolvimento a versão 7 (V7) do sistema do CadÚnico, uma versão on-line que permite a entrada qualificada dos dados no nível municipal e maior consistência dos dados no nível nacional. Além do novo sistema, o novo formulário para cadastramento foi desenvolvido a partir de discussões com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e órgãos que utilizam as informações do CadÚnico.

Nesta versão do sistema e do formulário, houve melhorias na captação das informações, com uma aproximação aos conceitos e definições das informações coletadas pelas pesquisas do IBGE, possibilitando a comparação entre os dados do CadÚnico e estas pesquisas, justamente para o monitoramento mais efetivo da focalização e do perfil socioeconômico do público em questão. Além disto, com os novos formulários e sistema, houve aperfeiçoamentos na identificação das populações indígenas e quilombolas, um maior detalhamento nas informações coletadas sobre a população de rua, além de abrir-se a possibilidade de identificação de famílias de treze novos grupos tradicionais e específicos (como extrativistas, agricultores familiares, catadores de materiais recicláveis, entre outros).

A implantação da V7 do CadÚnico nos municípios foi iniciada em outubro de 2010, de forma gradativa. A migração de cada município estava condicionada à realização de capacitação dos entrevistadores do novo formulário e capacitação para a correta utilização do novo sistema, além da presença de infraestrutura mínima de conectividade nos municípios. Em julho de 2013, 99,7% dos municípios operavam a V7 do sistema de cadastramento.<sup>4</sup>

Em 2010, o Cadastro possuía mais de 18 milhões de famílias cadastradas e passou a ser utilizado por outros programas focalizados na população de baixa renda como a Tarifa Social de Energia Elétrica.

4. Os 19 municípios com problemas de conectividade, que ainda operam na versão 6 do sistema, passarão a ter acesso à internet com a instalação de antenas do Sistema de Proteção da Amazônia – Sipa ou Programa Gesac (programa do Ministério das Comunicações que tem por objetivo promover a inclusão digital em todo o território brasileiro por meio de conexão à internet via satélite). O MDS possui Acordos de Cooperação Técnica com esses dois órgãos e parte dos municípios que não possuíam conexão à internet passaram a tê-la entre 2011 e 2013, com a instalação das antenas por estes órgãos.

O cadastro possibilita a constituição de um mapa detalhado e atualizado da pobreza brasileira, com informações sobre as principais características socioeconômicas das famílias e de cada um de seus integrantes, bem como aspectos relacionados ao acesso a serviços públicos.

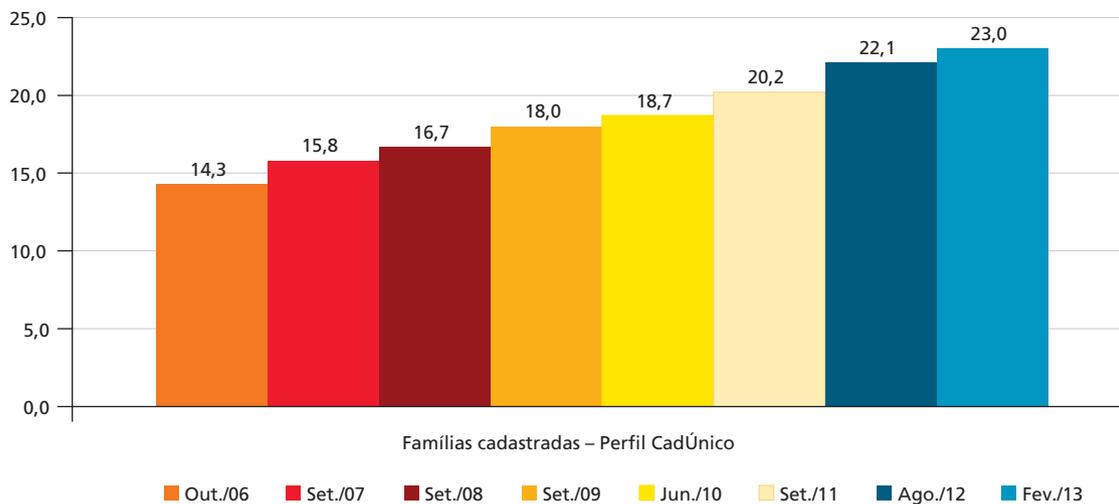
A utilização do CadÚnico como instrumento de formulação e planejamento de políticas para as famílias pobres e como ferramenta essencial para promover a oferta integrada de ações, bens e serviços a essa população ganhou destaque com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) em 2011.

Nessa perspectiva, o CadÚnico, que teve sua expansão e consolidação ancorada na trajetória de expansão do PBF, em 2011 ampliou sua utilização para mais de dezoito programas do governo federal (Minha Casa Minha Vida, Programa Bolsa Verde, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefone Popular, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros),<sup>5</sup> constituindo-se na porta de entrada para o acesso à boa parte das políticas sociais brasileiras, justamente aquelas voltadas para a parcela da população historicamente com menor visibilidade para a política pública.

Em fevereiro de 2013, havia 25,3 milhões de famílias no CadÚnico, sendo 23 milhões (91,0%) com perfil de renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo,<sup>6</sup> faixa de renda em que se insere seu público prioritário. No gráfico 1, é possível visualizar a evolução do número de cadastros desde o período em que se consolidou o processo de atualização cadastral.

GRÁFICO 1

**Evolução do número de famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo no CadÚnico**  
(Em milhões)



Fonte: SENARC/MDS.

5. Sobre estes programas, consultar as informações disponíveis no site do MDS: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/programas-usuarios/politicas-e-programas>>.

6. De acordo com o Decreto nº 6.135/2007, são cadastradas prioritariamente famílias com renda familiar *per capita* de meio salário mínimo (SM) ou até 3 SMs no total. Podem ser também cadastradas famílias acima deste perfil de renda, desde que estejam vinculadas a algum programa ou política social.

A progressiva qualidade das informações do CadÚnico pode ser observada a partir da análise de indicadores relativos a cadastros válidos<sup>7</sup> e atualizados<sup>8</sup> ao longo do tempo. Estes são dois conceitos importantes para avaliar o grau de completude e atualização da base do CadÚnico, e são acompanhados mensalmente pela SENARC/MDS.

Segundo Bartholo *et al.* (2010), em 2005, antes do estabelecimento de critérios para a verificação das informações registradas pelo MDS, verificou-se que apenas 30,0% dos cadastros existentes na base possuíam informações completas (cadastros válidos). Em 2013, a proporção de cadastros válidos era superior a 80,0% e mais de 70,0% dos cadastros estavam atualizados.

### 3 METODOLOGIA

A extração do CadÚnico utilizada neste capítulo é de 16 de fevereiro de 2013, e a folha de pagamento do PBF é de março de 2013. Foram aplicados dois filtros na extração para a análise, sendo assim consideradas apenas as famílias com estado cadastral regular, categorizadas como “Cadastrada” e as pessoas categorizadas como “Cadastrada” e “Aguardando NIS”.<sup>9</sup>

Como as informações analisadas são relativas às condições de vida das famílias beneficiárias, que são características razoavelmente estáveis ao longo do tempo, e considerando-se ainda que 80,0% destes cadastros têm no máximo dois anos de desatualização, entende-se que as informações coletadas pelo CadÚnico refletem, com boa fidedignidade, a atual situação socioeconômica das famílias beneficiárias do PBF. Em fevereiro de 2013, o tempo médio de desatualização de um cadastro dos beneficiários do programa era de 14 meses.

As informações aqui compiladas foram retiradas dos blocos do formulário principal do CadÚnico, na versão vigente (V7). Para os cadastros de famílias incluídas ou atualizadas na versão anterior (V6), a Caixa realizou a migração dos dados segundo a compatibilização das variáveis entre versões. Atualmente, 62,0% das famílias no CadÚnico já foram incluídas ou atualizadas na V7, sendo que este percentual é ainda maior entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, para os quais 75,0% das famílias foram incluídas ou atualizadas na V7.

A seleção de variáveis para este texto segue uma avaliação prévia da qualidade de preenchimento destas e, para análises históricas, da consistência da série, tendo em vista a mudança de conceitos, categorias e práticas de preenchimento entre as versões do formulário.

No caso da análise da série histórica, privilegiou como ponto de comparação os indicadores relativos ao ano de 2007. A partir deste ano, o PBF já havia alcançado a totalidade do seu público-alvo e o CadÚnico apresentava alta qualidade de informações, tendo passado

7. Considera-se válido o cadastro familiar cujo responsável tem idade igual ou superior a 16 anos e que possui todos os campos obrigatórios preenchidos para todas as pessoas da família.

8. Cadastro atualizado é aquele que, no prazo máximo de dois anos contados da data de sua inclusão ou de sua última atualização, teve as seguintes informações alteradas ou confirmadas: endereço, renda familiar, composição familiar (inclusão ou exclusão de integrantes), registro de documentos obrigatórios para o Responsável pela Unidade Familiar (RF), complementação do registro de documento de identificação civil para os demais membros da família, substituição do RF, código INEP e série escolar.

9. Em um dado momento do tempo, existem alguns cadastros que estão no processo de outorga do NIS pela CAIXA, no qual é feita uma avaliação se aquela pessoa já existe na base cadastral e se já existe algum NIS ou PIS cadastrado para ela.

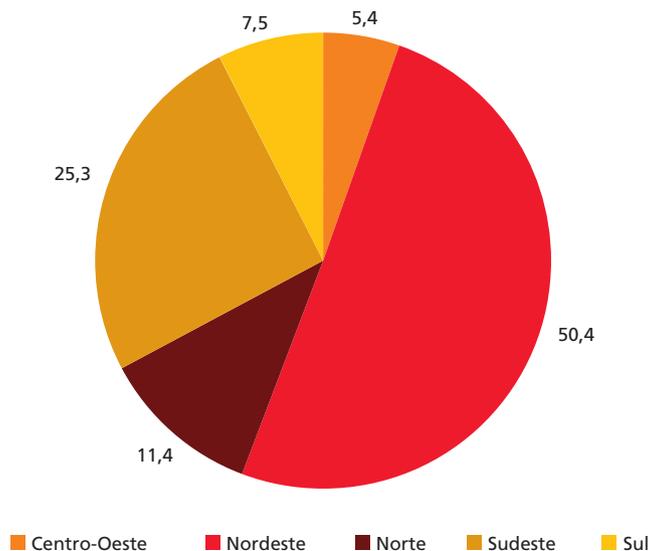
por um expressivo processo de inclusão e atualização cadastral nos anos de 2005 e 2006. Os anos entre 2007 e 2013 apresentam menor comparabilidade de dados pelos sucessivos e profundos aprimoramentos de conceitos, instrumentos e sistemas já citados.

Antes de se passar à leitura do perfil das famílias, na seção seguinte, é preciso recordar algumas características próprias à natureza do CadÚnico, a fim de que os dados sejam interpretados corretamente. Primeiro, esta é uma fonte de dados administrativa, de caráter longitudinal, alimentada diariamente pelos municípios brasileiros e com regra de atualização bianual. Ainda, por ser utilizado por programas de combate e superação da pobreza, as famílias tendem a buscar o cadastramento justamente nos períodos em que enfrentam maiores dificuldades socioeconômicas. Essas características fazem com que quaisquer comparações dos dados do CadÚnico com pesquisas transversais, tais como o Censo, não sejam triviais, principalmente de variáveis sujeitas a maiores instabilidades entre a população de baixa renda, como é o caso, por exemplo, da participação no mercado de trabalho.

#### 4 PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em março de 2013, havia no PBF 13.872.243 famílias, as quais receberam, naquele mês, um benefício médio de R\$ 149,71. Estas famílias eram compostas, em média, por 3,6 pessoas. Conforme o gráfico 2, a maior parte dessas famílias (50,2%) residia no Nordeste do país, seguida pela região Sudeste, com 25,4%. Assim, as duas regiões juntas são responsáveis por três quartos das famílias do PBF.

GRÁFICO 2  
Distribuição das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do (PBF) por grandes regiões (março de 2013)  
(Em %)

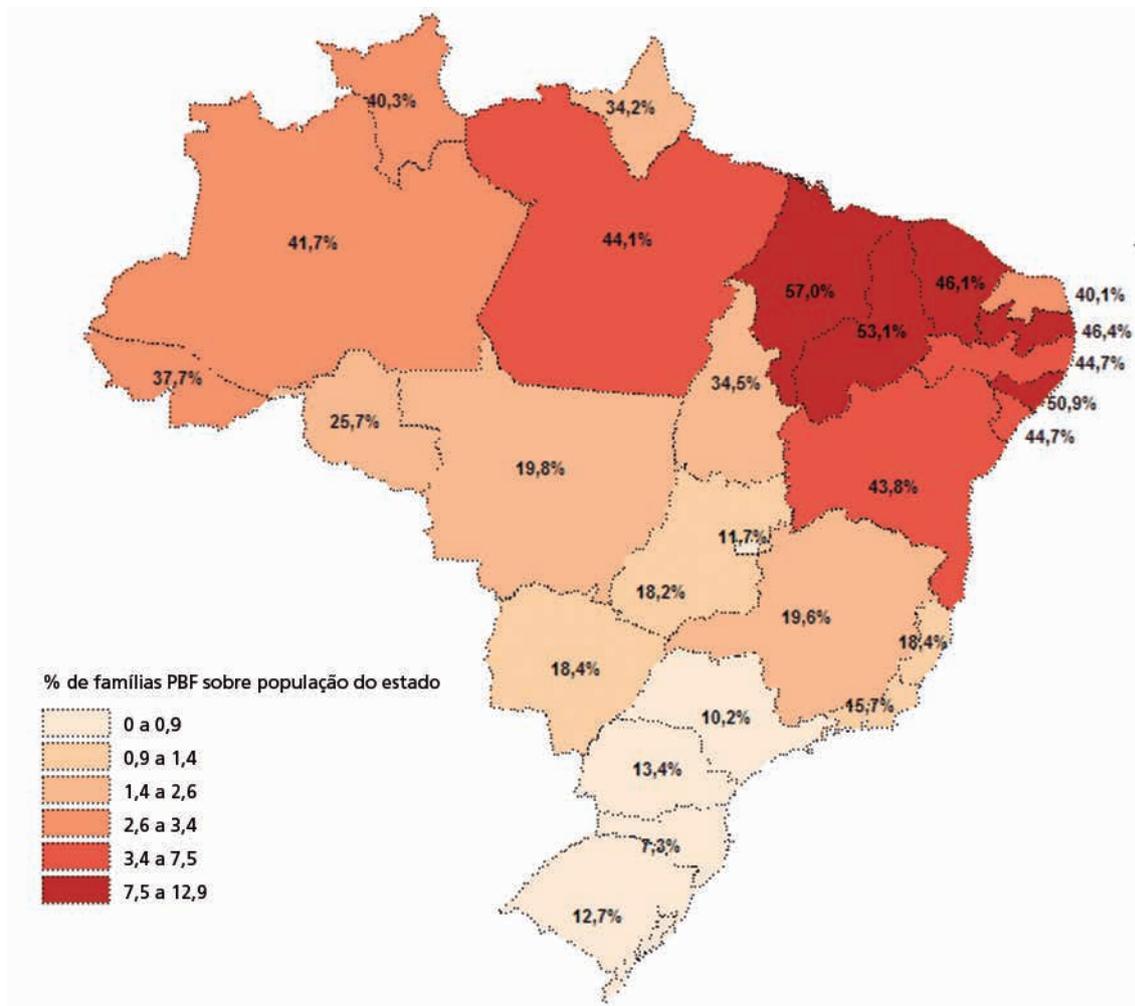


Fonte: Folha de pagamento do PBF (SENARC/MDS).

A desigualdade de renda no país está intimamente associada à desigualdade regional evidenciada no mapa 1. A população dos estados do Nordeste tem maior proporção de famílias no Programa Bolsa Família que os estados do Sul e Sudeste. No Maranhão, 57,0% dos domicílios recebem transferências do Programa enquanto apenas 7,3% dos domicílios de Santa Catarina participam do PBF.

MAPA 1

**Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família entre o total de domicílios apurados pelo Censo 2010, segundo Unidade da Federação (março de 2013)**  
(Em % do total de domicílios)



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do CadÚnico (SENARC/MDS) de fevereiro de 2013 e do Censo 2010 (IBGE).  
Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Aprofundando a análise do perfil de renda, a tabela 1 indica que, 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. Apenas 20,5% possuía renda entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 (pobreza) e 7,1% obtinha renda familiar *per capita* entre R\$ 140,00 e R\$ 339,00

(baixa renda).<sup>10</sup> Como era de se esperar, nas regiões mais ricas do país – Sudeste, Sul e Centro-Oeste –, a distribuição dos beneficiários é bastante distinta daquela observada no Nordeste e no Norte. Enquanto há menor participação de beneficiários extremamente pobres no Sul (54,0%), no Nordeste, 82,2% dos beneficiários é extremamente pobre.

TABELA 1  
**Famílias beneficiárias do PBF por faixa de renda, segundo as grandes regiões (março de 2013)**  
 (Em %)

Faixa de renda familiar <i>Per capita</i>	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Extrema pobreza	<b>72,4</b>	78,1	82,2	59,5	54,0	56,1
Pobreza	<b>20,5</b>	16,8	12,9	30,8	33,9	32,3
Baixa renda	<b>7,1</b>	5,0	5,0	9,7	12,1	11,6

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

Quanto aos arranjos familiares dos beneficiários do PBF, verifica-se, na tabela 2, que a maior parte se constitui como monoparental feminino (42,2%), seguido por casal com filhos (37,6%). Em alguma medida esta expressividade dos arranjos monoparentais femininos pode indicar estratégias de sobrevivência das famílias mais vulneráveis, mas expressa também o fenômeno de incremento na participação de mulheres com filhos e sem cônjuge entre as famílias brasileiras.

TABELA 2  
**Famílias beneficiárias por arranjo familiar, segundo as grandes regiões (março de 2013)**  
 (Em %)

Arranjo familiar	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Unipessoal	<b>4,8</b>	1,9	5,9	4,6	4,2	3,1
Monoparental feminino	<b>42,2</b>	44,9	39	46,8	41,4	46,7
Monoparental masculino	<b>1,6</b>	2,8	1,7	1,1	1,3	1,5
Só casal	<b>2,9</b>	1,5	4,1	1,8	2,0	1,7
Casal com filhos	<b>37,6</b>	37,9	39,1	34,3	40,5	34,7
Biparental e outros parentes	<b>2,7</b>	2,9	2,6	2,6	3,0	2,8
Monoparental feminino e outros parentes	<b>4,7</b>	4,1	4,1	5,8	4,7	5,5
Monoparental masculino e outros parentes	<b>0,1</b>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Outros	<b>3,3</b>	3,8	3,4	2,9	2,8	3,9

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

As regiões Sudeste, Centro-Oeste e Norte chamam a atenção por causa da maior proporção de famílias monoparentais femininas (46,8%, 46,7% e 44,9%, respectivamente). Tais percentuais indicam que as famílias com este tipo de arranjo familiar – em que a mãe é

10. Apesar da linha de pobreza do Programa Bolsa Família ser de R\$ 140,00, a chamada regra de permanência, estabelecida pela Portaria GM/MDS nº 617, de 11 de agosto de 2010, assegura a permanência da família por um prazo mínimo de dois anos desde que sua renda se mantenha abaixo de meio salário mínimo (R\$ 339,00 atualmente).

a única provedora de recursos, conciliando trabalho externo, atividades domésticas e cuidados com os filhos – correspondem à maior parte das famílias do PBF e, a princípio, devem ser objeto de atenção especial do poder público.

A tabela 3 adiciona outros elementos para a análise das composições familiares e seu grau de vulnerabilidade.<sup>11</sup>

TABELA 3  
Média de idade dos responsáveis familiares, por arranjo familiar, segundo as grandes regiões (março de 2013)  
(Em número de anos)

Composição familiar	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Unipessoal	48,6	48,0	47,2	51,1	51,2	51,6
Monoparental feminino	35,1	34,0	35,4	35,2	35,5	34,3
Monoparental masculino	42,4	41,5	42,5	42,5	43,9	42,3
Só casal	43,2	43,9	41,7	47,3	47,3	48,8
Casal com filhos	36,6	35,6	37,0	36,5	36,4	35,3
Biparental e outros parentes	46,0	46,8	46,7	44,8	44,9	44,6
Monoparental feminino e outros parentes	43,3	43,7	44,6	41,6	42,9	41,8
Monoparental masculino e outros parentes	46,5	47,4	46,2	46,2	48,4	45,9
Outros	48,8	49,3	48,4	47,6	51,1	52,2

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

Percebe-se, na tabela 3, que a menor idade média dos responsáveis familiares ocorre nos arranjos monoparentais femininos. Nestes, a idade média é de 35,1 anos. Aqui, é possível haver mulheres em situação de imensa vulnerabilidade na medida em que não podem contar com outros adultos para a manutenção e o cuidado da família. Ao mesmo tempo, as mulheres mais jovens enfrentam duas distorções do mercado de trabalho: as conhecidas barreiras para a sua entrada colocadas aos jovens em geral e os diferenciais de rendimento frente a um homem com o mesmo nível de instrução. Neste sentido, a oferta de serviços de creche e de políticas de emprego e qualificação para estas mulheres é de especial importância para que possam buscar a promoção da renda familiar.

Constata-se, ainda, que os maiores percentuais de famílias unipessoais<sup>12</sup> e casais sem filhos estão na região Nordeste. A idade média dos responsáveis de famílias unipessoais ou formadas apenas por um casal é mais elevada que a idade média dos responsáveis de famílias com outros arranjos. Enquanto, nas famílias de casais com filhos, o responsável, em média com 36,6 anos, aproxima-se da média geral (37,8 anos), para as famílias unipessoais, a idade média do responsável é de 48,6 anos, e para os casais sem filhos, de 43,2 anos. Este perfil de famílias possui uma necessidade de acesso diferenciado a serviços sociais básicos, sobretudo de saúde e assistência social, do que aquelas compostas por pessoas mais jovens.

11. Para uma análise detalhada dos arranjos familiares ver análise de Bartholo e Araújo (2008), disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_1154.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1154.pdf)>.

12. Embora o termo família unipessoal seja incorreto na designação de arranjos familiares, é aqui utilizado, pois está assim definido na legislação que rege o CadÚnico. Deve ser entendido como sinônimo de domicílio unipessoal.

A análise do perfil dos responsáveis familiares do PBF complementa o perfil das famílias, sendo importante para apurar o seu grau de vulnerabilidade, dado seu papel central não apenas na administração dos recursos da família, como também para a potencial superação da condição de pobreza. De saída, constata-se que 93,1% dos responsáveis familiares são do sexo feminino, tal como recomenda a regulamentação do programa.

Quanto ao grau de instrução do responsável familiar, ilustrado na tabela 4, verifica-se que o nível de escolaridade é baixo. Pouco mais da metade (52,1%) declara ter ensino fundamental incompleto e 12,1% declaram-se sem instrução. Sob o ponto de vista regional, tal como ocorre no perfil das pessoas beneficiárias do PBF, destaca-se uma importante diversidade regional nos percentuais de analfabetismo que caracteriza as pessoas sem instrução. O pior indicador é o da região Nordeste, que apresenta 16,0% de responsáveis familiares sem instrução. Isto é cerca de duas vezes o encontrado nas regiões Centro-Oeste (8,6%), Sul (7,1%) e Sudeste (6,9%). A baixa escolaridade afeta fortemente a inserção dos responsáveis familiares no mercado de trabalho, restringindo suas possibilidades de acesso a postos que exigem maior qualificação e oferecem maiores rendimentos.

TABELA 4  
**Perfil dos responsáveis familiares (faixa etária e grau de instrução), segundo as grandes regiões (março de 2013)**  
 (Em % do total de responsáveis familiares)

Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
De 16 a 17 anos	<b>0,1</b>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
De 18 a 24 anos	<b>9,1</b>	10,9	9,1	8,4	9,4	8,8
De 25 a 34 anos	<b>34,3</b>	38,2	33,1	34,7	32,7	37,7
De 35 a 44 anos	<b>30,4</b>	28,7	29,4	32,5	31,1	32,4
De 45 a 54 anos	<b>17,7</b>	14,6	19,4	16,5	18,5	13,7
De 55 a 64 anos	<b>7,1</b>	6,2	7,8	6,4	6,9	5,7
65 anos ou mais	<b>1,2</b>	1,3	1,2	1,3	1,2	1,6
Sem informação	<b>0,0</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grau de instrução	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sem instrução	<b>12,1</b>	11,5	16,0	6,9	7,1	8,6
Fundamental incompleto	<b>52,1</b>	50,9	50,8	52,8	60,4	52,0
Fundamental completo	<b>9,5</b>	9,3	8,2	11,3	12,1	10,4
Médio incompleto	<b>7,7</b>	8,4	6,9	8,8	7,5	9,2
Médio completo	<b>12,0</b>	11,9	12,0	13,0	8,0	13,8
Superior incompleto ou mais	<b>0,4</b>	0,4	0,3	0,5	0,5	0,8
Sem informação	<b>6,1</b>	7,6	5,8	6,7	4,5	5,1

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

## 5 PERFIL DOS DOMICÍLIOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No período analisado, predomina entre as famílias beneficiárias do PBF o domicílio localizado em área urbana (75,3%), sendo a maior parte das construções do tipo alvenaria com revestimento (62,4%), como pode ser visto na tabela 5.

Verifica-se, no entanto, a ocorrência de importantes diferenças regionais, com maior concentração de domicílios urbanos nas regiões Sudeste e Centro-Oeste – ambas com 86,6% de domicílios nessa situação – e menor concentração na região Nordeste – no qual este patamar cai para 68,1%. Neste sentido, destaca-se que a participação dos domicílios rurais na região Nordeste (31,9%) é superior ao percentual nacional (24,6%), o que evidencia uma especificidade do perfil das famílias em situação de pobreza nesta região.

Outra importante diferença regional é verificada no tipo de construção dos domicílios. Enquanto as regiões Sudeste (76,5%), Nordeste (66,3%) e Centro-Oeste (66,5%) registram uma alta proporção de domicílios construídos em alvenaria com revestimento, a região Norte apresenta apenas 24,9% de domicílios nesta condição. Nesta região, a madeira aparelhada aparece como o primeiro tipo de material mais usado nos domicílios, com 36,6%, refletindo outra especificidade regional.

Na tabela 5, a sequência dos tipos de materiais utilizados na construção de domicílios está organizada segundo seu grau de precariedade, do menor para o maior. Assim, quanto mais abaixo na tabela, maior a precariedade do tipo de material. Em termos regionais, as maiores proporções de moradias construídas com materiais inadequados – somando-se taipa revestida e não revestida, madeira aproveitada, palha e outros materiais – estão nas regiões Norte, com 24,5%, e Nordeste, com 20,1%. Estes valores estão bem acima do percentual nacional para o PBF, que é de 15,4%, indicando que, em tais regiões, a questão das moradias e dos programas habitacionais para famílias do PBF devem merecer atenção ainda mais especial.

TABELA 5  
**Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias (tipo de localidade e construção), segundo as grandes regiões (março de 2013)**  
 (Em % de domicílios)

Tipo de localidade	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbanas	<b>75,3</b>	74,0	68,1	86,6	79,6	86,6
Rurais	<b>24,6</b>	26,0	31,9	13,2	20,2	13,4
Sem informação	<b>0,1</b>	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
Tipo de construção dos domicílios	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Alvenaria/tijolo com revestimento	<b>62,4</b>	24,9	66,3	76,5	43,0	66,5
Alvenaria/tijolo sem revestimento	<b>11,5</b>	10,5	10,8	13,3	9,4	15,3
Madeira aparelhada	<b>7,8</b>	36,6	0,4	1,3	35,5	7,5
Taipa revestida	<b>2,6</b>	1,6	4,5	0,4	0,1	0,3
Taipa não revestida	<b>2,8</b>	2,8	4,7	0,1	0,1	0,3
Madeira aproveitada	<b>1,4</b>	5,7	0,3	0,4	5,8	1,5

(Continua)

(Continuação)

Tipo de construção dos domicílios	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Palha	<b>0,1</b>	0,5	0,1	0,0	0,0	0,2
Outro material	<b>8,6</b>	13,9	10,5	5,0	2,6	4,2
Sem informação	<b>2,8</b>	3,5	2,4	2,9	3,3	4,1

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

O acesso aos serviços de utilidade pública é outro importante indicativo da situação de vulnerabilidade das famílias em situação de pobreza. Embora boa parte das famílias do PBF apresente condições satisfatórias de acesso à água, iluminação ou coleta de lixo, há ainda déficits significativos de acesso, conforme ilustra a tabela 6.

Verifica-se que a maior parte desses domicílios possui água canalizada (72,4%). Do ponto de vista regional, no entanto, as disparidades são evidentes. Enquanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem patamares de acesso à água canalizada superiores a 80,0%, as regiões Norte e Nordeste possuem proporções inferiores ao percentual nacional, sendo que a região Norte conta com pouco mais da metade dos domicílios nesta condição (54,0%).

No que diz respeito à forma de abastecimento de água, a maior parte dos domicílios do PBF acessa a rede geral de distribuição (65,6%). A segunda forma mais utilizada de abastecimento de água consiste no poço ou nascente, com percentual nacional de 21,9%. Em situação diferenciada está a região Norte, na qual o uso de poços e nascentes (40,6%) apresenta-se quase tão comum quanto o abastecimento via rede geral de distribuição (45,4%).

O acesso ao escoamento sanitário é o item mais precário no perfil das famílias beneficiárias do PBF: apenas 35,7% delas acessam a rede coletora de esgoto ou pluvial e 14,9% o fazem por meio de fossa séptica. Assim, cerca de metade das famílias não possui acesso ao escoamento sanitário adequado. Com exceção do Sudeste, que apresenta melhores condições, nas demais regiões, a maior parte das famílias do PBF não tem acesso ao escoamento via rede coletora ou fossa séptica. Essa proporção é ainda pior na região Norte, onde apenas 28,7% das famílias possuem acesso adequado a este serviço.

O lixo é coletado direta ou indiretamente em 64,9% dos domicílios. As regiões Norte e Nordeste são as que possuem piores indicadores neste aspecto, apresentando pouco mais da metade dos domicílios com algum tipo de coleta de lixo, enquanto, nas demais regiões, o percentual é de cerca de 80,0%.

Ao se comparar com os percentuais nacionais, tomando como referência o Censo de 2010, constata-se que, de uma maneira geral, os domicílios dos beneficiários do PBF estão em piores condições. Isto ocorre em todos os quesitos analisados: no que se refere ao abastecimento de água por rede pública (82,8% contra 65,6% do PBF), à rede coletora de esgoto ou fossa séptica (66,8% contra 50,6% do PBF), à coleta de lixo (87,4% contra 64,9% do PBF) e à iluminação elétrica (98,7% contra 89,8% do PBF).

**TABELA 6**  
**Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias por tipo de utilidade pública, segundo as grandes regiões**  
**(março de 2013)**  
 (Em %)

	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Água canalizada						
Há água canalizada	<b>72,4</b>	54,0	66,4	86,2	87,0	82,6
Não há água canalizada	<b>24,7</b>	42,4	31,2	10,9	9,7	13,3
Sem informação	<b>2,8</b>	3,5	2,4	2,9	3,3	4,1
Forma de abastecimento de água						
Rede geral de distribuição	<b>65,6</b>	45,4	61,5	78,3	75,6	72,9
Poço ou nascente	<b>21,9</b>	40,6	22,1	15,2	19,1	16,7
Cisterna	<b>2,4</b>	0,7	3,7	0,8	0,1	4,4
Outra forma	<b>7,2</b>	9,8	10,2	2,8	1,9	1,8
Sem informação	<b>2,8</b>	3,5	2,4	2,9	3,3	4,1
Forma de escoamento						
Rede coletora de esgoto ou pluvial	<b>35,7</b>	8,9	25,6	69,2	38,9	24,7
Fossa séptica	<b>14,9</b>	19,8	16,8	6,2	20,0	20,5
Fossa rudimentar	<b>30,0</b>	44,7	33,3	13,4	29,9	46,5
Vala a céu aberto	<b>6,2</b>	10,8	7,3	3,9	2,8	1,3
Direto para um rio, lago ou mar	<b>0,6</b>	0,6	0,3	1,5	0,5	0,0
Outra forma	<b>1,2</b>	2,8	1,2	0,7	0,7	0,5
Sem informação	<b>11,3</b>	12,5	15,4	5,0	7,1	6,5
Destino do lixo						
É coletado diretamente	<b>63,8</b>	52,1	55,5	78,6	77,1	77,5
É coletado indiretamente	<b>3,1</b>	2,5	2,9	3,8	2,7	2,5
É queimado ou enterrado na propriedade	<b>21,6</b>	31,6	27	10,2	14,9	13,1
É jogado em terreno baldio ou logradouro (rua, avenida etc.)	<b>4,4</b>	2,9	7,3	1,2	0,4	0,6
É jogado em rio ou mar	<b>0,0</b>	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Tem outro destino	<b>4,3</b>	7,3	4,8	3,2	1,6	2,2
Sem informação	<b>2,8</b>	3,5	2,4	2,9	3,3	4,1
Forma de iluminação						
Elétrica com medidor próprio	<b>76,8</b>	63,1	82,2	72,0	76,1	79,1
Elétrica com medidor comunitário	<b>5,8</b>	3,9	2,0	11,8	10,4	10,2
Elétrica sem medidor	<b>7,2</b>	12,3	5,8	8,8	6,4	1,9
Óleo, querosene ou gás	<b>1,8</b>	5,3	2,0	0,4	0,5	0,6
Vela	<b>1,4</b>	3,4	1,4	0,4	0,9	1,6
Outra forma	<b>4,3</b>	8,4	4,1	3,8	2,4	2,4
Sem informação	<b>2,8</b>	3,5	2,4	2,9	3,3	4,1

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

O 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 caracteriza condições ideais de infraestrutura domiciliar, constituindo, portanto indicativo de menor grau de vulnerabilidade.

De fato, esse é um aspecto crítico para as famílias do PBF. Verifica-se, na tabela 7, que apenas 38,1% delas possuem acesso a todos esses serviços e, mesmo na área urbana, onde tais serviços são mais presentes, apenas 48,9% das famílias beneficiárias desfruta do pacote completo de serviços. Novamente, as regiões Norte (14,9%) e Nordeste (29,2%) são as que apresentam as menores proporções de famílias com acesso simultâneo a esses quatro itens.

Em situação mais precária ainda estão as famílias do PBF que residem na área rural, as quais possuem, de antemão, maiores dificuldades de acesso. A baixa densidade demográfica, a princípio, não justifica os investimentos necessários para estender as redes públicas e concessões de abastecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo e escoamento sanitário. Assim, apenas 5,2% dos domicílios da zona rural possuem acesso simultâneo a esses serviços. Na região Norte, a situação é extremamente grave: somente 1,5% das famílias do PBF residentes na zona rural acessam os quatro serviços simultaneamente.

TABELA 7  
Domicílios das famílias beneficiárias do PBF com acesso simultâneo ao abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo, escoamento sanitário adequado e energia elétrica, segundo as grandes regiões (março de 2013)  
(Em %)

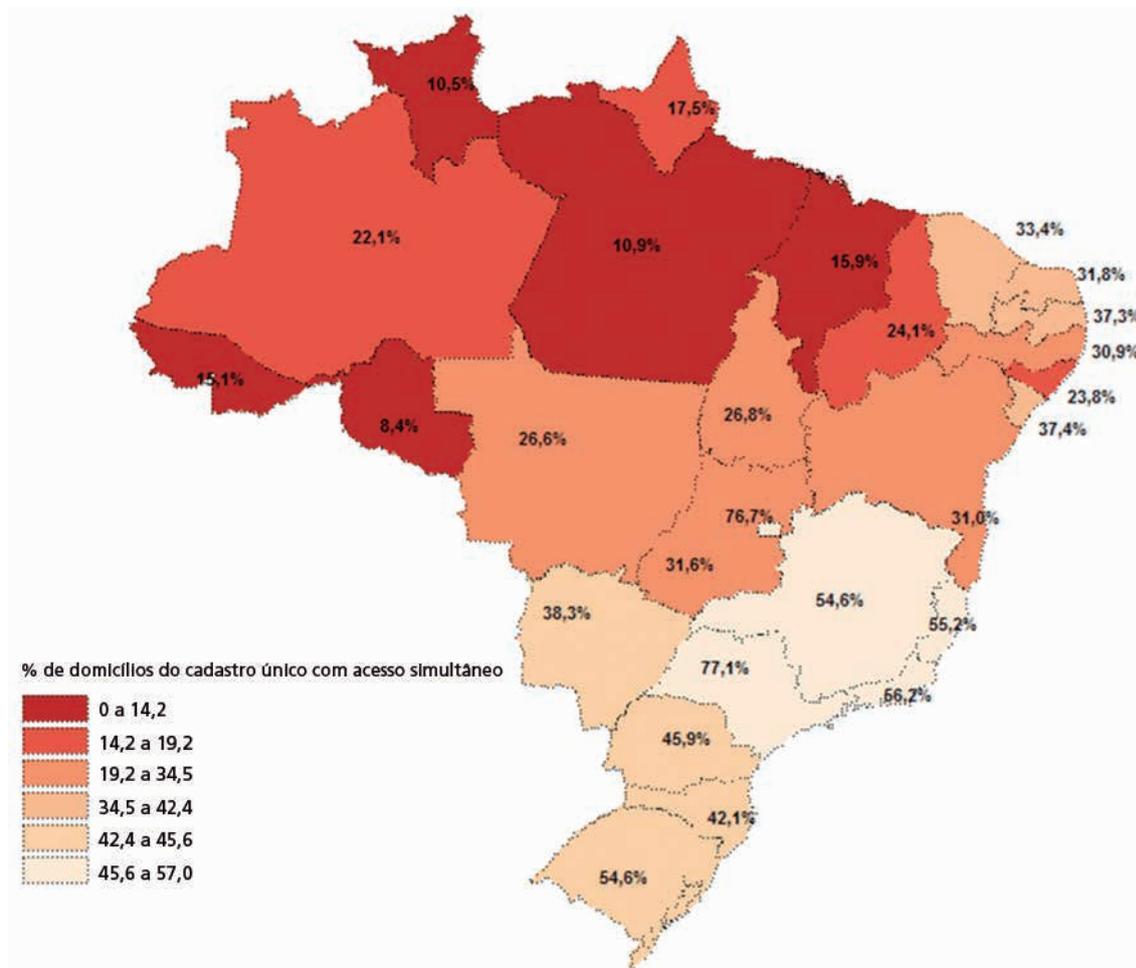
Serviços básicos simultâneos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	<b>38,1</b>	14,9	29,2	63,5	49,2	37,0
Urbanas	<b>48,9</b>	19,5	40,6	71,7	60,0	42,2
Rurais	<b>5,2</b>	1,5	4,8	10,2	6,9	3,7

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

A distribuição espacial desse indicador sintético da oferta simultânea de serviços públicos de infraestrutura domiciliar, ilustrada no mapa 2, acompanha a distribuição da população rural e da renda brasileira. O estado de São Paulo conta com acesso privilegiado, tendo 77,1% dos domicílios do PBF com acesso aos quatro serviços simultaneamente. Rondônia apresenta o pior nível de acesso simultâneo, ocorrendo em apenas 8,4% dos domicílios.

MAPA 2

**Domicílios do PBF com acesso simultâneo ao abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo, escoamento sanitário adequado e energia elétrica, segundo Unidade da Federação (março de 2013)**  
(Em % de domicílios)



Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

## 6 PERFIL DAS PESSOAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em março de 2013, havia 49.637.552 pessoas no Programa Bolsa Família. Isto equivale a 26,0% da população brasileira, considerando-se o apurado no Censo de 2010, que identificou 190.755.799 brasileiros.

No que tange a distribuição por sexo, entre os beneficiários do PBF, predomina o sexo feminino, com 55,5%. Esta proporção é muito semelhante em todas as regiões. Comparando-se com os dados do Censo 2010, segundo o qual 51,0% da população são mulheres, verifica-se um perfil mais feminino nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do que na população em geral.

A maior parte dos beneficiários do PBF é de cor parda (66,7%), seguido da cor branca (24,8%) e preta (7,0%). Desta forma, quase três quartos destes beneficiários são pretos ou pardos.

A análise regional do perfil das pessoas beneficiárias do PBF, ilustrada pela tabela 8, evidencia alguns contrastes no quesito cor/raça. As regiões Norte e Nordeste são as que possuem maior proporção de pretos ou pardos (88,4% e 83,5% respectivamente), enquanto a região Sul apresenta o menor percentual (25,0%). De outro lado, a região Sul registra 73,4% dos beneficiários de cor branca. Já a presença indígena é mais importante nas regiões Norte (2,5%) e Centro-Oeste (2,7%), cujos percentuais estão bem acima do percentual nacional (0,8%).

TABELA 8  
Perfil das pessoas beneficiárias do PBF (sexo e cor/raça), segundo as grandes regiões (fevereiro/2013)  
(Em %)

Sexo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Masculino	44,5	45,6	45,1	43,0	44,5	43,6
Feminino	55,5	54,4	54,9	57,0	55,5	56,4
Cor/raça	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Branca	24,8	8,5	15,4	36,5	73,4	24,3
Preta	7,0	3,6	6,7	9,9	5,8	5,6
Amarela	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2	0,6
Parda	66,7	84,8	76,8	52,5	19,2	66,5
Indígena	0,8	2,5	0,4	0,2	0,9	2,7
Sem informação	0,4	0,3	0,4	0,6	0,6	0,4

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

A tabela 9 mostra que os beneficiários do PBF possuem um perfil essencialmente jovem. Quase a metade (48,8%) tem até 17 anos. A maior proporção de beneficiários tem entre 7 e 15 anos, respondendo por mais de um quarto dos beneficiários (28,0%). Já a faixa etária até seis anos contempla 15,1% dos beneficiários. Apenas 0,8% possuem 65 anos ou mais.

O nível de escolaridade é muito baixo entre os beneficiários do PBF. Considerando-se as pessoas com 25 anos ou mais, verificamos que mais da metade (53,5%) possui o ensino fundamental incompleto. A segunda maior proporção de beneficiários (15,5%) declara-se como “sem instrução”. Portanto, mais de dois terços dos seus beneficiários (69,0%) não possuem sequer o ensino fundamental completo.

Esse é outro quesito que apresenta importante diversidade regional, sobretudo no que se refere ao analfabetismo, que caracteriza as pessoas sem instrução. O pior indicador é o da região Nordeste, que apresenta 20,3% de beneficiários sem instrução. Isto é cerca de duas vezes o encontrado nas regiões Centro-Oeste (11,2%), Sul (8,5%) e Sudeste (8,8%).

TABELA 9  
**Perfil das pessoas beneficiárias do PBF (faixa etária e grau de instrução), segundo as grandes regiões (março de 2013)**  
 (Em %)

Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Ate 6 anos	<b>15,1</b>	16,0	14,2	16,0	15,7	16,0
De 7 a 15 anos	<b>28,0</b>	30,7	26,1	29,4	29,6	30,3
De 16 a 17 anos	<b>5,7</b>	6,1	5,7	5,7	5,7	5,8
De 18 a 24 anos	<b>11,8</b>	12,6	12,6	10,6	10,3	10,5
De 25 a 34 anos	<b>14,4</b>	14,2	15,1	13,7	13,1	14,3
De 35 a 44 anos	<b>12,7</b>	11,0	12,8	13,1	13	13,1
De 45 a 54 anos	<b>7,9</b>	6,0	8,8	7,4	8,4	6,2
De 55 a 64 anos	<b>3,5</b>	2,8	3,9	3,2	3,5	2,8
65 anos ou mais	<b>0,8</b>	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Sem informação	<b>0,0</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grau de instrução <sup>1</sup>	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sem instrução	<b>15,5</b>	14,6	20,3	8,8	8,5	11,2
Fundamental incompleto	<b>53,5</b>	53,0	51,0	55,8	63,2	54,7
Fundamental completo	<b>8,2</b>	7,9	6,8	10,1	10,6	9,1
Médio incompleto	<b>6,1</b>	6,8	5,5	7,0	5,8	7,4
Médio completo	<b>10,2</b>	10,0	10,2	11,1	6,9	11,8
Superior incompleto ou mais	<b>0,4</b>	0,4	0,3	0,4	0,4	0,7
Sem informação	<b>6,2</b>	7,4	6,0	6,7	4,5	5,1

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de fevereiro de 2013.

Nota: <sup>1</sup> Apenas contabilizadas as pessoas maiores de 25 anos.

## 7 TENDÊNCIAS OBSERVADAS NO PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família alcançou sua meta de expansão em 2006, com 11,2 milhões de famílias. Esta meta foi revista três vezes desde então (2006, 2009, 2012), chegando a 13,7 milhões atualmente.

Vale destacar que, em função do caráter dinâmico da pobreza, ao longo deste período muitas famílias superaram a pobreza monetária enquanto outras ingressavam nesta situação, com isto, observa-se um fluxo periódico de entrada e saída de famílias do PBF<sup>13</sup> para assegurar que o programa chegue a seu público-alvo.

No que se refere à localidade dos domicílios, ilustrada pela tabela 10, é possível identificar um movimento importante no sentido de um perfil predominantemente urbano das famílias do PBF, passando de 69,2% em 2007 para 75,3% em 2013. Quanto ao tipo de cons-

13. Desde a sua criação, muitas famílias deixaram o programa, tendo em vista ocorrências de alterações em características que afetam sua permanência, como aquelas relativas aos critérios de elegibilidade por exemplo. Ao mesmo tempo, muitas outras famílias entraram no programa porque foram cadastradas posteriormente, registraram alterações cadastrais que lhes permitiram adequar-se aos critérios de elegibilidade do programa ou devido a ampliações nas suas metas de atendimento.

trução dos domicílios, verifica-se também um aumento nas construções em alvenaria (de 70,0% em 2007 para 76,1% em 2013). Na mesma linha, também pelo fato de nas cidades usualmente haver melhor oferta de serviços de infraestrutura domiciliar, identificou-se melhoria nos indicadores de acesso à água (de 64,8% em 2007 para 67,5% em 2013), à coleta de lixo (de 66,3% em 2007 para 68,8% em 2013) e ao escoamento sanitário (de 52,5% em 2007 para 57,1% em 2013).

**TABELA 10**  
**Perfil dos domicílios de famílias beneficiárias do PBF (mar. 2007 e fev. 2013)**  
(Em %)

Tipo de localidade	2007	2013
Urbanas	69,2	75,3
Rurais	30,8	24,6
Tipo de construção dos domicílios	2007	2013
Com alvenaria	70,0	76,1
Sem alvenaria	30,0	23,9
Atendimento serviços públicos adequados	2007	2013
Abastecimento de água (rede pública)	64,8	67,5
Coleta de lixo	66,3	68,8
Escoamento sanitário (rede pública ou fossa séptica)	52,5	57,1

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

A tabela 11 indica que houve um aumento importante no percentual de beneficiários da cor parda, passando de 60,7% em 2007 para 67,0% em 2013. Paralelamente, é também relevante o movimento de redução proporcional dos beneficiários de cor branca, que passou de 30,1% em 2007 para 24,9% em 2013. Outra tendência no perfil dos beneficiários é o aumento proporcional nas faixas etárias mais jovens, sobretudo de 0 a 6 anos, passando de 10,2% em 2007 para 15,1% em 2013. No sentido inverso, verifica-se um decréscimo importante no percentual de beneficiários entre 16 e 24 anos, que passou de 19,1% em 2007 para 5,7% em 2013.

**TABELA 11**  
**Perfil das pessoas beneficiárias do PBF (mar. 2007 e fev. 2013)**  
(Em %)

Sexo	2007	2013
Masculino	47,0	44,5
Feminino	53,0	55,5
Raça/cor	2007	2013
Branca	30,1	24,9
Preta	8,3	7,0
Parda	60,7	67,0
Amarela	0,4	0,4
Indígena	0,5	0,8

(Continua)

(Continuação)

Faixas etárias	2007	2013
0 a 6 anos	10,2	15,1
7 a 15 anos	30,3	28,0
16 a 24 anos	19,1	5,7
25 a 34 anos	14,3	11,8
35 a 44 anos	13,6	14,4
45 a 54 anos	7,6	12,7
55 a 64 anos	3,4	7,9
65 anos ou mais	1,4	3,5

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

De forma geral, as tabelas acima indicam que tem se acentuado as características de predominância urbana, feminina, de cor parda e de predominância de crianças e adolescentes no perfil dos beneficiários do Programa.

No que tange os responsáveis familiares, a tabela 12 indica uma redução importante do percentual de analfabetos, passando de 17,3% em 2007 para 12,1% em 2013. Destaca-se também o aumento de responsáveis com Ensino Médio, que passou de 13,2% em 2007 para 19,8% em 2013. Isto reflete uma nítida tendência no sentido da maior escolarização desse público, motivada, dentre outros fatores, pelo crescente nível de escolarização no Brasil e possivelmente reforçada com a criação, em 2008, do benefício específico destinado aos adolescentes do Bolsa Família de 16 e 17 anos que frequentam a escola.

Sob o aspecto da faixa etária, verificamos o aumento proporcional de responsáveis familiares mais jovens, sobretudo na faixa de 16 a 24 anos, passando de 6,7% em 2007 para 9,2% em 2013. No sentido inverso, verifica-se um decréscimo também proporcional no percentual de beneficiários entre 35 e 44 anos, que passou de 33,4% em 2007 para 30,4% em 2013.

TABELA 12  
**Perfil dos responsáveis familiares do PBF (mar. 2007 e fev. 2013)**  
 (Em %)

Sexo	2007	2013
Masculino	7,9	6,9
Feminino	92,1	93,1
Escolaridade	2007	2013
Analfabeto	17,3	12,1
Ensino fundamental	69,2	61,6
Ensino médio	13,2	19,8
Faixas etárias	2007	2013
16 a 24 anos	6,7	9,2
25 a 34 anos	32,6	34,3
35 a 44 anos	33,4	30,4
45 a 54 anos	17,7	17,7
55 a 64 anos	7,2	7,1
65 anos ou mais	2,3	1,2

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS).

A análise do perfil das famílias do PBF leva ao entendimento de que ainda existem importantes vulnerabilidades em relação à população em geral, mas aponta para uma melhoria igualmente importante nas condições de vida em termos de acesso a serviços de infraestrutura domiciliar e escolaridade.

A identificação da presença 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 CadÚnico como ferramenta de identificação das famílias de baixa renda, revela, por outro lado, 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. Neste sentido, destacam-se as ações no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, voltadas para a transferência de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva da parcela mais pobre da população.

## REFERÊNCIAS

- BARTHOLO, L.; ARAÚJO, L. R. C. **Em busca das famílias reconstituídas**: mapeamento dos arranjos familiares da população brasileira de baixa renda por meio do Cadastro Único de Programas Sociais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., Caxambu, 2008.
- BARTHOLO, L. *et al.* Contribuições e potencialidades do Cadastro Único para a implementação de políticas sociais no Brasil. **Brasil**. Fome zero. Uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família** – 2007. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família** – 2009. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família** – 2011. Brasília, 2013.
- CURRALERO, C. R. B. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil**: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2012.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos domicílios – resultados do universo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Social protection, poverty reduction and pro poor growth. **Policy guidance note: social protection**, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/45/63/43573310.pdf>>.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Targeting and coverage of the Bolsa Família Programme**: why knowing what you measure is important in choosing the numbers. Brasília: IPC, 2010 (IPC Working Paper Series, n. 71). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper71.pdf>>.



## **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**

Paulo de Martino Jannuzzi  
Alexandro Rodrigues Pinto

### **1 INTRODUÇÃO**

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 dez anos. De um patamar, nos anos 1980, de gastos em políticas sociais da ordem de 13% do produto interno bruto (PIB), mais recentemente, o país passou a investir um montante de quase 25% do PIB na área social, somados os recursos do governo federal, dos estados e dos municípios. Este investimento é consequência da implementação das ações e direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e da 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\$ 2.800,00 por habitante (Castro *et al.*, 2011). Neste 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, 2011).

Os efeitos desse volume de recursos na estruturação e fortalecimento de programas sociais têm se revelado por diversas pesquisas e estudos, que apontam a forte queda da pobreza, da mortalidade infantil e da desigualdade, bem como o aumento da renda, do nível educacional, do emprego e do consumo de alimentos e bens duráveis no país. Observadas em todas as regiões e segmentos populacionais, estas 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 dez anos deve-se aos efeitos do fortalecimento desse conjunto de políticas sociais – assim como da recuperação da dinâmica econômica e da política de valorização do salário mínimo –, não há como negar que a intensidade da queda da pobreza e os avanços sociais nas áreas mais pobres decorreu, em boa medida, pela expansão da cobertura dos programas e ações das políticas de desenvolvimento social

e combate à fome no país ao longo do período, em especial, do Programa Bolsa Família (PBF). Com uma estratégia de expansão focalizada nas regiões mais pobres; com critérios de priorização de famílias em situação de maior vulnerabilidade social; com desenho programático vinculando transferência de renda e cumprimento de condicionalidades pelas famílias na educação, saúde e assistência social; e com os decorrentes efeitos da ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos destas áreas programáticas nas regiões mais desassistidas, era de se esperar mudanças sociais expressivas entre os segmentos populacionais e territórios historicamente mais pobres do país.

Este capítulo traz evidências empíricas adicionais acerca dos efeitos do programa sobre aspectos educacionais, saúde, trabalho, consumo e autonomia da mulher a partir de pesquisa desenhada com o objetivo de captar impactos específicos e atribuíveis do Bolsa Família. Trata-se da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família – AIBF II (Brasil, 2012), realizada em 2009, seguindo o desenho da primeira rodada de coleta de dados em 2005 (Brasil, 2007). A segunda seção, a seguir, apresenta a referida pesquisa; a seção 3 discorre sobre os impactos verificados nas diferentes dimensões analisadas, a partir do modelo de intervenção do programa. Nas considerações finais, aponta-se brevemente a agenda de novos estudos avaliativos que possam contribuir para continuidade do aprimoramento do Bolsa Família e sua articulação com demais programas sociais no país.

## **2 A PESQUISA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA II: ASPECTOS METODOLÓGICOS**

A avaliação de impacto é um dos diversos formatos de pesquisas de avaliação de resultados de programas e projetos sociais, desenhada de forma a mensurar efeitos socioeconômicos específicos e atribuíveis a estas ações, isto é, os impactos da intervenção social realizada sobre seu público-alvo. Aplica-se em situações em que o programa social encontra-se em estágio avançado de implementação, quando os problemas típicos de coordenação, implantação e redesenho de ações e atividades já foram superados e, portanto, cabe realizar uma investigação mais específica dos efeitos concretos da intervenção idealizada para mitigar ou equacionar uma questão social específica, para fins de avaliação de mérito, continuidade ou redesenho. Não é, contudo, como querem algumas comunidades de avaliadores, o método mais legítimo, científico ou, ainda, o padrão-ouro de avaliação de programas. Os conflitos éticos e restrições operacionais na sua efetiva condução já apontariam para a limitação do uso de tal abordagem no mundo real da avaliação de programas públicos (Jannuzzi, 2011). Mas é a complexidade da realidade social e da operação dos programas que tem mostrado a necessidade de abordagens metodológicas mais ecléticas para responder às necessidades de informação de gestores na gestão e decisão quanto aos programas sociais.

Enquanto método de pesquisa, a avaliação de impacto busca investigar a estrutura e intensidade de causalidade entre variáveis dependentes e seus fatores determinantes, buscando simular as características que conferem a validade interna da pesquisa experimental das ciências naturais, isolando e eliminando as contribuições de possíveis fatores externos

intervenientes. Dadas as restrições éticas e operacionais do uso do desenho experimental clássico na avaliação de programas sociais, as avaliações de impacto se valem de delineamentos *quasi*-experimentais de pesquisa que, em um dos seus desenhos mais usuais, faz a comparação, ao longo de um período, da *performance* socioeconômica de uma amostra de indivíduos ou famílias beneficiárias do programa social em análise (grupo de tratamento) com a de outro conjunto de sujeitos (o grupo de controle) de não beneficiários, com características demográficas e socioeconômicas semelhantes, submetidos às mesmas condições contextuais ao longo do período de interesse de estudo. Tal desenho visa constatar se há evidências de que, ao longo do tempo, o primeiro grupo – o grupo exposto às condições do programa social – apresenta evolução mais favorável que o segundo, na forma apreendida por uma ou várias variáveis-respostas, entendidas como reveladoras dos efeitos diferenciais do programa sobre seu público-alvo.

No caso da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família, foi empregado esse delineamento metodológico *quasi*-experimental, de modo a captar impactos específicos do programa em várias dimensões socioeconômicas, a partir do levantamento da situação socioeconômica dos grupos populacionais beneficiários e não beneficiários em dois momentos (2005 e 2009). Nos dois momentos em que a pesquisa foi realizada, ela foi especificada conjuntamente pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) e pela Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com apoio financeiro e técnico do Banco Mundial.<sup>1</sup>

Diferentemente de outras pesquisas contratadas pela Sagi, em que seu Departamento de Avaliação define o plano amostral, especificando os municípios e a estratégia de aleatorização de domicílios para entrevista, no caso da pesquisa AIBF a seleção da amostra, na primeira rodada da pesquisa, ficou sob a responsabilidade do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). À época, a amostra foi desenhada para coletar informações de 15.426 famílias, considerando a condição de inscritas ou não no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) e beneficiárias ou não do Programa Bolsa Família. O desenho amostral previa a representatividade de resultados para três grandes áreas do país: regiões Nordeste e Norte; região Centro-Oeste; e regiões Sul e Sudeste. É importante registrar que, por imperativos éticos que orientam a implementação de políticas sociais no Brasil e, concretamente, pelo fato de o programa já estar em implementação desde 2003, os domicílios que compuseram os grupos *controle* e *tratamento* (ou intervenção) não foram designados aleatoriamente a partir de uma mesma base cadastral, mas por um conjunto de procedimentos complexos, descritos em documento anterior (Brasil, 2007).

De forma a garantir validade externa à pesquisa e preservá-la de possíveis questionamentos quanto a intervenções programáticas diferenciadas em municípios de sua amostra, a identificação dos endereços – e municípios – dos 15.426 domicílios entrevistados da primeira rodada da pesquisa não foi repassada ao MDS. Tal decisão de preservação do sigilo estatístico, ou melhor, da desidentificação da amostra disponível para o ministério, foi mantida na segunda

1. Vale registrar que, como no caso de todas as pesquisas conduzidas pela Sagi, os resultados, questionários e microdados da AIBF I e AIBF II estão disponíveis para *download* no site de Pesquisas e Estudos de Avaliação da Sagi, disponível em: <[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)>.

edição, conduzida pelo consórcio formado pelo International Food Policy Research Institute (IFPRI) com o Instituto Datamétrica, assim permanecendo até o presente momento.<sup>2</sup>

Com relação à pesquisa de 2009, que interessa destacar neste texto, a amostra abrangeu 269 municípios em todo o país, tendo coletado efetivamente informações de pouco mais de 11 mil domicílios. Entre estes, para 10.369 domicílios, foi possível identificar precisamente a existência ou não de beneficiários do PBF nas duas rodadas da pesquisa (tabela 1). No período, como era de se esperar, aumenta o número de famílias beneficiárias e das inscritas no CadÚnico, indicando o forte momento de expansão do programa a partir de 2006.

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	Total
Beneficiários do Bolsa Família	1.844	929	<b>2.773</b>
AIBF I (2005) Não beneficiários do Bolsa Família, inscritos no CadÚnico	1.121	1.352	<b>2.473</b>
Não beneficiários do Bolsa Família, não inscritos no CadÚnico	1.707	3.416	<b>5.123</b>
<b>Total</b>	<b>4.672</b>	<b>5.697</b>	<b>10.369</b>

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.

Como se vê, entre os levantamentos de 2005 e 2009, verificou-se um atrito de 26%, motivado, principalmente, pelo endereçamento incorreto ou inexistente (64% das perdas) ou mudança de endereço das famílias entre a primeira e a segunda coleta de dados (32%). As perdas amostrais foram diferencialmente pequenas entre diferentes grupos e regiões: um pouco menores no Nordeste, na zona rural e entre aquelas famílias inscritas no CadÚnico. Ainda assim, para garantir maior validade interna da pesquisa, considerando o nível de atrito e a composição não aleatorizada dos grupos de tratamento e controle, foram efetuados ajustes na ponderação dos registros de coleta pela técnica de calibragem de escores de propensão.

Tal como na coleta de 2005, a pesquisa investigou um conjunto amplo de dimensões das condições de vida das famílias, passando pelas condições da moradia, caracterização demográfica, educacional, participação no mercado de trabalho, rendimento, percepção sobre os programas sociais, condições e eventos de saúde e antropometria das crianças menores de 5 anos, conforme demonstrado no quadro 1. Há, pois, uma riqueza de informações levantadas para amostra significativa da população brasileira, cobrindo momento importante da estruturação das políticas sociais e de dinamismo econômico no país, cuja análise prescindiria de metodologias mais complexas.

2. Tal fato implica que a Sagi não dispõe da base identificada da pesquisa, mas apenas as instituições que realizaram as pesquisas de campo.

**QUADRO 1**  
**Síntese dos aspectos investigados na avaliação de impacto do Bolsa Família**

Blocos	Seções	AIBF I	AIBF II
Características gerais	Domicílio	X	X
	Moradores	X	X
	Antropometria	X	X
Educação	Dados gerais	X	X
	Frequência/ausência escolar	X	X
	Alimentação escolar	X	X
	Educação de jovens e adultos	X	
	Gastos	X	X
	Atraso, abandono e repetência escolar		X
Saúde	Morbidade e atendimento da rede de saúde	X	X
	Gravidez e pré-natal	X	X
	Agentes de saúde	X	X
	Gastos com saúde	X	X
	Saúde da criança	X	X
Trabalho e trabalho infantil	Condição de atividade	X	X
	Ocupação	X	X
Rendimentos	Dados gerais	X	X
Gastos individuais	Gastos com transporte público e particular	X	X
	Gastos com comunicações	X	X
	Gastos com alimentação fora de casa	X	X
Gastos coletivos	Despesas gerais	X	X
	Alimentos e bebidas	X	X
Inventário de bens duráveis	Itens presentes no domicílio	X	X
	Animais e implementos agrícolas	X	X
	Propriedades	X	X
Avaliação das condições de vida	Gerais	X	X
	Tomada de decisões	X	X
	Alocação do tempo	X	X
Acesso a crédito, inclusão bancária e educação financeira			
Percepção sobre pobreza, bem-estar e confiança			
Choques e mecanismos de longo prazo			
Benefícios	Bolsa Família	X	X
	Percepção dos entrevistados sobre o PBF		X
	Percepção dos beneficiários – operacionalização do PBF		X
	Outros benefícios	X	X

Elaboração dos autores.

### 3 IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS

Com um questionário de escopo temático tão amplo seria possível apresentar evidências um tanto exaustivas acerca dos efeitos identificados e não identificados do PBF junto a seus beneficiários. Considerando não apenas a limitação de espaço para tal propósito, mas, principalmente, o fato de que o sumário, os relatórios e os microdados da pesquisa já foram publicizados no portal da Sagi em maio de 2012, nesta seção apresenta-se uma síntese dos principais achados da pesquisa, procurando trazer evidências de outros estudos que os corroboram ou os relativizam.<sup>3</sup>

No que diz respeito à educação, a pesquisa revela que crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de 6 pontos percentuais (p.p.) maior 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.

Esses efeitos positivos na educação de crianças e adolescentes identificados na pesquisa talvez sejam alguns dos achados mais regulares na bibliografia. Tese de doutorado defendida na London School of Economics estimou efeito positivo no aumento em 4% na frequência escolar entre as crianças pobres de 7 a 15 anos quando comparado àquelas que não participavam do Programa Bolsa Família (Bastagli, 2008). Em estudo recente, pesquisadores do Ipea também identificaram um efeito mitigador do PBF na repetência escolar no país. A partir dos dados individualizados dos estudantes do EducaCenso, produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do CadÚnico de programas sociais e do Projeto Presença (que controla a frequência escolar dos alunos do PBF), os autores encontram que, entre os alunos do CadÚnico, os beneficiários do Bolsa Família têm 11% menos chances de repetir de ano na escola que os alunos não beneficiários. O estudo também aponta que os alunos do Bolsa Família que cumprem a condicionalidade de educação – frequência escolar acima de 85% para estudantes de 6 a 15 anos – têm 40% a menos de chances de repetir o ano (Oliveira e Soares, 2013).

Pesquisa sobre os efeitos educacionais do PBF concluída na Universidade de Sussex, na Inglaterra, em 2012, sugere que o tempo de participação no programa, associado ao valor *per capita* do benefício, contribui para a melhora dos resultados escolares. Usando o teste de língua portuguesa da Prova Brasil (2007), com alunos da 4ª série do ensino fundamental, o estudo mostra que, em escolas onde todos os alunos são beneficiários, há uma diferença de 11 pontos no exame a favor das escolas em que o tempo de participação das famílias é de três anos a mais (Simões, 2012). O mesmo estudo aponta uma redução de 14 pontos na diferença dos resultados da prova de português entre escolas sem beneficiários e escolas

3. Vide sumário executivo na página de pesquisas de avaliação no portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI (Brasil, 2012).

com todos os alunos beneficiários quando o tempo médio de participação aumenta de um para quatro anos.

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. A pesquisa mostrou que a proporção dos filhos de beneficiárias do programa que eram amamentados de maneira exclusiva, pelo menos durante os seis primeiros meses de vida, era 8 p.p. maior que a dos filhos de não beneficiárias (61%, em comparação com 53%). Certamente, isto teria contribuído para a redução da prevalência de desnutrição crônica entre 2005 e 2009 para a população em geral, e a redução mais significativa da desnutrição aguda entre os beneficiários.

Os efeitos do programa no acesso ao alimento, em especial das crianças, também é um dos achados regulares dos estudos. De fato, pesquisadores já haviam observado que as famílias beneficiárias aumentam o consumo em todos os grupos de alimentos analisados, principalmente cereais, alimentos processados, carne, leite e derivados, feijão e açúcar, melhorando a disponibilidade alimentar das crianças (Lignani *et al.*, 2011). No mesmo sentido, usando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2008/2009, a pesquisadora mostrou que o programa auxilia na melhora do *status* nutricional de crianças e adolescentes, sobretudo, no Norte e Nordeste, onde o impacto do programa é 31,4% maior que no Brasil como um todo (Baptistella, 2012). Em outro estudo, direcionado aos efeitos do PBF sobre as crianças no semiárido nordestino, constatou-se que as mães priorizam as crianças no momento do emprego do dinheiro do benefício, ao entender que o dinheiro do programa é entendido como um dinheiro das crianças (Pires, 2011).

Pela AIBF II, verificou-se que mulheres grávidas beneficiárias do programa também se mostraram mais presentes no acompanhamento pré-natal. O peso ao nascer das crianças de mães beneficiárias do Bolsa Família é superior ao das crianças de mães não beneficiárias (3,26 kg e 3,22 kg, respectivamente). Tal fato decorreria da constatação de que, em 2009, as grávidas beneficiárias do programa apresentaram 1,6 visita de pré-natal a mais do que as não beneficiárias. Entre 2005 e 2009, o número de gestantes beneficiárias do PBF que não receberam cuidados pré-natais caiu de 19% para 5%, queda significativamente maior que a observada entre não beneficiárias. Observou-se um efeito positivo do programa sobre o esquema vacinal, especialmente quando se observam os índices de vacinação contra difteria, tétano e coqueluche (a chamada vacina tríplice, DTP) e contra poliomielite.

Estes impactos em dimensões da saúde são corroborados por estudo ecológico-correlacional publicado recentemente em uma das mais renomadas revistas científicas internacionais na área da saúde, a *Lancet*. No estudo, evidenciam-se efeitos significativos do PBF na redução da mortalidade infantil e no acesso aos serviços de saúde no Brasil entre 2004 e 2009, comparando municípios de alta cobertura do programa com municípios de menor cobertura. No período, a mortalidade infantil teria caído 17%, como consequência de redução dos óbitos devidos à desnutrição (que caíram 65%) e à diarreia (53%). Os autores do referido estudo

constataram que, no período: dobrou o número de municípios com maior cobertura vacinal; houve redução em 47% na proporção de mulheres sem atendimento pré-natal antes do parto; e houve redução em 16% na taxa de admissão hospitalar de crianças menores de 5 anos, pela diminuição significativa dos casos de internação por diarreia, desnutrição e infecções respiratórias. Os autores apontam, ainda, que estes efeitos são majorados quando o PBF é associado aos serviços assistenciais básicos de saúde, como o que é ofertado pela estratégia do Programa Saúde da Família (PSF). O PSF, por um lado, traz o serviço de saúde preventiva para mais próximo da população pobre e, por outro, atua na provisão dos serviços necessários ao cumprimento das condicionalidades de saúde do PBF: cuidados pré e pós-natal, atividades educativas nas áreas de saúde e nutrição, vacinação e acompanhamento do desenvolvimento infantil.

Corroborando os resultados de extensa revisão, realizada pelo Ipea (Oliveira e Soares, 2012), de 24 estudos elaborados por autores nacionais e internacionais sobre a relação entre Bolsa Família e oferta de trabalho, a pesquisa AIBF II 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, aponta no mesmo sentido (Sousa, 2012). O suposto “efeito preguiça” do programa seria, pois, mais mito que realidade. Considerando as diferentes situações e atributos que afetam a situação de inserção no mercado de trabalho – idade, condição de chefia familiar, gênero e maternidade –, não há diferença entre beneficiários e pessoas não beneficiárias com renda equivalente.

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 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 PBF. Como os demais achados do estudo, estas 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 fato, análises de pesquisadores brasileiros vêm demonstrando que há um ganho de participação no mercado de trabalho para os beneficiários adultos, sobretudo mulheres. Em estudo realizado na UFMG, os pesquisadores estimam uma participação 2,6 p.p. maior como efeito do programa, sendo que este efeito é 4,5 p.p. maior para mulheres quando comparado aos homens (Oliveira *et al.* 2007). Em trabalho apresentado em Encontro Nacional de Economia em 2008, outro pesquisador estimou um aumento de 5,6% na participação das mães no mercado de trabalho e um aumento de 1,6 hora trabalhada por semana quando a família recebe benefício do PBF (Tavares, 2008).

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, em virtude do efeito multiplicador 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. Tal resultado corrobora pesquisa anterior que, por meio de análise qualitativa, mostrou que as mulheres que são titulares do benefício do PBF têm ganhos na relação de gênero na medida em que se tornam mais independentes dos maridos financeiramente, passando a ter maior poder de barganha no que tange a alocação de recursos no domicílio e aumentando o nível de interação social (Suarez e Libardoni, 2007). Análise de cartas e coleta de depoimento de beneficiárias apontam no mesmo sentido.<sup>4</sup>

A AIBF II revela que mulheres beneficiárias também têm ampliado sua autonomia na decisão de participar do mercado de trabalho e sobre o 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* de até R\$ 70, 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 pró-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 pró-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 MDS.

4. Nesse sentido, ver Rego e Pinzanni (2013) e Cohn (2012).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados aqui apresentados contribuem, certamente, para trazer evidências concretas para o debate acalorado e muitas vezes, pouco informado, sobre méritos, vieses, efeitos positivos e externalidades do Programa Bolsa Família, nos meios de comunicação e na academia (Bichir, 2010). O fato é que o programa tem produzido impactos significativos no bem-estar de seus beneficiários e, por extensão, por 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 isto 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).

Como se procurou demonstrar, os resultados da pesquisa AIBF II vêm ao encontro de farta evidência produzida por outros estudos no país e fora dele. De fato, o PBF talvez seja o programa social brasileiro mais analisado por diferentes pesquisadores nos últimos anos. Por meio de diferentes estratégias de pesquisa – quantitativas, qualitativa, participativas e *quasi*-experimentais – e fontes de informação – censos demográficos, PNADs, POFs, pesquisas *quasi*-experimentais, CadÚnico, registros de programas, cartas e depoimentos de beneficiários –, o programa vem sendo analisado sob os mais variados aspectos. Investigam-se os efeitos do programa na escolarização, desempenho escolar, saúde, consumo familiar, nutrição e desenvolvimento infantil, inserção e procura no mercado de trabalho, relações de gênero – e até sobre dimensões sobre as quais, por seu desenho, não se poderia inferir antecipadamente algum efeito positivo ou negativo, como na redução da violência juvenil, para citar um exemplo.

É revelador do interesse investigativo suscitado pelo Bolsa Família o fato de que há, no Cadastro Nacional de Pesquisadores do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – a Plataforma Lattes –,<sup>5</sup> um total de quase 7 mil pesquisadores com temas de pesquisa associados ao programa, dos quais metade são pesquisadores doutores, 810 deles realizando pesquisa com mérito científico reconhecido antecipadamente por comitês de avaliação do CNPq (projetos financiados com Bolsa de Produtividade Científica). Também é revelador do interesse acadêmico pelo programa o registro bianual de trabalhos publicados ou apresentados por pesquisadores vinculados ao Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. A produção acadêmica vem crescendo vertiginosamente desde 2006, totalizando, no período de 2004 a 2010, um conjunto de 799 estudos e pesquisas.

O PBF também é objeto de pesquisa de numerosa comunidade científica internacional, incluindo universidades americanas, europeias e também da América Latina, da África, da China e da Índia. Instituições multilaterais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal),

5. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/>>.

o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento têm desenvolvido pesquisas específicas sobre diferentes aspectos do programa, com interesse de divulgar a experiência para outros países. A Universidade de Oxford, na Inglaterra, e a Rede Internacional de Pesquisa sobre Políticas de Combate à Pobreza (NOPOOR), que reúne vinte universidades pelo mundo, constituem-se em outras iniciativas mais recentes interessadas em entender o PBF e seus efeitos sobre a pobreza, a desigualdade e as condições de vida.<sup>6</sup>

Essa profícua produção de conhecimento sobre o programa e sobre seus aprimoramentos mais recentes no bojo do Plano Brasil Sem Miséria obrigam o MDS, através da Sagi, a assumir um novo posicionamento com relação às estratégias de avaliação do Bolsa Família. Substantivamente, é preciso investir muito mais em meta-avaliações sobre diferentes temáticas tratadas, procurando identificar achados mais regulares, mais consistentes, e os apontamentos menos comuns, mais circunstanciados, extraindo os aspectos relevantes para aprimoramento da gestão do programa. É necessário realizar estudos avaliativos específicos sobre a potencialidade da articulação do programa com outras ações e programas do próprio ministério e de outras pastas sociais, assim como com as experiências de estados e municípios, e de outros países, para manter o processo de inovação contínua no desenho do programa e suas interfaces com o sistema de proteção social brasileiro.

Em uma perspectiva metodológica, é necessário incentivar a exploração analítica dos efeitos do programa, de seus beneficiários e suas condições de vida por meio das pesquisas regulares do IBGE, assim como constituir bases de registros de programas sociais integrados ao CadÚnico, esforço em curso em várias instituições. O EducaCenso, os registros de atendimentos da Atenção Básica e de nascimentos (Rede Cegonha), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), os registros do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e do fomento ao agricultor familiar (Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais) e tantos outros podem ser integrados com grande eficiência ao CadÚnico e registros de pagamento do benefício do Bolsa Família, permitindo acompanhamento longitudinal de beneficiários, categorizados por região, tempo de permanência ou valor do benefício no programa.<sup>7</sup>

A própria pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família, em suas duas edições disponíveis publicamente no portal da Sagi, pode ser explorada em termos analíticos de forma muito mais abrangente do que parece ter sido realizado até o momento pela comunidade acadêmica brasileira e internacional. Nesta situação, exploradas as diversas pesquisas, bases de registros e outros meios de verificação, amadurecidas novas questões a investigar acerca dos efeitos, méritos ou problemas do programa, talvez se possa justificar o esforço de realização de

6. Evidenciando o reconhecimento do programa em escala internacional, por iniciativa do Banco Mundial, foi criada a Iniciativa Internacional de Difusão de Experiências e Políticas de Combate à Pobreza, com sede no Ipea e apoio do MDS e do International Policy Centre for Inclusive Growth (Centro Internacional de Políticas de Inclusão Produtiva) do PNUD. Tal iniciativa tem o objetivo de disseminar a experiência exitosa do Bolsa Família e outras estratégias do Plano Brasil Sem Miséria em projetos de cooperação Sul-Sul.

7. Ver o esforço de construção de indicadores de monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria, relatado em Sousa (2013).

uma terceira rodada da pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família ou, ainda melhor, uma avaliação de mais longo prazo do programa e dos efeitos combinados com outros programas do MDS, com as inovações introduzidas em 2011 para erradicação da extrema pobreza, em que os grupos comparativos de interesse sejam tipologias de beneficiários segundo perfis de vulnerabilidade social, tempo de permanência ou geração no programa.<sup>8</sup>

Por fim, mas não menos importante, é oportuno registrar que a investigação de outros componentes das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, como os programas e serviços da assistência social e ações e produtos da segurança alimentar e nutricional, não parece ter tido, contudo, a mesma cobertura analítica que o Bolsa Família tem despertado. Se é fato que determinados aspectos da implementação e os resultados destes esforços têm sido cobertos pelas pesquisas e estudos da Sagi,<sup>9</sup> há, certamente, muito por desvendar acerca da contribuição específica e complementar destas políticas para a melhoria das condições de vida dos segmentos mais vulneráveis da população brasileira nos últimos dez anos.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTELLA, J. C. F. Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e *status* nutricional das famílias. **V Prêmio SOF**, Brasília, 2012.

BASTAGLI, F. **The design, implementation and impact of conditional cash transfers targeted on the poor: An evaluation of Brazil's Bolsa Família**. Tese (PhD) – London School of Economics and Political Science, University of London, London, 2008.

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.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 1ª Rodada (AIBF I)**. Sumário Executivo. Brasília, jun. 2007. (Sumário Executivo). Disponível em: <<http://goo.gl/N8mccb>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada (AIBF II)**. (Sumário Executivo). Brasília, jun. 2012. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/AvaliacaodeImpactoProgramaBolsaFamiliaII.pdf>>.

CASTRO, J. A. Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, Brasília, n. 1, p. 66-95, jan./jul. 2011.

CASTRO, J. A. *et al.* **15 anos de gasto social federal**: notas sobre o período de 1995 a 2009. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados Ipea, n. 98).

8. Previa-se realizar, em 2013, uma terceira rodada da AIBF, esforço este redirecionado para demandas substancialmente mais relevantes para entendimento de efeitos específicos do programas por meio de outras estratégias de pesquisa e pela necessidade de aprofundar o conhecimento da dinâmica estrutural da pobreza por meio de Pesquisa Painel Longitudinal de Famílias em situação de Pobreza. Ver Sousa (2012).

9. Vide conjunto de mais de 130 pesquisas e estudos avaliativos já realizados até ameados de 2013 pela Secretaria no Portal SAGI já mencionado.

- COHN, A. **Cartas ao presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais**. São Paulo: Azougue, 2012.
- JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 36, p. 251- 275, 2011.
- LIGNANI, J. D. B. *et al.* Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil. **Public health nutrition**, n. 14, p. 785-792, 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.
- OLIVEIRA, A. M. H. C. D *et al.* Primeiros resultados da análise da linha de base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Eds.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados**. Brasília: MDS, 2007.
- OLIVEIRA, L. F. B. D.; SOARES, S. S. D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência**: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, n. 1.814). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1814a.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1814a.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n.1.738).
- 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.
- \_\_\_\_\_. Considerações sobre a ação Brasil Carinhoso sobre a fecundidade. **Estudo técnico SAGI**, Brasília, n. 7, 2012b.
- PIRES, F. **Do ponto de vista das crianças**: o acesso, a implementação e os efeitos do Programa Bolsa Família no semiárido nordestino. Brasília: MDS, 2011. (Ficha Técnica do Edital CNPq/MDS).
- REGO, W. L; PINZANNI, A. **Vozes do Bolsa Família – Autonomia, dinheiro e cidadania**. Campinas: Editora da UNESP, 2013.
- SIMÕES, A. A. **The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil**. Tese (PhD in Education) – University of Sussex, East Sussex, 2012.
- SOUSA, M. F. Indicadores de monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria e programas do MDS: situação em julho de 2013. **Estudo técnico Sagi**, Brasília, n. 16, 2013. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/53.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/53.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. 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. 2, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/S8uyEc>>.

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Eds.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados**. Volume II: Bolsa Família e assistência social. Brasília: MDS, 2007.

TAVARES, P. A. **Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães**. São Paulo: ANPEC, 2008.

## **EFEITOS MACROECONÔMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS**

Marcelo Côrtes Neri  
Fabio Monteiro Vaz  
Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza

### **1 INTRODUÇÃO**

Os gastos sociais do governo, em especial as transferências de Previdência e Assistência, têm recebido grande atenção nos últimos anos. Por um lado, as discussões de cunho fiscais destacam o crescimento destas transferências – tanto em valores reais quanto em percentual do produto interno bruto (PIB) – como motor do aumento dos gastos correntes do Estado (Santos, 2010; Ribeiro, 2010). Por outro, há consenso acerca da importância das transferências sociais – principalmente do Programa Bolsa Família – para a redução da pobreza e da desigualdade (Soares *et al.*, 2009; Soares *et al.*, 2010; Hoffmann, neste volume).

Apesar da importância das transferências, seus efeitos macroeconômicos sobre o consumo e a produção não foram estudados com a devida profundidade. Afinal, as transferências sociais representam uma fonte de rendimento das famílias que é utilizada na aquisição de bens e serviços, no pagamento de impostos e contribuições e retida sob a forma de poupança. Tais transferências entram assim no “fluxo circular da renda”, onde o impulso dado às despesas de consumo das famílias estimula a produção dos setores de atividades, que, por sua vez, incrementa o lucro das empresas e a remuneração do trabalho, retornando para as famílias e reiniciando o ciclo econômico.

Nesse processo, a transferência inicial de recursos pode beneficiar também outros tipos de famílias, especialmente aquelas com trabalhadores ocupados nos setores que possuem maior peso na estrutura de consumo das famílias que receberam a transferência inicial. Assim, análises feitas exclusivamente a partir de pesquisas domiciliares limitam-se aos aspectos estáticos das transferências, ignorando seus possíveis efeitos multiplicadores.

Pesquisas realizadas para o Brasil a partir do estudo do fluxo circular da renda em geral utilizam uma desagregação limitada dos diferentes tipos de famílias e/ou não discriminam com detalhe as diferentes fontes de rendimentos (Zylberberg, 2008; Azzoni *et al.*, 2007; Cury e Leme, 2007; Grijó, 2006; Mostafa, Souza e Vaz, 2010). Em vários trabalhos, o foco é dado para os efeitos regionais e redistributivos das transferências, com pouca ênfase nos efeitos sobre a renda e o consumo. Por fim, as últimas pesquisas disponíveis utilizam uma estrutura desatualizada do consumo e da distribuição de rendimentos das famílias, baseando-se nos

dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2002-2003 e obtendo algum tipo de atualização a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O objetivo desse trabalho é analisar os efeitos de curto prazo das transferências sociais sobre os agregados econômicos do Sistema de Contas Nacionais, considerando o fluxo circular da renda na economia. As transferências analisadas são os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Seguro Desemprego, do Abono Salarial do PIS/PASEP e dos saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Parte-se da construção de uma Matriz de Contabilidade Social (MCS) para 2009 para analisar o fluxo entre produtos, atividades, fatores de produção e setores institucionais (famílias, empresas, governo e resto do mundo), inspirando-se em Mostafa, Souza e Vaz (2010). O trabalho avança ao incorporar uma extensa desagregação de produtos, atividades, fatores de produção, tipos de famílias e fontes de rendimento, além de incorporar a estrutura de consumo e de rendimentos da POF 2008-2009.

## 2 A MATRIZ DE CONTABILIDADE SOCIAL

A MCS é uma extensão da Matriz de Insumo Produto (MIP) que descreve os fluxos de renda entre as atividades produtivas e a demanda final. Incorpora também as relações entre as atividades produtivas, fatores de produção e setores institucionais. Uma das principais vantagens de sua utilização está na contabilidade das transferências correntes entre famílias, governo e empresas, em especial as transferências sociais do governo para as famílias e o pagamento de tributos das famílias para o governo. Trata-se de uma matriz quadrada em que as linhas contabilizam a remuneração de cada conta e as colunas contabilizam os gastos, de modo que a soma dos gastos seja equivalente à soma das receitas. O quadro 1 mostra uma MCS estilizada, e o quadro 2 apresenta uma versão agregada da MCS construída para este trabalho. Outros exemplos de matrizes para o Brasil podem ser encontrados em Tourinho *et al.* (2006), Zylberberg (2008), Grijó (2006), Andrade e Najberg (1997), Kureski (2009), Tourinho (2008), Mostafa, Souza e Vaz (2010).

A MCS descreve um quadro de equilíbrio macroeconômico. Para estimar o efeito multiplicador de uma transferência, é necessário aplicar um choque ou impulso em uma das contas como um aumento marginal das transferências do PBF às famílias. A MCS em si não constitui um modelo econômico, apenas um conjunto de informações. A modelagem econômica a partir da MCS se dá a partir da especificação das contas exógenas e endógenas do sistema.

QUADRO 1  
Matriz de contabilidade social estilizada

	Produtos	Atividades	Fatores		Renda de propriedade	Conta corrente				Capital	Resto do mundo
			Trabalho	Capital		Empresas	Governo	Famílias	ISFL		
Produtos		C					Cg	Ch	Co	I	X
Atividades	V										
Fatores	Trabalho	L									Lx
	Capital	K									
Renda de propriedade						Pe	Pg				Px
Conta corrente	Empresas			Ke		Ee	Ge	He			
	Governo	Tv	Ta			Eg	Gg	Hg	Og		Gx
	Famílias			Lh	Kh	Ph	Eh	Gh	Hh		Hx
	ISFL				Ko	Po	Eo	Go	Ho		
Capital						Se	Sg	Sh	So	Kk	Sx
Resto do mundo	M		Lm		Pm		Gm	Hm		Sw	

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Produtos: V: valor da produção a preços básicos; Tv: impostos líquidos sobre produtos; M: importações de bens e serviços.

2. Atividades: C: consumo intermediário a preços do consumidor; L, K: remuneração dos fatores de produção (capital e trabalho); Ta: outros impostos líquidos sobre a produção.

3. Fatores: Lh: remuneração do trabalho às famílias; Lm: remuneração do trabalho enviada ao resto do mundo; Ke, Kg, Kh e Ko: remuneração do capital aos agentes.

4. Renda de propriedade: Ph, Po: rendas de propriedade líquidas das famílias e ISFL; Pm: rendas de propriedade enviadas ao resto do mundo.

5. Conta corrente: Cg, Ch, Co: despesa de consumo final do governo, famílias e ISFL; Pe, Pg: rendas de propriedade líquidas das empresas e do governo; Eo, Ge, Go, Hh, Ho, Og: outras transferências correntes; Ee: prêmios líquidos e indenizações de seguros não vida; Eg: impostos correntes sobre a renda, patrimônio, etc., resultado do Banco Central, e outros; Eh: benefícios sociais, indenizações de seguros não vida, ajustamento pela variação das participações das famílias em fundos; Gg: transferências correntes entre administrações públicas, e outros; Gh: benefícios sociais, ajustamento pela variação das participações das famílias em fundos; He: contribuições sociais, prêmios líquidos de seguros não vida, e outros; Hg: impostos correntes sobre a renda, patrimônio, etc., contribuições sociais, e outros; Se, Sg, Sh, So: poupança bruta dos agentes; Gm: cooperação internacional para o resto do mundo; Hm: transferências correntes para o resto do mundo (incluídos gastos no exterior).

6. Capital: I: formação bruta de capital fixo + variação de estoques; Kk: transferências de capital entre instituições residentes; Sw: capacidade/necessidade líquida de financiamento.

7. Resto do mundo: X: exportações de bens e serviços; Lx: remunerações dos empregados recebidas do resto do mundo; Px: rendas de propriedade recebidas do resto do mundo; Gx: cooperação internacional para o Brasil; Hx: Transferências correntes recebidas do resto do mundo; Sx: Transferências líquidas de capital recebidas do resto do mundo.

QUADRO 2  
Matriz de contabilidade social agregada  
(Em R\$ milhões)

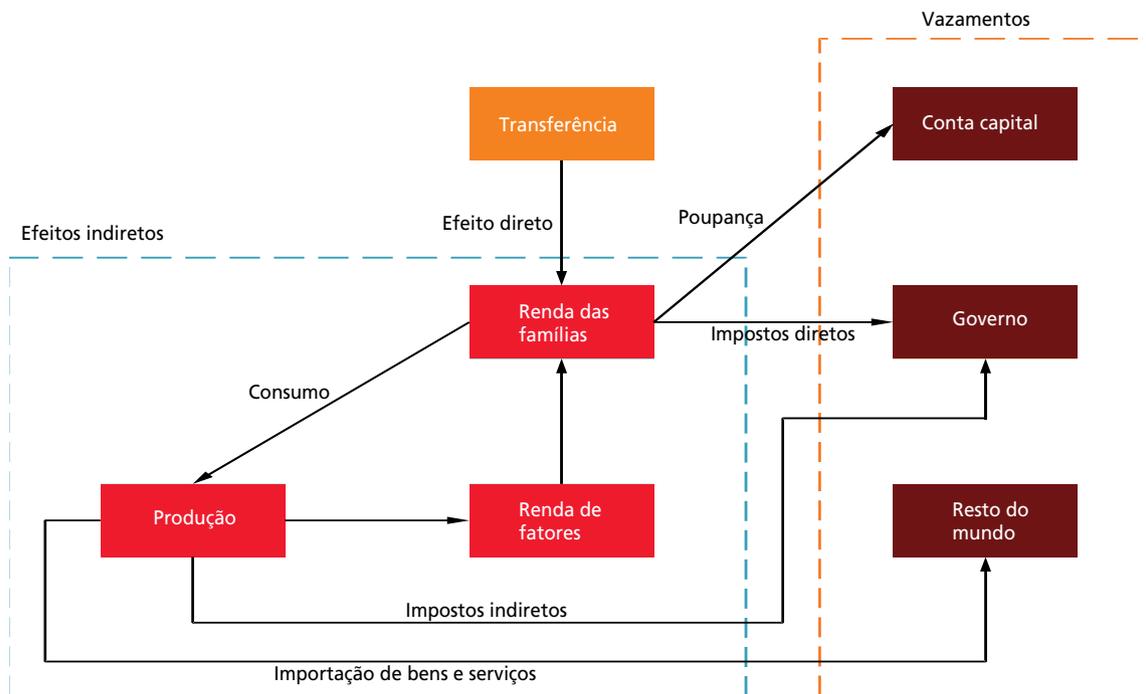
	Produtos	Atividades	Fatores		Renda de propriedade	Conta corrente				Capital	Resto do mundo
			Trabalho	Capital		Empresas	Governo	Famílias	ISFL		
Produtos	0	2.686.362	0	0	0	0	687.001	1.940.522	39.229	577.846	355.653
Atividades	5.480.741	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fatores	Trabalho	0	1.412.999	0	0	0	0	0	0	0	1,345
	Capital	0	1.336.268	0	0	0	0	0	0	0	0
Renda de propriedade	0	0	0	0	0	159.426	101.267	0	0	0	18.165
Conta corrente	Empresas	0	0	0	820.552	0	9.837	1.103	66.929	0	0
	Governo	445.025	45.112	0	46.150	0	208.845	254.493	473.087	196	0
	Famílias	0	0	1.414.217	468.165	190.415	69.814	485.377	1.900	0	0
	ISFL	0	0	0	1.401	4.984	18.413	11.993	7.784	0	0
Capital	0	0	0	0	0	432.086	-68.721	146.743	5.150	38.747	2.256
Resto do mundo	360.847	0	127	0	83.459	0	519	2.234	0	-60.332	0

Elaboração dos autores a partir do SCN de 2009 e da POF 2008-2009.

O conjunto de variáveis autônomas – isto é, cujo volume de despesa independe da renda de seu receptor – determina as contas exógenas do sistema. Exemplos típicos são o consumo e as transferências sociais do governo, os investimentos e as importações e exportações. O restante das contas faz parte do grupo de contas endógenas, isto é, cuja despesa depende da renda recebida. Exemplos típicos são o consumo das famílias, a arrecadação de tributos, as vendas domésticas e a renda dos fatores. Os vazamentos são os fluxos das contas endógenas para as exógenas. São eles que permitem o restabelecimento do equilíbrio após o impulso inicial dado por um gasto autônomo. Um exemplo é a poupança das famílias: quanto maior a poupança, menor será a fração da renda que retorna ao sistema e estimula a produção das atividades e a remuneração dos fatores. Assim, os vazamentos são cruciais para determinar o efeito multiplicador de um determinado impulso.

A figura 1 mostra o fluxo circular simplificado resultante da expansão de uma transferência do governo. Seu efeito direto é aumentar a renda das famílias. Parte deste aumento transforma-se em consumo, e outra parte vaza do sistema (poupança e tributos diretos). A parte destinada ao consumo inicia uma série de efeitos indiretos, estimulando a produção, a renda dos fatores e impulsionando ainda mais o rendimento das famílias. Ao final de cada ciclo de efeitos indiretos, o aumento da renda das famílias é menor que o consumo adicional, pois parte dos recursos vaza durante o processo produtivo sob a forma de importações e o pagamento de tributos indiretos.

FIGURA 1  
Fluxo circular da renda obtido com a expansão de uma transferência monetária



Elaboração dos autores.

O cálculo do multiplicador e sua interpretação dependem de pressupostos acerca da dinâmica macroeconômica. O primeiro pressuposto é a aceitação do princípio da demanda efetiva, que afirma que a demanda é exógena e inicia o processo de causalidade econômica. O segundo prevê que a oferta é perfeitamente elástica, isto é, os preços são fixos e não há pleno emprego dos fatores, de modo que o aumento da demanda pode se traduzir perfeitamente em aumento da produção – e não em inflação. Com isto, o limite ao crescimento estaria dado por restrições da demanda. O terceiro pressuposto relaciona-se à propensão a poupar e ao perfil de consumo das famílias. Neste trabalho, assume-se que ambos são constantes, ou seja, não há mudança de comportamento em função da elevação da renda familiar. Finalmente, o quarto pressuposto situa-se na escolha das variáveis exógenas e endógenas do sistema. Foram escolhidas como variáveis exógenas as contas: capital, resto do mundo, rendas de propriedade, consumo autônomo das famílias e as contas referentes ao gasto e às transferências do governo. Portanto, assumiu-se que a arrecadação de tributos é endógena e que o consumo das famílias possui um componente autônomo (que não depende da renda) e um componente endógeno para cada produto.

O relaxamento desses pressupostos envolve a adoção de outros modelos, como os de Equilíbrio Geral, ao custo da estimação de novos parâmetros e da adoção de novos pressupostos. A opção pela análise por meio de uma MCS é o resultado de um *trade-off* entre complexidade e plausibilidade. Por isso, recomenda-se cautela na interpretação dos resultados, de preferência, dando-se maior ênfase à comparação entre multiplicadores de diferentes transferências que nos seus valores absolutos.

Pesquisas anteriores sobre os efeitos multiplicadores do Programa Bolsa Família feitas a partir de diferentes modelos concluíram que uma expansão pura dessa transferência produz efeitos positivos sobre a produção e sobre a renda das famílias, além de contribuir para diminuir a desigualdade pessoal e regional de renda (Zylberberg, 2008; Azzoni *et al.*, 2007; Grijó, 2006; Mostafa, Souza e Vaz, 2010). Devido à estrutura produtiva da economia brasileira, no entanto, o efeito indireto da transferência sobre a desigualdade é concentrador, ou seja, a circulação de recursos pela economia contribui para atenuar a queda da desigualdade inicial proporcionada pelo PBF. Por fim, se a expansão da transferência é compensada por uma redução equivalente nos demais gastos do governo, o efeito do PBF é negativo sobre a renda e a produção, embora ainda contribua para a redução da desigualdade. Isto ocorre porque a maior parte das demais despesas do governo possui impacto direto sobre a produção, enquanto as transferências do PBF são primeiramente aplicadas à renda das famílias e só posteriormente influenciam a produção das atividades econômicas.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Dados

A fonte inicial de informação para a construção da MCS agregada foram as publicações completas pelo IBGE do Sistema de Contas Nacionais referentes a 2009, em especial as Contas Econômicas Integradas e as Tabelas de Recursos e Usos. Estas tabelas contêm informações de produção, remuneração de fatores, tributos indiretos, consumo intermediário e dos componentes da demanda final. A partir dessa publicação, é possível obter também a poupança bruta dos setores institucionais, as transferências de capital entre o país e o resto do mundo e as transferências correntes entre governo, empresas, famílias, instituições sem fins lucrativos (ISFL) e o resto do mundo. Entre estas transferências correntes estão os tributos diretos sobre a renda e o patrimônio, os benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo governo às famílias etc. Para a construção da MCS de 2009, utilizou-se a maior desagregação possível de ser obtida a partir dos dados públicos das Contas Nacionais (110 produtos e 56 atividades).

Os dados foram complementados com informações de publicações e registros administrativos do governo para separar o montante destinado para cada tipo de transferência (tabela 1). Os efeitos multiplicadores foram calculados para sete transferências: os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Seguro Desemprego, do Abono Salarial do PIS/PASEP e, saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

TABELA 1  
Transferências sociais do governo, Brasil (2009)

Tipo	Nome	Valor em 2009	
		Absoluto (R\$ bilhões)	Relativo (% do PIB)
Assistência Social	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	18,7	0,6
Assistência Social	Programa Bolsa Família (PBF)	12,5	0,4
Previdência Social	Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	199,2	6,1
Previdência Social	Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)	134,2	4,1
Outras transferências	Abono salarial	7,6	0,2
Outras transferências	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	54,7	1,7
Outras transferências	Seguro Desemprego	19,7	0,6
<b>Total</b>		<b>446,6</b>	<b>13,7</b>

Fontes: Matriz de informação social (SAGI/MDS)<sup>1</sup>, Brasil, (2009; 2011; 2013), CEF (2010).

Os microdados da POF 2008-2009 foram utilizados para desagregar as despesas e rendimentos das famílias em componentes para cada um dos duzentos grupos de famílias compostos por 0,5% da população ordenados segundo a renda domiciliar monetária *per capita*, respeitando sempre os totais calculados no Sistema de Contas Nacionais. A POF 2008-2009

1. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php)>.

foi utilizada também para desagregar a remuneração do trabalho entre seis tipos diferentes de mão de obra (baseados na escolaridade) e para desagregar a parcela do rendimento misto bruto dos autônomos destinado ao trabalho e ao capital, esta última obtida com a decomposição de Juhn, Murphy e Pierce (1993) para gerar distribuições contrafactuais de salários para os trabalhadores por conta própria. Alguns itens foram imputados para manter a consistência da informação, como a contribuição patronal para a Previdência e a contribuição para o FGTS de cada tipo de mão de obra.

Por fim, estimou-se um conjunto de regressões (uma para cada produto das Contas Nacionais consumido pelas famílias) para separar a parcela do consumo das famílias que independe da renda (consumo autônomo) da outra parcela, que se altera com mudanças na renda das famílias (consumo endógeno). Esta separação é uma das inovações desse trabalho, e foi feita buscando dar maior fidedignidade ao modelo.

### 3.2 Multiplicador

Definidas as contas endógenas e exógenas do sistema, as células da MCS podem ser agrupadas em diversas submatrizes. No quadro 3,  $N$  representa a matriz de transações das contas endógenas;  $X$ , a matriz de transações das contas exógenas para as endógenas (matriz de impulso);  $L$ , a matriz de transações das contas endógenas para as exógenas (matriz de vazamentos); e  $R$ , a matriz de transações entre contas exógenas. A matriz  $Y_n$  é a matriz diagonal do vetor de despesas das contas endógenas ( $y_n'$ ).

QUADRO 3  
Separação de contas endógenas e exógenas da MCS

	Contas endógenas		Contas exógenas		Total
	Matriz	Total da linha	Matriz	Total da linha	
Contas endógenas	$N$	$n$	$X$	$x$	$y_n$
Contas exógenas	$L$	$l$	$R$	$r$	$y_x$
<b>Total</b>	$y_n'$		$y_x'$		

Fonte: Tourinho *et al.* (2006).

A partir dessas matrizes, é possível obter uma matriz de coeficientes quadrada  $A_n$  dividindo-se cada elemento da matriz de transações das contas endógenas  $N$  pelos totais das colunas  $y_n$ . Essa matriz corresponde à propensão média a gastar de cada conta endógena da MCS, incluindo empresas, famílias, instituições sem fins lucrativos, atividades, produtos, fatores de produção e tributos. Se cada elemento de  $A_n$  é a razão dos elementos de  $N$  pelos totais das colunas, e como estes últimos são o transposto dos totais das linhas, por construção tem-se que  $n = A_n y_n$ . Assumindo que os coeficientes  $A_n$  são imutáveis no curto prazo, isto é, que eles representam uma relação estrutural do funcionamento da economia, pode-se obter o total das receitas das contas endógenas ( $y_n$ ) como uma função da demanda realizada pelas contas exógenas ( $x$ ):

$$y_n = n + x = A_n y_n + x = (I - A_n)^{-1} x = M_a x$$

A matriz  $M_a = (I - A_n)^{-1}$  é a matriz de multiplicadores contábeis, que mostra os efeitos de uma demanda exógena sobre as receitas (ou despesas) das contas endógenas. Similarmente, definindo  $A_l = LY_n^{-1}$  e considerando que  $l = A_l y_n$  e  $y_x = l + r$ , o vetor de receitas das contas exógenas é obtido por:

$$y_x = A_l y_n + r = A_l M_a x + r$$

### 3.3 Agregados macroeconômicos

A análise dos resultados será focada em três agregados macroeconômicos: o produto interno bruto (PIB), a despesa de consumo final e a renda disponível bruta (RDB).

Sob a ótica do produto, o PIB corresponde à soma do valor da produção a preços básicos ( $VP_{pb}$ ) com os impostos líquidos de subsídios sobre produtos ( $I_p$ ), deduzindo-se desse total o valor do consumo intermediário a preços do consumidor ( $CI_{pc}$ ). Outra forma de calcular o PIB é a partir dos componentes do valor adicionado, somando-se as remunerações e contribuições sociais da produção doméstica pagos a residentes ( $W$ ) e não residentes ( $W_{nr}$ ), o excedente operacional bruto e rendimento misto bruto ( $EOB$ ), e os impostos líquidos de subsídios sobre a produção e importação ( $I_m$ ). Logo:

$$PIB = (VP_{pb} + I_p) - CI_{pc} = (W + W_{nr}) + EOB + I_m$$

A RDB para toda a economia é obtida a partir da soma do PIB com as diferenças líquidas das transferências correntes ( $T$ ) e rendas de propriedade ( $RP$ ) do Brasil com o resto do mundo, e da diferença entre a remuneração do trabalho de residentes na produção externa ( $W_r$ ) e a remuneração de não residentes na produção doméstica ( $W_{nr}$ ). Contabilmente, isso é igual à soma da despesa de consumo final ( $C$ ) com a poupança bruta da economia ( $S$ ):

$$RDB = PIB + (W_r - W_{nr})$$

Para as famílias, o conceito de RDB é semelhante, mas inclui não só as transferências correntes entre o Brasil e o resto do mundo, como também as transferências entre as famílias e o governo, as empresas e as instituições sem fins lucrativos.

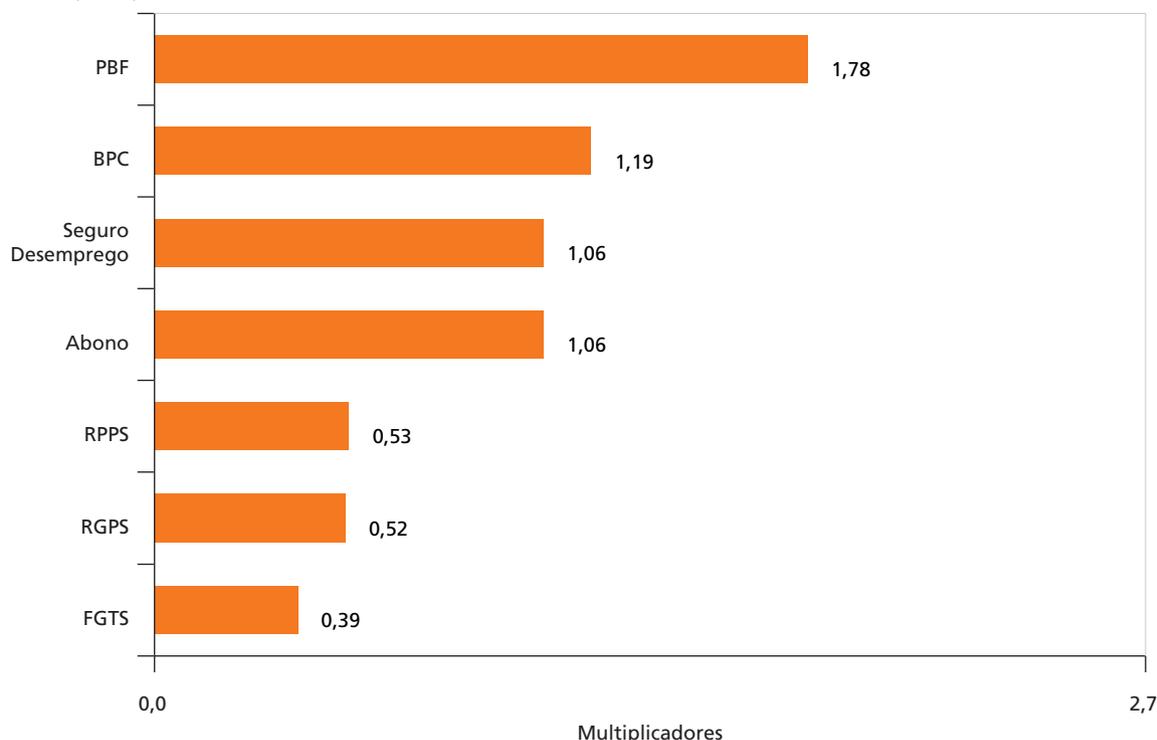
## 4 RESULTADOS

O gráfico 1 apresenta os efeitos multiplicadores sobre o PIB das transferências analisadas neste trabalho. A interpretação é intuitiva: uma vez aceitos os pressupostos anteriormente enumerados, o multiplicador representa a variação do PIB para cada real adicional gasto por cada transferência.

GRÁFICO 1

**Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o produto interno bruto (PIB)**

(Em %)



Fonte: MCS de 2009.

Elaboração dos autores a partir da MCS de 2009.

O Programa Bolsa Família é, por larga margem, a transferência com maiores efeitos: na simulação, o PIB aumentaria R\$ 1,78 para um choque marginal de R\$ 1,00 no PBF. Ou seja, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em aumento de 1,78% na atividade econômica.

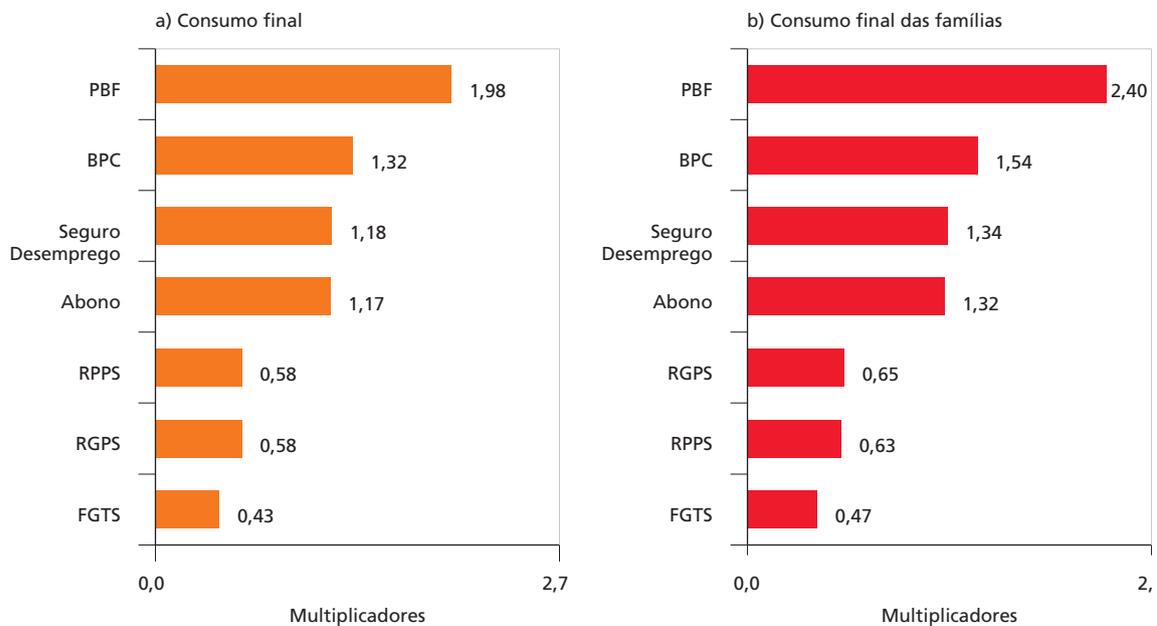
O BPC, o seguro desemprego e o abono salarial vêm em seguida, com multiplicadores também maiores do que um. As transferências previdenciárias – tanto do RGPS quanto do RPPS – e o FGTS ocupam os últimos lugares, com efeitos já bem abaixo de um. Assim, para cada R\$ 1,00 de aumento das transferências do FGTS, o PIB aumentaria só R\$ 0,39.

Em comparação com os resultados de Mostafa, Souza e Vaz (2010) para 2006, o ordenamento das transferências é parecido, mas o valor dos multiplicadores varia. Nos dois casos, o PBF apresenta a maior contribuição para o crescimento do PIB: Mostafa, Souza e Vaz *op. cit.* estimam seu multiplicador em R\$ 1,44, valor inferior ao encontrado neste trabalho. Os demais multiplicadores, contudo, são superiores aos apresentados aqui: a maior diferença refere-se ao RGPS, cujos efeitos multiplicadores eram de R\$ 1,23 em Mostafa, Souza e Vaz, mas são de apenas R\$ 0,52 neste trabalho. Ou seja, o uso de dados mais recentes e a desagregação produzem resultados ainda mais favoráveis ao PBF.

Os efeitos multiplicadores são maiores quanto mais focalizadas são as transferências nos mais pobres, porque estas famílias possuem maior propensão marginal a consumir, mesmo que se considere que uma parcela importante do seu consumo independe da renda. Por construção, a poupança das famílias sai do fluxo circular da renda e não tem efeitos multiplicadores sobre a atividade econômica. De todo modo, a magnitude do efeito do PBF chama a atenção, principalmente quando este é comparado a outras transferências focalizadas, como o BPC. Também vale destacar a semelhança entre o RGPS e os RPPS, apesar dos últimos serem mais desigualmente distribuídos.

O gráfico 2 traz os multiplicadores sobre o consumo final do total da economia e das famílias. A interpretação é idêntica à anterior: para cada real a mais transferido pelo PBF, o consumo final total aumenta R\$ 1,98 e o das famílias, R\$ 2,40. Como todas as transferências são feitas para famílias, os multiplicadores, nesse caso, são maiores do que quando se considera o consumo final de todos os setores institucionais.

**GRÁFICO 2**  
**Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o consumo final**  
 (Em R\$)



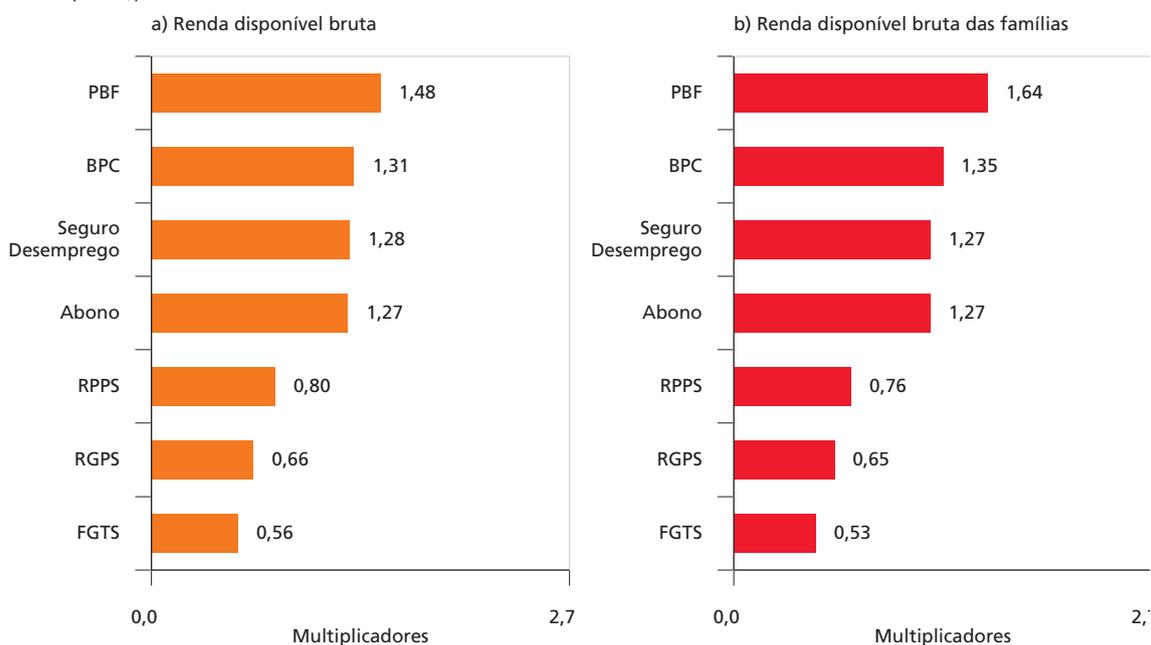
Fonte: MCS de 2009.  
 Elaboração dos autores.

O ordenamento das transferências é quase igual à simulação sobre o PIB. Quanto mais direcionadas para os mais pobres, maior seu efeito sobre o consumo. Os efeitos do PBF continuam muito maiores que os das demais transferências, em especial para o consumo das famílias: mais do que qualquer outra transferência, o programa beneficia diretamente famílias pobres com alta propensão a consumir e, portanto, consegue um efeito multiplicador substancialmente maior. Mais uma vez, os valores do RGPS, dos RPPS e do FGTS

são bem menores do que um, contrapondo-se aos obtidos com as demais transferências. A explicação é que se trata de transferências apropriadas, sobretudo pelos relativamente mais ricos. Com isto, parte maior do choque exógeno converte-se em poupança e outros vazamentos, e não em consumo.

Finalmente, o gráfico 3 mostra os multiplicadores para a renda disponível bruta.

**GRÁFICO 3**  
**Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre a renda disponível bruta**  
 (Em R\$)



Fonte: MCS de 2009.  
 Elaboração dos autores.

O ordenamento dos efeitos multiplicadores das transferências permanece estável em comparação aos obtidos para o consumo, com o PBF novamente apresentando o maior efeito. Os efeitos diretos e indiretos de um choque de R\$ 1,00 no PBF levam ao aumento de R\$ 1,48 da renda disponível bruta. No caso das famílias, o multiplicador é um pouco mais elevado, R\$ 1,64.

Duas diferenças em relação aos resultados anteriores são que: *i*) a vantagem do PBF sobre o BPC, o seguro desemprego e o abono salarial são bem menores; e *ii*) embora permaneçam abaixo da unidade, as transferências previdenciárias obtêm multiplicadores mais elevados.

## 5 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi entender melhor os efeitos macroeconômicos das principais transferências sociais do governo brasileiro. O ponto de partida foi a construção de uma Matriz de Contabilidade Social para o Brasil em 2009 com alto grau de detalhamento,

incluindo 110 produtos e 56 atividades – o máximo permitido pelos dados públicos do Sistema de Contas Nacionais –, duzentos tipos de famílias e oito fatores de produção. Além disso, a matriz também difere de exercícios anteriores ao incorporar as estimativas mais recentes da estrutura de consumo e de rendimentos fornecidas pela Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008-2009.

A análise consistiu no cálculo dos efeitos multiplicadores de sete transferências sociais sobre cinco agregados macroeconômicos: PIB, consumo final total e das famílias, renda disponível bruta total e das famílias. As transferências incluem tanto políticas assistenciais (Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família) quanto previdenciárias e trabalhistas (abono salarial, aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência Social, Seguro Desemprego e saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).

Os resultados mostram que as transferências que privilegiam as famílias mais pobres têm os maiores efeitos multiplicadores. O Programa Bolsa Família, em particular, apresentou os melhores números entre as sete transferências sociais para todos agregados de interesse. No caso do PIB, o multiplicador foi de R\$ 1,78; ou seja, cada real adicional gasto no PBF estimularia um crescimento de R\$ 1,78 no PIB. O maior efeito do PBF foi sobre o consumo final das famílias, com multiplicador de R\$ 2,40.

Os multiplicadores do BPC, do Seguro Desemprego e do abono salarial – nessa ordem – vêm em seguida, sendo sempre maiores do que um. Já os do RGPS, dos RPPS e do FGTS ocupam as últimas posições e são inferiores à unidade. Ou seja, a variação dos agregados macroeconômicos foi sempre inferior aos choques exógenos nessas três transferências. Para o FGTS, por exemplo, estimou-se um crescimento do PIB de apenas R\$ 0,39 para cada real adicional transferido.

Em suma, esses resultados sustentam a hipótese de que as transferências sociais voltadas para os mais pobres – principalmente as do Programa Bolsa Família – cumprem papel positivo importante para a dinâmica macroeconômica brasileira, além de contribuir para a redução da pobreza e desigualdade.

Cabe ressaltar, no entanto, que essa interpretação depende de uma série de pressupostos importantes, como a aceitação do princípio da demanda efetiva, a existência de fatores de produção ociosos e de elasticidade perfeita da oferta e a estabilidade da propensão a poupar e do perfil de consumo das famílias, entre outros. Mais ainda, mesmo se esses pressupostos forem aceitos, tais efeitos multiplicadores relacionam variações marginais nas transferências sociais à dinâmica de curto prazo da economia. No longo prazo, não há dúvida de que o realmente importante é como a expansão do consumo se traduz ou não em investimentos e aumento da capacidade produtiva.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Sandro Canesso de; NAJBERG, Sheila. **Uma matriz de contabilidade social atualizada para o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Textos para Discussão, n. 58).
- AZZONI, Carlos Roberto *et al.* Social policies, personal and regional income inequality in Brazil: An I-O analysis of the Bolsa Família Program. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 35, **Anais...** Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2007.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). Anuário Estatístico da Previdência Social 2010. Brasília: MPS, 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (MP). Boletim estatístico de pessoal, Brasília, v. 17, n. 201, 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Boletim de informações financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília: MTE, 2009.
- CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Demonstrações Contábeis do FGTS – Relatório de Administração, Exercício 2009. Brasília: CEF, 2010.
- CURY, Samir; LEME, Maria Carolina da Silva. Redução da desigualdade e programas de transferência de renda: uma análise de equilíbrio geral. *In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Ed.). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.
- GRIJÓ, Eduardo. **Efeitos da mudança no grau de equidade sobre a estrutura produtiva brasileira**: análise da matriz de contabilidade social. 2006. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- JUHN, Chinhui; MURPHY, Kevin Miles; BROOKS, P. Wage inequality and the rise in returns to skill. **Journal of political economy**, p. 410-442, 1993.
- KURESKI, Ricardo. Uma matriz de contabilidade social para o Brasil – 2005. **Revista de economia mackenzie**, v. 7, n. 3, p. 78-95, 2009.
- MOSTAFA, Joana; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; MONTEIRO VAZ, Fabio. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. *In: CASTRO, Jorge Abrahão et al. (Ed.). Perspectivas da política social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.
- RIBEIRO, Márcio Bruno. Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. *In: CASTRO, Jorge Abrahão; SANTOS, Claudio Hamilton; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Ed.). Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea, 2010.

SANTOS, Claudio Hamilton. Um panorama das finanças públicas brasileiras de 1995 a 2009. *In*: CASTRO, Jorge Abrahão; SANTOS, Claudio Hamilton; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Ed.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, Sergei *et al.* Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios económicos**, número extraordinário, p. 207-224, 2009.

\_\_\_\_\_. Os impactos do benefício do programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (Ed.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 366.

TOURINHO, Octávio Augusto Fontes. Matrizes de contabilidade social (SAM) para o Brasil de 1990 a 2005. **Revista do BNDES**, v. 14, n. 29, p. 327-364, June 2008.

TOURINHO, Octávio Augusto Fontes; NAPOLEÃO, Luiz Costa da Silva; ALVES, Yann Le Boulluec. **Uma matriz de contabilidade social para o Brasil em 2003**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.242).

ZYLBERBERG, Raphael Simas. **Transferência de renda, estrutura produtiva e desigualdade: uma análise inter-regional para o Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2008.

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

Rodolfo Hoffmann

**1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho mostra o papel desempenhado por diversas parcelas do rendimento domiciliar *per capita* (RDPC) no processo de redução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil de 1995 a 2011, destacando o Programa Bolsa Família (PBF) como uma parcela especialmente progressiva.

**2 A PROGRESSIVIDADE DE PARCELAS DO RENDIMENTO FAMILIAR NA POF DE 2008-2009**

Nesta seção será feita uma breve análise dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009, que permite uma desagregação da renda bem mais pormenorizada que a Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A POF 2008-2009 possibilita, por exemplo, separar os rendimentos do PBF e os provenientes do Benefício de Prestação Continuada (BPC).<sup>1</sup>

Para fins deste trabalho, considera-se o rendimento total, incluindo o rendimento não monetário e a variação patrimonial, identificando “família” com a unidade de consumo.

A análise será feita com base na decomposição do índice de Gini ( $G$ ) conforme parcelas do rendimento.<sup>2</sup> Considerando que a renda é formada por  $k$  parcelas ( $h = 1, \dots, k$ ), sendo  $\varphi_h$  a participação da  $h$ -ésima parcela e  $C_h$  a respectiva razão de concentração, tem-se que

$$G = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (1)$$

Uma parcela é *progressiva* se contribui para reduzir a desigualdade. A diferença

$$\pi_h = G - C_h \quad (2)$$

é uma boa medida do grau de progressividade de uma parcela (Hoffmann, 2013). Um valor negativo de  $\pi_h$  indica que a parcela é regressiva, isto é, que ela contribui para aumentar a desigualdade observada em determinado momento.

\* O autor agradece as sugestões de colegas que leram versões preliminares do artigo: Angela Kageyama, Sonia Rocha, Flávio B. A. Gabriel, Marcela N. Ferrario, Diego S. Correa e Régis B. de Oliveira.

1. Silveira (2012) utiliza a mesma fonte de dados para analisar, também, a progressividade ou regressividade de tributos diretos (como o imposto de renda) e indiretos (como o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS).

2. Para uma apresentação mais detalhada do procedimento de decomposição estática do índice de Gini conforme fontes da renda, ver Pyatt, Chen e Fei (1980) ou Hoffmann (2010). A expressão (1) foi deduzida por Rao (1969).

Admite-se que a técnica de decomposição estática do índice de Gini seja conhecida pelo leitor, que está também consciente das principais limitações dos dados sobre renda obtidos de pesquisas domiciliares (como a POF e a PNAD), particularmente a tendência de substancial subdeclaração dos verdadeiros rendimentos e a eventual omissão de algumas parcelas.

Cabe alertar para o fato de que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) denomina “rendimento do trabalho” todo rendimento associado ao exercício de uma atividade econômica. Isto não deve ser confundido com o conceito clássico-marxista de remuneração do trabalho. No caso de um fazendeiro, por exemplo, o seu “rendimento do trabalho” deve estar incluindo juros, lucro e renda da terra. Neste capítulo o “rendimento do trabalho” é separado em três parcelas, conforme a posição na ocupação da pessoa: empregado, conta própria ou empregador.

Na tabela 1, a renda familiar *per capita* (RFPC) total é dividida, inicialmente, em nove itens. Considerando as subdivisões dos três primeiros itens, a RFPC é dividida em quinze parcelas.

TABELA 1  
Parcelas do rendimento familiar e respectiva decomposição do índice de Gini da distribuição da RFPC no Brasil, conforme dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF (2008-2009)

Parcela do rendimento	Participação ( $\varphi_h$ )	Razão de concentração ( $C_h$ )	Parcela de $G$		Progressividade ( $G - C_h$ )
			$\varphi_h C_h$	%	
Rendimento do trabalho	0,6108	0,5662	0,3458	61,69	-0,0056
Empregado	0,4317	0,5525	0,2385	42,54	0,0081
Empregador	0,0557	0,8287	0,0461	8,23	-0,2681
Conta própria	0,1235	0,4959	0,0612	10,92	0,0647
Aposentadorias e pensões	0,1562	0,6028	0,0942	16,80	-0,0422
RGPS (INSS)	0,1020	0,4800	0,0490	8,73	0,0806
RPPS (Func. público)	0,0471	0,8215	0,0387	6,91	-0,2609
Previdência Privada	0,0071	0,9152	0,0065	1,16	-0,3546
Programas sociais federais	0,0071	-0,3644	-0,0026	-0,46	0,9251
Bolsa Família	0,0040	-0,5624	-0,0023	-0,40	1,1230
BPC	0,0030	-0,1042	-0,0003	-0,06	0,6649
Peti e outros	0,0001	-0,1348	-0,0000	-0,00	0,6954
Pensão alimentícia, mesada ou doação	0,0147	0,5017	0,0074	1,32	0,0590
Outras transferências	0,0070	0,3729	0,0026	0,46	0,1877
Rendimento de aluguel	0,0168	0,8191	0,0138	2,46	-0,2585
Outras rendas	0,0156	0,7733	0,0121	2,15	-0,2127
Rendimento não monetário	0,1277	0,3975	0,0508	9,05	0,1631
Variação patrimonial	0,0441	0,8291	0,0366	6,52	-0,2685
<b>Total</b>	<b>1,0000</b>	<b>0,5606</b>	<b>0,5606</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Hoffmann (2010).

Como seria de se esperar, o rendimento de um empregador, rendimento de aluguel e variação patrimonial são parcelas regressivas. Note-se que os rendimentos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), dos funcionários públicos, também são claramente regressivos,

fazendo com que o total dos rendimentos de aposentadorias e pensões seja ligeiramente regressivo, apesar do caráter levemente progressivo dos pagamentos do INSS.<sup>3</sup>

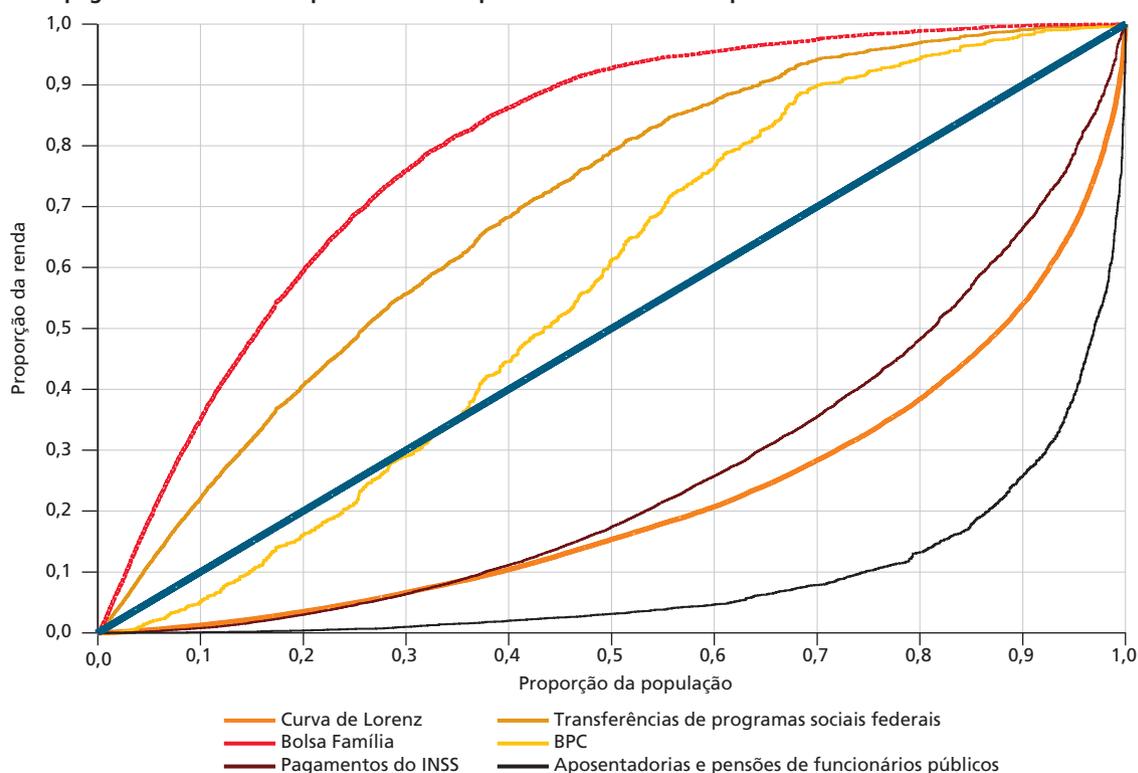
O rendimento do trabalho de empregados representa mais de 43% do rendimento total declarado, e sua razão de concentração é quase tão elevada quanto o índice de Gini, fazendo com que esta parcela seja apenas ligeiramente progressiva. Cabe lembrar que aí estão incluídos tanto salários inferiores ao mínimo como salários de executivos de grandes empresas.

De todas as fontes de rendimento destacadas na tabela 1, as únicas com razões de concentração negativas são as correspondentes aos programas sociais federais. Consequentemente, a medida de progressividade dessas parcelas é maior que o índice de Gini. O rendimento do PBF se destaca, nesta tabela, como a parcela mais progressiva, com  $\pi_h = 1,12$ . O BPC também é claramente progressivo, mas sua medida de progressividade é substancialmente mais baixa que a do PBF ( $\pi_h = 0,66$ ).

Os diferentes graus de progressividade dessas parcelas são evidenciados no gráfico 1.

GRÁFICO 1

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



Elaboração dos autores.

3. Ver Hoffmann (2009) e, para uma pormenorizada análise crítica do sistema previdenciário brasileiro, Nicholson (2007).

Note-se que a curva de concentração das aposentadorias e pensões de funcionários públicos estatutários fica bem abaixo da curva de Lorenz, mostrando a forte regressividade desta parcela da renda total. No outro extremo, a curva de concentração dos rendimentos do PBF fica bem acima da linha de perfeita igualdade, mostrando que o programa é bem focalizado nos pobres, caracterizando esta fonte de renda como fortemente progressiva. Verifica-se que a curva de concentração do BPC fica abaixo da linha de perfeita igualdade para o terço mais pobre da população, simplesmente porque o valor individual do BPC é igual ao salário mínimo, que é maior do que o 45º percentil da distribuição da RFPC no país, de acordo com os dados da POF 2008-2009, fazendo com que um beneficiário do BPC só fique entre os 45% mais pobres se este rendimento estiver sendo dividido com outros membros da família.

Conforme dados da POF 2008-2009, a região Nordeste tem 28,2% das pessoas e apenas 16,7% da renda total declarada, mas fica com 59,3% da renda recebida do PBF e 51,2% do montante de BPC. Analisando a distribuição da RFPC no Nordeste, verifica-se que o índice de Gini é igual a 0,564 e que as medidas de progressividade para o PBF e o BPC são, respectivamente, 0,93 e 0,40, menores do que no Brasil como um todo. Entretanto, se o objetivo é reduzir a desigualdade no país, o que interessa são as medidas de progressividade das transferências do PBF e do BPC do Nordeste como parcelas da RFPC em todo o Brasil, que são, respectivamente, 1,19 e 0,77. Como no Nordeste os beneficiários destas transferências tendem a ser mais pobres, os benefícios pagos naquela região, quando considerados como parcelas da RFPC em todo o Brasil, são um pouco mais progressivos (bem focalizados nos pobres) que os benefícios pagos nas demais regiões:  $\pi_h = 1,02$  para o PBF e  $\pi_h = 0,55$  para o BPC.

### 3 CONTRIBUIÇÃO DE VÁRIAS PARCELAS DA RENDA PARA A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NO BRASIL DE 1995 A 2011

Para analisar como diversas parcelas da RDPC contribuíram para a redução da desigualdade no Brasil de 1995 a 2011, utilizou-se os dados da PNAD. Infelizmente, as transferências federais estão incluídas na última pergunta do questionário, destinada a captar o valor recebido como “juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais ou outros rendimentos”. Trata-se de uma mistura de rendas regressivas (como juros e dividendos) e progressivas (como Bolsa Família e BPC). Esta parcela da RDPC será indicada como *JUR*. Adiante, descreve-se como ela foi separada em *JUR1* e *JUR2*, sendo *JUR1* a parcela progressiva, que representa uma estimativa das transferências federais.

A partir da equação (1) pode-se deduzir que a variação do índice de Gini entre dois anos é dada por

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k [(\bar{C}_h - \bar{G})\Delta\varphi + \bar{\varphi}\Delta C_h] \quad (3)$$

com o traço sobre uma variável indicando seu valor médio nos dois anos. Esta é a decomposição dinâmica do índice de Gini conforme parcelas da renda, utilizada pela primeira vez por Sergei Soares (2006) e Hoffmann (2006).<sup>4</sup>

A estimação da contribuição de diversos fatores para a redução da desigualdade no Brasil também tem sido feita por meio de outro método, igualmente válido, e potencialmente mais flexível: a técnica de simulações contrafactuais (Barros, Foguel e Ulyseia, 2006; 2007).

Neste trabalho, a RDPC da PNAD é dividida em dez parcelas definidas a seguir.

- 1) EMP: rendimento de todos os trabalhos de empregados do setor privado.
- 2) MIPU: rendimento de todos os trabalhos de pessoas cujo trabalho principal é como militar ou funcionário público estatutário.
- 3) AUT: rendimento de todos os trabalhos de trabalhadores por conta própria (a denominação consiste nas três primeiras letras de “autônomos”).
- 4) PAT: rendimento de todos os trabalhos de empregadores (a denominação é formada pelas três primeiras letras de “patrão”).
- 5) AP1: rendimento de aposentadorias e pensões pagas pelo sistema de previdência “oficial” (do INSS ou do regime especial para funcionários públicos).
- 6) AP2: rendimento de aposentadorias e pensões da previdência privada.
- 7) DOA: doações recebidas de outros domicílios.
- 8) ALU: rendimento de aluguéis.
- 9) JUR1: estimativa do rendimento de transferências do governo federal, incluindo Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC).
- 10) JUR2: estimativa de juros, dividendos e outros rendimentos.

As parcelas JUR1 e JUR2 são construídas com base em:

a) o valor corrente declarado ( $x$ ) na PNAD como “juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos que recebia, normalmente, no mês de referência”;

b) o valor arredondado para o inteiro mais próximo ( $M$ ) de 1,095 vezes o salário mínimo corrente; em 2011 o valor de  $M$  é  $1,095 \times 545 = 597$ ; e

c) o valor real ( $y$ ) da RDPC, em reais de setembro-outubro de 2011 (usando como deflator a média geométrica dos valores do INPC de setembro e outubro em cada ano).

Se, para uma pessoa,  $x < M$  e  $y < 597$ , considera-se  $JUR1 = x$  e  $JUR2 = 0$ .

Se for observado que  $x \geq M$  ou  $y \geq 597$ , considera-se  $JUR1 = 0$  e  $JUR2 = x$ .

4. A dedução de (3) pode ser encontrada em Hoffmann (2006; 2007).

Como  $M$  é ligeiramente maior que o salário mínimo, espera-se que JUR1 inclua todos os valores de  $x$  iguais ou bem próximos do salário mínimo recebidos por famílias pobres (como é o caso do BPC, levando em consideração um eventual pequeno erro no valor declarado). É claro que JUR1 é uma estimativa relativamente grosseira do rendimento recebido como Bolsa Família ou BPC, mas os resultados são coerentes com os obtidos com os dados da POF 2008-2009.<sup>5</sup>

A tabela 2 mostra a participação de cada parcela na renda total em 1995, 2001, 2003, 2007, 2008 e 2011.<sup>6</sup> Na tabela 3 estão as respectivas razões de concentração e, na última linha, o índice de Gini da distribuição da RDPC.

TABELA 2  
Participação de cada uma das dez parcelas na renda total declarada, no Brasil<sup>1</sup> (anos selecionados)  
(Em %)

Parcela	Ano					
	1995	2001	2003	2007	2008	2011
1) EMP	39,86	39,73	39,15	40,51	41,15	42,85
2) MIPU	10,10	9,97	10,04	10,93	10,94	10,95
3) AUT	18,95	16,46	15,82	15,44	13,49	15,25
4) PAT	13,14	11,73	11,66	10,08	10,94	8,30
5) AP1	13,34	17,11	18,48	17,98	18,21	18,19
6) AP2	0,91	1,47	1,35	1,45	1,30	1,22
7) DOA	0,58	0,68	0,71	0,55	0,50	0,26
8) ALU	2,25	1,93	1,74	1,49	1,69	1,08
9) JUR1	0,07	0,23	0,40	0,99	1,11	1,28
10) JUR2	0,81	0,69	0,65	0,59	0,66	0,64

Fonte: PNAD.  
Elaboração do autor.  
Nota: <sup>1</sup> Excluída área rural da antiga região Norte.

TABELA 3  
Razão de concentração de cada uma das dez parcelas e índice de Gini da RDPC, no Brasil<sup>1</sup> (anos selecionados)  
(Em %)

Parcela	Ano					
	1995	2001	2003	2007	2008	2011
1) EMP	0,5075	0,4985	0,4841	0,4495	0,4397	0,4390
2) MIPU	0,7337	0,7388	0,7335	0,7440	0,7405	0,7462
3) AUT	0,5164	0,5230	0,5041	0,5158	0,4765	0,5038
4) PAT	0,8629	0,8599	0,8598	0,8513	0,8368	0,8504
5) AP1	0,5817	0,6005	0,5936	0,5620	0,5646	0,5307
6) AP2	0,6491	0,6204	0,5701	0,5521	0,4914	0,4842
7) DOA	0,3992	0,3932	0,4025	0,4165	0,4323	0,3665
8) ALU	0,8130	0,7974	0,8011	0,7893	0,7982	0,7757

(Continua)

5. Vários autores já usaram procedimentos mais sofisticados e trabalhosos para separar, na PNAD, os rendimentos de transferências. Ver Soares *et al.* (2007) e os capítulos 16 e 34 de Barros *et al.* (2007).

6. A participação de JUR1 pode ser comparada com a soma das despesas do governo federal com o BPC e o PBF como porcentagens do PIB, apresentadas em Ipea (2012).

(Continuação)

Parcela	Ano					
	1995	2001	2003	2007	2008	2011
9) JUR1	0,0122	-0,4206	-0,4045	-0,3923	-0,4052	-0,4515
10) JUR2	0,8528	0,8454	0,7867	0,6879	0,7125	0,6546
<b>Total (G)</b>	<b>0,5986</b>	<b>0,5934</b>	<b>0,5809</b>	<b>0,5521</b>	<b>0,5428</b>	<b>0,5273</b>

Fonte: PNAD.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Excluída área rural da antiga região Norte.

Em setembro de 2008, a participação de JUR1 na renda total declarada é 1,1%, maior que a participação das transferências federais na renda total informada na POF 2008-2009 (0,7% na tabela 1). Considerando que a renda total considerada na tabela 1 inclui rendimentos que não são captados na PNAD, pode-se considerar os resultados bastante coerentes. A progressividade de JUR1 na PNAD de 2008 é  $G - C_h = 0,5428 + 0,4052 = 0,948$ , semelhante à medida de progressividade das transferências de programas sociais federais na tabela 1 (0,925).

A tabela 2 mostra o crescimento sistemático da participação de JUR1 na renda declarada durante o período analisado. A partir de 2003, o aumento certamente reflete, basicamente, a expansão do PBF, aquela concomitante da clientela do BPC e o crescimento deste rendimento associado à valorização do salário mínimo. Note-se, entretanto, que esta participação, em 2001, já era muito maior do que em 1995, graças ao conjunto de programas que foram agregados no Bolsa Família.<sup>7</sup>

Observa-se, na tabela 2, que a participação de PAT (rendimento do trabalho de empregadores) na renda total declarada diminuiu no período analisado. Deve ter contribuído para isto o processo de mudança na natureza das empresas, com redução das empresas familiares e crescimento daquelas cuja direção é feita por executivos que são, formalmente, empregados da empresa. O tema precisa ser mais bem estudado.

Usando-se os dados apresentados nas tabelas 2 e 3, é possível calcular a contribuição percentual de cada parcela para a mudança no índice de Gini  $\Delta G$  nos períodos considerados na tabela 4. Tendo em vista a expressão (3), a contribuição percentual da  $h$ -ésima parcela é dada por:

$$\frac{(\bar{C}_h - \bar{G})\Delta\varphi + \bar{\varphi}\Delta C_h}{\Delta G} 100 \quad (4)$$

Além de todo o período 1995-2011, foram considerados dois subperíodos de oito anos (1995-2003 e 2003-2011) e o período 2001-2011, pois foi a partir de 2001 que a redução do índice de Gini da RDPC foi mais intensa e sistemática.

Cabe ressaltar que os resultados obtidos de (4) se tornam muito instáveis quando o valor absoluto de  $\Delta G$  é pequeno. Por isto, não se deve dar importância excessiva a alguns valores obtidos na coluna da tabela 4 referentes ao período de 1995 a 2003, quando a variação absoluta do índice de Gini foi inferior a 2 pontos percentuais.

7. Para uma excelente exposição da evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, ver Rocha (2013).

É claro que a grande contribuição de EMP (rendimento do trabalho de empregados) para as mudanças no índice de Gini está associada à sua grande participação na renda total declarada. No período de 2001 a 2011, esta parcela contribuiu com 41,5% de  $\Delta G$  e sua participação média na renda total declarada é  $\bar{\varphi}_h = (39,73 + 42,85)/2 = 41,3\%$ .

No período 2001-2011, e especialmente no período 2003-2011, a contribuição de MIPU (rendimento do trabalho de militares e funcionários públicos estatutários) é negativa, indicando que esta parcela contribuiu para aumentar a desigualdade, e não para reduzi-la.<sup>8</sup>

TABELA 4

**Contribuição de cada uma das dez parcelas para a redução do índice de Gini da distribuição da RDPC, no Brasil<sup>1</sup> (períodos selecionados)**  
(Em %)

Parcela	Período			
	1995-2011	1995-2003	2003-2011	2001-2011
1) EMP	43,5	48,4	40,9	41,5
2) MIPU	-3,9	0,6	-5,6	-3,9
3) AUT	0,3	-2,0	-0,5	3,7
4) PAT	21,8	24,8	20,6	16,7
5) AP1	11,7	-10,1	21,6	18,6
6) AP2	2,4	4,5	2,0	2,7
7) DOA	-0,6	1,3	-1,1	-1,0
8) ALU	4,7	7,6	3,6	3,4
9) JUR1	17,7	20,0	16,9	16,1
10) JUR2	2,5	4,8	1,6	2,1
$\Delta G$	-0,0713	-0,0177	-0,0536	-0,0661

Fonte: PNAD.

Elaboração do autor

Nota: <sup>1</sup> Exclui área rural da antiga região Norte.

No período de 1995-2011, as aposentadorias e pensões “oficiais” (AP1) contribuíram com 11,7% da redução do índice de Gini. É interessante separar esta parcela em duas: AP1A, com valores menores que  $M$  (o mesmo limiar usado na distinção de JUR1 e JUR2), e AP1B, com os demais valores de AP1. Para o período de 1995 a 2011, verifica-se que as contribuições de AP1A e AP1B para a redução do índice de Gini são iguais a 18,9% e -7,2%, respectivamente, indicando que toda a contribuição de AP1 para a redução da desigualdade está associada ao aumento do valor real do salário mínimo. Mas no período 2003-2011, AP1A e AP1B contribuem com 9,5% e 12,1% da redução do índice de Gini, indicando certa “perda de fôlego” deste efeito do crescimento do salário mínimo.<sup>9</sup>

8. Para uma análise da contribuição dos salários dos funcionários públicos para as mudanças na desigualdade da distribuição da RDPC no Brasil de 1995 a 2009, ver Daré e Hoffmann (2012; 2013). Ver também Medeiros e Souza (2012).

9. A partir de 2003 observa-se uma leve tendência de redução dos valores de  $\varphi_h$  e  $C_h$  referentes a AP1B. Cabe assinalar que a contribuição das diversas parcelas da RDPC para a redução da desigualdade é bastante diferente quando são considerados apenas os domicílios cuja pessoa de referência tem atividade principal no setor agrícola (Hoffmann e Oliveira, 2012).

É extraordinário o fato de JUR1 contribuir com 16,1% da redução do índice de Gini de 2001 a 2011, sendo sua participação média na renda total declarada inferior a 1,0% [ $\bar{\varphi}_h = (0,23 + 1,28)/2 = 0,8\%$ ]. Isto está associado à grande progressividade das transferências federais, particularmente às do PBF.<sup>10</sup>

Ao fazer a decomposição dinâmica da desigualdade conforme parcelas da renda, é usual utilizar o índice de Gini. Entretanto, cabe ressaltar que outras medidas de desigualdade, igualmente válidas, levam a resultados diferentes. Os índices de Gini, de Mehran e de Piesch são todos diretamente baseados na posição da curva de Lorenz e podem ser decompostos da mesma maneira. O índice de Mehran é relativamente mais sensível a mudanças na cauda esquerda da distribuição da renda, e o índice de Piesch é mais sensível a mudanças na cauda direita. Para o período 2001-2011, a contribuição de JUR1 para a redução do índice de Mehran é 21,5% e para a redução do índice de Piesch é 13,3%. Fica evidente, portanto, que a contribuição das transferências federais (e particularmente do Bolsa Família) para a redução da desigualdade depende da medida de desigualdade adotada. Considerando os resultados obtidos com 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.

Ao analisar a contribuição de diferentes parcelas para a redução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil a partir de 1995, todas as análises constatam a grande importância das mudanças na distribuição do rendimento do trabalho, mas todas mostram também a extraordinária contribuição das transferências sociais, particularmente do Bolsa Família, dada sua pequena participação da renda total.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2006. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

DARÉ, E. F.; HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, ano 17, n. 53, nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Remuneração do funcionalismo público e a variação da desigualdade da distribuição da renda no Brasil de 1995 a 2009. **Economia**, Brasília 2013.

HOFFMANN, R. As transferências de renda não são a causa principal da redução da desigualdade. **Econômica**, v. 7, n. 2, p. 335-341, dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 55-81, jun. 2006.

10. Fenômeno já assinalado, entre outros, por Hoffmann (2005), para o período 2002-2004, Hoffmann (2006; 2007), analisando diversos intervalos de 1997 a 2005, e Soares e Sátyro (2009), considerando vários períodos de 1995 a 2006.

\_\_\_\_\_. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões entre 1997 e 2005. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, p. 17-40.

\_\_\_\_\_. Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1 (35), p. 213-231, abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Desigualdade da renda e das despesas *per capita* no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 647-661, dez. 2010.

\_\_\_\_\_. How to measure the progressivity of an income component. **Applied economics letters**, v. 20, p. 328-331, 2013.

HOFFMANN, R.; OLIVEIRA, R. B. The evolution of income distribution in Brazil: different characteristics of the agricultural sector. *In*: TRIENNIAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS, 28., Foz do Iguaçu, 18 a 24 ago. 2012. Disponível em: <<http://purl.umn.edu/127673>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A dinâmica recente das transferências públicas de assistência e previdência social**. Brasília: Ipea, mar. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 138).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: ESAF; Tesouro Nacional, 2012. (XVII Prêmio Tesouro Nacional – 2012)

NICHOLSON, B. **A previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil**. São Paulo: Geração, 2007.

PYATT, G.; CHEN, C.; FEI, J. The distribution of income by factor components. **The quarterly journal of economics**, v. 95, n. 3, nov. 1980.

RAO, V. M. Two decompositions of concentration ratio. **Journal of the royal statistical society**, Series A (General), v. 132, part 3, 1969.

ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil**. O fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SILVEIRA, F. G. **Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Brasília: ESAF; Tesouro Nacional, 2012. (XVII Prêmio Tesouro Nacional – 2012)

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, p. 87-129.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, out. 2009. (Texto para Discussão, n. 1.424).

SOARES, S. S. D. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 83-115, jun. 2006.

## OS PROGRAMAS SOCIAIS E A RECENTE QUEDA DA DESIGUALDADE REGIONAL DE RENDA NO BRASIL\*

Raul da Mota Silveira Neto  
Carlos Roberto Azzoni

### 1 INTRODUÇÃO

Como apontaram vários pesquisadores, o Brasil tem apresentado uma performance bastante auspiciosa, para seus padrões, no que diz respeito à redução da desigualdade de renda entre sua população (Barros *et al.*, 2006; Ferreira *et al.*, 2006; Hoffman, 2006; Soares, 2006a; 2006b). Mais recentemente, Silveira Neto e Azzoni (2011) mostraram que tal trajetória vem acompanhada de uma não menos auspiciosa diminuição da desigualdade regional de renda entre as Unidades Federativas do país.

Tal redução pode refletir a trajetória de convergência da produtividade do trabalho esperada a partir do modelo neoclássico de crescimento. Existem boas razões, contudo, para que tal argumento seja insuficiente para capturar a natureza da redução da desigualdade regional de renda recente no Brasil. Primeiro, as políticas sociais de transferências de renda levadas a efeito pelo governo federal apresentam imediatas repercussões espaciais ou regionais. Segundo, ainda que não se possa garantir sua efetividade generalizada, como mostraram Manoel, Resende e Silveira Neto (2009) em sua análise das aplicações dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO), as políticas de crédito direcionadas a setores específicos (principalmente industrial) parecem ter algum poder de fomentar o desenvolvimento setorial nos estados mais pobres do país. Terceiro, como se mostra adiante, seja em resposta a incentivos, seja em função da elevação dos mercados nas periferias, ou em razão do aproveitamento das vantagens comparativas em contexto de maior competição internacional, o período recente caracteriza-se por apresentar uma tendência de desconcentração da atividade industrial, implicando na melhora no perfil da demanda por trabalho nas Unidades Federativas mais pobres.

Em verdade, a partir de uma estratégia de decomposição do índice de Gini para a desigualdade regional de renda *per capita*, Silveira Neto e Azzoni (2011) já haviam mostrado o importante papel das políticas sociais de transferências de renda na redução da desigualdade a partir de 1995. O presente trabalho estende aquele esforço em três direções.

---

\* Este capítulo é uma tradução, com algumas adaptações, do artigo *Social policy as regional policy: market and nonmarket factors determining regional inequality*, originalmente publicado em *Journal of regional science*, v. 52, n. 3, p. 422-450, 2012 (DOI: 10.1111/j.1467-9787.2011.00747.x). Os autores agradecem a John Wiley and Sons, Inc. pela autorização da publicação desta versão em português.

Primeiro, considera não apenas a importância do Programa Bolsa Família (PBF), mas também aquela do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo, ao separar a renda do trabalho por setor econômico, o estudo permite apontar o papel da recente desconcentração industrial na redução das disparidades regionais de renda, bem como a dos demais grandes setores no processo. Finalmente, ao aplicar uma decomposição alternativa do índice de Gini, devida a Leman e Yithzaki (1985), calculam-se as elasticidades da reação da desigualdade regional de renda *per capita* a variações nos diferentes componentes de renda.

A próxima seção, descreve a decomposição da renda *per capita* das UFs através das diferentes fontes de renda, além de apontar as importantes dimensões espaciais dos programas de transferências de renda e caracterizar a desconcentração industrial verificada no Brasil entre 1995 e 2006. Na seção seguinte, são apresentados os resultados a respeito da importância de cada fonte de renda para explicar a redução da desigualdade regional. Na quarta seção, são fornecidas as estimativas das elasticidades da desigualdade em relação a cada fonte de renda. Finalmente, apresentam-se conclusões e implicações de política.

## 2 FONTES DE RENDA, DIMENSÃO ESPACIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DESCONCENTRAÇÃO DA ATIVIDADE INDUSTRIAL

### 2.1 Fontes de renda

Nesta seção, ainda que rapidamente, apresentam-se evidências da desconcentração do emprego e da renda do trabalho industrial verificada entre 1995 e 2006, período de foco da análise deste capítulo. Como se apresenta em seguida, a despeito de representarem políticas originalmente não espaciais, uma vez que o foco é o indivíduo ou a sua família, as referidas políticas sociais apresentam evidentes impactos regionais ou espaciais diferenciados, beneficiando relativamente mais os estados de menor renda da Federação. Tais impactos ocorrem, além disto, em um contexto de desconcentração espacial do emprego e da renda do trabalho do setor industrial, movimento que, em virtude do perfil do emprego deste segmento, também concorre para a diminuição da desigualdade regional de renda no Brasil no período recente.

Explicita-se aqui a decomposição da renda *per capita* dos estados. O objetivo da decomposição é explorar as influências das mudanças das estruturas produtivas dos estados e o impacto dos programas sociais federais de transferências de renda sobre a evolução da desigualdade regional entre 1995 e 2006. Dentro desta perspectiva, denotando-se como a renda total *per capita* da Unidade da Federação (UF)  $e$ , adota-se a seguinte decomposição desta renda a partir de nove diferentes fontes:

$$y_e = y_{eta} + y_{eti} + y_{ets} + y_{etg} + y_{eap} + y_{eal} + y_{eca} + y_{eBF} + y_{eBPC}, \quad e = 1, \dots, 27. \quad (1)$$

Onde,  $y_{eta}$  = renda do trabalho da agricultura *per capita*,  $y_{eti}$  = renda do trabalho da indústria *per capita*,  $y_{ets}$  = renda do trabalho dos serviços *per capita*,  $y_{etg}$  = renda do trabalho da administração pública *per capita*,  $y_{eap}$  = renda de aposentadorias e pensões *per capita*,  $y_{eal}$  = renda de aluguéis e doações *per capita*,  $y_{eca}$  = renda do capital (juros, dividendos etc.) *per capita*,  $y_{eBF}$  = renda derivada do PBF *per capita* e  $y_{eBPC}$  = renda derivada dos recursos do BPC *per capita*.

Como em Silveira Neto e Azzoni (2011), a pesquisa utiliza os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A decomposição expressa pela equação (1), diferentemente daquelas utilizadas por Hoffman (2006), Soares *et al.* (2006) e Silveira Neto e Azzoni (2011), considera as diferentes fontes de renda do trabalho a partir dos diferentes setores. Do ponto de vista da distribuição regional da renda, o expediente deste trabalho é mais informativo, uma vez que parte importante das políticas de desenvolvimento regional no Brasil está associada à concessão de incentivos fiscais para atração, principalmente, de segmentos industriais. De forma semelhante a Soares e Sátyro (2009), considera-se a influência específica dos recursos do BPC. Como de praxe, há que reconhecer a subestimação das rendas do capital em pesquisas como a PNAD.

As dificuldades adicionais dizem respeito à atribuição da renda dos programas federais do Bolsa Família e do BPC e à imputação da renda do trabalho de cada setor. Para as políticas sociais, adota-se a metodologia usada por Soares *et al.* (2006), que difere da utilizada por Silveira Neto e Azzoni (2011).<sup>1</sup> Já para a renda do trabalho dos setores, considerou-se a renda total do trabalho de cada indivíduo como derivada da atividade principal.

A tabela 1 apresenta as médias regionais das participações das diferentes fontes de renda nos estados em 2006. Observa-se que, em média, é nos estados das regiões Nordeste e Norte que as políticas sociais não espaciais apresentam maior importância relativa na renda (3,2% e 2,2% do total, respectivamente). Por outro lado, a renda do trabalho da indústria é significativamente mais importante para os estados das regiões Sudeste e Sul do país, e a região mais rica (Sudeste) apresenta também o menor peso da renda do trabalho da agricultura na renda total. Nas próximas seções serão apresentados detalhes de como cada uma das fontes de renda está distribuída entre os estados, tomando-se como referência a distribuição da renda total *per capita*.

TABELA 1  
Participação das fontes de renda – média das Unidades de Federação (UFs) da região (2006)  
(Em %)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Renda do trabalho da agricultura	4,5	6,9	4,2	7,4	9,9
Renda do trabalho da indústria	14,8	12,3	17,8	18,3	12,1
Renda do trabalho dos serviços	46,2	42,1	45,5	44,3	46,0
Renda do trabalho da administração pública	17,5	10,0	7,0	6,1	12,7
Aposentadorias e pensões	11,6	22,5	21,3	19,0	14,1
Aluguéis e donativos	0,6	0,7	1,0	1,4	0,7
Renda do capital	2,5	2,1	2,4	2,8	2,9
Bolsa Família	1,2	2,1	0,4	0,3	0,7
BPC	1,0	1,2	0,3	0,2	0,7
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: estimativas dos autores a partir dos microdados da PNAD-IBGE.

1. Na verdade, há, na literatura empírica brasileira, duas formas distintas de registro desta renda a partir de informações da PNAD. Soares *et al.* (2006) utiliza um conjunto de regras de atribuição de renda às famílias a partir dos critérios da BPC e do PBF; já Foguel e Barros (2008) e Silveira Neto e Azzoni (2011) procuram identificar as famílias com as características do programa na atribuição de renda. Uma discussão das diferentes maneiras de imputação das rendas dos programas sociais a partir das informações da PNAD é feita por Soares *et al.* (2010).

## 2.2 Dimensão espacial das políticas sociais

O Programa Bolsa Família é o mais conhecido programa social de transferência de renda levado a efeito pelo governo federal que, por focar nas famílias mais pobres, termina por beneficiar relativamente mais os estados mais pobres do Brasil. Em 2006, as linhas de pobreza e de extrema pobreza adotadas no programa, em outras palavras, os limites de renda familiar *per capita* para obtenção de benefícios, correspondiam, respectivamente, a R\$ 100,00 e R\$ 50,00, sendo possível o recebimento de um benefício fixo de R\$ 50,00 mais variáveis de R\$ 15,00 por crianças de 0 a 14 anos (limite de três crianças). No Maranhão, existiam 39,5% e 16,6% de pessoas com renda até os limites, respectivamente, de R\$ 100,00 e R\$ 50,00 em 2006. Já em São Paulo, tais porcentagens correspondiam, na mesma ordem, a 5,8% e 2,0%. As porcentagens de pessoas no Nordeste e no Sudeste com renda familiar *per capita* até os dois limites acima eram, em 2006, de 31,9% e 11,9%, no primeiro caso, e de 7,9% e 2,4%, no segundo.

Um retrato mais amplo da distribuição da renda *per capita* derivada dos recursos do PBF entre as Unidades Federativas brasileiras é apresentado a partir do gráfico 1, a seguir, em que os estados estão ordenados de forma crescente com respeito à renda total *per capita*. Evidentemente, os estados mais pobres, situados nas regiões Nordeste e Norte, apresentam os maiores valores do componente Bolsa Família da renda total, em termos *per capita*. Por exemplo, o valor recebido pelo estado do Maranhão (R\$ 6,7 mensais) equivalia a 1,8 e 4,7 vezes os valores recebidos, respectivamente, pelo Distrito Federal e São Paulo (R\$ 3,7 e R\$ 1,4 mensais, respectivamente). Em termos médios, o valor recebido pelos dez estados mais pobres é quase o dobro (1,9 vez) daquele recebido pelos dez estados mais ricos.

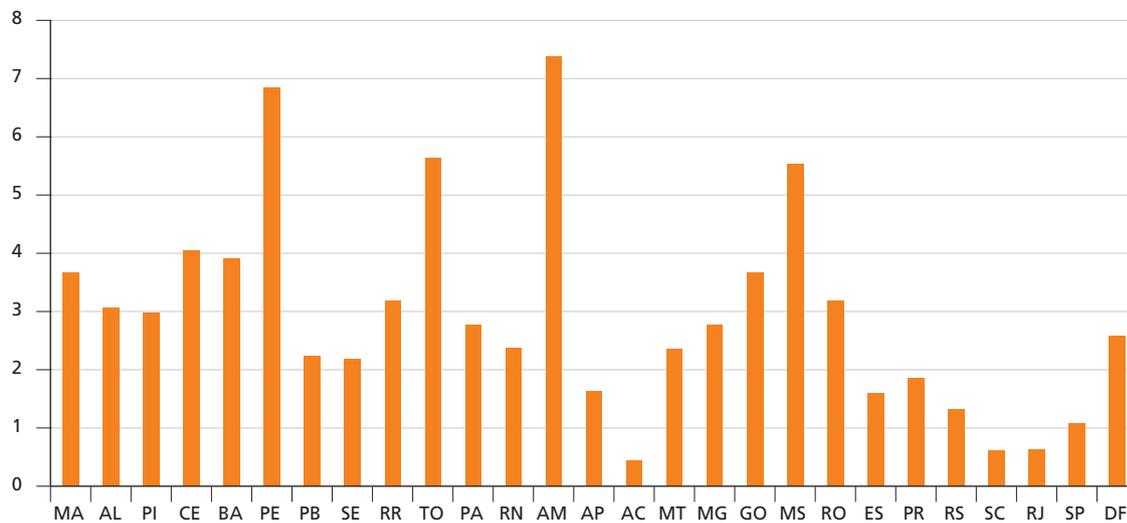
GRÁFICO 1  
Renda mensal *per capita* derivada do Programa Bolsa Família (2006)



Fonte: cálculo dos autores a partir dos microdados da PNAD 2006.

Um padrão menos regionalmente marcado, mas ainda assim seguindo a tendência de beneficiar os estados mais pobres, pode ser observado no BPC. Em 2006, 12,6% das pessoas recebiam mensalmente recursos do BPC, percentual que chegava a cerca de 26,7% na região Nordeste e a apenas 5,9% na região Sudeste. O gráfico 2 fornece um quadro mais abrangente da distribuição da renda *per capita* derivada dos recursos do BPC entre os estados, mantida a ordenação crescente destas a partir da renda total *per capita*. Observa-se que estados mais pobres, como o Maranhão e o Piauí (valores mensais, respectivamente, de R\$ 3,70 e R\$ 3,00) recebem mais que os estados mais ricos: São Paulo, R\$ 1,10; Rio de Janeiro, R\$ 0,64; Santa Catarina, R\$ 0,62; e Rio Grande do Sul, R\$ 1,30. Embora de forma menos contundente, o caráter regionalmente progressivo do programa é evidente.

GRÁFICO 2  
Renda mensal *per capita* derivada do Benefício de Prestação Continuada



Fonte: cálculo dos autores a partir dos microdados da PNAD 2006.

Como se mostra nas próximas seções, embora tais diferenças regionais entre os valores das fontes de renda representadas pelos programas Bolsa Família e BPC possam parecer pequenas, em valores absolutos, a inexistência destes programas em 1995, juntamente com seus marcados padrões espacialmente progressivos, faz deles fontes não desprezíveis de redução da desigualdade regional brasileira entre 1995 e 2006.

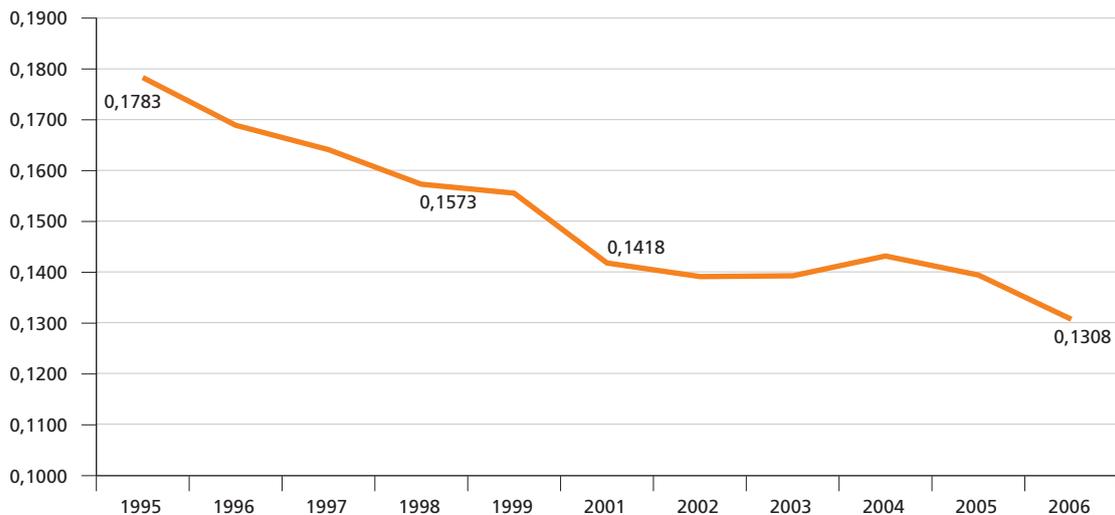
### 2.3 A desconcentração industrial entre 1995 e 2006

Os valores da tabela 1 indicam que em 2006 ainda eram os estados das regiões Sudeste e Sul do país que apresentavam as maiores parcelas da renda do trabalho da indústria em relação às respectivas rendas totais. Tal fotografia da situação em 2006 não informa, contudo, a respeito do importante movimento de desconcentração industrial, tanto do emprego como da renda do trabalho, verificado entre 1995 e 2006 no país. Seja em virtude de políticas fiscais agressivas de atração de indústrias levadas a efeito pelos estados mais pobres ou de ações específicas do governo

federal, seja em virtude da necessidade de obter maior competitividade em um contexto de maior concorrência externa, ou ainda em decorrência da redução das disparidades de escolaridade e de crescimento da renda nos estados periféricos (Krugman, 1991), o fato é que entre 1995 e 2006 cresceram as participações dos estados mais pobres tanto na renda do trabalho quanto no emprego industrial total do país. As parcelas dos estados do Norte (exceto Amazonas) e Nordeste passaram, respectivamente, de 21,6% e 21,7% em 1995 para 24,6% e 24,8% em 2006.

O gráfico 3 apresenta o coeficiente de Gini locacional para a distribuição do emprego industrial entre os estados entre 1995 e 2006. Tal coeficiente fornece uma medida de desigualdade a partir da comparação da distribuição acumulada do emprego total entre as unidades com a distribuição acumulada do emprego industrial entre as mesmas unidades.<sup>2</sup> Como se percebe, a redução do nível de concentração estadual do emprego industrial é quase monotônica, com redução no coeficiente de Gini locacional de 26,6% (de 0,1783 para 0,1308). Tal ritmo de redução é superior até àquele observado da distribuição de renda *per capita* entre os estados.<sup>3</sup> Essa redução é acompanhada pela redução da desigualdade da distribuição da renda *per capita* do trabalho industrial entre os estados, o que significa que a redistribuição do emprego industrial foi acompanhada pela melhora do perfil da demanda por trabalho por parte das firmas das unidades mais pobres.

GRÁFICO 3  
Evolução do coeficiente de Gini locacional para a distribuição do emprego industrial entre as UFs



Fonte: cálculos dos autores a partir dos microdados da PNAD.

2. Veja-se Krugman (1991) para o detalhamento maior da medida e Silveira Neto (2005) para uma aplicação para os diferentes ramos industriais brasileiros entre 1950 e 2000.

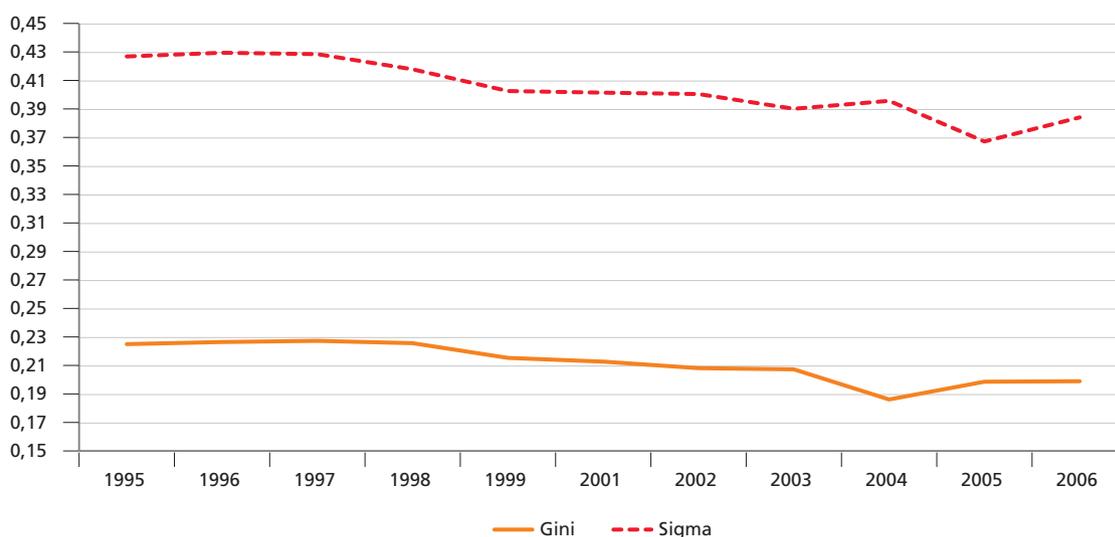
3. Embora de óbvia relevância, está fora do escopo deste trabalho uma discussão a respeito da natureza desta redução de desigualdade e quais ramos industriais específicos são responsáveis pelo movimento geral observado. A este respeito, Silveira Neto (2005) apresenta uma análise do período 1950-2000.

### 3 A IMPORTÂNCIA E A CONTRIBUIÇÃO DAS DIFERENTES FONTES DE RENDA

Como já haviam notado recentemente Silveira Neto e Azzoni (2011), o período 1995-2006 caracteriza-se por significativa redução da desigualdade regional. O gráfico 4 apresenta a evolução do desvio-padrão da distribuição do logaritmo da renda total *per capita* entre as UFs e o índice de Gini para a distribuição da renda total *per capita* entre UFs, confirmando os resultados anteriores. No restante desta seção utilizam-se as possibilidades de decomposição do índice de Gini a partir das diferentes fontes de renda para extrair um conjunto de informações que permite o melhor entendimento dessa trajetória.

GRÁFICO 4

Convergência sigma ( $\sigma$ ) e índice de Gini para a distribuição de renda *per capita* entre as UFs



Fonte: cálculos dos autores a partir dos microdados da PNAD.

#### 3.1 A decomposição da desigualdade regional entre as diferentes fontes de renda

De forma análoga ao que foi proposto recentemente por Hoffman (2004, 2006) e Soares (2006a, 2006b) para o estudo da distribuição pessoal da renda e, mais recentemente, Silveira Neto e Azzoni (2011), para o estudo da desigualdade regional, parte-se da decomposição inicialmente proposta por Fei, Ranis e Kuo (1979) e Kakwani (1980). Sendo a renda dos estados a soma de parcelas de diferentes fontes, o coeficiente de Gini e as medidas de entropia generalizadas podem ser decompostos a partir de parcelas que refletem as diferentes contribuições destas fontes para o nível de desigualdade da distribuição regional da renda.

O índice de Gini ( $G$ ) pode ser expresso pela soma das razões ou coeficientes de concentração, multiplicados pelos respectivos pesos das diferentes fontes de renda:

$$G = \sum_{f=1}^N a_f C_f \quad , \quad (2)$$

onde  $N$  é o número de fontes de renda,  $\alpha_f$  corresponde à participação da fonte  $f$  na renda *per capita* e  $C_f$  é a razão ou coeficiente de concentração da mesma parcela. Esta última razão ou coeficiente é obtido a partir da curva de concentração, que mostra como, mantida a ordenação crescente da renda total do trabalho *per capita*, a proporção acumulada da parcela  $f$  varia em função da proporção acumulada da população (estados). Definindo  $\beta_f$  como a área entre a curva de concentração para a fonte  $f$  e o eixo das abscissas, a razão ou coeficiente de concentração referente a esta parcela é:

$$C_f = 1 - 2.b_f \quad (3)$$

Pode-se mostrar que  $-1 < C_f < 1$ . Tal intervalo decorre do fato de que, já que a ordenação no eixo das ordenadas é dada através da ordenação crescente da renda total (e não da parcela  $f$  da renda), a curva de concentração é côncava, e não convexa, como no caso da curva de Lorenz.<sup>4</sup> Para duas datas,  $t$  e  $t-1$ , pode ser observado o quanto da variação de  $G$  é determinada pela variação da desigualdade das diferentes parcelas de renda e o quanto deriva da variação das suas participações. Pode-se decompor a variação do índice de Gini como:

$$DG = \sum_{f=1}^N (\bar{C}_f - \bar{G}) D\alpha_f + \sum_{f=1}^N \bar{\alpha}_f DC_f, \text{ onde } \bar{G} = \frac{1}{2}(G_t + G_{t-1}). \quad (4)$$

A primeira soma é o efeito-participação, indicando que o aumento da participação de uma fonte que apresenta um nível de concentração menor (ou maior) do que aquele verificado para a renda total contribui para diminuição (ou o aumento) da desigualdade da renda total. A segunda soma é o efeito-concentração total, e mostra o impacto de variações nos níveis de concentração das diferentes parcelas de renda dos setores na variação do nível de desigualdade da renda total.<sup>5</sup>

### 3.2 A participação das fontes de renda e o seu papel na evolução da desigualdade

Na tabela 2 são apresentados os valores da participação e dos coeficientes de concentração das diferentes fontes de renda, correspondentes às equações (2) e (3). Como se nota a partir das colunas de participação, a renda do trabalho dos setores agrícola, industrial e de serviços perde importância frente às demais fontes de renda na constituição da renda total. Entre as demais fontes, os destaques são as aposentadorias e pensões, que apresentam elevação na participação, de 13,7% para 17,8%, e as rendas derivadas dos programas sociais, inexistentes em 1995, mas que representam perto de 1,7% da renda total em 2006.

4. Por exemplo, se toda a renda da parcela de aposentadorias estivesse direcionada para os 50% mais pobres (medidos em termos de renda total), a curva de concentração para esta parcela de renda seria horizontal para os demais 50%, ao contrário da curva de Lorenz, que é sempre crescente.

5. Decomposições análogas podem ser obtidas das tradicionais medidas de entropia generalizadas.

TABELA 2  
**Coefficiente de concentração e participação das fontes de renda na renda total (1995-2006)**

	1995		2006	
	Coefficiente de concentração	Participação (%)	Coefficiente de concentração	Participação (%)
Renda do trabalho da agricultura	-0,0331	7,96	0,0932	5,98
Renda do trabalho da indústria	0,2959	16,03	0,2290	14,62
Renda do trabalho dos serviços	0,2398	48,27	0,2089	44,88
Renda do trabalho da administração pública	0,2811	10,97	0,2048	11,71
Aposentadorias e pensões	0,1645	13,66	0,1827	17,76
Aluguéis e outras rendas	0,2760	0,70	0,2887	0,85
Renda do capital	0,2338	2,41	0,2162	2,53
Bolsa Família	-	0,00	-0,1997	0,99
BPC	-	0,00	-0,1500	0,68
<b>Total (Gini)</b>	<b>0,2214</b>	<b>100,00</b>	<b>0,1942</b>	<b>100,00</b>

Fonte: estimativas dos autores a partir dos microdados da PNAD-IBGE.

Como argumentado, os coeficientes de concentração revelam quão progressiva ou regressiva são as distribuições das rendas em relação à distribuição da renda total *per capita*. Nota-se que em 1995 apenas a renda da agricultura e das aposentadorias e pensões apresentavam-se relativamente mais direcionadas às Unidades Federativas mais pobres do que a renda total (coeficientes menores que o índice de Gini);<sup>6</sup> a renda do trabalho industrial, por outro lado, era a que mais beneficiava relativamente as unidades mais ricas (coeficiente de concentração de 0,2959, para índice de Gini da renda total de 0,2214).

Em 2006, ao lado da renda da agricultura e das aposentadorias e pensões, incluem-se as rendas dos programas sociais PBF e BPC como fontes de renda que beneficiam relativamente mais as Unidades Federativas mais pobres (coeficientes de concentração negativos e, assim, menores do que o valor do índice de Gini). Esse é um resultado esperado, dadas as evidências discutidas na seção anterior. Nota-se também que as da indústria, dos serviços, da administração pública e do capital apresentam movimentos de desconcentração, ou seja, são resultados mais favoráveis às Unidades Federativas mais pobres.

A partir de tais valores é possível obter estimativas das participações de cada fonte de renda na constituição da desigualdade da distribuição da renda total *per capita* entre as Unidades Federativas, medida esta pelo índice de Gini e pelo índice  $G(2)$ . Tais estimativas para os dois anos são apresentadas na tabela 3, a seguir. Como, para ambos os anos, os valores para os dois indicadores são similares, as observações são direcionadas às evidências para o índice de Gini. O primeiro ponto a ressaltar diz respeito à maior importância da renda do trabalho na explicação da desigualdade regional, o que deriva de seu maior peso na renda total. Em 1995, perto de 86% da desigualdade

6. Convém lembrar que o valor negativo para coeficiente de concentração da renda do trabalho da agricultura indica que tal fonte beneficiava relativamente mais os estados mais pobres, dada a distribuição da renda total *per capita*.

regional derivavam da renda do trabalho, com destaques para a indústria (21,4% da desigualdade), serviços (52,3%) e agricultura, que apresenta contribuição negativa. Em 2006, a importância da renda do trabalho para explicar a desigualdade regional diminuiu (de 86,4% para 80,8% do valor do Gini), um movimento que é explicado, essencialmente, pelas perdas de importância dos setores industrial e de serviços. Nesse ano, a renda do trabalho da agricultura, que, como visto, fica mais concentrada, passa a contribuir para a desigualdade, embora com baixo percentual (o que é explicado pelo seu menor peso na renda total). Percebe-se que se eleva sensivelmente a contribuição das aposentadorias e pensões (de 10,1% para 16,7%), o que sugere que a política pública para a previdência pode ter evitado uma maior redução da desigualdade regional no período. Os programas PBF e BPC contribuem para um nível menor de desigualdade: juntos, eram responsáveis por um índice de Gini 1,5% menor em 2006.

TABELA 3  
Participação das fontes de renda na desigualdade total entre os estados  
(Em %)

	G(2)		Gini	
	1995	2006	1995	2006
Renda do trabalho da agricultura	-2,2	0,8	-1,2	2,9
Renda do trabalho da indústria	19,4	12,9	21,4	17,2
Renda do trabalho dos serviços	51,3	47,7	52,3	48,3
Renda do trabalho da administração pública	16,6	16,7	13,9	12,4
Aposentadorias e pensões	11,4	19,4	10,1	16,7
Aluguéis e outras rendas	0,8	1,2	0,9	1,3
Renda do capital	2,6	2,6	2,5	2,8
Bolsa Família	0,0	-0,8	0,0	-1,0
BPC	0,0	-0,5	0,0	-0,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: estimativas dos autores a partir dos microdados da PNAD-IBGE. Participações obtidas a partir das equações (2), para o Gini, e (5), para o índice G(2).

A partir da equação (4) é possível determinar a responsabilidade de cada uma das fontes na redução do índice de Gini para a distribuição da renda *per capita* entre os estados. Tais contribuições são apresentadas na tabela 4, juntamente com as parcelas dos efeitos totais de cada fonte decorrentes das mudanças dos níveis de concentração (efeito concentração) e decorrentes de mudanças nas participações (efeito participação). Os valores não deixam dúvidas quanto à importância da contribuição das fontes de renda do trabalho para a redução da desigualdade. Somadas, as contribuições dos setores, em torno de 80,0% da redução da desigualdade, podem ser atribuídas aos movimentos de concentração e participação das rendas do trabalho. O restante da redução pode ser totalmente atribuído aos dois programas sociais, que juntos são responsáveis por 23,7% da redução do Gini. Dadas as elevações em seus níveis de concentração, as aposentadorias e pensões e os aluguéis e doações impedem uma maior diminuição da desigualdade regional no período.

TABELA 4  
**Decomposição da variação da desigualdade (1995-2006) – Índice de Gini**

	Efeito Concentração	Efeito Participação	Total
Renda do trabalho da agricultura	-32,3	-12,9	<b>-45,2</b>
Renda do trabalho da indústria	37,6	2,8	<b>40,4</b>
Renda do trabalho dos serviços	52,9	2,1	<b>55,0</b>
Renda do trabalho da administração pública	31,7	-1,0	<b>30,8</b>
Aposentadorias e pensões	-10,5	5,1	<b>-5,4</b>
Aluguéis e doações	-0,4	-0,4	<b>-0,8</b>
Renda do capital	1,6	-0,1	<b>1,5</b>
Bolsa Família	3,6	11,2	<b>14,8</b>
BPC	1,9	7,0	<b>8,9</b>
<b>Total</b>	<b>86,1</b>	<b>13,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: estimativas dos autores a partir dos microdados da PNAD-IBGE.

Um exame mais detalhado dos valores da tabela 4 permite notar que o movimento de diminuição da desigualdade regional é, em sua maior parte, explicado pelos movimentos em sentido progressista das fontes de renda, o que é apreendido pelos efeitos de concentração das fontes de renda (total de 86,1% da diminuição do Gini). Entre as fontes de renda do trabalho, nota-se que apenas a agricultura contribui negativamente para a redução da desigualdade (efeito total de 45,2% do Gini, derivados de -32,2% do efeito concentração e -12,9% do efeito participação). Ao lado dos aluguéis e doações, a agricultura impede a maior queda do Gini, tanto porque fica mais concentrada nas Unidades Federativas mais ricas, quanto porque sua participação na renda total diminui. A indústria e os serviços apresentam dinâmicas exatamente opostas à da agricultura: tanto os efeitos de concentração como os efeitos de participação são positivos, ou seja, em direção à queda do índice de Gini.

O conjunto de evidências apresentadas aqui não permite, é evidente, que se atribua toda a contribuição da renda do trabalho do segmento industrial às políticas de desenvolvimento regional implementadas no período, por ao menos duas razões. Primeiro, o segmento industrial destaca-se entre os demais pelo maior grau de formalização, o que, num contexto de política de elevação do salário mínimo, termina por explicar parte dos resultados obtidos acima. Segundo, pela incapacidade de diferenciar a relevância das políticas para a desconcentração que poderia ocorrer num contexto de maior concorrência externa e exploração das vantagens comparativas regionais. Não obstante, as evidências apontadas recentemente por Manoel, Resende e Silveira Neto (2009), a partir da análise do impacto dos Fundos Constitucionais FNE, FNO e FCO, sugerem que as políticas regionais, principalmente de crédito, devem ter alguma responsabilidade no papel da indústria para a redução da desigualdade regional.

As contribuições dos programas Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada são também bastante significativas: em conjunto, são responsáveis por uma redução equivalente a quase 60% da redução da desigualdade regional atribuída à renda do trabalho da indústria (23,7 e 40,4).

Assim, os resultados obtidos indicam, primeiro, que as políticas sociais desempenharam papel substantivo para a redução da desigualdade regional de renda *per capita* no Brasil e, segundo, que a redistribuição regional da renda do trabalho do setor industrial em favor dos estados mais pobres é consistente com as políticas públicas de desenvolvimento regional implementadas pelos governos estaduais e pelo governo federal.

#### 4 A REAÇÃO DA DESIGUALDADE REGIONAL DE RENDA A VARIAÇÕES DA RENDA DE DIFERENTES FONTES

Apesar de o conjunto de evidências até aqui apresentado ser bastante útil para o entendimento do papel das diferentes fontes de renda para explicação da queda na desigualdade regional, os resultados são produto de variações simultâneas nas rendas e nas participações das diferentes fontes. Ou seja, refletem movimentos na distribuição espacial em meio a mudanças de níveis e importância das diferentes fontes de renda. A decomposição proposta é incapaz, assim, de informar, por exemplo, quais as expectativas de redução da desigualdade regional diante de variações em mesma magnitude de fontes alternativas de renda (produto de políticas ou não). Posta a questão através de um exemplo mais explícito: em vista dos resultados acima, uma maior redução da desigualdade regional brasileira deve resultar de uma elevação de 10% das rendas das aposentadorias e pensões ou da renda do programa Bolsa Família?

Nesta seção é utilizada uma decomposição alternativa do índice de Gini, devida a Lerman e Yitzhaki (1985), que permite cotejar os impactos de variações das diferentes fontes de renda sobre a desigualdade de renda *per capita*. Seja  $y_g$  a renda das unidades de observação, obtida a partir da soma de  $N$  fontes;  $F$  é a função acumulada da distribuição desta renda;  $y_f$  denota o montante de renda da fonte  $f$  e  $F_k$  corresponde à função acumulada da distribuição desta fonte de renda. O índice de Gini ( $G$ ) pode ser obtido a partir da seguinte soma de parcelas associadas às diferentes fontes de renda:

$$G = \sum_{f=1}^N R_f G_f S_f \quad (6)$$

onde,  $R_f = \text{cov}(y_f, F) / \text{cov}(y_f, F_f)$ ,  $S_f = \bar{y}_f / \bar{y}$  (relação entre a renda média da componente  $f$  e a renda média total) e  $G_f$  é o índice de Gini da distribuição da fonte de renda  $f$ . Nesta representação,  $\text{cov}(y_f, F)$  refere-se à covariância entre a renda da fonte  $f$  e a função acumulada da renda e  $\text{cov}(y_f, F_f)$  corresponde à covariância entre a renda da fonte  $f$  e a função acumulada da renda desta fonte. O Gini é obtido dos índices das diferentes fontes, ponderadas pelas participações e pelo fator  $R$ , que expressa uma espécie de correlação entre as fontes e a renda total. Note-se que no caso de um componente com valor constante para todas as unidades,  $R_f = 0$ , implicando contribuição nula da fonte de renda para o valor do índice de Gini; por outro lado, valores positivos (negativos) de  $R_f$  implicam em uma contribuição positiva (ou negativa) para desigualdade, tanto maior quanto maiores o próprio índice de Gini da fonte e o peso desta na renda total.

Como mostraram Lerman e Yitzhaki (1985), uma vantagem desta decomposição é que ela permite obter a elasticidade do índice de desigualdade em relação a variações de cada

fonte de renda. Denotando  $e_f$  como uma mudança percentual da fonte de renda  $f$ , o impacto percentual sobre o índice de Gini pode ser representado como:<sup>7</sup>

$$\frac{\partial G/\partial e_f}{G} = \frac{(S_f G_f R_f)}{G} - S_f \quad (7)$$

Ou seja, a reação percentual da desigualdade (medida pela reação do índice de Gini) em relação à variação percentual de cada fonte de renda pode ser obtida pela diferença entre a razão da parcela do Gini explicada por cada fonte e sua participação ou peso na renda total. Na tabela 5 são apresentados os valores desta elasticidade para cada fonte de renda nos anos de 1995 e 2006.

TABELA 5  
Elasticidades do índice de Gini com respeito às fontes de renda (%)  
(Variação na desigualdade decorrente de variações de 1% nas rendas de cada fonte)

	1995	2006
Renda do trabalho da agricultura	-0,092	-0,031
Renda do trabalho da indústria	0,055	0,027
Renda do trabalho dos serviços	0,041	0,034
Renda do trabalho da administração pública	0,029	0,006
Aposentadorias e pensões	-0,036	-0,011
Aluguéis e outras rendas	0,002	0,004
Renda do capital	0,001	0,003
Bolsa Família	-	-0,020
BPC	-	-0,012
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: estimativas dos autores a partir dos microdados da PNAD-IBGE.

Os valores positivos ou negativos refletem o quanto mais progressiva (em favor dos estados pobres) ou regressiva (em favor dos estados ricos) é a distribuição de cada fonte em cada ano em relação à distribuição da renda total *per capita* entre os estados.<sup>8</sup> Das nove fontes de renda consideradas, apenas a agricultura, as aposentadorias e pensões e os programas sociais de transferências de renda apresentam elasticidades negativas, indicando uma redução da desigualdade regional diante de elevação destas rendas. Mantidas as estruturas de participação das fontes, uma elevação de 10% da renda do trabalho da agricultura estava associada a uma diminuição de 0,3% da desigualdade regional de renda *per capita* no Brasil em 2006. Esse valor era mais elevado em 1995 (0,9%), o que reflete o aumento na concentração desta fonte no período. Os valores para a renda do trabalho dos demais setores são positivos, o que indica que as elevações destes componentes estão associadas à elevação da desigualdade, mas apresentam redução entre os dois anos.

Com respeito às demais fontes de renda, é interessante notar que, a despeito de não representarem mais de 3,0% da renda total, as elasticidades calculadas para as fontes de renda dos

7. Para derivação desta relação, veja-se Lerman e Yitzhaki (1985).

8. Ou seja, valores negativos (ou positivos) para elasticidades correspondem a valores do coeficiente de concentração das referidas fontes de renda menores (ou maiores) que o índice de Gini (compare-se os valores da tabela 2 com estes da tabela 5).

programas sociais em 2006 (-0,02 para o PBF e -0,012 para o BPC) não se situavam muito distantes daquelas para os componentes de renda de maior importância relativa na renda total. Neste sentido, a elasticidade obtida para o PBF apresenta um valor mais elevado (valores absolutos) do que o obtido para as aposentadorias e pensões, com participação em torno de 18% da renda total. Para a renda do programa de BPC não havia diferença relevante no indicador com respeito a esta última fonte de renda.

Exceto para a indústria e, em menor grau, a agricultura, tais fontes de renda em geral não são instrumentos diretos das políticas de desenvolvimento regional. As evidências apresentadas na tabela 5, contudo, mostram que, no que diz respeito aos níveis de desigualdade regional de renda *per capita*, as diferentes fontes de renda estão longe de serem neutras. Em particular, os valores obtidos indicam que, além de envolver dispêndios muito menores do que os envolvidos com as aposentadorias e pensões, as transferências de renda através do PBF apareciam em 2006 com maior eficácia no combate à desigualdade regional do que aquelas. Os valores também sugerem que incentivos espacial ou regionalmente neutros à indústria estavam associados à elevação da desigualdade regional, o mesmo acontecendo com o setor de serviços, o que é consistente com políticas regionais de incentivos fiscais para atração de ramos industriais, embora insuficiente para justificá-las.<sup>9</sup>

## 5 CONCLUSÕES

Neste trabalho foi feito um esforço de pesquisa no sentido de se obter um conjunto de informações que permitisse maior conhecimento a respeito da natureza da redução da desigualdade regional de renda *per capita* verificada no Brasil entre 1995 e 2006. Destacaram-se as dimensões espaciais dos programas sociais de transferência de renda do governo federal e a recente desconcentração industrial verificada no Brasil. Em primeiro lugar, foi proposta uma decomposição da desigualdade regional que explicita as fontes de renda do trabalho de cada grande setor da economia. Em segundo, foram destacadas as rendas derivadas dos programas Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada. Por fim, foram obtidas estimativas de reação (elasticidades) da desigualdade regional de renda com respeito às diferentes fontes de renda.

Os resultados obtidos indicam que, uma vez medida a redução da desigualdade através da variação do índice de Gini para a distribuição da renda *per capita* entre os estados, as diversas fontes de renda apresentaram as seguintes contribuições: *i*) a maior parte da redução da desigualdade pode ser atribuída às dinâmicas de renda do trabalho dos setores econômicos (81%), com a indústria e os serviços favorecendo a diminuição da desigualdade regional e a agricultura agindo no sentido contrário; *ii*) as aposentadorias e pensões e os aluguéis e doações também impediram maior redução da desigualdade regional; *iii*) as rendas referentes ao PBF e ao BPC contribuíram, respectivamente, com cerca de 15,0% e 9,3% da redução do índice de Gini da desigualdade regional no período.

9. A elasticidade da desigualdade regional com respeito à renda do trabalho da indústria era a mais elevada em 1995, mas apresenta a metade do valor em 2006.

Com respeito à reação da desigualdade em relação a variações nas diferentes fontes de renda, refletindo a distribuição espacial das atividades e dos recursos em 2006, os resultados mostram que elevações na renda da indústria e dos serviços concorrem para elevar a desigualdade regional, enquanto elevações das rendas da agricultura, das aposentadorias e pensões e dos programas sociais estão associadas a diminuições da desigualdade. Os resultados associados mais diretamente a políticas públicas indicam que, além de envolverem dispêndios muito menores do que os das aposentadorias e pensões, os programas sociais representam um canal mais eficaz de combate à desigualdade regional do que aquelas.

Do ponto de vista das políticas de combate à desigualdade regional de renda *per capita*, é interessante notar que, embora não sejam diretamente políticas regionais e espaciais, as políticas sociais de transferências de renda trazem efeitos consideráveis sobre a distribuição regional de renda, o que é explicado pelo fato de que os estados mais pobres são também aqueles com maior proporção de pobres. Com respeito aos mecanismos de incentivos setoriais, particularmente no que diz respeito à indústria, se não é possível dizer que estes têm sido efetivos, o estudo mostra, de forma inequívoca, que, ainda em 2006, em termos regionais ou espaciais, o crescimento da renda do trabalho industrial brasileiro apresentava perfil concentrador.

## REFERÊNCIAS

- FEI, J.; RANIS, G.; KUO, S. **Growth with equity**: the Taiwan case. New York: Oxford University Press, 1979.
- FERREIRA F. H. G. *et al.* Ascensão e queda desigualdade de renda no Brasil. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 147-171, jun. 2006.
- HOFFMAN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 55-81, jun. 2006.
- JENKINS, S. P. Accounting for inequality trends: decomposition analysis for the UK, 1971-1986. **Econômica**, v. 62, n. 245, p. 139-191, 1995.
- KAKWANI, N. **Income inequality and poverty**: methods of estimation and policy applications. New York: Oxford University Press, 1980.
- KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States. **Review of economics and statistics**, v. 67, n. 1, 151-156, Feb. 1985.
- MANOEL, A.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. M. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos econômicos**, v. 39, n. 1, p.89-125, jan./mar. 2009.
- SHORROCKS, A. Inequality decomposition by factor components. **Econometrica**, v. 50, n. 1, 193-211, 1982.

SILVEIRA NETO, R. Concentração Industrial Regional, Especialização Geográfica e Geografia Econômica: Evidências para o Brasil no Período 1950-2000. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 36, n. 2, p.189-208, 2005.

SILVEIRA NETO, R.; AZZONI, C. Non-spatial government policies and regional income inequality in Brazil. **Regional studies**, v. 45, n. 4, p.453-461, 2011.

SOARES S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: Ipea, 2006a. (Texto para Discussão, n. 1166).

\_\_\_\_\_. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 83-115, 2006b.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

SOARES, S. *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 366.

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

José Eustáquio Diniz Alves  
Suzana Cavenaghi

### 1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a relação entre o crescimento da renda e os eventos vitais acontece há mais de 200 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 taxas de fecundidade. Porém, Thomas Malthus ao escrever “Ensaio sobre a população”, em 1798, polemiza com as ideias progressistas dos dois pensadores iluministas. Para Malthus, o crescimento da renda *per capita* teria o efeito de reduzir as taxas de mortalidade, mas aumentaria as taxas de fecundidade. Isto resultaria em um crescimento exponencial da população que, em algum momento, ultrapassaria a capacidade natural de produção de alimentos. Para evitar a tal “explosão demográfica”, Malthus se opôs à “lei dos pobres” existente na Inglaterra e considerava que as guerras, as epidemias e a miséria seriam “freios positivos” para manter a população sob controle (Alves, 2002).

Auspiciosamente, a história deu razão ao otimismo iluminista 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. Qualquer país do mundo que se desenvolveu e erradicou a pobreza possui baixas taxas de mortalidade e de fecundidade. O desenvolvimento e a transição demográfica são fenômenos sincrônicos da modernidade que se autorreforçaram e só acontecem uma vez na história. O avanço das forças produtivas, em geral, contribui para reduzir a fecundidade e a razão de dependência demográfica, criando uma janela de oportunidade que auxilia na redução da pobreza e na melhoria da qualidade de vida da população (Coale e Hoover, 1966).

Sem dúvida, o processo de geração de emprego produtivo (especialmente o trabalho decente) e do aumento dos níveis educacionais contribui para o avanço da transição demográfica. Todavia, não há consenso suficiente sobre o papel da erradicação da miséria na redução do número médio de filhos via programas de transferência de renda. No Brasil, há uma corrente da opinião pública que considera que o Programa Bolsa Família tem um efeito pró-natalista, o que poderia estancar a queda da fecundidade entre a população de baixa renda. Deste ponto de vista, a transferência de renda aliviaria a situação de miséria, mas por falta de investimentos

adequados na emancipação cidadã, não haveria a criação de portas de saída da pobreza, pois a reprodução dos pobres se assemelharia a uma situação de “enxugar gelo” (Galvão, 2008).

Portanto, assim como em outros momentos históricos, é importante qualificar a discussão sobre a relação entre o Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. Para além das opiniões ideológicas, existem evidências empíricas que precisam ser analisadas para fundamentar as políticas públicas com as garantias dos direitos de cidadania.

## 2 BOLSA FAMÍLIA E FECUNDIDADE: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Instituído em 2003, o Programa Bolsa Família integra atualmente o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação as pessoas com renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00 mensais. O programa está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos, conforme descrito na página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O valor recebido pelas famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) cresce à medida que aumenta o número de crianças e adolescentes da família. São cinco tipos de benefícios: benefício básico (no valor de R\$ 70,00, concedidos a famílias com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00); benefício variável (no valor de R\$ 32,00, concedidos pela existência, na família, de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrízes – limitado a cinco benefícios por família). Ou seja, uma família extremamente pobre que tenha cinco ou mais membros com até quinze anos receberá  $70,00 + 5 \times 32,00 = \text{R\$ } 230,00$ . Outro tipo é o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ) (no valor de R\$ 38,00, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos). São pagos, no máximo, dois benefícios dessa espécie por família, o que elevaria o valor da bolsa a  $\text{R\$ } 230,00 + 2 \times 38,00 = \text{R\$ } 306,00$ . Há ainda o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância (BSP), com valor correspondente ao necessário para que a todas as famílias beneficiárias do PBF superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa.

O PBF tem mais de 13 milhões de famílias beneficiárias no Brasil, sendo que nos estados do Maranhão e Piauí há mais de 40,0% dos domicílios cobertos pelo programa. Na média do Nordeste são mais de 30,0% dos domicílios com famílias beneficiadas e menos de 15,0% nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Surge, então, a pergunta: o benefício variável pago para cada criança adicional estimularia as famílias beneficiárias do PBF a ter mais filhos? O PBF contribuiria para estancar a queda da fecundidade no Nordeste? Para responder a essa questão é preciso avaliar como tem evoluído a taxa de fecundidade no Brasil e revisitar os diversos estudos que buscaram medir o impacto do PBF sobre o comportamento reprodutivo.

Para avaliar os efeitos dos programas de combate à pobreza sobre a fecundidade, em termos teóricos, o *paper* de Stecklov *et al.* (2006) é muito utilizado e citado internacionalmente. Neste trabalho, os autores analisam o caso do México, Nicarágua e de outros países da América Latina. O que os autores afirmam é basicamente o seguinte: os programas possuem

um desenho pró-natalista quando o benefício da transferência de renda varia com a quantidade de filhos. Isto não acontece, por exemplo, no México, pois o benefício não varia com o número de filhos: está explícito que o objetivo do Programa Progresá (Oportunidades) é ajudar a população pobre sem fomentar as famílias extensas. Já o programa de Honduras tem o mesmo desenho do Bolsa Família, podendo ser considerado pró-natalista, pois a transferência de renda tem maior valor quando é maior o número de filhos.

Desta forma, o Programa Bolsa Família (PBF) tem um desenho parecido com o Programa Asignación Familiar (PRAF) de Honduras. Os benefícios do PBF crescem até sete filhos, sendo cinco crianças de 0-15 anos e até dois adolescentes de 16 a 17 anos. Assim, teoricamente, o programa de transferência de renda do Brasil teria um desenho pró-natalista.

Contudo, estudos acadêmicos mostram que, na prática, o Programa Bolsa Família não tem provocado o aumento do número de filhos das famílias beneficiadas. Romero Rocha (2009) investigou os incentivos à fecundidade dos programas condicionais de transferência de renda, nos quais a quantidade de recursos transferidos depende do tamanho da família. Usando uma metodologia econométrica ele mostrou que o PBF não tem provocado o aumento da fecundidade da população pobre no Brasil.

Patrícia Simões e Ricardo Soares (2011) não encontram efeitos pró-natalistas no PBF. Bruna Signorini e Bernardo Queiroz (2011) utilizam dados das PNADs 2004 e 2006 para observar o efeito médio do programa nos beneficiários do PBF, utilizando a metodologia do escore de propensão para identificar os grupos de tratamento e controle. Os resultados encontrados pelos autores indicam que não há impacto significativo do recebimento do PBF na decisão de ter filhos.

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 existe diferença significativa no comportamento reprodutivo entre as mulheres que vivem em famílias cadastradas no Cadastro Único<sup>1</sup> 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 das famílias se tornarem elegíveis aos benefícios do programa. Dessa forma, a direção da causalidade entre número de filhos e os beneficiados pelo PBF seria inversa. A mulher não tem mais filhos porque passou a receber o PBF, mas sim o contrário: por ter mais filhos, e, com isso, reduzir a renda *per capita* familiar, a mulher se credencia a participar dos benefícios do PBF.

Fazendo um breve resumo da pesquisa, observa-se que apenas 8,4% (beneficiárias do Cadastro Único) e 25,1% (não beneficiárias) das adolescentes e jovens entre 15 e 19 anos, cadastradas no Cadastro Único, não tinham filhos, enquanto a Pesquisa Nacional de

1. Cadastro criado em 2001 – e, mais recentemente, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007 – para registro das famílias elegíveis para acesso a programas sociais para acesso a programas sociais.

Demografia e Saúde (PNDS-2006) indicou um número de 84,0% de mulheres sem filhos nesta faixa etária no Brasil. No Recife, 50,0% (beneficiárias) e 33,3% (não beneficiárias) das adolescentes e jovens entre 15 e 19 anos, em famílias do Cadastro Único, já tinham tido um ou dois filhos, respectivamente, contra apenas 14,0% (beneficiárias) e 0,2% (não beneficiárias) do conjunto de mulheres do país que responderam à PNDS-2006. Isto mostra que o padrão de fecundidade é muito jovem e que a maternidade faz parte da vida cotidiana da maioria absoluta das adolescentes e jovens pobres do Recife.

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 à falta de acesso aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, mas também acontece devido à 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 também mostram que é alta a porcentagem de mulheres que engravidaram sem ter planejado segundo a participação ou não no PBF. De certa forma, isto ratifica a hipótese de que estas mulheres estão no programa porque já tinham filhos, e não o contrário, isto é, tiveram filhos porque estão no programa.

O *survey* mostrou ainda que mais da metade das famílias obtém os métodos contraceptivos por meio do Programa de Saúde da Família (PSF). As outras fontes de obtenção para as famílias beneficiadas do PBF são os centros de saúde (ou ambulatorios) e as farmácias particulares, com 17,0% e 26,0%, enquanto as famílias não beneficiadas do PBF conseguem 27,0% e 20,0% respectivamente nestes dois locais. O fato de as famílias beneficiadas recorrerem um pouco mais às farmácias particulares pode indicar que o efeito renda do PBF pode estar sendo usado inclusive para a compra de métodos contraceptivos via mercado. Assim, as falhas da política pública de saúde reprodutiva poderiam estar sendo compensadas, em parte, pela política de transferência condicionada de renda.

Como apontado 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, após se atingir um determinado tamanho da prole. Como possuem dificuldades para obter métodos de regulação da fecundidade de forma eficiente e constante, acabam recorrendo às esterilizações. Das quase 90 mil mulheres em idade reprodutiva e que recebiam o benefício do PBF na cidade do Recife, 44,0% estavam esterilizadas no momento da pesquisa, assim como mais da metade das 14 mil mulheres que estavam registradas no Cadastro Único, mas se encontravam em famílias que não recebiam benefícios.

Quando perguntado quem optou por utilizar a esterilização, mais de dois terços das mulheres disseram que foram elas mesmas sem a orientação de ninguém (47,0%) ou elas mesmas com orientação do médico (25,0%). Em torno de 10,0% das mulheres disseram que optaram

pela esterilização em comum acordo com o cônjuge e apenas algo em torno de 1,0% das mulheres afirmam ter optado pelo método em função do cônjuge ou companheiro. Não houve diferenças significativas entre as famílias beneficiadas e não beneficiadas pelo PBF neste quesito.

A pesquisa mostra de maneira clara que esta parcela pobre da população do Recife registrada no Cadastro Único, assim como o conjunto da população brasileira, também tem passado pelo processo de transição da fecundidade. Esta transição não é um fenômeno exclusivo da população rica. A geração mais velha, formada pelas mães das mulheres entrevistadas, teve um número de filhos bem superior à geração atual: quase 80,0% tiveram quatro ou mais filhos e foi praticamente zero a porcentagem de mulheres sem filhos. Já para a geração atual, formada por todas as mulheres que responderam à pesquisa, somente 17,9% tiveram quatro ou mais filhos, 21,8% tiveram três filhos e a porcentagem maior (37,1%) ficou para as mulheres que tiveram dois filhos. A porcentagem com um filho ficou em 21,6%, e as sem filhos, com 1,5%.

Contudo, quando se pergunta sobre o número de filhos desejados (“se pudesse escolher o número de filhos, quantos seriam?”) as mulheres apontaram um número bem menor do que os obtidos pela geração passada. Nota-se que a porcentagem de mulheres que manifestaram o desejo de ter três ou mais filhos é bem menor do que o número de filhos que elas ou suas mães tiveram. Em contraponto, no que se refere à fecundidade desejada, cresce a preferência de ter dois filhos ou menos, inclusive com 6,4% das mulheres manifestando não desejar filhos (fecundidade zero).

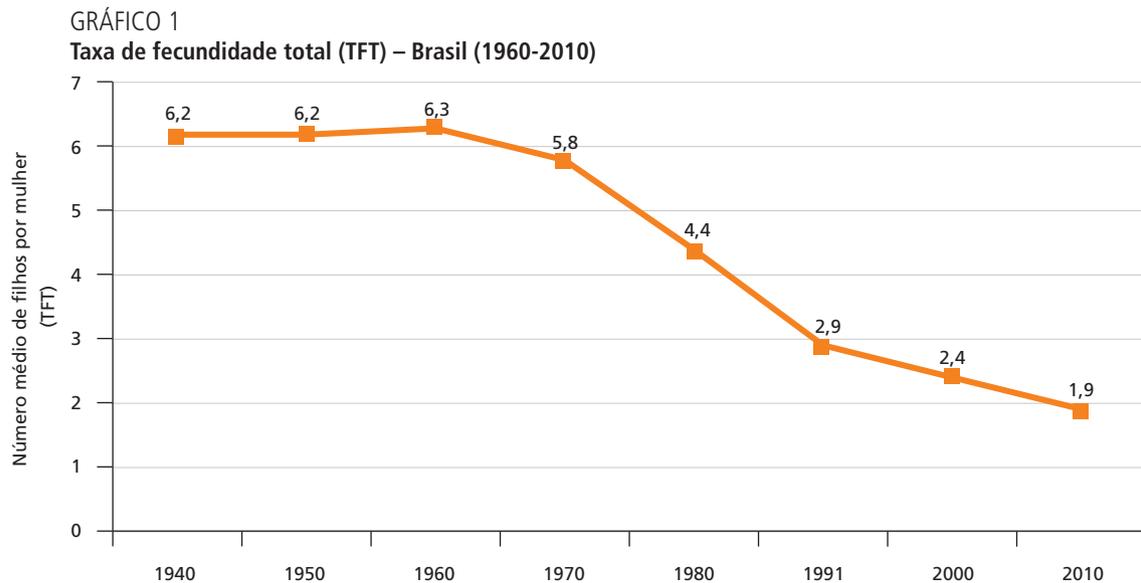
O que se pode constatar é que mesmo a população de baixa renda tem apresentado uma redução no número médio de filhos à medida que o país vai se urbanizando e a população vai tendo acesso às políticas públicas de educação e saúde. Tanto as mulheres que recebem quanto as que não recebem os benefícios do PBF desejam ter menos filhos e possuem alto índice de gravidez não planejada. Mas ainda falta muito para o Sistema Único de Saúde (SUS) universalizar, na prática, os serviços de saúde sexual e reprodutiva.

A presença de cônjuge no domicílio não melhora a renda necessariamente, exceto quando este trabalha. As famílias mais próximas da porta de saída da pobreza são aquelas com núcleo duplo, maior inserção no mercado de trabalho e com as crianças na escola.

O desenho do Programa Bolsa Família pode até ser considerado potencialmente pró-natalista como sugere Stecklov *et al.* (2006), porém o valor da parte variável do benefício é muito baixo (R\$ 32,00 mensais para crianças até 15 anos e R\$ 38,00 mensais para adolescentes com 16 ou 17 anos) e dificilmente teria um impacto capaz de alterar a tendência média das taxas de fecundidade que, de modo geral, estão em declínio em todo o Brasil. As pesquisas mostram que os diferenciais de fecundidade da população tendem a se reduzir e a convergir para níveis baixos quando se universaliza o acesso às políticas públicas e cresce a inclusão social.

### 3 AS TAXAS DE FECUNDIDADE NO BRASIL

No Brasil a queda da fecundidade começou na segunda metade da década de 1960 e continuou ininterruptamente nas décadas seguintes (Cavenaghi, Alves, 2011). O gráfico 1 mostra o processo de declínio da Taxa de fecundidade total (TFT) para o Brasil, entre 1960 e 2010, segundo dados dos censos demográficos do IBGE. Observa-se que o declínio foi pequeno na década de 1960, se acelerou nas décadas de 1970 e 1980 e desacelerou ligeiramente nas últimas duas décadas. Mas em 2005 a fecundidade das mulheres brasileiras chegou ao nível de reposição (2,1 filhos por mulher) e continuou caindo até atingir a taxa de 1,9 filho por mulher em 2010.



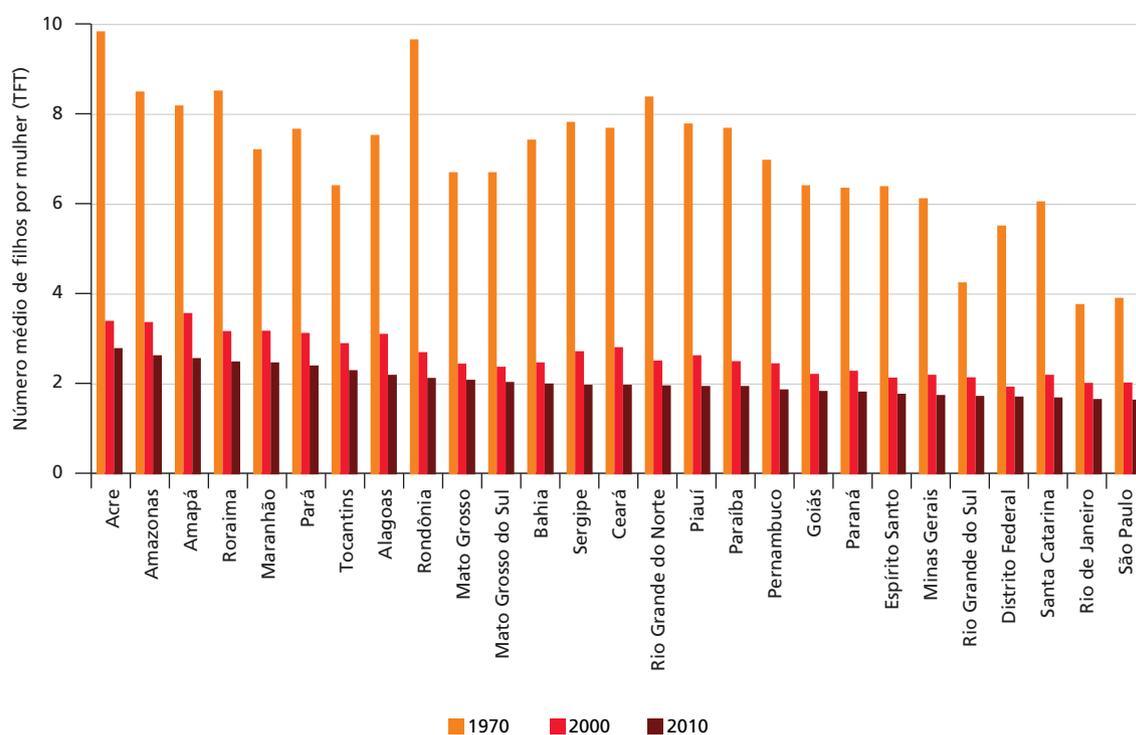
Fonte: censos demográficos do IBGE.

O gráfico 2 mostra que a redução da fecundidade ocorreu em todas as Unidades da Federação. Nota-se que alguns estados, como Acre e Rondônia, tinham TFT em torno de 10 filhos por mulher, em 1970, enquanto Rio de Janeiro e São Paulo já tinham fecundidade abaixo de quatro filhos por mulher naquela época. No ano 2000 as taxas de fecundidade já estavam abaixo de quatro filhos por mulher em todos os estados. A redução da fecundidade ocorreu independentemente da conjuntura econômica, ou seja, caiu quando a economia crescia a altas taxas durante o “milagre econômico”, continuou caindo durante a chamada “década perdida” e prosseguiu em declínio quando a economia apresentou uma certa recuperação depois do Plano Real de 1994.

Na primeira década do século XXI – período de criação e ampliação do Programa Bolsa Família – o número médio de filhos continuou diminuindo e o ritmo de queda foi maior nos estados menos desenvolvidos e com maior porcentagem de domicílios recebendo o Bolsa Família. O que os dados mostram é que, desde os anos 1980, está havendo um processo de convergência das taxas de fecundidade, e que a implantação do Programa Bolsa Família não interrompeu este processo.

GRÁFICO 2

Taxa de fecundidade total (TFT) – Unidades da Federação (1970, 2000 e 2010)

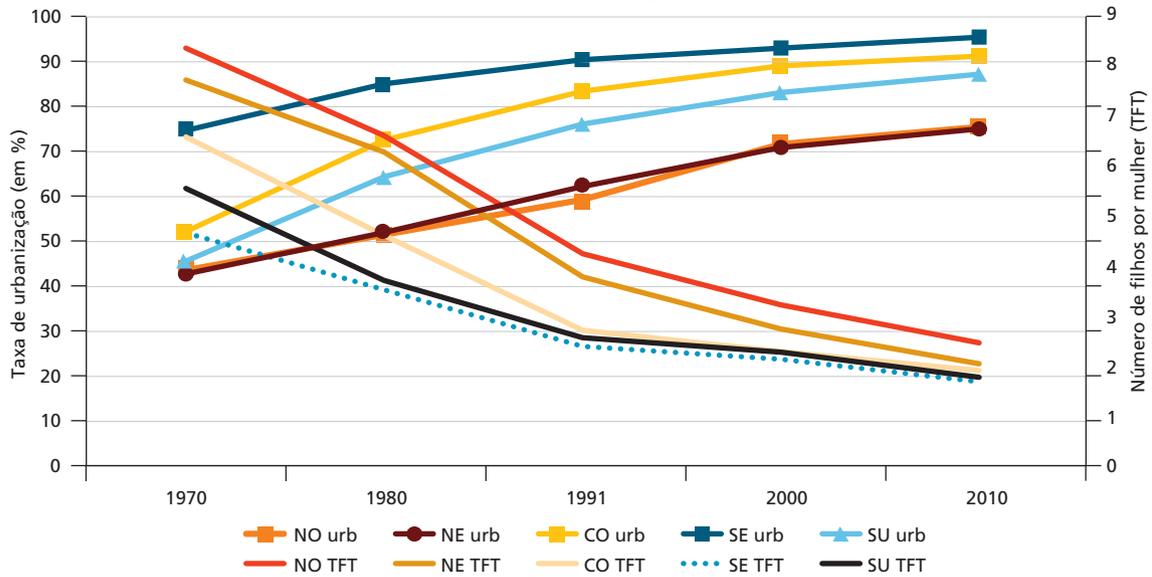


Fonte: censos demográficos do IBGE.

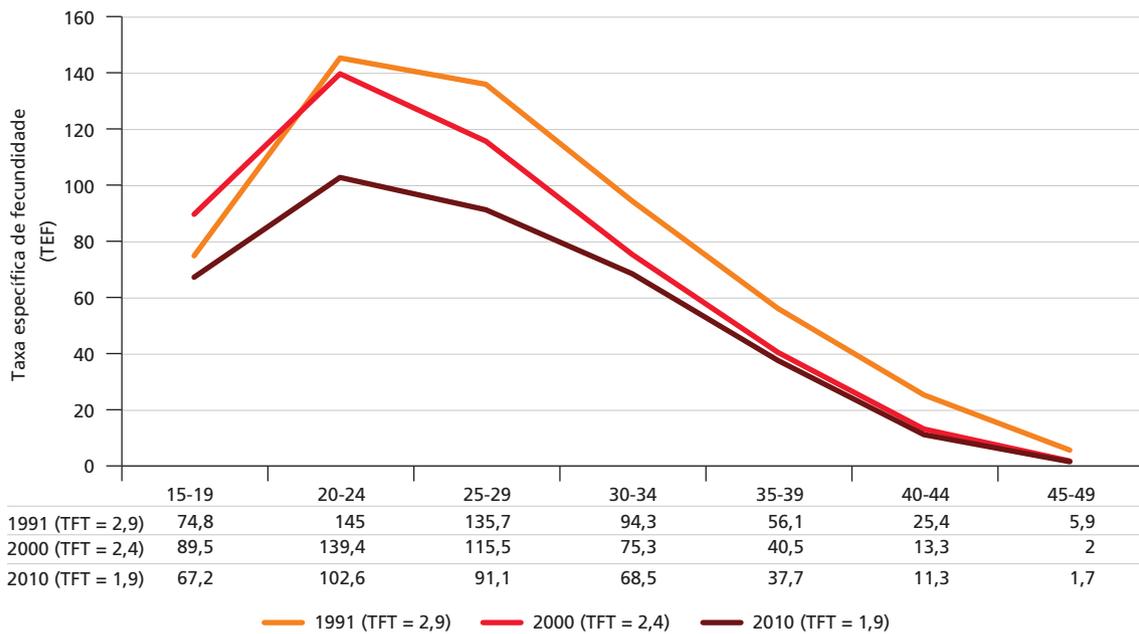
O mesmo processo de convergência da fecundidade rumo às taxas abaixo do nível de reposição aconteceu entre as regiões brasileiras, conforme mostra o gráfico 3. Considerando o processo de urbanização como uma *proxy* do processo de mudanças sociais e do desenvolvimento, nota-se que também há um processo de convergência. A região Sudeste (SE) se manteve a região mais urbanizada durante todo o período, mas as diferenças diminuíram em relação às outras regiões. O coeficiente de variação era de 26,0% em 1970 e caiu para 11,0% em 2010.

No mesmo período, o coeficiente de variação da TFT aumentou de 21,0% para 26,0% entre 1970 e 1980 e depois diminuiu para 16,0% em 2000 e 14,0% em 2010. O processo de urbanização representa uma síntese de diversas outras transformações sociais que contribuíram para a queda da fecundidade no Brasil. Isto quer dizer que do ponto de vista da urbanização e da transição da fecundidade, o Brasil está ficando espacialmente menos heterogêneo e existe um processo de aproximação das taxas de urbanização e do número médio de filhos por mulher.

**GRÁFICO 3**  
Taxa de fecundidade total (TFT) e taxa de urbanização, segundo as Unidades da Federação (1970–2010)



**GRÁFICO 4**  
Taxas específicas de fecundidade (TEF) no Brasil (1991-2010)



O gráfico 4 mostra as taxas específicas de fecundidade (TEF) no Brasil, de acordo com os últimos três censos. Chama atenção o fato de que entre 1991 e 2000 a TEF caiu em todos os grupos etários, menos entre as adolescentes (15-19 anos). Ou seja, houve um aumento da fecundidade na adolescência no Brasil na década de 1990 e isto provocou muita discussão, pois significava que os jovens não estavam conseguindo separar sexualidade de reprodução, já que as pesquisas mostravam que havia alto índice de gravidez indesejada. Também os estudos mostravam que os jovens brasileiros não tinham acesso adequado aos métodos contraceptivos, à educação sexual, além de serem vítimas de preconceitos no serviço de saúde, na sociedade ou na família no momento da tentativa de uso dos métodos de regulação da fecundidade.

Porém, o Censo de 2010 mostrou que a fecundidade continuou caindo em todos os grupos etários, incluindo as adolescentes. A taxa era de 74,8 nascimentos para cada mil adolescentes (15-19) em 1991, subiu para 89,5 por mil em 2000 e caiu para 67,2 por mil em 2010. Assim mesmo, as taxas brasileiras são altas quando comparadas com outros países: apenas 2,3 por mil na Coreia do Sul; 8,4 por mil na China; 29,5 por mil no Irã; sete por mil na França; 11,6 por mil na Arábia Saudita; 34 por mil nos Estados Unidos; e 59 por mil na África do Sul. Portanto, a fecundidade na adolescência no Brasil é maior do que em todos estes países e contrasta com a queda ocorrida nos demais grupos etários.

Isto quer dizer que o Brasil tem uma estrutura rejuvenescida da fecundidade, ou seja, as mulheres começam a ter filhos cedo e deixam de tê-los também cedo (ao contrário do padrão europeu, asiático e islâmico). Na linguagem popular se diz que as mulheres “fecham a fábrica” (na linguagem demográfica, se diz que se adota uma forma de controle da fecundidade por “terminação da parturição”). Este comportamento é mais comum entre as mulheres de baixa renda, de baixo nível educacional e nas famílias monoparentais femininas. Estas também são as mulheres vivendo em domicílios com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza e elegíveis aos benefícios do Programa Bolsa Família.

De fato existem diferenciais de fecundidade segundo grupos de renda no Brasil, pois o número médio de filhos é inversamente proporcional à renda, já que, quando o rendimento sobe, a fecundidade cai. As mulheres vivendo em famílias com renda domiciliar *per capita* superior a um salário mínimo, em 2010, tinham taxas de fecundidade igual ou menor a 1,3 filho, conforme mostra a tabela 1. As mulheres vivendo em domicílios sem rendimento ou com renda até um quarto do salário mínimo (SM) tinham uma taxa de fecundidade de 5,5 filhos em 1991, 4,6 filhos em 2000 e 3,3 filhos em 2010. Portanto, as mulheres que fazem parte do maior contingente de renda coberto pelo Programa Bolsa Família apresentaram uma redução do número médio de filhos tanto na última década do século XX, quanto na primeira década do século XXI. Ou seja, a fecundidade da população mais pobre do Brasil vinha caindo antes da implantação do PBF e continuou a cair depois da ampliação da cobertura da transferência de renda.

TABELA 1  
Taxas de fecundidade total (TFT), por faixas de renda domiciliar *per capita* – Brasil (1991-2010)

Características socioeconômicas	1991	2000	2010
Sem rendimento até ¼ SM	5,5	4,6	3,3
¼ a ½ SM	3,1	3,2	2,7
½ a 1 SM	2,3	2,4	1,9
1 a 2 SM	1,8	1,8	1,3
2 a 3 SM	1,6	1,4	1,2
3 a 5 SM	1,5	1,3	1,1
5 ou mais SM	1,2	1,1	1,0

Fonte: censos demográficos do IBGE.

Nota-se que, em 1991, a diferença entre as maiores taxas de fecundidade (5,5 filhos) e as menores (1,2 filho) foi de 4,3 filhos. Em 2000 esta diferença caiu para 3,5 filhos e para 2,3 filhos em 2010. Portanto, existe um processo de convergência das taxas de fecundidade brasileiras entre as mulheres dos diversos grupos de renda, sendo que a redução recente tem sido maior entre a população mais pobre.

A tendência para a adoção de um padrão reduzido de família tem se generalizado por toda a sociedade brasileira, pois as transformações estruturais e institucionais, juntamente com a maior igualdade de gênero, possibilitaram a reversão do fluxo intergeracional de riqueza, aumentando o custo e reduzindo os benefícios dos filhos (Alves, 1994). Segundo Faria (1989), as políticas públicas de saúde, previdência, crédito e telecomunicações tiveram papel importante na queda da fecundidade no Brasil. O desenvolvimento econômico, entendido como avanço da renda, da educação, ampliação do trabalho assalariado, elevação da esperança de vida etc., foi um fator decisivo na transição da fecundidade no Brasil (Potter, Schmertmann, Cavenaghi, 2002). O avanço da legislação brasileira em defesa dos direitos sexuais e reprodutivos também contribuiu para viabilizar o acesso aos métodos de regulação da fecundidade (Berquó, Cavenaghi, 2002). Embora a taxa de fecundidade total já esteja abaixo do nível de reposição no país, as projeções indicam a continuidade da queda nas próximas décadas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho do Programa Bolsa Família – ao aumentar o valor dos benefícios conforme o tamanho da prole (até cinco filhos) – gerou muitas críticas quanto à efetividade da política de transferência de renda na redução da pobreza, pois haveria um incentivo ao aumento do número de crianças das famílias pobres. Isto elevaria a razão de dependência demográfica nos domicílios de baixa renda, podendo jogar as famílias na “armadilha da pobreza”, inviabilizando o processo de superação das condições de vulnerabilidade social e de construção do Brasil sem miséria.

Muitos filhos, em especial em idades abaixo de 15 anos, poderia dificultar o processo de superação do “ciclo intergeracional de pobreza”.

Todavia, a taxa de fecundidade total (TFT) das mulheres brasileiras vivendo nas famílias sem rendimento ou com renda até um quarto do salário mínimo era de 4,6 filhos em 2000 e caiu para 3,3 filhos em 2010. Portanto, a fecundidade média nos domicílios da base mais pobre da pirâmide de renda está bem abaixo dos sete filhos (cinco crianças e dois adolescentes) e essas famílias são elegíveis a receber os benefícios variáveis do PBF.

Uma explicação para o fato do Programa Bolsa Família não ter efeitos práticos sobre o aumento da fecundidade é que o número médio de filhos tende a cair com o aumento da renda, da educação e da inclusão social. As famílias vivendo na extrema pobreza no Brasil, em geral, não tinham facilidade de acesso às políticas públicas e à proteção do Estado. O PBF, ao garantir um mínimo de cidadania, ajudou no processo de transição da fecundidade e as populações socialmente excluídas a exercerem os seus direitos de cidadania, em seis dimensões:

- 1) por meio da elevação do poder de compra das famílias possibilitando, em especial, o aumento do consumo de alimentos para eliminar a fome, a desnutrição infantil e melhorar as condições nutricionais das famílias;
- 2) por meio das condicionalidades, fortalecimento dos direitos à saúde e à educação, visando:
  - a) garantir o acompanhamento pré-natal, o acesso à saúde reprodutiva e a redução da mortalidade infantil e das taxas de morbidade e mortalidade;
  - b) garantir a permanência das crianças na escola, possibilitando a redução das taxas de reprovação e evasão e o melhor aproveitamento escolar que possa se traduzir em maior capital humano na medida em que os filhos superem as taxas de escolarização dos pais e obtenham maior acesso ao mercado de trabalho e melhores retornos salariais;
- 3) fortalecendo outras políticas, como alfabetização de adultos, geração de trabalho e renda, fornecimento de registro civil e acesso aos demais documentos;
- 4) melhorando a relação de gênero na família por meio do aumento do poder de decisão e maior autonomia feminina e de políticas de conciliação entre trabalho e família;
- 5) aumentando o poder de negociação dos trabalhadores de baixa renda, elevando a capacidade de barganha da força de trabalho nas atividades mercantilizadas; e
- 6) incentivando a criação de capital social por meio do fortalecimento da cooperação e de redes de solidariedade locais.

Porém, para que o Programa Bolsa Família tenha reais impactos nestas seis dimensões precisaria ser (mais) articulado com as políticas públicas de caráter universal. Da mesma forma, para erradicar a pobreza e emancipar a população pobre, precisa se articular com as políticas de educação, saúde e, principalmente, com uma política de pleno emprego e trabalho decente para todos. Ao invés de uma população excluída ou tutelada, o PBF precisa incentivar a emancipação pessoal e social e a autodeterminação reprodutiva de todas as pessoas cobertas pelo programa.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. **Transição da fecundidade e relações de gênero no Brasil**. 1994. 152f. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

\_\_\_\_\_. **A polêmica Malthus versus Condorcet reavaliada à luz da transição demográfica**. Rio de Janeiro: IBGE/Ence, 2002. (Texto para Discussão, n. 4). Disponível em: <[http://www.ence.ibge.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b3334f3a-3c5e-46ed-903a-fe2cb92e3629&groupId=37690208](http://www.ence.ibge.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b3334f3a-3c5e-46ed-903a-fe2cb92e3629&groupId=37690208)>.

ALVES, J. E. D., CAVENAGHI, S. O Programa-Bolsa Família e políticas públicas: saúde reprodutiva e pobreza na cidade do Recife. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 9., 2011, **Anais...** Natal: Enaber, 19-21 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://200.251.138.109:8001/artigos/provados/12.61.pdf>>.

BERQUÓ, E; CAVENAGHI, S. Direitos reprodutivos de mulheres e homens face à nova legislação sobre esterilização voluntária. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 4-8 de novembro de 2002, Ouro Preto, Minas Gerais. **Anais...** Ouro Preto: ABEP, 2002. Disponível em: <[www.abep.org.br](http://www.abep.org.br)>.

CAVENAGHI, S.; ALVES, J. E. D. **Diversity of childbearing behaviour in the context of below-replacement fertility in Brazil**. (United Nations, Population Division, Expert Paper, n. 2011/8). Disponível em: <[http://www.un.org/esa/population/publications/expert\\_papers/2011-8\\_Cavenaghi\\_Expert-Paper\\_FINAL\\_ALL-Pages.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/expert_papers/2011-8_Cavenaghi_Expert-Paper_FINAL_ALL-Pages.pdf)>.

COALE, A.; HOOVER, E. **População e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1966.

FARIA, V. E. Políticas de governo e regulação da fecundidade: consequências não antecipadas e efeitos perversos. *In*: **Ciências sociais hoje**. São Paulo: ANPOCS, 1989.

GALVÃO, R. C. S. Bolsa-Família, educação e cidadania. **Revista eletrônica de educação**, ano II, n. 03, ago./dez. 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos demográficos**. Rio de Janeiro, vários anos. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

POTTER, J.; SCHMERTMANN, C. P.; CAVENAGHI, S. Fertility and development: evidence from Brazil. **Demography** (Chicago), Nova York, v. 39, n. 4, p. 739-761, 2002.

ROCHA, R. **Programas condicionais de transferência de renda e fecundidade: evidências do Bolsa-Família**. Rio de Janeiro: PUC/Rio, 2009. Disponível em: <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510700\\_09\\_cap\\_03.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510700_09_cap_03.pdf)>.

SIGNORINI, B. A.; QUEIROZ, B. L. **The impact of Bolsa-Família Program in the beneficiary fertility.** Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, ago. 2011. (Texto para Discussão, n. 439). Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20439.pdf>>.

SIMÕES, P.; SOARES, R. B. **Efeitos do Programa Bolsa-Família na fecundidade das beneficiárias.** Fortaleza: CAEN/UFC, 2011. Disponível em: <[http://www.caen.ufc.br/arquivos/dissertacoes\\_defendidas\\_mestrado\\_economia\\_2009\\_2010\\_2011.pdf](http://www.caen.ufc.br/arquivos/dissertacoes_defendidas_mestrado_economia_2009_2010_2011.pdf)>.

STECKLOV G. *et al.* **Demographic externalities from poverty programs in developing countries: experimental evidence from Latin America.** Washington: American University, n. 1, Jan. 2006. 41p. Disponível em: <<http://aladinrc.wrlc.org/handle/1961/4969>>.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, J. E. D. **O Programa Bolsa Família incentiva a fecundidade no Brasil?** São Paulo: Instituto Fernad Braudel de Economia Internacional, 7 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/11/07/o-programa-bolsa-familia-incentiva-a-fecundidade-no-brasil/>>.

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](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 BRASILEIROS\*

Davide Rasella  
Rosana Aquino  
Carlos A. T. Santos  
Rômulo Paes-Sousa  
Maurício L. Barreto

### 1 INTRODUÇÃO

Programas de transferência condicional de renda (PTCR) são intervenções que transferem dinheiro para famílias pobres, com a exigência de que os pais cumpram condicionalidades específicas, geralmente focadas na saúde e educação dos filhos (WB, 2009). A transferência de renda visa aliviar a pobreza em curto prazo, enquanto as condicionalidades encorajam a utilização dos serviços de saúde e educação existentes. Os primeiros PTCR foram implementados na década de 1990 e rapidamente se espalharam para vários países ao redor do mundo, tornando-se uma importante estratégia para redução da pobreza e redução da desigualdade de renda nos países de baixa e média renda (WB, 2009; Handa e Davis, 2006).

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado em 2003 e originou-se da fusão de quatro programas sociais nacionais preexistentes em um único programa expandido (Lindert *et al.*, 2007). O PBF é o maior PTCR do mundo, e sua cobertura cresceu muito nos últimos anos. Chegou a todos os 5.565 municípios brasileiros, tendo coberto 13,4 milhões de famílias em 2011, com um orçamento total de US\$ 11,2 bilhões (Brasil, [s.d.]b). As transferências de dinheiro são destinadas a famílias extremamente pobres (com renda abaixo de US\$ 35,00 *per capita* por mês) e para outras famílias consideradas pobres (com renda entre US\$ 35,00 e US\$ 70,00 *per capita* por mês), se incluir crianças ou jovens de até 17 anos, jovens ou mulheres grávidas ou lactantes. Dependendo do nível da pobreza e da composição da família, os benefícios variam – de acordo com o número de crianças e adolescentes – a partir de US\$ 18,00 até US\$ 175,00, e a mãe (se houver) deve receber o pagamento mensal em nome de toda a família (Brasil, [s.d.]a).

A família inscrita no PBF tem que cumprir com as condicionalidades relacionadas à saúde e educação. Para atender às condicionalidades de saúde, crianças menores de 7 anos devem ser vacinadas de acordo com o cronograma do Programa de Imunização e devem cumprir com os *check-ups* de rotina para o seu crescimento e desenvolvimento. As mulheres grávidas

---

\* Este capítulo é a tradução em português de Rasella *et al.* (2013).

e lactantes devem comparecer nas consultas pré-natais e pós-natais de rotina e participar de atividades de educação nutricional. Se possível, as condicionalidades relacionadas à saúde devem ser cumpridas utilizando as unidades do principal programa de atenção primária de saúde do país, o Programa de Saúde da Família (PSF) (MS, 2009). O PSF é um programa com abrangência nacional implementado ao longo dos últimos anos no país. Em 2011, chegou a 94% dos municípios brasileiros, cobrindo 53,0% da população (Brasil, 2003). O PSF brasileiro tem como objetivo ampliar o acesso aos serviços de saúde, oferecendo saúde gratuita e baseado na comunidade (Brasil, 2001).

O Brasil é um país caracterizado por grandes desigualdades sociais, e experimentou grandes mudanças sociais e de saúde nos últimos anos, incluindo uma grande redução na taxa de mortalidade em menores de cinco anos (TMM5), permitindo ao país atingir o quarto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (Victoria *et al.*, 2011; UNICEF, 2013). O PSF tem sido um dos responsáveis pela redução acentuada da TMM5 (Aquino *et al.*, 2009; Rasella *et al.*, 2010). Nossa hipótese é que o PBF poderia ter reduzido a mortalidade infantil, agindo sobre os determinantes sociais da saúde e estimulando os cuidados de saúde através das suas condicionalidades. Estudos anteriores relataram sobre a efetividade do PBF na redução da desnutrição infantil (Paes-Sousa, Santos e Miazaki, 2011; Paes-Sousa e Quiroga, 2011), mas não há estudos que têm abordado o efeito do PBF sobre a enfermidade ou mortalidade infantil. Portanto, o objetivo do presente estudo foi avaliar o impacto do PBF sobre a taxa de mortalidade em menores de cinco nos municípios brasileiros, em particular, por causas de mortalidade associadas à pobreza, tais como desnutrição, diarreia e infecções das vias respiratórias inferiores (IVRI), bem como em alguns dos potenciais mecanismos intermediários, tais como vacinação, pré-natal e hospitalização.

## 2 METODOLOGIA

Este estudo tem um desenho ecológico misto, que combina um desenho de grupo múltiplo ecológico com um desenho de tendência temporal. O município é a unidade de análise. Criou-se um conjunto de dados longitudinais de várias bases de dados para os anos de 2004 a 2009. Dos 5.507 municípios brasileiros, selecionou-se um subconjunto que tinha estatísticas vitais adequadas (óbitos e registro de nascimento), durante os primeiros anos do período em estudo (assumimos uma adequação constante para os anos seguintes, devido às melhorias na coleta de informações vitais) (Rasella, Aquino e Barreto, 2010b). A adequação das informações de mortalidade foi avaliada de acordo com um critério multidimensional validado (Andrade e Szwarcwald., 2007), que considera o valor da taxa de mortalidade padronizada do município, a relação entre as taxas de natalidade registradas e estimadas, o percentual de óbitos mal definidos e o desvio-médio dos dois parâmetros anteriores no período de 2004 a 2006. As taxas de mortalidade foram obtidas pelo cálculo direto, dividindo o número de mortes de menores de 5 anos de idade por mil nascidos vivos. Grupos de causas selecionadas de mortalidade e hospitalizações foram criados baseados nas categorias da Classificação Internacional de Doenças (WHO, 2008), doenças diarreicas (A00, A01, A03, A04, A06-A09),

desnutrição (E40-E46), infecções das vias respiratórias inferiores (J10-J18, J20-J22) e causas externas (V01-Y98). A mortalidade por causas externas foi incluída como controle, porque não há efeitos esperados de quaisquer dos programas em estudo. Taxas de internação de menores de 5 anos também foram obtidas por cálculo direto. Um índice de cobertura vacinal foi criado e dicotomizado, com o valor maior atribuído a áreas onde a cobertura das três principais vacinas (sarampo, pólio oral e DPT) foi maior que 95,0%.

Para o PBF, é possível conceber dois indicadores diferentes de cobertura. O primeiro é a cobertura da população-alvo (PA), calculado como o número de famílias beneficiárias do PBF dividido pelo número de famílias elegíveis (de acordo com os critérios do PBF) no município (Brasil, [s.d]b). O segundo é a cobertura do PBF sobre a população total, calculada como o número de indivíduos beneficiários do PBF (obtido multiplicando o número de famílias beneficiadas pelo tamanho médio da família) sobre a população total do mesmo município. Todos os modelos foram estimados com estes dois indicadores (ver tabela A.4 no apêndice) e, a fim de incluir os seus recursos numa única medida, foi criado um indicador de cobertura da combinação de ambos. Este indicador de cobertura do PBF foi categorizado da seguinte forma: baixa (cobertura do PBF sobre a população total do município, no intervalo de 0,0% a 17,1%), intermediária (de 17,2% a 32,0%), alta (> 32,0%) e consolidada (cobertura do PBF sobre o total da população do município > 32,0% e, ao mesmo tempo, cobertura do PBF da população alvo  $\geq$  100,0% durante, pelo menos, os quatro anos anteriores). Devido à ausência na literatura de valores de referência, os pontos de corte utilizados para a classificação (17,1% e 32,0%) representaram os tercis da distribuição dos valores de cobertura municipal do PBF. Este indicador, ajustado nos modelos para o percentual da PA no município, permitiu captar o efeito da duração do programa e o impacto de suas eventuais externalidades (Handa e Davis, 2006). A cobertura do PSF foi calculada como a razão entre o número total de pessoas cadastradas no programa dividindo a população do município, e foi classificada, por razões de comparabilidade, como em estudos anteriores (Aquino, Oliveira e Barreto, 2009; Rasella, Aquino e Barreto, 2010a; Rasella, Aquino e Barreto, 2010b) sem PSF (0,0%), incipiente (< 30,0% da população), intermediário (30,0 para 69,9% ou  $\geq$  70,0% para menos do que os quatro anos anteriores), e consolidado ( $\geq$  70,0%, pelo menos nos quatro anos anteriores). Selecionou-se um conjunto de covariáveis reconhecidas como determinantes da mortalidade infantil (por todas as causas e por causas específicas) que estavam disponíveis: a renda mensal *per capita*, o percentual da PA dividido pela população total do município, a prevalência de analfabetismo entre os indivíduos maiores de 15 anos de idade, o percentual de pessoas que vivem em domicílios com saneamento inadequado (abastecimento inadequado de água, de esgoto e de coleta de lixo), a taxa de fecundidade total e a taxa de hospitalização no município. As covariáveis foram dicotomizadas de acordo com o valor da mediana da distribuição ou, quando existentes, valores de referência da literatura.

## 2.1 Fontes de dados

Os dados utilizados neste estudo foram coletados a partir de diferentes sistemas de informação. As seguintes fontes de dados do Ministério da Saúde (MS) foram utilizadas: Sistema de Informações sobre Mortalidade, Sistema de Informação da Atenção Básica, Sistema de

Informações sobre Nascidos Vivos e Sistema de Informações Ambulatoriais (Brasil, [s.d.]c). Utilizou-se os bancos de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o cálculo da cobertura do PBF (Brasil, [s.d.]b), e os bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para as variáveis socioeconômicas.<sup>1</sup> Devido ao fato que as covariáveis foram obtidas a partir dos bancos de dados dos censos nacionais de 2000 a 2010, os valores anuais de 2004 a 2009 foram calculados por interpolação linear.

## 2.2 Análises estatísticas

Foram utilizados modelos de regressão binomial negativa condicional para dados em painel com efeitos fixos. Como explicado em detalhe em Resella *et al.* (2013, Supplementary appendix, p. 7-9), a fim de verificar se estes modelos poderiam realmente remover os efeitos fixos (Hilbe, 2007), foram estimados modelos com especificações diferentes para este conjunto de dados, incluindo modelos de regressão binomial não condicional e regressão de Poisson condicional com erro-padrão robustos. Os modelos de regressão binomial negativa condicional com efeitos fixos demonstraram ser os mais adequados para a análise aqui proposta. Os modelos de efeitos fixos, como quaisquer outros modelos de dados longitudinais, incluem um termo para controlar características da unidade de análise que são constantes durante o período em estudo e que não foram incluídas no modelo como variáveis de confundimento, como alguns aspectos geográficos, históricos ou socioculturais de cada município. A especificação do modelo de efeitos fixos foi escolhida com base no teste de Hausman, considerando que é o mais apropriado para avaliações de impacto (Wooldridge, 2005; Khandker, Koolwal e Samad, 2010). Para entender quais modelos teriam o melhor *fitting*, foram utilizados o critério de informação Akaike (AIC) e o critério de informação Bayesiano (BIC) (Hilbe, 2007). Diferentes modelos foram estimados com as variáveis expressas como contínuas ou categorizadas (Resella *et al.*, 2013, Supplementary appendix, p. 3-4). Enquanto variáveis contínuas permitem estimar a força média de uma associação ao longo de toda a gama de valores de uma variável, variáveis categorizadas fornecem uma medida mais interpretável de efeito, comparando os valores de diferentes categorias de uma variável. Além disso, o uso de diferentes níveis de cobertura permitem verificar a existência de um gradiente de efeito, relacionado – no caso – a diferentes graus de implantação da intervenção (Aquino, Oliveira e Barreto, 2009; Rasella, Aquino e Barreto, 2010a; Rasella, Aquino e Barreto, 2010b). Para avaliar a associação entre a cobertura do PBF ou PSF e as taxas de mortalidade, calculou-se as razões de mortalidade, brutas e ajustadas pelas covariáveis, utilizando os municípios com menor cobertura como categoria de referência.

Para detectar qualquer interação entre o PBF e PSF, foi criado um termo produto entre a cobertura do PBF e a cobertura do PSF (dicotomizadas em consolidada ou não consolidada), e os modelos foram ajustados com as mesmas especificações dos anteriores, mas com a adição deste termo produto. Uma análise de sensibilidade foi realizada rodando os modelos com os dados de todos os municípios brasileiros, independentemente da qualidade das informações vitais. Para o processamento e análise de banco de dados, foi utilizado o *software* Stata versão 12.0.

1. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

### 3 RESULTADOS

Os critérios de adequação das informações vitais foram respeitados por 2.906 municípios. Destes municípios, 2.853 (52,0% do total de municípios brasileiros) tinham dados disponíveis para todas as variáveis e foram incluídos em nossa análise. De 2004 a 2009, a TMM5 média diminuiu 19,0% nos municípios estudados, e, entre as causas selecionadas, o maior declínio foi associado com a desnutrição (58,0%) (tabela A.1 no apêndice). A TMM5 associada às causas externas diminuiu 18,0%. A cobertura média do PBF nos municípios apresentou alguma variação anual durante o período de estudo, atingindo um pico em 2009, com cobertura de 28,3%. A cobertura do PSF média nos municípios aumentou continuamente, atingindo 75,0% em 2009. Condições socioeconômicas melhoraram durante o período de estudo, com a média mensal da renda *per capita* crescendo de 46,0%, e a porcentagem de pessoas que vivem em domicílios com saneamento inadequado diminuindo em 26,0%.

A tabela A.2, no apêndice, mostra as associações brutas e ajustadas da TMM5 com os níveis de cobertura municipal do PBF e PSF. Na análise, ambas as medidas de PBF e cobertura do PSF apresentaram uma relação dose-resposta estatisticamente significativa com a diminuição de TMM5, mesmo após o ajuste para as covariáveis socioeconômicas e demográficas. Resultados semelhantes foram obtidos nos modelos onde todas as variáveis foram utilizadas como contínuas (Rasella *et al.*, 2013, Supplementary appendix, p. 3). A tabela A.3, no apêndice, apresenta o efeito de cobertura municipal do PBF e PSF em causas selecionadas de mortalidade infantil. Ambas as intervenções tiveram um impacto sobre todas as causas selecionadas, exceto pelas causas externas, que foram utilizadas como controle. O impacto mais forte da PBF esteve na TMM5, resultante da desnutrição, enquanto o PSF foi associado com uma redução maior nas doenças diarreicas e nas infecções das vias respiratórias inferiores.

Como mostrado na tabela A.4 do apêndice, nos modelos multivariados que controlavam para a cobertura do PSF e pelas outras covariáveis relevantes, o aumento da cobertura do PBF foi associado a uma maior cobertura de vacinação contra o sarampo, a poliomielite, bem como da aplicação da vacina tetravalente (DPT+Hib), e a uma redução do número de mulheres grávidas que deram à luz sem receber qualquer atendimento pré-natal. Ademais, a cobertura do PBF foi associada a uma redução das taxas de hospitalização em menores de cinco anos de uma maneira similar à redução nas taxas de mortalidade, tendo um efeito mais forte sobre a desnutrição e nenhum efeito sobre as causas externas.

Todos os termos de interação entre o PBF e o PSF foram associados negativamente com as taxas de mortalidade, mas a única associação estatisticamente significativa foi na TMM5, por todas as causas (RR: 0,95, para um intervalo de confiança de 95%: [0,91-0,99]).

Municípios com informação adequada mostraram um *status* socioeconômico um pouco menor e uma cobertura do PBF um pouco maior que os com informações inadequadas. Um teste de sensibilidade realizado rodando os modelos com os dados de todos os municípios brasileiros mostrou efeitos do PBF e do PSF ligeiramente inferiores, sendo que o efeito da cobertura do PBF consolidada sobre a TMM5 geral (para um intervalo de confiança

de 95%) foi de 0,83 ([0,78-0,87]) e da cobertura do PSF consolidada foi de 0,91 ([0,87-0,94]), enquanto, para a mortalidade em menores de cinco anos por diarreia, foi de 0,52 ([0,41-0,66]) e 0,65 ([0,54-0,79]), respectivamente.

#### 4 DISCUSSÃO

Os resultados deste estudo mostram que PBF tem desempenhado um papel significativo na redução da mortalidade infantil, geral e por causas relacionadas com a pobreza, como desnutrição e diarreia, nos municípios brasileiros nos últimos anos. O efeito foi mantido mesmo após o ajuste para covariáveis socioeconômicas e para a cobertura do PSF. O aumento da cobertura municipal do PBF, da sua duração e da cobertura da população-alvo reforçaram o impacto do programa. O efeito do PBF foi mais forte quando, além de uma elevada cobertura municipal, foi mantida uma cobertura total da população-alvo de famílias pobres durante quatro anos ou mais. Quanto aos fatores envolvidos na cadeia causal de redução da mortalidade, foi mostrado que o PBF reduziu substancialmente as taxas de hospitalização em menores de cinco anos e aumentou a cobertura vacinal e as consultas pré-natais.

Considerando que o PBF e o PSF foram implantados em grande escala no mesmo período e nas mesmas áreas no Brasil, esta foi uma oportunidade única de explorar seus efeitos conjuntos. A eficácia do PSF na redução da mortalidade infantil geral e por doenças específicas, como diarreia e infecções respiratórias, já foi demonstrada em estudos precedentes (Aquino, Oliveira e Barreto, 2009; Rosella, Aquino e Barreto, 2010a; Macinko *et al.*, 2011). No entanto, nenhum destes estudos incluíram o efeito da PBF em suas análises.

Vários estudos em todo o mundo, resumidos em recentes revisões de literatura (Lagarde, Haines e Palmer, 2009; Ranganathan e Lagarde, 2012; Gaarder, Glassman e Todd, 2010), mostram que os Programas de Transferência de Renda (PTCR) tiveram efeitos positivos sobre o estado nutricional e sobre o estado de saúde da criança, por meio do aumento no uso de serviços preventivos, das coberturas vacinais e da promoção de comportamentos saudáveis. Só um recente estudo econométrico avaliou o efeito de um PTCR sobre a mortalidade infantil. O estudo relatou que o PTCR mexicano, o Progresá foi capaz de reduzir a mortalidade infantil em áreas rurais (Barham, 2011). Nesta análise, usando uma abordagem estatística diferente e vários desfechos de mortalidade, excluindo os municípios com informações vitais inadequadas, considerando diferentes indicadores de cobertura e estudando o efeito do PBF sobre alguns mecanismos intermediários (vacinação, pré-natal e hospitalizações), mostrou-se como o PBF poderia ter um impacto sobre a mortalidade infantil.

A grande magnitude do impacto do PBF observada pode ser explicada pelo fato que o número de mortes em menores de 5 anos em um município e que derivam de grupos reduzidos de pessoas extremamente pobres representam uma elevada proporção do total de mortes em menores de 5 anos nos municípios. A proporção atinge quase 100% para causas de mortalidade relacionadas com a pobreza, como a desnutrição ou diarreia. A demonstração matemática e uma discussão mais ampla estão disponíveis em Rasella *et al.* (2013, Supplementary appendix, p. 5-6).

O PBF, assim como outros PTCR, pode afetar a sobrevivência da criança através de diferentes mecanismos (figura A.1 no apêndice), basicamente centrados na melhoria da renda e nas condicionalidades de saúde: uma renda maior pode aumentar o acesso aos alimentos e a outros bens relacionados com a saúde, enquanto as condicionalidades de saúde podem melhorar o acesso aos serviços de saúde (Gaarder, Glassman e Todd, 2010). Há uma forte relação entre a desnutrição infantil e a sobrevivência das crianças, ou seja, o aumento dos níveis de desnutrição infantil aumenta o risco de morte, especialmente por diarreia e sarampo (Black *et al.*, 2008). Já foi demonstrado que, as famílias pobres inscritas no PBF, aumentam as despesas em alimentos e melhoram em termos de segurança alimentar (De Bem Lignani *et al.*, 2011). Em geral, no Brasil, houve uma diminuição acentuada da desnutrição infantil na última década, principalmente entre as famílias pobres (Victora *et al.*, 2011). A contribuição do PBF para este processo tem sido demonstrada em alguns estudos recentes: crianças de famílias beneficiárias do PBF eram mais propensas a serem bem nutridas que os de famílias não beneficiárias (Paes-Sousa, Santos e Miazabi, 2011; Paes-Sousa e Quiroga, 2011). O subsídio em dinheiro do PBF poderia reduzir a carga da pobreza nas famílias, bem como melhorar as condições de vida e remover ou reduzir as barreiras de acesso aos cuidados de saúde (Wagstaff *et al.*, 2004). Outra explicação para o efeito do PBF sobre a sobrevivência da criança está associada às condicionalidades na saúde, o que incluem visitas pré-natais, cuidados pós-natais e atividades educacionais de saúde e nutrição para as mães, bem como o respeito ao calendário de vacinação regular e de rotinas de *check-up* para crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos de idade. Conhecimento e educação materna são alguns dos mais fortes determinantes da saúde infantil, da melhoria da nutrição, das práticas de higiene e da maior procura por cuidados de saúde (Wagstaff *et al.*, 2004). Mesmo que haja evidências conflitantes de que o monitoramento do crescimento infantil por si só seja eficaz, ele pode fornecer um ponto de entrada para serviços de saúde preventivos e curativos, reduzindo a escassez de contato com o sistema de saúde, o que representa um importante determinante da sobrevivência infantil em países em desenvolvimento (Gwatkin *et al.*, 2003). Como mostrado neste estudo, o PBF aumenta as visitas pré-natais e a cobertura vacinal, principalmente para o sarampo e vacina tetravalente (DPT+Hib). Estes são reconhecidos como intervenções eficazes para prevenir a mortalidade em criança (Jones *et al.*, 2003). Mesmo que a implantação e cobertura do PSF não sejam afetadas pela presença do PBF, de acordo com o Ministério da Saúde, o PSF é a estratégia de escolha para ajudar os beneficiários do PBF a cumprir as condicionalidades em saúde (Brasil, 2009). Ao contrário do PBF, que tem uma população-alvo específica, o PSF tem o objetivo de cobrir toda a população do município com cuidados de saúde primários gratuitos e abrangentes (Brasil, 2001). Quando beneficiários do PBF estão em uma área de cobertura do PSF, a equipe do PSF tem formalmente a responsabilidade de oferecer todos os serviços relacionados às condicionalidades, enquanto os agentes comunitários de saúde devem realizar visitas domiciliares e acompanhar ativamente o cumprimento das condicionalidades (Brasil, 2009). O PSF aumenta em geral o acesso aos cuidados de saúde (Rasella, Aquino e Barreto, 2010b; Macinko *et al.*, 2011), isto poderia reforçar o impacto do PBF sobre os beneficiários cobertos para o PSF em comparação com os beneficiários que

são assistidos pelas unidades de saúde tradicionais, que são, geralmente, mais distantes e não realizam atividades de envolvimento comunitário e visitas domiciliares (Lindert *et al.*, 2007). O forte impacto do PBF observado nas internações em menores de 5 anos, tanto em geral como por causas específicas, pode ser explicado por dois mecanismos diferentes: *i*) diminuição da incidência das doenças, afetando os determinantes sociais da saúde; e *ii*) aumentando o primeiro contato com o sistema de saúde, reduzindo assim o número de casos graves que requerem internação hospitalar (Gaarder, Glassmand e Todd, 2010). Uma das vantagens deste estudo é que se usou uma medida de intensidade da intervenção (a cobertura do PBF), que é especificamente ligada ao grupo da população e é responsável por uma grande parte do desfecho (mortes por causas relacionadas à pobreza), assim reduzindo a plausibilidade de falácias ecológicas. Outro ponto forte do estudo é a seleção de municípios com qualidade adequada de informação vital, o que aumenta a validade interna do estudo, embora possa gerar algumas limitações na generalização dos resultados. No entanto, a análise descritiva e a análise de sensibilidade realizada com todos os municípios brasileiros mostram estimativas de efeitos semelhantes, comprovando a robustez dos resultados. Em alguns dos modelos para causas selecionadas de mortalidade, o número de observações que são incluídas na análise varia por razões estatísticas, sendo que os municípios com os mesmos valores do desfecho (neste caso, zero mortes) ao longo de todo o período de seis anos não foram incluídos no ajuste do modelo, devido a uma limitação do algoritmo do modelo a efeitos fixos (Hilbe, 2007; Wooldridge, 2005). Contudo, comparando os valores das covariáveis dos municípios incluídos em cada modelo com aqueles que foram excluídos, foram encontrados valores semelhantes, e as estimativas dos modelos de efeitos aleatórios (que incluem todos os 2.853 municípios do ajuste do modelo) não mudam o signo, o significado, ou as principais conclusões alcançadas com os modelos a efeitos fixos. Uma variável de tempo não foi incluída nos modelos, porque a razão das taxas de mortalidade, comparando dois ou mais grupos de cobertura, expostos à mesma tendência de mortalidade, permitiu controlar para tendências seculares (Aquino, Oliveira e Barreto, 2009; Rasella, Aquino e Barreto, 2010a). A introdução de uma variável de tempo nos modelos teria constituído um problema de *overspecification*, como foi confirmado para análises de sensibilidade conduzidas introduzindo este termo. O fato de que estes modelos não foram afetados por tendências seculares de mortalidade foi sugerido pelas estimativas do efeito do PBF e do PSF na TMM5 devidas às causas externas: apesar desta mortalidade decrescer no período do estudo, ambos os programas não mostraram nenhum efeito de redução sobre ela. Uma limitação do estudo é que os modelos de efeitos fixos pode controlar apenas o viés de seleção associado às características dos municípios constantes no tempo (Khandker, Koolwal e Samad, 2010). No entanto, o fato de ter usado um conjunto relativamente amplo de covariáveis e de não ter mostrado nenhum efeito de ambos os programas na mortalidade por causas externas sugere que outro possível viés de seleção foi controlado.

Os resultados deste estudo fornecem evidência de que uma abordagem multissetorial, que combine um PTCR em larga escala, com o potencial de agir sobre importantes determinantes sociais da saúde, e um sistema de atenção primária à saúde eficaz, capaz de atender

às condicionalidades impostas para o PTCR, pode reduzir substancialmente a mortalidade infantil por causas relacionadas com a pobreza em um país de renda média como o Brasil.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. L. T.; SZWARCOWALD, C. L. Socio-spatial inequalities in the adequacy of Ministry of Health data on births and deaths at the municipal level in Brazil, 2000-2002 [in Portuguese]. **Cad-saúde pública**, v. 23, n. 5, p. 1.207-1.216, 2007.

AQUINO, R.; OLIVEIRA, N. F.; BARRETO, M. L. Impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazilian municipalities. **Am J public health**, v. 99, n. 1, p. 87-93, 2009.

BARHAM, T. A healthier start: the effect of conditional cash transfers on neonatal and infant mortality in rural Mexico. **Journal of development economics**, v. 94, p. 74-85, 2011.

BLACK, R. E. *et al.* Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. **Lancet**, v. 371, n. 9.608, p. 243-260, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Bolsa-Família**. Brasília: MDS, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Matriz de Informação Social. Brasília: MDS, [s. d.]b. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php)>. Acesso em: 11 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Departamento de informática do SUS. **Datasus**. Brasília: [s.d.]c. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/datasus/index.php>>. Acesso em: 3 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde – MS. **Manual de orientações sobre o Bolsa-Família na saúde**. Brasília: MS, 2009. Disponível em: <[http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos\\_bfa/MANUAL\\_PBF\\_BOLSAFAMILIA\\_SAUDE2009.PDF](http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos_bfa/MANUAL_PBF_BOLSAFAMILIA_SAUDE2009.PDF)>. Acesso em: 23 maio. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde – MS. **Guia prático do Programa da Saúde da Família**. Brasília: MS, 2001.

DE BEM LIGNANI, J. *et al.* Changes in food consumption among the Programa Bolsa-Família participant families in Brazil. **Public health nutr.**, v. 14, n. 5, p. 785-792, 2011.

GAARDER, M. M.; GLASSMAN, A.; TODD, J. E. Conditional cash transfers and health: unpacking the causal chain. **Journal of development effectiveness**, v. 2, n. 1, p. 6-50, 2010.

GWATKIN, D. *et al.* Multi-country evaluation of IMCI study group. Reducing child mortality: can public health deliver? **Lancet**, v. 362, n. 9.378, p. 159-164, 2003.

HANDA, S.; DAVIS, B. The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. **Development policy review**, v. 24, p. 513-536, 2006.

HILBE, J. M. **Negative binomial regression**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

JONES, G. *et al.* Bellagio child survival study group. How many child deaths can we prevent this year? **Lancet**, v. 362, n. 9.377, p. 65-71, 2003.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. **Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices**. Washington: World Bank, 2010.

KNAUL, F. M. *et al.* The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico. **Lancet**, v. 380, n. 9.849, p. 1.259-1.279, 2012.

LAGARDE, M.; HAINES, A.; PALMER, N. The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries. **Cochrane database syst. rev.**, n. 4, 2009. CD 008137.

LINDERT, K. *et al.* **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa-Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context**. Brasília: World Bank, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

MACINKO, J.; LIMA COSTA, M. F. Access to use of and satisfaction with health services among adults enrolled in Brazil's Family Health Strategy: evidence from the 2008 National Household Survey. **Trop Med Int Health**, doi: 10.1111/j.1365-3156.2011.02866.x. [Epub ahead of print]. 2011.

MACINKO, J. *et al.* The influence of primary care and hospital supply on ambulatory care-sensitive hospitalizations among adults in Brazil, 1999-2007. **Am J public health**, v. 101, n. 10, p. 1.963-1.970, 2011.

PAES-SOUSA, R.; QUIROGA, J. Programas de transferência de renda e redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil. **Saúde Brasil 2010**. Brasil: MS, 2011.

PAES-SOUSA, R.; SANTOS, L. M.; MIAZAKI, É. S. Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. **Bull world health organ**, v. 8, n. 7, p. 496-503, 2011.

RANGANATHAN, M.; LAGARDE, M. Promoting healthy behaviours and improving health outcomes in low and middle income countries: a review of the impact of conditional cash transfer programmes. **Prev. med.**, v. 55, suppl: S95-S105, 2012.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; BARRETO, M. L. Reducing childhood mortality from diarrhea and lower respiratory tract infections in Brazil. **Pediatrics**, v. 126, n. 3, p. 534-540, 2010a.

\_\_\_\_\_. Impact of the Family Health Program on the quality of vital information and reduction of child unattended deaths in Brazil: an ecological longitudinal study. **BMC public health**, v. 29, n. 10, p. 380, 2010b.

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, p. 57-64, July 2013.

UNICEF – THE UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. **Brazil, statistics**. Disponível em: <[http://www.unicef.org/infobycountry/brazil\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/brazil_statistics.html)>. Acesso em: 13 jan. 2012.

VICTORA, C. G. *et al.* Maternal and child health in Brazil: progress and challenges. **The Lancet**, v. 377, n. 9.780, p. 1.863-1.876, 28 May 2011.

WAGSTAFF, A.; WHO – World Bank child health and poverty working group. Child health: reaching the poor. **Am J public health**, v. 94, n. 5, p. 726-736, 2004.

WB – WORLD BANK. **Conditional cash transfer**. A World Bank policy research report. Washington: World Bank, 2009.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The global burden of disease: 2004 update**. Geneva: WHO, 2008. Disponível em: <[www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/2004\\_report\\_update/en/index.html](http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/2004_report_update/en/index.html)>. Acesso em: 13 maio 2012.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory econometrics, a modern approach**. 3rd ed. Cincinnati: South-Western College, 2005.

## APÊNDICE

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
Médias das taxas de mortalidade e variáveis dos municípios selecionados (N = 2.853): Brasil (2004-2009)

Variável	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Diferença 2004-2009 (%)
Taxa de mortalidade (por 1 mil nascidos vivos)							
TMM5	21,7	20,3	20,1	19,4	18,6	17,5	-19,4
TMM5 por diarreia	0,95	0,86	0,83	0,55	0,49	0,51	-46,3
TMM5 por desnutrição	0,55	0,48	0,36	0,30	0,20	0,23	-58,2
TMM5 por infecções das vias aéreas inferiores	1,15	0,96	1,07	0,95	0,98	0,84	-27,0
TMM5 por causas externas	1,23	1,16	1,06	1,16	1,07	1,01	-17,9
Cobertura municipal do PBF (%)	17,3	23,0	28,1	27,8	25,2	28,3	+63,6
Cobertura municipal do PSF (%)	62,7	67,8	71,0	73,9	74,4	75,0	+19,6
Renda <i>per capita</i> (mensal)	310	339	368	396	425	454	+46,5
% de população alvo do PBF	27,9	27,8	27,8	27,7	26,5	26,3	-5,7
% de pessoas que vivem em domicílios com saneamento inadequado	22,9	21,7	20,5	19,3	18,2	17,0	-25,8
Taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos	16,9	16,4	15,9	15,4	14,9	14,4	-14,8
Taxa de fecundidade	2,31	2,27	2,20	2,14	2,07	2,01	-13,0
Taxa de hospitalizações (por 100 habitantes)	4,88	4,69	4,58	4,46	4,02	4,04	-17,2

Elaboração dos autores.

Obs.: PBF – Programa Bolsa Família; PSF – Programa Saúde da Família; TMM5 – taxa de mortalidade em menores de 5 anos.

Efeitos do Programa Bolsa Família Sobre a Mortalidade em Crianças

TABELA A.2

**Modelos de regressão binomial negativa a efeitos fixos para a associação bruta e ajustada entre as taxas de mortalidade em menores de 5 anos e a cobertura do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa Saúde da Família (PSF) – Brasil ( 2004-2009)**

Variável	Taxa de mortalidade em menores de 5 anos, RR (IC 95%)				
	Modelo PBF		Modelo PSF		PBF e PSF
	Bruto	Ajustado	Bruto	Ajustado	Ajustado
<b>Cobertura municipal do PBF</b>					
Baixa (0,0% a 17,1%)	1	1	-	-	1
Intermediária (17,2% a 32,0%)	0,91 (0,90-0,93)	0,93 (0,91-0,95)	-	-	0,94 (0,92-0,96)
Elevada (> 32,0%)	0,82 (0,80-0,85)	0,86 (0,83-0,89)	-	-	0,88 (0,85-0,91)
Consolidada (> 32,0% e cobertura PA>= 100% para quatro anos ou mais)	0,76 (0,72-0,80)	0,81 (0,76-0,85)	-	-	0,83 (0,79-0,88)
<b>Cobertura municipal do PSF</b>					
Sem PSF (0,0%)	-	-	1	1	1
Incipiente (< 30%)	-	-	0,97 (0,92-1,02)	0,98 (0,94-1,03)	0,99 (0,94-1,04)
Intermediária (>= 30%)	-	-	0,89 (0,85-0,93)	0,91 (0,87-0,96)	0,93 (0,88-0,97)
Consolidada (>= 70% e tempo de implementação no município maior que quatro anos)	-	-	0,81 (0,77-0,86)	0,85 (0,80-0,90)	0,88 (0,83-0,93)
Renda <i>per capita</i> (mensal) > 380 BR\$	-	0,94 (0,92-0,97)	-	0,93 (0,91-0,96)	0,95 (0,92-0,97)
% de população alvo do PBF > 22,4%	-	1,07 (1,02-1,11)	-	1,10 (1,06-1,15)	1,07 (1,03-1,12)
% de pessoas que vivem em domicílios com saneamento inadequado < 16,7%	-	1,10 (1,05-1,15)	-	1,11 (1,06-1,16)	1,10 (1,05-1,15)
Taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos > 11,1%	-	1,04 (1,00-1,09)	-	1,05 (1,01-1,10)	1,04 (1,00-1,08)
Taxa de fecundidade > 2,32	-	1,08 (1,04-1,11)	-	1,08 (1,05-1,12)	1,07 (1,03-1,10)
Taxa de hospitalizações (por 100 habitantes) > 4,27	-	1,02 (0,99-1,04)	-	1,02 (0,99-1,04)	1,01 (0,99-1,04)
Número de observações	17,118	17,118	17,118	17,118	17,118
Número de municípios	2,853	2,853	2,853	2,853	2,853

Elaboração dos autores.

Obs.: PBF: Programa Bolsa Família; PSF: Programa Saúde da Família; PA: População alvo.

TABELA A.3

**Modelos de regressão binomial negativa a efeitos fixos para a associação bruta e ajustada entre as taxas de mortalidade em menores de 5 anos por alguns relevantes grupos de causas e a cobertura do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa Saúde da Família (PSF): Brasil (2004-2009)**

Variável	Doenças diarreicas RR (95%CI)	Desnutrição RR (95%CI)	Infecção das vias aéreas inferiores RR (95%CI)	Causas externas RR (95%CI)
Cobertura municipal do PBF				
Baixa (0,0% a 17,1%)	1	1	1	1
Intermediária (17,2% a 32,0%)	0,83 (0,74 -0,92)	0,66 (0,57 -0,77)	0,96 (0,88-1,05)	1,03 (0,95-1,13)
Elevada (> 32,0%)	0,68 (0,59-0,80)	0,54 (0,44-0,67)	0,94 (0,82-1,07)	0,92 (0,79-1,06)
Consolidada (> 32,0% e cobertura PA>= 100% para quatro anos ou mais)	0,47 (0,37-0,61)	0,35 (0,24-0,50)	0,80 (0,64-0,99)	0,92 (0,72-1,16)
Cobertura municipal do PSF				
Sem PSF (0,0%)	1	1	1	1
Incipiente (< 30%)	0,90 (0,67-1,17)	0,88 (0,60-1,29)	0,83 (0,68-1,00)	0,95 (0,79-1,14)
Intermediária (>= 30%)	0,71 (0,54-0,93)	0,72 (0,49-1,07)	0,71 (0,58-0,86)	0,87 (0,72-1,05)
Consolidada (>= 70% e tempo de implementação no município maior que quatro anos)	0,53 (0,39-0,71)	0,59 (0,38-0,91)	0,70 (0,56-0,87)	0,87 (0,70-1,08)
Número de observações	7,356	5,124	9,894	10,776
Número de municípios	1,226	854	1,649	1,796

Elaboração dos autores.

Obs.: modelos ajustados por renda *per capita*, proporção de população alvo do PBF (%), proporção de pessoas que vivem em domicílios com saneamento inadequado (%), taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos, taxa de fecundidade, taxa de hospitalizações (por 100 habitantes).

TABELA A.4  
**Modelos a efeitos fixos para a associação entre indicadores de atenção primária à saúde, taxas de hospitalização e de cobertura do Programa Bolsa Família (PBF) – Brasil (2004-2009)**

Variável	Cobertura vacinal de sarampo, poliomielite e DPT acima de 95% entre crianças menores de 1 ano, OR <sup>1</sup> (IC 95%)	Porcentagem de mulheres grávidas sem consultas pré-natal no momento do parto, RR <sup>2</sup> (IC 95%)	THM5, RR <sup>3</sup> (IC 95%)	THM5 por doenças diarreicas RR <sup>3</sup> (IC 95%)	THM5 por desnutrição, RR <sup>3</sup> (IC 95%)	THM5 por infecções das vias respiratórias inferiores, RR <sup>3</sup> (IC 95%)	THM5 por causas externas, RR <sup>3</sup> (IC 95%)
<b>Cobertura municipal do PBF</b>							
Baixa (0,0% a 17,1%)	1	1	1	1	1	1	1
Intermediária (17,2% a 32,0%)	1,53 (1,35-1,75)	0,85 (0,83-0,87)	0,96 (0,95-0,97)	0,86 (0,84-0,87)	0,82 (0,76-0,87)	0,95 (0,93-0,97)	1,30 (0,85-1,99)
Elevada (> 32,0%)	2,18 (1,78-2,67)	0,66 (0,63-0,69)	0,92 (0,90-0,94)	0,80 (0,77-0,83)	0,68 (0,62-0,75)	0,88 (0,85-0,91)	1,19 (0,45-3,18)
Consolidada (> 32,0% e cobertura PA >= 100% para quatro anos ou mais)	2,35 (1,76-3,13)	0,53 (0,48-0,57)	0,84 (0,81-0,86)	0,61 (0,57-0,65)	0,53 (0,44-0,63)	0,88 (0,83-0,93)	0,62 (0,10-3,90)
Número de observações	14,166	15,948	17,118	17,070	12,528	17,118	10,776
Número de municípios	2,361	2,658	2,853	2,845	2,088	2,853	1,796

Elaboração dos autores.

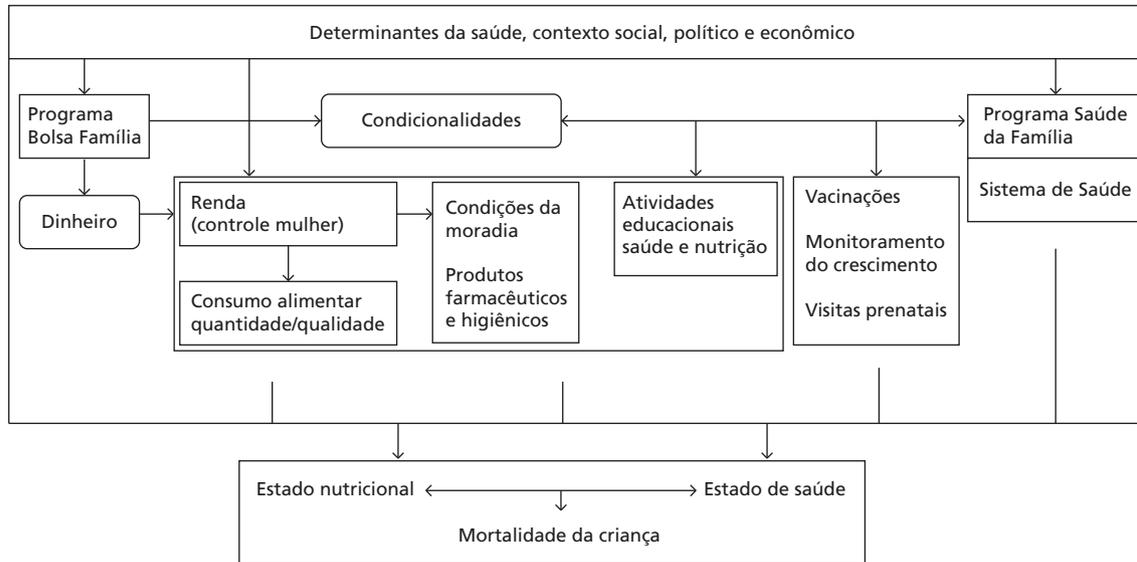
Obs.: THM5 – taxa de internação de menores de 5 anos.

Notas: <sup>1</sup> Estimado por modelos de regressão logística ajustada para a cobertura do PSF.

<sup>2</sup> Estimado por modelos de regressão binomial negativa ajustada para a cobertura do PSF.

<sup>3</sup> Estimado por modelos de regressão binomial negativa ajustados por renda *per capita*, % de população alvo do PBF, % de pessoas que vivem em domicílios com saneamento inadequado, taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos e taxa de fecundidade.

FIGURA A.1  
Mecanismos que associam o Programa Bolsa Família e o Programa Saúde da Família à saúde da criança



## **MENOR OCORRÊNCIA DE BAIXO PESO AO NASCER ENTRE CRIANÇAS DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

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

### **1 INTRODUÇÃO**

O Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado em outubro de 2003 com a meta de alcançar um quarto da população brasileira, considerada como pobre e extremamente pobre. O programa foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003 (Brasil, 2003), convertida na Lei nº 10.836/2004 (Brasil, 2004a), por sua vez regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004 (Brasil, 2004b). Além de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência direta de renda então existentes no âmbito do governo federal, o PBF tem como objetivos promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; combater a pobreza e a fome, promovendo a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do governo no território (Brasil 2004b).

Diversas pesquisas apontam para os efeitos do programa nas famílias inscritas. A análise de escore de propensão utilizada na linha de base do estudo de impacto do Bolsa Família mostrou gastos domiciliares maiores com alimentos nas famílias beneficiárias que no grupo de comparação – aquelas gastavam R\$ 388,00 a mais que estas por ano (Oliveira *et al.*, 2007). Em outro estudo econométrico, realizado em área rural, famílias beneficiadas gastavam R\$ 240,00 a mais em alimentos por ano que o grupo de comparação (Duarte, Sampaio e Sampaio, 2009).

Um estudo baseado em amostra nacional representativa das famílias inscritas no programa mostrou aumento de 79% na quantidade de alimentos adquiridos por aquelas famílias que estavam sofrendo de insegurança alimentar grave no início do estudo, em comparação com um aumento de 60% entre as famílias que relataram segurança alimentar (Ibase, 2008). Mais evidências foram obtidas pela análise de dados sobre segurança alimentar da

edição de 2004 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O valor médio de R\$ 67,00 transferido pelo Bolsa Família à época foi associado a um aumento de 52% na segurança alimentar entre as famílias (Segall-Corrêa *et al.*, 2008).

Outro estudo empregou dados antropométricos de uma amostra de 22.375 crianças menores de 5 anos de idade e de baixa renda e examinou a situação nutricional entre os que recebiam o Bolsa Família. Crianças de famílias atendidas pelo Bolsa Família tiveram 26% mais probabilidade de ter altura normal para a idade que as de famílias não atendidas. Esta diferença também se aplicou ao peso para a idade, mas não houve diferença estatisticamente significativa no peso para a altura (Paes-Sousa, Miazaki e Santos, 2011).

O peso ao nascer é um dos principais fatores de risco relacionados à mortalidade infantil e à sobrevivência das crianças (Monteiro e Benício, 2000; Moraes Neto e Barros, 2000). Vários fatores são responsáveis pelo aumento do baixo peso ao nascer em uma população: condições socioeconômicas ruins; baixa estatura e hábito de fumar das mães; mães de baixa escolaridade, adolescentes ou solteiras; bem como patologias da gestação, tais como hemorragias, infecções urinárias ou doença hipertensiva da gestação. Todos estes fatores levam a dois processos que resultam no baixo peso ao nascer: o encurtamento da gestação – a prematuridade – e o crescimento intrauterino retardado ou a desnutrição intrauterina (Monteiro *et al.*, 2000).

Este estudo tem como objetivo realizar uma avaliação do efeito do PBF na melhoria da saúde das crianças de famílias de baixa renda, com ênfase nos diferenciais de baixo peso ao nascer entre estratos de renda *per capita*. Analisam-se dados do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), do Ministério da Saúde (MS), e do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) e da folha de pagamento do programa Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O projeto é fruto da articulação entre os dois ministérios.

## 2 MÉTODOS

Foi realizado estudo transversal analítico, com pareamento de dados do SINASC e do CadÚnico no período de 2006 a 2008. O período a ser estudado deveria corresponder à maturidade do Programa Bolsa Família, que ocorreu a partir de 2005, e garantir, no mínimo, um ano de exposição das mulheres à intervenção, o que seria possível a partir de 2006.

Foram incluídos os nascidos vivos registrados no SINASC entre 2006 e 2008 de todas as Unidades da Federação (UFs) da região Nordeste. Foram agregadas variáveis da base de dados do CadÚnico e da folha de pagamento do Bolsa Família para o pareamento probabilístico dos bancos de dados, com o objetivo de identificar nascidos vivos de baixa renda registrados no SINASC.

O relacionamento dos bancos de dados (*linkage*) do CadÚnico e do SINASC utilizou metodologia recente, com aplicação de filtros de Bloom e preservação de privacidade (Schnell, Bachteler e Reiher, 2009). O procedimento foi realizado com os dados criptografados, de modo a garantir o sigilo das bases de dados nominais. Para este relacionamento,

foram utilizados os computadores do Centro Nacional de Supercomputação (CESUP), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O pareamento comparou um banco de dados de 77 milhões de registros, o CadÚnico, com outro de 27 milhões de registros, o SINASC.

Como critério para definição dos pares verdadeiros, empregou-se o nome da mãe para definir que um determinado nascido vivo cujo nome da mãe constava no SINASC era o filho da mesma mulher presente no CadÚnico. Utilizou-se de um escore para medir a probabilidade de que o par identificado fosse verdadeiro. O ponto de corte do escore foi o valor de 8.930, em uma escala em que o valor máximo é 10 mil. A partir deste valor de corte, os pares foram considerados verdadeiros, e as mulheres identificadas como as mães dos nascidos vivos em determinado ano.

O arquivo resultante do pareamento usado neste trabalho apresentava os nascidos vivos de baixa renda da região Nordeste cujos nascimentos ocorreram entre 2006 a 2008 e o banco de dados do CadÚnico dos anos de 2006 a 2008. O processo de relacionamento apresentou resultados satisfatórios, com 71% de registros atingindo o escore máximo de 10 mil, quase 1 milhão de pares. Foram excluídos os nascidos vivos oriundos de partos gemelares da análise, uma vez que a principal variável de interesse do estudo, peso ao nascer, tem uma associação direta com a gemelaridade.

Após o processo de relacionamento entre o SINASC e o CadÚnico e a definição dos pares verdadeiros, foram identificados os beneficiários do Bolsa Família e o valor do benefício que cada família recebia a partir da base de dados da folha de pagamento do programa. O processo resultou em uma amostra de 1.345.785 nascidos vivos.

Para este trabalho, os nascidos vivos de baixa renda foram categorizados de acordo com a renda *per capita* mensal familiar, o recebimento ou não do benefício do programa Bolsa Família e o tipo de benefício. Segundo as normas do programa à época, todas as famílias com renda *per capita* abaixo de R\$ 140,00 poderiam receber o benefício se houvesse cotas municipais suficientes para tal. As famílias com renda *per capita* entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 eram consideradas *pobres* e recebiam benefícios variáveis para cada filho de 0 a 15 anos, até o limite estabelecido. As famílias com renda *per capita* mensal abaixo de R\$ 70,00 eram consideradas *muito pobres* e recebiam, além dos benefícios variáveis associados à presença de filhos, um benefício adicional como complementação de renda.

A variável dependente neste estudo é o peso ao nascer, considerado baixo quando menor que 2.500 g. Para estudar o possível efeito do PBF foram comparadas as frequências de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias elegíveis que recebiam ou não o benefício.

O estudo atende ao disposto nas Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas Envolvendo Seres Humanos, Resolução nº 196/96, do Conselho Nacional de Saúde. Trata-se de estudo com dados secundários criptografados no momento do pareamento e da análise, garantindo, desta forma, o sigilo das informações.

### 3 RESULTADOS

Como mostra a tabela 1, entre as famílias estudadas na região Nordeste, a grande maioria (78,6%) recebia os benefícios do Bolsa Família e era considerada *muito pobre*. No entanto, havia 10,6% de famílias *muito pobres* que não recebiam o benefício. De forma similar, 8,7% do total de famílias integrantes da base de dados eram *pobres* e recebiam o benefício, enquanto outras 2,1% de famílias eram *pobres* e não recebiam o benefício.

TABELA 1  
Distribuição da amostra de nascidos vivos de famílias incluídas no CadÚnico e no SINASC, segundo a renda *per capita* mensal e o recebimento de benefícios do programa Bolsa Família – Nordeste (2006-2008)

Categoria familiar	Famílias na amostra	
	Em números absolutos	Em %
Recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 70	1.058.179	78,6
Não recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 70	142.446	10,6
Recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> entre R\$ 70 e R\$ 140	117.037	8,7
Não recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> entre R\$ 70 e R\$ 140	28.123	2,1
<b>Total</b>	<b>1.345.785</b>	<b>100,0</b>

Elaboração dos autores.

Com relação à renda média familiar *per capita* de cada grupo, a menor renda média, de R\$ 31,70, foi observada para os beneficiários do Bolsa Família na categoria de renda *per capita* menor que R\$ 70. A maior renda média, de R\$ 102,50, foi encontrada para os não beneficiários do programa situados na faixa de renda familiar *per capita* de R\$ 70 a R\$ 140 (tabela 2). No geral, a renda dos beneficiários do programa de cada estrato de renda foi um pouco inferior à dos não beneficiários. Logicamente, tais dados foram calculados com base na renda familiar média sem que fosse computado o valor do benefício, ou seja, trata-se da renda familiar pré-Bolsa Família. Os dados da tabela 2 reforçam a opção metodológica utilizada para atribuir grupos de tratamento e controle na amostra estudada.

TABELA 2  
Características da renda média familiar *per capita* nas famílias incluídas no CadÚnico, de acordo com a faixa de renda e o recebimento de benefícios do programa Bolsa Família – Nordeste (2006-2008)

Categoria familiar	Renda <i>per capita</i>	
	Renda média (R\$)	Intervalo de confiança de 95% (IC <sub>95%</sub> )
Recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 70	31,7	31,7-31,7
Não recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 70	33,7	33,6-33,8
Recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> entre R\$ 70 e R\$ 140	98,7	98,6-98,8
Não recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> entre R\$ 70 e R\$ 140	102,5	102,2-102,7

Elaboração dos autores.

O foco da análise foi a avaliação das diferenças de baixo peso ao nascer dos nascidos vivos de famílias beneficiárias e não beneficiárias do Bolsa Família. Com relação à prevalência de baixo peso ao nascer segundo o recebimento de benefício do programa Bolsa Família e a faixa de renda familiar mensal *per capita*, observou-se que a prevalência de baixo peso ao nascer nos filhos de mulheres beneficiárias do programa é menor que nos filhos de não beneficiárias no estrato de renda menor que R\$ 70. O valor registrado foi de 6,3% para não beneficiárias, contra 5,5% para beneficiárias. Os intervalos de confiança indicam que a diferença foi significativa. Nos nascidos vivos de famílias com renda *per capita* mais elevada (R\$ 70,00 a R\$ 140,00), a diferença não foi estatisticamente significativa (tabela 3).

Deve-se notar que, ao se trabalhar com grandes amostras, o erro-padrão geralmente é pequeno, o que pode levar a resultados estatisticamente significativos, mesmo quando se observam pequenas diferenças absolutas. No entanto, o trabalho com grande número de observações está associado à precisão, mas não à maior magnitude das estimativas, ou seja, os resultados não são inflados pelo tamanho da amostra.

TABELA 3

**Prevalência de baixo peso ao nascer nas crianças de famílias 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 <sub>95%</sub>
Recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 70	5,5	5,4-5,5
Não recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 70	6,3	6,1-6,4
Recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> entre R\$ 70 e R\$ 140	5,9	5,7-6,0
Não recebe Bolsa Família e possui renda <i>per capita</i> entre R\$ 70 e R\$ 140	5,6	5,3-5,9

Elaboração dos autores.

#### 4 DISCUSSÃO

No primeiro ano do programa Bolsa Família, o foco foi a transição das famílias que eram atendidas pelos programas anteriores de transferência de renda. Durante este processo, foram priorizadas as famílias no semiárido brasileiro e nos grandes centros urbanos. O resultado foi a inclusão de mais de 6 milhões de famílias no programa. Entre 2005 e 2006, quando se atingiu o teto de cobertura do programa, foi sendo criado um estoque de famílias que atendiam aos critérios de elegibilidade do programa. A existência deste déficit de atendimento foi constatada por meio do exame do número de famílias habilitadas no CadÚnico e dos dados da PNAD 2006. Para que uma família preencha o CadÚnico, ela deve apresentar renda familiar *per capita* mensal menor que meio salário mínimo ou renda total familiar mensal de até três salários mínimos. Estas famílias, embora estivessem no perfil de renda para a concessão do benefício, aguardavam a revisão das estimativas e a correção monetária da linha de entrada definida para o programa em 2003. Deste modo, criou-se a oportunidade para atribuir grupos de tratamento e de controle na amostra estudada.

O SINASC é um sistema de informações sobre nascidos vivos do MS. Implantado em 1992 em nível nacional, rapidamente apresentou uma ampliação de cobertura, que atualmente é maior que 90% em todo o território nacional. O SINASC apresenta informações sobre o pré-natal, a gestação, e as características das mães e dos nascidos vivos. É um dos sistemas mais utilizados para a análise da assistência de saúde no ciclo gravídico-puerperal e para a análise de fatores associados à mortalidade infantil.

No caso do pareamento entre o SINASC e o CadÚnico, ocorreu a incorporação de variáveis como as características da mãe, do recém-nascido e do parto, que ampliam as possibilidades de análise de mulheres gestantes com nascidos vivos no período do estudo entre diferentes grupos de população de baixa renda.

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.

São escassas as pesquisas que avaliaram os possíveis impactos de programas de transferência de renda sobre o peso ao nascer. Um estudo de efetividade do programa Oportunidades, no México, coletou dados retrospectivos de peso ao nascer de filhos de 840 mulheres residentes em áreas rurais do México, sendo 666 beneficiárias e 174 não beneficiárias. Os autores relatam um impacto positivo do programa, resultando em um peso médio ao nascer 127 g superior entre as crianças de beneficiárias e em uma prevalência de baixo peso ao nascer 4,6 pontos percentuais (p.p.) menor neste grupo. No entanto, os próprios autores reconhecem as limitações do estudo: *i*) a pesquisa se baseou no peso ao nascer referido pela mãe; *ii*) não existem estudos nestas populações sobre a confiabilidade do peso ao nascer referido; e *iii*) havia diferença na idade mediana das crianças nos dois grupos – magnitude não informada na publicação –, sendo que o intervalo de tempo influencia a memória materna (viés de memória). Além disto, os autores atribuem parte do efeito observado à suplementação alimentar com proteína e micronutrientes, que faz parte do programa Oportunidades, tanto para gestantes, como para nutrízes e crianças de 0 a 5 anos (Barber e Gertler, 2008).

Deste modo, não há comparabilidade direta entre o estudo mexicano e o brasileiro aqui apresentado, que analisou uma amostra muito maior e obteve o peso ao nascer aferido na maternidade. Além disto, o Bolsa Família não distribui suplemento alimentar. Portanto, a magnitude das diferenças aqui encontradas, de 6,3% para 5,5% na prevalência de baixo peso ao nascer entre as não beneficiárias e beneficiárias, respectivamente, parece indicar um efeito benéfico do programa sobre este importante fator de risco para o óbito infantil.

Este estudo possibilitou estabelecer quatro perfis de nascidos vivos de famílias de baixa renda, categorizados segundo a renda familiar *per capita* e o recebimento do Bolsa Família.

- 1) No extremo de mais baixa renda, está o grupo dos nascidos vivos de famílias de renda média *per capita* mais baixa (R\$ 31,70), beneficiárias do Bolsa Família. São oriundos, em sua maioria, de mães com mais de 20 anos de idade, com baixa instrução e casadas, ou unidas.

- 2) No segundo estrato, encontram-se os nascidos vivos de famílias que apresentam a segunda menor renda média *per capita* (R\$ 33,70) e não são beneficiárias do Bolsa Família. São oriundos de mães mais jovens e mais escolarizadas que as do grupo anterior. Há maiores porcentagens de mães solteiras e de partos cesáreos neste estrato.
- 3) No terceiro estrato estão os nascidos vivos em famílias de renda média *per capita* de R\$ 98,70, beneficiárias do Bolsa Família. Neste perfil, as mães têm idade maior e menor escolaridade que as do grupo seguinte; além disto, há maior porcentagem de mães solteiras e um menor número de consultas de pré-natal.
- 4) No extremo de renda mais elevada, estão os nascidos vivos de famílias com renda média *per capita* de R\$ 102,50 e não beneficiárias do Bolsa Família. As mães deste estrato são mais jovens que as do grupo anterior, com maior escolaridade, solteiras e com maior porcentagem de sete ou mais consultas de pré-natal. A porcentagem de nascimentos por parto cesáreo neste grupo foi mais elevada.

A menor prevalência de baixo peso ao nascer foi observada no primeiro grupo: nascidos vivos de família *muito pobres* beneficiárias do Bolsa Família. É um grupo que, embora exposto a dois fatores de risco importantes, baixa renda e baixa instrução das mães, apresenta a mais baixa prevalência de baixo peso ao nascer, o que sugere que o benefício do Bolsa Família pode ter um papel importante na prevenção do baixo peso ao nascer neste grupo. Contudo, são necessários mais estudos para confirmar esta hipótese.

Por sua vez, a maior prevalência de baixo peso ao nascer foi encontrada no segundo grupo: famílias *muito pobres* não beneficiárias do Bolsa Família. O baixo peso ao nascer pode estar associado à baixa renda, ao não acesso ao benefício e à maior proporção de mulheres mais jovens e solteiras. Este achado reforça a necessidade de ampliar a cobertura do Bolsa Família para incluir todas as famílias *muito pobres*, com base na renda familiar *per capita*.

Prevalências intermediárias de baixo peso são observadas nos dois grupos de famílias *pobres*, nos quais não são observadas diferenças significativas entre os beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família. Nestes grupos de prevalências intermediárias, apresenta-se maior renda e escolaridade das mães e maior acesso à atenção à saúde e a procedimentos perinatais, que podem ser medidos por maiores porcentagens de consultas de pré-natal e de cesáreas. Provavelmente, devido a estas características, o peso do benefício do programa não foi suficiente para mostrar diferenças entre beneficiários e não beneficiários. Além disso, estes resultados são coerentes com os do estudo de Silva *et al.* (2010), que mostrou tendência de maior prevalência de baixo peso ao nascer em populações de regiões com melhores condições socioeconômicas, devido, em grande parte, ao maior acesso aos serviços e às intervenções perinatais.

Os resultados sugerem que o acesso ao benefício para as mães de mais baixa renda permite que elas utilizem o recurso para a aquisição de alimentos e melhorem o seu perfil nutricional, fazendo com que apresentem menor proporção de crianças com baixo peso ao nascer em decorrência de desnutrição intrauterina. Além disso, as condicionalidades

do programa induzem as mães a realizar as consultas de pré-natal, melhorando o cuidado com a gestação e reduzindo as intercorrências da gestação relacionadas ao baixo peso decorrente da prematuridade.

Uma das limitações deste estudo foi basear-se em um pareamento probabilístico; no entanto, esta limitação foi minimizada pelo fato de mais de 70% dos pares oriundos do procedimento de relacionamento serem 100% idênticos e os demais apresentarem escores muito elevados e com alta probabilidade de serem pares verdadeiros. Outro problema seria trabalhar com bancos de dados que não representam necessariamente as populações de nascidos vivos e as de baixa renda. Entretanto, o CadÚnico pode ser considerado praticamente um censo das famílias de baixa renda, e o SINASC apresenta cobertura de nascidos vivos superior a 90% na região Nordeste (Szwarcwald *et al.*, 2011). Outras limitações a serem destacadas são: não se calcularam as medidas de efeito; não se levou em consideração o tempo de recebimento do benefício; e não se estudaram outros determinantes de baixo peso, como o hábito de fumar da mãe e a qualidade do pré-natal.

Como consideração final, os resultados deste estudo indicam que o Bolsa Família pode ter um papel relevante na menor prevalência de baixo peso ao nascer nas crianças de famílias muito pobres, mesmo filhos de mães com baixa escolaridade, que é um dos mais importantes fatores de risco para o baixo peso ao nascer. Estudos posteriores, com métodos analíticos e técnicas estatísticas de regressão multivariável, podem aprofundar estas análises para todo o país, permitindo confirmar ou refutar a hipótese apresentada sobre o efeito do programa Bolsa Família na menor prevalência do baixo peso ao nascer nos nascidos vivos brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BARBER, S. L.; GERTLER, P. J. The impact of Mexico's conditional cash transfer programme, *Oportunidades*, on birthweight. **Tropical medicine and international health**, v. 13, n. 11, p. 1405-1414, 2008.

BRASIL. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003**. Cria o programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2004b.

DUARTE, G. B.; SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 47, p. 903-18, 2009.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional**: relatório síntese. Rio de Janeiro: Ibase, 2008.

MONTEIRO, C. A.; BENICIO, M. H. D.; ORTIZ, L. P. Tendência secular do peso ao nascer na cidade de São Paulo (1976-1998). **Revista de saúde pública**, v. 34, n. 6 (Supl), p. 26-40, 2000.

MORAIS NETO, O. L.; BARROS, M. B. A. Fatores de risco para a mortalidade neonatal e pós-neonatal na região Centro-Oeste do Brasil: *linkage* entre bancos de dados de nascidos vivos e óbitos infantis. **Cadernos de saúde pública**, v. 16, p. 477-85, 2000.

OLIVEIRA, A. M. H. C. *et al.* Primeiros resultados da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa o Bolsa Família. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. **Avaliação de políticas e programas do MDS**: resultados – Bolsa Família e assistência social. Brasília: MDS, 2007. p. 19-66.

PAES-SOUSA, R.; MIAZAKI, E.; SANTOS, L. M. P. Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. **Bulletin of the world health organization**, v. 89, p. 496-503, 2011.

SCHNELL, R.; BACHTELER, T.; REIHER, J. Privacy-preserving record linkage using Bloom filters. **BMC Medical informatics and decision making**, v. 9, n. 41, p. 1-11, 2009.

SEGALL-CORRÊA, A. M. *et al.* Cash transference and food insecurity in Brazil: analysis of national data. **Revista de nutrição**, v. 21, p. 39s-51s, 2008.

SILVA, A. A. M. *et al.* The epidemiologic paradox of low birth weight in Brazil. **Revista de saúde pública**, v. 44, n. 5, p. 767-775, 2010.

SZWARCWALD, C. L. *et al.* Busca ativa de óbitos e nascimentos no Nordeste e na Amazônia Legal: estimação das coberturas do SIM e do SINASC nos municípios brasileiros. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2010**: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde. Brasília: MS, 2011. (Série G. Estatística e Informação em Saúde). Disponível em: <<http://goo.gl/mlyW8K>>.



## DESEMPENHO DA ATENÇÃO BÁSICA EM BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA: CONTRIBUIÇÕES À REDUÇÃO DE DESIGUALDADES EM SAÚDE\*

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

### 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, observa-se a ampliação do debate sobre as desigualdades em saúde e, conseqüentemente, sobre práticas, ações e intervenções públicas efetivas. A publicação do *Informe Lalonde*, em 1974, o lançamento da estratégia Saúde para Todos no Ano 2000, em 1977, e a realização da Conferência de Alma-Ata, em 1978, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), representam importantes marcadores deste processo (Lalonde, 1974; Brasil, 2002).

Em 1982, a divulgação pelo governo britânico de *The Black Report*, relatório final do grupo de trabalho de pesquisa sobre desigualdades em saúde, representou um importante avanço na análise das relações entre saúde e condições sociais na Inglaterra (Townsend e Davidson, 1982).

Em 2003, o estudo *Social determinants of health: the solids facts*, publicado pelo Escritório Regional para a Europa da OMS, sobre as relações entre saúde e condições sociais, reconheceu que os ricos vivem mais e ficam menos doentes que os pobres, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Segundo o estudo, as desvantagens em indicadores de saúde tendem a se concentrar entre grupos socialmente vulneráveis e ter efeitos cumulativos. A baixa escolaridade afeta decisões familiares sobre alimentação, cuidados com o corpo e prevenção de doenças, impactando as condições de saúde (Wilkinson e Marmot, 2003). O desemprego, ao comprometer o acesso à renda, aos bens e aos serviços, também fragiliza a autoestima, a interação social e a identidade pessoal, podendo repercutir-se nas condições de saúde (Magalhães, 2007; Tomasi *et al.*, 2011).

A crise econômica da década de 1990 e os programas de ajuste da economia globalizada agravaram a pobreza. Neste contexto, surgiram, na América Latina e no Caribe, as redes de proteção social destinadas à focalização nos grupos socialmente vulneráveis. Naquele período,

---

\* Os autores agradecem a contribuição dos seguintes colaboradores para a elaboração deste capítulo: Bruno Pereira Nunes, Mirelle de Oliveira Saes, Alessandro Osório, Alitéia Santiago Dilélio, Anaclaudia Gastal Fassa, Roberto Xavier Piccini, Fernanda Darley, Meryene Bordon Dias Reis, Danton Soares Duro Filho, Pâmela Moraes Volz, Vanessa Iribarrem Miranda, Mariangela Uhlmann Soares, Vanessa Andina Teixeira e Maria Mercedes Lucas.

tiveram início os primeiros programas de transferências monetárias condicionadas. Os programas apresentam como características a focalização – famílias pobres com crianças e adolescentes – e a corresponsabilidade para os componentes de saúde e educação, aqui denominadas de condicionalidades. Como apontam Fonseca e Viana (2007), focalização pode significar equidade, uma vez que os programas são dirigidos aos mais pobres, e por isto os sistemas de cadastramento e seleção da população-alvo são muito importantes.

As condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso destas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir estes compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

O Programa Bolsa Família, regulamentado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, objetiva assegurar o direito à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Destacando-se como o mais abrangente programa de transferência condicionada de renda do mundo, em maio de 2006 beneficiou 9,2 milhões de famílias e atualmente atende a cerca de 13,8 milhões de famílias (Brasil, [s.d.]).

Embora o estudo das desigualdades em saúde não seja novo, grandes mudanças institucionais e sociais decorrentes da globalização vêm repercutindo nos perfis de morbimortalidade da população e evidenciam os limites do cuidado à saúde e das práticas assistenciais.

Os sistemas de saúde baseados no fortalecimento da atenção básica estão organizados de modo a atender à maior parte dos problemas de saúde e enfatizar ações de promoção da saúde e prevenção dos agravos. Sua utilização é resultante da interação do comportamento do indivíduo que procura cuidados, do profissional que o conduz no sistema de saúde e dos recursos diagnósticos e terapêuticos disponibilizados. Entre seus determinantes, podem ser destacados aqueles relacionados às necessidades de saúde, aos usuários e às características da oferta dos serviços (Travassos e Martins, 2004; Castro, Travassos e Carvalho, 2005; Facchini *et al.*, 2006; Facchini *et al.*, 2008; Silveira *et al.*, 2010).

Na área da saúde, as famílias beneficiárias pelo Bolsa Família assumem o compromisso de manter o cartão de vacinação em dia, além de realizar o monitoramento do crescimento e do desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, nos serviços de atenção básica à saúde. As mulheres na faixa etária de 14 a 44 anos também assumem o compromisso de fazer o acompanhamento na unidade básica de saúde (UBS) e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê (Brasil, [s.d.]).

Embora priorizem populações semelhantes, existem poucos estudos examinando as relações e eventuais interações entre o Programa Bolsa Família e a atenção básica à saúde, especialmente por meio da Estratégia Saúde da Família.

O objetivo desta análise foi comparar indicadores de situação de saúde e de utilização de serviços, com ênfase nas condicionalidades de saúde, entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família, conforme o perfil de renda, em duas regiões brasileiras, Nordeste e Sul.

## 2 MÉTODOS

A coleta de dados ocorreu no período 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. Localizaram-se domicílios de municípios das regiões Nordeste e Sul, nos quais residissem crianças menores de 7 anos e suas famílias. Dessa maneira, o estudo reflete a situação do Programa Bolsa Família e da Estratégia Saúde da Família no período mencionado.

O cálculo de tamanho de amostra considerou resultados com prevalências que variassem de 14% a 41%, supondo-se razões de prevalência entre 1,3 e 2,0. A amostra final foi composta por 7.421 crianças no Nordeste e 6.926 no Sul, totalizando 14.347 crianças.

Para a seleção aleatória, os municípios com coberturas da Estratégia Saúde da Família de 30% a 70% foram estratificados em quatro portes de população, de 10 mil a menos de 20 mil habitantes; de 20 mil a menos de 50 mil habitantes; de 50 mil a menos de 100 mil habitantes; e de 100 mil a 1 milhão de habitantes. Na região Sul, os municípios estudados foram:

- no Rio Grande do Sul: Candelária, Ijuí, São Francisco de Assis, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Sarandi, Serafina Corrêa e Soledade;
- em Santa Catarina: Blumenau, Brusque, Criciúma, Curitibanos e Itajaí; e
- no Paraná: Araucária, Cianorte, Guaíra, Mandaguari e Palmas.

Na região Nordeste, a seleção incluiu os seguintes municípios:

- na Bahia: Camaçari, Ipiaú, Maracás, Miguel Calmon, Santo Amaro, Senhor do Bonfim, Una e Vitória da Conquista;
- em Pernambuco: Barreiros, Bom Conselho, Cabo de Santo Agostinho, Cabrobó, Jaboatão dos Guararapes e São José do Belmonte; e
- no Ceará: Boa Viagem, Caucaia e Independência.

Objetivando-se a dispersão da amostra, optou-se por localizar uma cota de 27 crianças em cada setor censitário. As UBS urbanas de cada município foram selecionadas aleatoriamente, a partir de lista com identificação do endereço, do modelo de atenção (Saúde da Família ou tradicional) e dos setores censitários em sua área de abrangência. Por conveniência, foram selecionados dois setores censitários para cada UBS amostrada, um incluindo o serviço e outro contíguo a este. Para cada domicílio selecionado, foi preenchido um questionário para registrar as informações socioeconômicas e características da moradia. Para o grupo de crianças, foi preenchido questionário específico a todas as elegíveis em cada residência dirigido à mãe ou ao responsável.

O questionário foi respondido pela mãe biológica ou, na sua ausência, por um responsável residente no domicílio. O controle de qualidade da coleta de dados foi realizado por supervisores de campo em 5% dos domicílios estudados. A coleta dos dados foi realizada em meio eletrônico, por meio de um computador de mão – *pocket device assistant* (PDA).

As seguintes condicionalidades de saúde do Bolsa Família foram investigadas: realização de seis ou mais consultas de pré-natal na UBS do bairro; recebimento de orientação para amamentação exclusiva; consulta da criança com até 15 dias de vida para pesar e medir; consulta da criança entre 15 dias de vida e 1 ano para pesar e medir; e calendário vacinal em dia.

A análise dos dados foi estratificada por região. Utilizou-se estatística descritiva, realizando-se cálculo de prevalências para as variáveis categóricas. As diferenças estatísticas nas proporções foram avaliadas pelo teste de qui-quadrado de heterogeneidade.

Para fins de análise, e considerando-se a renda familiar *per capita* para o recebimento do benefício, foram criados quatro grupos de comparação, conforme apresentado na tabela A.1, no apêndice. Os grupos de comparação identificam indivíduos com renda familiar *per capita* até R\$ 140,00 e superior a este valor, beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família, conforme previsto na regulamentação do programa (Brasil, 2004). A tabela A.1 ainda destaca a variação da renda média *per capita* com e sem o recebimento do Bolsa Família nas regiões Nordeste e Sul.

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), conforme o Ofício nº 133/2009, de 21 de dezembro de 2009. O consentimento informado foi obtido de todos os entrevistados.

### 3 RESULTADOS

#### 3.1 Características socioeconômicas e demográficas da amostra

A maioria dos entrevistados residia em área de abrangência das unidades de saúde da família – no Sul, 72,6% dos entrevistados, e no Nordeste, 89,2%. Do total de 14.347 crianças entrevistadas, a informação de renda estava disponível para 12.520. Destas, 49,8%, no Nordeste, e 14,1%, no Sul, tinham renda familiar *per capita* inferior ou igual a R\$ 140,00. No Nordeste, a porcentagem de indivíduos com renda *per capita* superior a R\$ 140,00 foi de 50,3%, e no Sul, de 85,9%. Metade da amostra (50,1%) recebia o Bolsa Família na região Nordeste; na região Sul, esta proporção foi de apenas um quinto (19,1%). O benefício estava disponível havia mais de seis meses para 85,9% dos entrevistados do Nordeste e 82,2% do Sul.

Ao verificar a distribuição dos grupos de comparação, observou-se que no Nordeste 14,9% da amostra pertenciam ao grupo com renda familiar *per capita* inferior ou igual a R\$ 140,00 que não recebia o benefício. No Sul, esta prevalência foi de 5,6%. A proporção do grupo com renda *per capita* superior a R\$ 140,00 que não recebia o benefício foi de 34,7% na região Nordeste e de 75,2% no Sul.

Quando se compara a média de renda *per capita* entre os grupos de mesma faixa de renda, observa-se que o Bolsa Família promoveu um aumento médio de R\$ 20,00, independentemente da faixa de renda (tabela A.1, no apêndice).

Em relação às características demográficas, em ambas as regiões, a distribuição do sexo e da idade das crianças foi semelhante. Aproximadamente metade das crianças era do sexo masculino. Em relação à idade, cerca de 30,0% tinham menos de 2 anos, e 41,0%, 4 anos ou mais. Eram pardas 66,1% das crianças no Nordeste e 22,8% no Sul, enquanto a proporção de crianças brancas foi de 30,0% no Nordeste e de 74,9% no Sul. A maior parte das mães tinha entre 20 e 29 anos de idade – faixa etária de 53,3% das mães do Nordeste e de 46,4% no Sul – e apresentava nove anos ou mais de estudo – no Nordeste, 50,8% tinham esta escolaridade, e no Sul, 52,9%. Na região Nordeste, a maioria das mães se declarou parda (71,3%), enquanto no Sul a maioria se declarou branca (70,0%).

### **3.2 Problemas de saúde entre crianças menores de 7 anos de idade nos últimos trinta dias**

A prevalência de tosse foi de 24,3% no Nordeste e 26,5% no Sul. Proporções semelhantes de ocorrência de febre (Nordeste, 21,4%, e Sul, 20,4%) e diarreia (Nordeste, 10,2%, e Sul, 10,1%) foram observadas nas regiões estudadas. A porcentagem de dor de ouvido foi menor no Nordeste (3,7%) que no Sul (6,8%). Embora com pequenas diferenças percentuais, não foi observado um padrão na distribuição dos problemas de saúde segundo os grupos de comparação nas regiões Nordeste e Sul.

### **3.3 Utilização dos serviços de saúde e contato com profissionais de saúde no último ano entre crianças menores de 7 anos de idade**

A maior prevalência de utilização de serviços de saúde no último ano foi o atendimento em UBS: 46,5% dos atendimentos da amostra do Nordeste e 38,6% do Sul. O uso de pronto-socorro foi significativamente menor no Nordeste (29,0%) que no Sul (35,7%). As prevalências de hospitalização e de atendimento domiciliar foram ligeiramente maiores na região Nordeste (11,3% e 2,6%) que no Sul (10,1% e 1,7%).

Diferenças significativas nas proporções por região foram observadas nas consultas com médico especialista (para o Nordeste, 32,2%; para o Sul, 45,6%), consulta com odontólogo (para o Nordeste, 13,2%; para o Sul, 21,9%) e consulta com enfermeiro (para o Nordeste, 8,6%; para o Sul, 7,0%). A prevalência de consulta com nutricionista foi praticamente a mesma nas regiões Nordeste (3,5%) e Sul (3,4%).

Em ambas as regiões, as maiores prevalências de atendimento nas UBS foram observadas entre os indivíduos com Bolsa Família independentemente da situação de renda, enquanto o uso de pronto-socorro foi maior entre as crianças com renda *per capita* superior a R\$ 140,00. Na região Nordeste, as proporções de hospitalização foram semelhantes entre os grupos de comparação. No Sul, a ocorrência de hospitalização foi maior entre os indivíduos que recebiam o benefício do Bolsa Família. O recebimento de atendimento domiciliar foi semelhante entre os grupos, em ambas as regiões (tabela A.2, no apêndice).

O contato com médico especialista e odontólogo foi maior entre os grupos de renda *per capita* superior a R\$ 140,00, independentemente do recebimento do Bolsa Família, em ambas as regiões. A consulta com enfermeiro não apresentou diferenças significativas entre os grupos de comparação no Nordeste e no Sul. No Nordeste, a proporção de consulta com nutricionista foi menor no grupo com renda *per capita* inferior ou igual a R\$ 140,00 que não recebiam o Bolsa Família, enquanto no Sul as prevalências não apresentaram diferenças significativas (tabela A.2, no apêndice).

### 3.4 Avaliação das condicionalidades de saúde

No Nordeste, a realização de seis ou mais consultas de pré-natal na UBS do bairro foi maior em gestantes de domicílios que recebiam o Bolsa Família, independentemente da renda. No Sul, esta situação foi observada apenas em beneficiários do grupo com renda acima de R\$ 140,00 (tabela A.3, no apêndice).

Noventa e cinco por cento das gestantes receberam orientação para aleitamento materno exclusivo até os 6 meses de idade da criança, independentemente da região e dos grupos de comparação.

As consultas de puericultura, até os 15 dias de vida do bebê e de 15 dias até 1 ano de vida, foram maiores no Sul que no Nordeste, qualquer que fosse o grupo de comparação. Em relação a consultas até 15 dias de vida, apenas no Nordeste e no grupo com renda *per capita* inferior ou igual a R\$ 140,00 a prevalência foi maior entre os beneficiários do Bolsa Família que entre os não beneficiários. Consultas de bebês de 15 dias até 1 ano de idade não mostraram diferenças em função do recebimento do benefício, mas foram maiores nos grupos de renda *per capita* maior que R\$ 140,00, em ambas as regiões.

O calendário vacinal infantil em dia foi superior a 90% em ambas as regiões e grupos de comparação. Entretanto, os grupos com renda *per capita* superior a R\$ 140,00 apresentaram prevalências significativamente maiores, tanto no Nordeste quanto no Sul.

## 4 CONCLUSÕES

No Brasil, há uma intensa mobilização política para o desenvolvimento social. Os programas sociais, como o Bolsa Família, apresentam-se como importantes mecanismos para a redução da miséria e a melhoria da saúde. Todavia, ainda é incipiente o entendimento da interface entre os serviços de saúde, principalmente os de atenção básica, e o Bolsa Família.

Neste estudo, foi possível constituir grupos de comparação que valorizam o recebimento do benefício em função da renda familiar *per capita*, conforme o critério utilizado pelo Programa Bolsa Família. Além disso, as informações são de fonte primária e as estimativas produzidas são padronizadas e individuais. Tais características reforçam a validade dos achados para a melhor compreensão do papel do Bolsa Família e da Saúde da Família na redução de desigualdades em saúde.

As marcantes diferenças de renda familiar *per capita* segundo as regiões evidenciam as desigualdades regionais presentes no Brasil. Na região Nordeste, a média de renda familiar *per capita*, incluindo-se o Bolsa Família, foi menos da metade que na região Sul.

Em consequência, a proporção de beneficiários do programa foi 2,6 vezes maior no Nordeste que no Sul, o que evidencia a adequação do foco do programa. Ainda assim, no período estudado (agosto a outubro de 2010), a porcentagem de crianças com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00 que não recebiam o benefício – ou seja, as mais pobres – era mais de 2,5 vezes maior no Nordeste que no Sul. Apesar destas amplas diferenças de renda e pobreza, alguns indicadores relevantes foram similares entre as regiões, como a idade e a escolaridade materna. Este achado sugere perspectivas alentadoras para as mudanças sociais e demográficas em curso, que, além de reforçarem as ações de superação da miséria e da pobreza extrema no país, poderão contribuir para a redução das desigualdades regionais.

Em relação à situação de saúde das crianças, as prevalências de tosse, febre e diarreia no mês anterior à entrevista foram semelhantes entre as regiões e os grupos de comparação. Este também é um achado relevante, refletindo, em boa medida, a efetividade das ações de saúde direcionadas às crianças pelo Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente por meio da Estratégia Saúde da Família. A diferença observada entre as regiões para dor de ouvido pode ter relação com as variações climáticas, como o inverno rigoroso no Sul, e o padrão de aleitamento materno exclusivo, maior no Nordeste.

Destaca-se, entre os resultados, a maior utilização da UBS da área de abrangência por beneficiários do Bolsa Família, o que está de acordo com o esperado pela prescrição do programa. Estes resultados evidenciam avanços importantes do programa no aumento de atendimento primário à saúde no país. Não obstante, as prevalências de consulta com médico especialista e odontólogo foram maiores para as crianças mais ricas, sem recebimento do Bolsa Família, o que mostra que as iniquidades sociais no contato com profissionais de saúde mais especializados ainda são um grande problema do SUS. Assim, melhorias na condição de saúde de beneficiários do Bolsa Família só serão completas com progressos paralelos na estrutura, na organização e na qualificação da atenção prestada pelos serviços de saúde.

Os achados reforçam a necessidade de fortalecimento do vínculo entre a Estratégia Saúde da Família e o Programa Bolsa Família nos âmbitos local e nacional, na perspectiva da melhoria da qualidade da atenção materno-infantil. Para isso, o acompanhamento das famílias mais pobres, por parte da rede de saúde, deveria ampliar a ênfase na qualidade da cadeia completa do processo de cuidado: desde o pré-natal até o primeiro ano de vida das crianças, passando pelos cuidados do pós-parto.

Embora a renda continue marcando as grandes diferenças nos indicadores de saúde dos grupos sociais, o Programa Bolsa Família mostra um potencial significativo para a redução de desigualdades e iniquidades em saúde. Este impacto positivo nos indicadores de saúde poderia ser ainda maior, caso fossem superados os limites sistêmicos dos serviços de saúde, como a rotatividade dos profissionais, a precariedade da infraestrutura e os problemas de acesso e de qualidade em saúde. Além disso, a expansão dos investimentos e o reajuste do Bolsa Família devem estar em interação com a expansão do gasto público federal no SUS, particularmente na atenção primária à saúde e na Saúde da Família.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Brasília: MDS, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 29 jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **As cartas da promoção da saúde**: Projeto Promoção da Saúde. Brasília: MS, 2002. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartas\\_promocao.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartas_promocao.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2004.
- CASTRO, M. S. M.; TRAVASSOS, C.; CARVALHO, M. S. Efeito da oferta de serviços de saúde no uso de internações hospitalares no Brasil. **Saúde pública**, v. 39, n. 2, p. 8, 2005.
- FACCHINI, L. A. *et al.* Desempenho do PSF no Sul e no Nordeste do Brasil: avaliação institucional e epidemiológica da Atenção Básica à Saúde. **Ciência e saúde coletiva**, v. 11, n. 3, p. 669-681, 2006.
- \_\_\_\_\_. Avaliação de efetividade da atenção básica à saúde em municípios das regiões Sul e Nordeste do Brasil: contribuições metodológicas. **Cadernos de saúde pública**, n. 24, p. S159-S172, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v24s1/20.pdf>>.
- FONSECA, A. M. M.; VIANA, A. L. A. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. **Ciência e saúde coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1.505-1.512, 2007.
- LALONDE, M. **A new perspective on the health of Canadians**. Ottawa, 1974.
- MAGALHÃES, R. Monitoramento das desigualdades sociais em saúde: significados e potencialidades das fontes de informação. **Ciência e saúde coletiva**, v. 12, n. 3, p. 667-673, 2007.
- SILVEIRA, D. S. *et al.* Gestão do trabalho, da educação, da informação e comunicação na atenção básica à saúde de municípios das regiões Sul e Nordeste do Brasil. **Cadernos de saúde pública**, v. 26, n. 9, p. 1.714-1.726, 2010.
- TOMASI, E. *et al.* Características da utilização de serviços de atenção básica à saúde nas regiões Sul e Nordeste do Brasil: diferenças por modelo de atenção. **Ciência e saúde coletiva**, v. 16, n. 11, p. 4.395-4.404, 2011.
- TOWNSEND, P.; DAVIDSON, N. **The Black Report**. London: Pelican Books, 1982.
- TRAVASSOS, C.; MARTINS, M. Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização de serviços de saúde. **Cadernos de saúde pública**, n. 20, p. S190-198, 2004. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v20s2/14.pdf>>.
- WILKINSON, R.; MARMOT, M. (Eds.) **Social determinants of health: the solid facts**. Copenhagen: WHO Europe, 2003. Disponível em: <<http://tinyurl.com/29w9byt>>.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
**Renda familiar per capita com e sem o valor do Bolsa Família, de acordo com os grupos de comparação – Nordeste e Sul do Brasil (2010)**  
 (Em R\$)

Grupos de comparação	Região Nordeste				Região Sul				Diferença média – desvio-padrão
	Renda per capita sem Bolsa Família		Renda per capita com Bolsa Família		Renda per capita sem Bolsa Família		Renda per capita com Bolsa Família		
	Média	Desvio -padrão	Média	Desvio -padrão	Média	Desvio -padrão	Média	Desvio -padrão	
Renda inferior ou igual a R\$ 140,00									
Sem Bolsa Família	84,30	42,05	84,30	42,05	93,71	42,03	93,71	42,03	0,00
Com Bolsa Família	70,36	43,19	92,05	42,40	82,90	37,44	102,74	37,14	19,84
Renda superior a R\$ 140,00									
Sem Bolsa Família	389,75	407,35	389,75	407,35	540,02	419,93	540,02	419,93	0,00
Com Bolsa Família	230,69	104,53	251,70	104,91	278,44	198,91	295,77	198,41	17,33
<b>Total</b>	<b>208,22</b>	<b>284,09</b>	<b>219,07</b>	<b>281,00</b>	<b>448,00</b>	<b>405,88</b>	<b>451,60</b>	<b>402,77</b>	<b>3,55</b>

Elaboração dos autores.

TABELA A.2  
Prevalência de utilização dos serviços e contato com profissionais de saúde no último ano entre crianças menores de 7 anos – Nordeste e Sul do Brasil (2010)  
(Em %)

Variáveis	Região Nordeste				Região Sul				
	Grupo de comparação				Grupo de comparação				
	Renda familiar <i>per capita</i> inferior ou igual a R\$ 140,00		Renda familiar <i>per capita</i> superior a R\$ 140,00		Renda familiar <i>per capita</i> inferior ou igual a R\$ 140,00		Renda familiar <i>per capita</i> superior a R\$ 140,00		
	Sem Bolsa Família	Com Bolsa Família	Sem Bolsa Família	Com Bolsa Família	Sem Bolsa Família	Com Bolsa Família	Sem Bolsa Família	Com Bolsa Família	Valor-p
Utilização dos serviços de saúde									
Atendimento na UBS	47,0	53,6	37,9	49,8	43,9	54,1	43,4	61,6	<0,001
Uso de pronto-socorro	27,4	26,1	32,1	33,7	27,1	34,6	37,3	36,1	<0,001
Hospitalização	11,0	12,5	10,4	10,6	10,2	12,9	9,7	12,2	0,148
Atendimento domiciliar	2,4	2,5	2,6	2,8	1,8	1,5	1,7	2,0	0,952
Contato com profissionais de saúde									
Médico especialista	24,4	23,5	42,7	34,7	27,3	30,6	40,4	39,2	<0,001
Odontólogo	8,5	12,2	15,0	16,9	17,1	18,1	22,6	23,5	<0,001
Enfermeiro	9,4	8,7	7,2	9,4	7,6	8,4	6,7	7,6	0,080
Nutricionista	2,6	3,5	3,7	4,3	2,3	8,7	2,7	5,5	<0,001

Elaboração dos autores.

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

TABELA A.3  
Prevalência dos indicadores referentes às condicionalidades de saúde entre mães e crianças menores de 7 anos – Nordeste e Sul do Brasil (2010)  
(Em %)

Variáveis	Região Nordeste				Região Sul				
	Grupo de comparação				Grupo de comparação				
	Renda familiar <i>per capita</i> inferior ou igual a R\$ 140,00		Renda familiar <i>per capita</i> superior a R\$ 140,00		Renda familiar <i>per capita</i> inferior ou igual a R\$ 140,00		Renda familiar <i>per capita</i> superior a R\$ 140,00		
	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	23,1	23,6	24,2	29,7	0,022
Orientação para amamentação exclusiva	94,5	94,9	94,3	96,3	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	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	88,3	89,2	95,1	95,0	<0,001
Calendário vacinal em dia	91,2	92,9	94,0	93,6	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 ESCOLAR\***

Luís Felipe Batista de Oliveira  
Sergei S. D. Soares

### **1 INTRODUÇÃO**

Um dos objetivos dos programas condicionados de transferência de renda focalizados é o aumento do capital humano dos seus beneficiários. No entanto, não é fácil saber o impacto do maior desses programas no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF), sobre o fluxo escolar de seus beneficiários. Ao contrário de alguns (poucos) outros programas, cujo desenho foi feito com a avaliação já pensada, o PBF foi primeiro feito e depois houve a preocupação de como avaliá-lo. Não há grupo de controle e na verdade nem houve, por muito tempo, sequer uma única fonte de dados que seguisse as crianças de um ano para o seguinte, permitindo o cálculo do fluxo escolar.

Apesar de o desenho do PBF continuar não experimental, hoje tem-se informações tanto no novo Censo Escolar quanto no Projeto Frequência Escolar dos Beneficiários (Frequência) que são individualizadas e longitudinais, o que quer dizer que já se pode acompanhar as crianças de um ano ao próximo e saber, observacionalmente, sua trajetória. Este capítulo estima efeitos do PBF sobre o fluxo escolar mediante o uso de três fontes de dados individualizadas: *i*) o Cadastro Único (CadÚnico); *ii*) o Censo Escolar, e *iii*) o Projeto Frequência,

### **2 AS BASES DE DADOS**

Para uma observação das relações entre o PBF e as probabilidades de repetência, são necessárias tanto as informações dos beneficiários e de suas famílias do programa, no CadÚnico, como aquelas sobre as escolas em que estudam e a sua frequência nesses estabelecimentos. Assim sendo, as bases do Censo Escolar entre 2008 e 2009 e da Frequência (Projeto Presença) serão instrumentos importantes.

Muitos outros estudos (Klein e Ribeiro, 1991; Leon e Menezes-Filho, 2002; Duryea, 1998; Ribeiro, 1988) já foram realizados com o objetivo de estimar as taxas de repetência e seus determinantes, mas foram feitos em níveis de agregação maiores, como um estado, ou utilizando bases de dados – como a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, nas quais não há variáveis relativas ao PBF. Com as bases

---

\* Este capítulo aponta, de maneira resumida, os estudos apresentados por Oliveira e Soares (2012).

mencionadas no parágrafo anterior, espera-se obter estimativas, por aluno ou escola, do impacto do PBF.

Infelizmente, a integração por aluno dessas bases não é trivial. Não há uma chave de identificação única de tal maneira que se localize, com perfeição, a mesma criança nas três bases. O pareamento do Projeto Frequência e do 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 ao Censo Escolar é mais difícil. O código do aluno do Censo Escolar (*fk\_cod\_aluno*) não é encontrado no CadÚnico ou mesmo na base de Frequência. Para tanto, foi construída a variável *chave-INEP* composta pelas informações de *município de nascimento*, *código da escola*, *data de nascimento* e *sexo*, já que tais informações podem ser facilmente obtidas nos três bancos de dados.

Sabe-se que a variável *código da escola* não é muito bem capturada no CadÚnico. Este é o principal motivo pelo qual é indicado o uso da base de Frequência do PBF de 2008, consolidada pelo Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (SENARC/MDS). Ou seja, espera-se que esta variável seja bem captada nessa base, sendo capaz de se tornar uma ponte entre a base que detém a informação do ambiente escolar do estudante e as informações do aluno e de sua família, encontradas no CadÚnico. Escolheu-se o bimestre terminado em maio, pois, segundo o INEP (2008), é quando se tem o Dia Nacional do Censo Escolar e as escolas informam se o aluno foi aprovado, reprovado ou deixou de frequentar a escola.

Desde 2007, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) consolida as informações das escolas por meio de um levantamento por aluno no Censo Escolar. Ou seja, trata-se do maior grau de desagregação possível para este tipo de pesquisa. Acompanhadas deste importante avanço, entretanto, estão algumas dificuldades computacionais decorrentes do tamanho das bases.

Por meio de parcerias com as secretarias de Educação estaduais e municipais, coletam-se dados sobre a infraestrutura da escola, o pessoal docente, as matrículas, a jornada escolar, o rendimento e o movimento escolar, por nível/etapa e modalidade de ensino. O censo é feito diretamente em todos os estabelecimentos de ensino públicos e privados do país, por meio de questionário padronizado.

Apesar de o Censo Escolar não conter informações sobre características familiares, algumas variáveis do ambiente escolar são particularmente importantes – entre elas, as informações sobre professores, turma e escola do aluno. Por sua vez, o CadÚnico e a base de Frequência serão utilizados no controle do *background* familiar e assiduidade dos alunos, respectivamente.

## 2.1 Adequações

No Censo Escolar, as bases com as informações das matrículas, das turmas, das escolas e dos docentes foram trabalhadas da maneira descrita por Oliveira e Soares (2012). Assim, foram mantidos apenas os alunos do ensino fundamental regular e retiradas algumas imperfeições,

como alunos duplicados; sexo e/ou data de nascimento trocados de um ano para o outro; alunos sem código de identificação, além das escolas que não estivessem em atividade.

Na base de Frequência, foram mantidos os alunos entre a primeira e oitava séries do ano de 2008. Isto serviu para harmonizar com os dados do CadÚnico para os domicílios que atualizaram seus dados a partir de 1ª de janeiro de 2008. Por ser um registro administrativo, esta base necessitou de maiores adequações. Assim, foram removidos os domicílios que não responderam a, pelo menos, uma dessas perguntas: situação de ocupação, número de cômodos, tipo de construção, abastecimento de água, escoamento sanitário ou coleta de lixo. Além disso, obviamente foram retirados os domicílios que não fossem ativos ou considerados excluídos pelo sistema.

Por seu turno, na base de pessoas do CadÚnico, as pessoas já marcadas como excluídas do sistema foram retiradas da amostra. Além disso, foram retirados aqueles com datas de nascimento irreais, sem informação de idade ou com algum *missing* (dado em branco) de adulto na variável de educação.

## 2.2 Sobre a intersecção das bases

No Censo Escolar, o conjunto das variáveis que compõem a *chave-INEP* identifica, univocamente, mais de 96% das observações. Tal condição também é verificada na base de Frequência. Algum tipo de identificação duplicada é percebida, porém seus determinantes não foram observados até o presente momento.

Após o cruzamento da base do CadÚnico com a base de Frequência, pode-se buscar, em cada um dos componentes da chave, o número de coincidências e sua relação com o total de observações oriundas deste cruzamento. Com a exceção do *código da escola*, ocorrem coincidências quase absolutas entre as variáveis *município de nascimento*, *data de nascimento* e *sexo* – algo entre 97% e 99,9%. Se a variável *código da escola* fosse trocada pela variável *código familiar*, a identificação seria muito eficiente.

Ou seja, poder-se-ia ter uma chave muito próxima do NIS em termos de eficiência de ligação entre o CadÚnico e a base de Frequência, pois tal chave seria capaz de identificar 96% dos alunos. Contudo, o NIS é suficiente para esta tarefa, não sendo capaz de promover a integração destas duas bases com o Censo Escolar. Assim, uma saída para a integração parcial das bases, que opere apenas com os dados públicos do Censo Escolar e que não utilize métodos de integração trabalhosos como o estudo fonético dos nomes dos alunos/familiares, é por meio da variável de identificação da escola. Sabe-se que esta variável é bem capturada na Frequência e, portanto, promove uma boa integração com os dados do INEP. Entretanto, perde-se eficiência na sua integração com o CadÚnico.

Com dados do CadÚnico de 2008, quase 60% dos alunos deste cadastro têm a informação da escola coincidente com a observada na base de Frequência no segundo bimestre do mesmo ano. Exatamente nesse bimestre, atinge-se o máximo de identificação. Por coincidência ou não, ao fim de maio de cada ano as escolas submetem suas informações censitárias para o INEP. Finalmente, a eficiência é menor em 2009, pois se mantém o mesmo CadÚnico em dois anos.

Inicialmente, pode-se concluir que a chave proposta é muito eficaz na junção das bases de Frequência e Censo Escolar, pois identifica unicamente mais de 96% das observações em cada base, possuindo, por sua vez, menor qualidade na integração da Frequência com o CadÚnico (algo em torno de 60%). Tal perda se dá, substancialmente, pela má captura da informação da escola nesse último registro. Entretanto, como isso é contornado pela base de Frequência, pode-se afirmar que haveria uma boa transição entre as informações das três bases daqueles alunos que pertencem ao monitoramento de Frequência.

### 3 METODOLOGIA

Em princípio, uma estimação feita mediante análise de regressão já ofereceria uma resposta razoável, se acompanhada de um conjunto rico de variáveis socioeconômicas, como as encontradas no CadÚnico, para todos os alunos. No entanto, como a seção anterior deixou claro, as fontes de dados vêm com várias limitações. Além disso, o CadÚnico cobre apenas uma parte da população infantil (geralmente as crianças pobres). O Censo Escolar não contém nenhuma informação socioeconômica razoável dos alunos e a informação de alta frequência de qualidade do Projeto Presença cobre apenas as pessoas que recebem PBF.

Ou seja, simplesmente não existem os dados para montar uma equação do tipo:

$$P(\text{repetência})_{ik} = f(X_{ik}, Z_k, BF_{ik}) \quad (1)$$

em que  $P(\text{repetência})_{ik}$  representa a probabilidade de a criança  $i$  na escola  $k$  repetir a série  $s$  no ano  $t+1$ ;  $X_{ik}$  representa as variáveis familiares;  $Z_k$  as variáveis escolares; e  $BF_{ik}$  indica se a família da criança  $i$  recebe PBF. Diante dessas limitações, serão adotadas três abordagens.

#### 3.1 Abordagem 1: CadÚnico – público pobre

A primeira é estimar essa probabilidade por meio de regressão logística, usando apenas o universo do CadÚnico. A desvantagem é que as variáveis em questão valem apenas para a metade mais pobre da população infantil, e não para a população como um todo. Mas, dado que se deseja saber o impacto do PBF sobre o fluxo escolar justamente dos mais pobres, isto não é um problema grave.

A despeito das limitações, acredita-se ser esta a abordagem mais confiável: é feita em nível do indivíduo, identifica exatamente quem recebe o benefício e compara beneficiários com não beneficiários.

#### 3.2 Abordagem 2: apenas beneficiários – intensidade do tratamento

Seria uma pena não usar a base de alta frequência e alta qualidade que se tem disponível, que é a base do Projeto Presença. Infelizmente, como esta base cobre apenas indivíduos que são beneficiários, simplesmente não há como medir impactos comparando beneficiários e não beneficiários. O que se pode fazer é usar o Projeto Presença e o CadÚnico para estimar o efeito dosagem do PBF. A equação a ser estimada é:

$$P(\text{repetência})_{ik} = f(X_{ik}, Z_k, F_{ik}, Y_{ik}) \quad (2)$$

Na equação,  $Y_{ik}$  representa o valor recebido *per capita* do Bolsa Família pela família e  $F_{ik}$  se cumpriu a frequência mínima à escola  $k$ . Possivelmente, famílias que recebem valores maiores têm incentivos maiores para enviar suas crianças à escola com assiduidade. Trata-se de uma estimação com limitações óbvias. Não é nada claro que o canal pelo qual o PBF atue seja o volume da transferência.

### 3.3 Abordagem 3: escolas – com beneficiários e pertencentes ao cadastro

Finalmente, é possível abrir mão de observar crianças individuais e observar escolas. Usando o CadÚnico, pode-se estimar a porcentagem das crianças em uma dada escola que é pobre. Utilizando-se o Projeto Presença, pode-se saber a porcentagem que recebe PBF. Seria possível estimar a seguinte equação:

$$P(\text{repetência})_k = f(Z_k, TC_k, TBF_k) \quad (3)$$

em que  $P_k$  representa a taxa de repetência na escola  $k$ ;  $Z_k$  as variáveis escolares no Censo Escolar;  $TC_k$  a proporção de crianças no CadÚnico; e  $TBF_k$  a proporção de crianças em escolas que recebem PBF. Mais uma vez, é uma abordagem que sofre de limitações. A principal é que  $TC_k$  é uma variável muito limitada de *status* socioeconômico da escola.

Em todas as estimações serão usados erros agrupados por município, pois o preenchimento do CadÚnico é variável e depende da competência do município que está cadastrando. Assim, o modelo torna-se uma regressão por mínimos quadrados ordinários (MQO) comum.

### 3.4 Interpretação

Os coeficientes da seção seguinte estão reportados em termos da razão entre chances, ou seja, denotam quantas vezes a probabilidade de repetência é maior, para aquela característica observada, do que quando não se observa essa característica. Assim, se o coeficiente de uma variável dicotômica (por exemplo, meninos) possuir um valor igual a 1,30, diz-se que aquele grupo possui uma probabilidade ponderada de reprovação 30% maior do que o grupo sem a característica (meninas). Generalizando, se a probabilidade de repetência para as pessoas que possuem determinada característica for  $P_i$ , a probabilidade de não repetência será  $1 - P_i$ , de tal maneira que uma chance ponderada é vista como  $P_i/(1 - P_i)$ .

Logo, para coeficientes iguais a 1 ou próximos, não há distinção entre os grupos. De forma oposta, coeficientes menores do que 1 indicam menores chances de repetência do que o observado para grupos que não possuam a característica em questão. Caso a variável seja contínua, deve-se observar que os valores reportados representam o quanto aumentam as chances de repetência com o incremento de apenas uma unidade da variável em questão.

Ressalta-se, novamente, que apenas os efeitos estimados na terceira abordagem são em termos de um modelo MQO. Logo, devem ser interpretados da maneira usual, com os dados agrupados por escola.

## 4 RESULTADOS

Os resultados dos três modelos estão na tabela 1. Nas duas primeiras abordagens (CadÚnico e beneficiários do PBF), notam-se coeficientes e direções muito similares. Assim, alunos que repetiram no ano anterior possuem 46% mais chances de repetir do que aqueles que foram aprovados. Os meninos possuem 70% mais chances de repetir do que as meninas e os estudantes 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. Isto 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 do que aqueles alunos que não possuem nenhuma limitação.

Ao controlar pelo ano cursado, nota-se que não há nenhum ano com chances de repetência menores do que as do primeiro ano. Isso é bom, pelo fato de não haver uma decisão tão forte como a de reter a criança em fase tão precoce do aprendizado. O gargalo mais notável ocorre entre os alunos do sexto ano (antiga quinta série). Nesta segunda metade do ensino fundamental, os alunos passam a ter aulas com maior duração, passam a ter mais professores e, provavelmente, são mais exigidos. Assim, os professores parecem utilizar o instrumento da repetência para delimitar, de maneira pouco sutil, o início desta nova etapa. Os alunos nesta etapa possuem entre 70% e 80% mais chances de repetência do que alunos da classe de alfabetização, algo que também é notado entre os alunos do terceiro ano. Estes resultados vão ao encontro daqueles encontrados pelo que se convencionou chamar de pedagogia da repetência, como atestados por Ribeiro (1991).

Aparentemente, alunos que migram (não estudam no estado onde nasceram) possuem chances de repetência, aproximadamente, 7% menores do que aqueles que não estavam em famílias que não tomaram essa decisão. Se, em termos líquidos, a migração possui incidência maior em direção aos estados onde o instrumento de repetência é utilizado com menor intensidade, como no Sudeste (tradicionalmente com taxas mais baixas), tem-se a explicação deste valor.<sup>1</sup>

Com respeito às características das escolas, nota-se que quanto melhor a infraestrutura, menores as chances de seus alunos serem reprovados. As escolas urbanas possuem cerca de 9% mais chances de reprovação do que as escolas do campo. Além disso, as escolas municipais e estaduais possuem entre 68% e 84% mais chances de reprovação do que as escolas privadas.

Nota-se que quanto maior a duração das aulas, menores as chances de repetência. Como esperado, os alunos que, em termos líquidos, recebem maior conteúdo ao longo de seu dia na

1. Apesar de não reportado na tabela, foram adicionados controles para as Unidades da Federação (UFs). No entanto, nenhuma possui chances de repetência estatisticamente significantes menores do que São Paulo. Isto pode ser explicado pelas políticas de progressão continuada como descrito em Menezes-Filho *et al.* (2009).

escola estão mais preparados para suas avaliações. Por sua vez, turmas muito grandes apontam para maiores chances de reprovação. Em termos de custo-benefício, uma política de ampliação da carga horária parece ser mais eficiente do que de redução da quantidade de alunos por classe, como visto em Oliveira (2008).

De maneira geral, parece ser saudável que os professores possuam algum curso de pós-graduação, como especialização, mestrado ou doutorado. Assim, não se pode dizer que professores mais preparados são “mais exigentes” e reprovam mais. Pelo contrário, estes profissionais estariam mais preparados para lidar com seu público e, portanto, não culpariam exclusivamente o aluno pelo fracasso na escola, sendo este parte tanto do problema como da solução.

Quanto às características das famílias, percebe-se alguma importância para a inserção formal no mercado de trabalho (responsáveis legais que eram assalariados com carteira ou aposentados ou pensionistas). Quanto maior o número de pessoas no domicílio, maiores 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 – que disponham, por exemplo, de água e esgoto, e cuja construção seja de 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 do que 30%.

Tratar-se-á agora do objetivo principal deste trabalho: mensurar os efeitos do PBF na repetência. Na primeira abordagem, apenas com alunos do CadÚnico, nota-se que o aluno participante do programa possui uma probabilidade de repetência cerca de 11% menor do que os demais. Ou seja, o programa tem um impacto estatisticamente significativo sobre a progressão das crianças, embora relativamente pequeno. Ao simular a probabilidade de repetência predita, encontra-se 14,6% para não beneficiários, pertencentes ao CadÚnico, contra 13,2% para beneficiários.

Ao se observar o efeito-dosagem do programa, apenas entre beneficiários, a segunda abordagem não indica que aumentos nas quantias transferidas geram maiores ou menores taxas de repetência, com razão entre chances igual a 1,00.

Outra variável considerada, a frequência à escola, indica que alunos que cumprem a condicionalidade de frequência possuem chances até 40% menores de repetência do que aqueles que não cumprem. Entretanto, afirmar que este é um impacto exato da condicionalidade pode ser precipitado, dado que cerca de 98% das observações que integram a regressão, nesse 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.

TABELA 1  
Razão entre chances nas três abordagens

Variáveis	Razão entre chances		MQO
	Abordagem 1	Abordagem 2	Abordagem 3
Repetiu no ano anterior	1.458*** (0.0320)	1.457*** (0.0319)	0.0662*** (0.00141)
Homem	1.707*** (0.0155)	1.720*** (0.0153)	0.0505*** (0.00429)
Defasagem	1.236*** (0.00790)	1.230*** (0.00793)	0.0102*** (0.000295)
Transporte escolar	1.006 (0.0197)	1.012 (0.0205)	-0.0119*** (0.00118)
Necessidade especial	1.757*** (0.0560)	1.791*** (0.0611)	-0.00788 (0.0114)
Segundo ano	1.318*** (0.0782)	1.348*** (0.0807)	0.0736*** (0.00294)
Terceiro ano	1.742*** (0.106)	1.803*** (0.114)	0.0915*** (0.00296)
Quarto ano	1.044 (0.0692)	1.074 (0.0721)	0.0558*** (0.00428)
Quinto ano	1.027 (0.0621)	1.065 (0.0650)	0.0192*** (0.00404)
Sexto ano	1.743*** (0.0878)	1.778*** (0.0919)	0.0870*** (0.00491)
Sétimo ano	1.234*** (0.0604)	1.256*** (0.0631)	0.0170** (0.00697)
Oitavo ano	1.013 (0.0501)	1.025 (0.0524)	-0.0467*** (0.00711)
Nono ano	1.009 (0.0479)	1.020 (0.0485)	0.0542*** (0.00566)
Migrante	0.930*** (0.0258)	0.932*** (0.0251)	-0.0200*** (0.00114)
Infraestrutura	0.988* (0.00623)	0.988* (0.00653)	-0.00491*** (0.000218)
Escola urbana	1.093*** (0.0256)	1.087*** (0.0262)	-0.00193* (0.00105)
Dependência federal	1.920* (0.644)	1.084 (0.319)	0.0171** (0.00794)
Dependência estadual	1.844*** (0.131)	1.792*** (0.129)	0.0569*** (0.00119)
Dependência municipal	1.747*** (0.128)	1.682*** (0.126)	0.0424*** (0.00121)
Duração da aula	0.996** (0.00148)	0.996** (0.00156)	0.000224*** (4.69e-05)
Duração	1.000** (1.87e-06)	1.000** (1.97e-06)	-3.49e-07*** (6.10e-08)
Alunos na turma	1.026*** (0.00321)	1.026*** (0.00315)	0.000876*** (6.23e-05)
Alunos na turma	1.000*** (5.77e-05)	1.000*** (5.51e-05)	-2.62e-06*** (5.28e-07)
Professores por turma	1.045*** (0.00681)	1.046*** (0.00711)	0.00573*** (0.000166)

(Continua)

Bolsa Família e Repetência: resultados a partir do CadÚnico, Projeto Frequência e Censo Escolar

(Continuação)

Variáveis	Razão entre chances		MQO
	Abordagem 1	Abordagem 2	Abordagem 3
Professores com especialização (%)	0.956* (0.0257)	0.960 (0.0259)	-0.0113*** (0.00102)
Professores com mestrado (%)	0.844** (0.0683)	0.837* (0.0758)	-0.00993* (0.00580)
Professores com doutorado (%)	0.723 (0.185)	0.783 (0.229)	0.0439** (0.0210)
Professores com curso superior (%)	1.162*** (0.0396)	1.157*** (0.0408)	-0.00945*** (0.00132)
Ano de conclusão do curso – professor	1.005 (0.00380)	1.004 (0.00390)	-0.000282*** (7.50e-05)
Professores com licenciatura (%)	0.915* (0.0434)	0.892** (0.0433)	-0.0128*** (0.00229)
Professores formados – rede privada (%)	1.034 (0.0336)	1.047 (0.0362)	0.00101 (0.000911)
Formalização do responsável legal*	1.054*** (0.0109)	1.096*** (0.0133)	- -
Pessoas no domicílio	1.061*** (0.00258)	1.015*** (0.00456)	- -
Número de cômodos	0.946*** (0.00297)	0.951*** (0.00304)	- -
Tijolo/alvenaria	0.935*** (0.0144)	0.943*** (0.0151)	- -
Água	0.977** (0.00957)	0.982* (0.0102)	- -
Esgoto	0.988** (0.00610)	0.988* (0.00636)	- -
Lixo	1.023 (0.0176)	1.025 (0.0190)	- -
Responsável legal com ensino fundamental	0.678*** (0.00747)	0.690*** (0.00816)	- -
Cumpriu a condicionalidade	-	0.594*** (0.0183)	- -
Benefício total na família	-	1.000*** (2.18e-05)	- -
Recebe benefício	0.891*** (0.0136)	-	- -
Percentual de beneficiários na escola	-	-	0.126*** (0.0150)
Percentual de cadastrados na escola	-	-	-0.0688*** (0.0142)
Constante	2.47e-06* (1.84e-05)	8.37e-06 (6.40e-05)	0.494*** (0.151)
Observações	1,219,916	1,053,169	66,645
Pseudo-R <sup>2</sup> e R <sup>2</sup> (abordagem 3)	0.0611	0.0618	0.315

Fontes: Censo Escolar, CadÚnico e Frequência.

Elaboração dos autores.

Obs: 1. Os controles utilizados para as UFs foram suprimidos dessa apresentação para preservar o espaço.

2. Erros-padrão robustos entre parênteses.

\* p < 0,1

\*\* p < 0,05

\*\*\* p < 0,01.

Com relação à última abordagem, percebe-se uma persistência da direção dos efeitos na maioria das variáveis, mas há uma diferença considerável em termos da magnitude. Isto se explica pelo fato de as variáveis estarem em termos relativos (percentual na escola, ou média dos alunos na escola) em uma regressão simples por MQO.

Nas variáveis de interesse, percebe-se que a variável *percentual de cadastrados na escola* poderia apontar um menor nível de repetência em escolas com maior percentual de alunos pertencentes ao CadÚnico. Por seu turno, o *percentual de beneficiários* é mais incisivo no efeito sobre a incidência de repetência do que todas as variáveis da abordagem 3. Ou seja, no nível do aluno, percebe-se que o PBF traz uma redução na probabilidade de repetência, enquanto no nível da escola, o percentual de beneficiários pode ser um retrato do *status* socioeconômico da escola: em geral, mal preparada e que é capaz de punir os alunos com o instrumento da repetência, culpando-os por um aprendizado ruim do qual não são culpados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os principais fatores associados à repetência dos alunos pobres, destacam-se a forte incidência da retenção nos alunos portadores de necessidades especiais, nos meninos, naqueles que estão em famílias menos escolarizadas, nas escolas menos estruturadas e que dependem administrativamente dos municípios e estados. Percebe-se, ainda, que os domicílios menos favorecidos trazem os piores retornos para suas crianças, mas que o PBF tem ajudado essas famílias a garantir melhores condições para seus filhos.

Por se tratar de registros administrativos e que são sujeitos a falhas de preenchimento e de qualidade, em um sentido amplo, os dados devem ser muito mais interpretados em termos de direção do que de suas magnitudes. Ou seja, espera-se que o contínuo aperfeiçoamento do CadÚnico (como a versão 7) e do Censo Escolar traga estimativas mais confiáveis. Isto criaria possibilidades de estudos futuros, com maior confiabilidade nas estimativas.

Fica, no entanto, a mensagem principal: há evidências de que o PBF reduz a repetência de quem o recebe.

## REFERÊNCIAS

DURYEA, S. **Children's advancement through school in Brazil: the role of transitory shocks to household income**. SSRN eLibrary, 1998.

INEP. **Microdados do censo escolar** – manual do usuário. Coordenação-Geral de Informações e Indicadores Educacionais. [S.l.], 2008.

KLEIN, R.; RIBEIRO, S. C. O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. **Revista brasileira de estatística**, v. 1, n. 1, p. 5-45, 1991.

LEON, F. L. L.; MENEZES-FILHO, N. A. Reprovação, avanço e evasão escolar no Brasil. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 32, n. 3, 2002.

MENEZES-FILHO, N. *et al.* **Avaliando o impacto da progressão continuada nas taxas de rendimento e desempenho escolar do Brasil**. 2009. p. 26. Mimeografado.

OLIVEIRA, J. M. **Custo-efetividade de políticas de redução do tamanho da classe e ampliação da jornada escolar**: uma aplicação de estimadores de *matching*. São Paulo: FEA/USP, 31º Prêmio BNDES de Economia (2º lugar), 2008.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. **Determinantes da repetência escolar no Brasil**: uma análise de painel dos censos escolares entre 2007 e 2010. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.706). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD\\_1.706.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1.706.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência**: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar. Brasília: IPEA, 2012 (Texto para discussão, n. 1.814).

RIBEIRO, S. C. **PNADs em foco**: anos 80. Belo Horizonte: ABEP, 1988.

\_\_\_\_\_. A pedagogia da repetência. **Estudos avançados**, v. 5, n. 12, p. 7-21, maio-ago. 1991.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FLETCHER, P. R.; RIBEIRO, S. C. A educação na estatística nacional. *In*: SAWYER, D. O. (Org.). **PNADs em foco**: anos 80. Nova Friburgo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), 1988. p. 13-32

\_\_\_\_\_. A pedagogia da repetência. **Estudos avançados**, v. 5, n. 12, ago. 1991.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. G. D. Infraestrutura das escolas brasileiras e desempenho escolar. *In*: COSTA, M.; MORAIS, M. P. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010 (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, v. 2, p. 151-192).



## CONDICIONALIDADES, DESEMPENHO E PERCURSO ESCOLAR DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA\*

Flávio Cireno  
Joana Silva  
Rafael Prado Proença

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é o primeiro de uma série que utiliza dados administrativos de uma iniciativa conjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Educação (MEC). Estão envolvidas equipes da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do MEC, do Banco Mundial e do MDS. Seu foco está sobre os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) na educação, por meio da análise da proficiência da Prova Brasil e de outros indicadores educacionais derivados, como a reprovação, o abandono escolar e a distorção idade-série.

Com relação ao campo da educação, a literatura tem mostrado que os programas de transferência condicionada aumentam significativamente a probabilidade de que crianças pobres estejam matriculadas e efetivamente frequentem a escola. O Banco Mundial (2011) faz uma meta-análise dos efeitos dos programas de assistência social nestes indicadores e mostra que, no caso dos programas de transferência monetária condicionada, encontram-se resultados positivos em todos os casos. O grau e a magnitude deste efeito varia entre países. Por exemplo, Skoufias (2005) demonstrou que o Programa Oportunidades levou a um aumento de 10% da frequência escolar entre crianças pobres no México, Attanasio *et al.* (2006) e Attanasio, Fitzsimmons, e Gómez (2005) demonstraram que o programa da Colômbia esteve associado a um aumento da matrícula escolar de 2,1 e 5,6 pontos percentuais (p. p.) entre crianças de 8-13 e 14-17 anos de idade, Fiszbein *et al.* (2009) obtiveram resultados semelhantes para os casos do Camboja, Chile, Equador, Nicarágua e Paquistão.<sup>1</sup> No Brasil, em pesquisa desenvolvida pelo INEP (2009; 2010), encontra-se que o PBF elevou a matrícula dos beneficiários entre 1,8 e 4,0 p. p. (dependendo da abordagem estatística utilizada). Na mesma linha, Fahel, França e Moraes (2011) encontram uma diferença na proporção de matriculados de 2,1% a 2,6% em favor dos beneficiários em Minas Gerais. Estes estudos sugerem, ainda,

---

\* As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a visão das instituições a que estão afiliados.

1. Para mais detalhes sobre evidência internacional sobre o efeito dos programas de transferência condicionada em variáveis educativas ver Banco Mundial (2011).

que o efeito marginal dos programas na matrícula e frequência escolar são maiores na escola secundária do que na escola primária. Neles, os autores explicam este baixo resultado pelo fato de muitos países terem um alto nível de cobertura da escola primária, o que limita o efeito marginal do programa. Os efeitos destes programas na reprovação e abandono escolar são menos consensuais. Um estudo conduzido no México sugere que o programa aumenta a probabilidade de reprovação num subgrupo de estudantes. Entretanto, Skoufias (2005) afirma que este resultado pode, possivelmente, ter ocorrido devido a uma especificidade no desenho do programa, a saber, da interrupção do benefício no terceiro ano da escola secundária. No caso do Brasil, o trabalho de Oliveira e Soares (2013) demonstra que o PBF contribui para a uma redução na probabilidade de repetência.

Um assunto muito menos estudado, mas muito relevante, diz respeito à influência desses programas na melhoria da aprendizagem e do percurso escolar das crianças de famílias beneficiárias. Este assunto é o objeto deste trabalho. Há dois mecanismos distintos que podem estar na origem desta influência. O primeiro diz respeito ao efeito direto que a condicionalidade exerce na promoção da frequência escolar e na expansão da oferta de educação.<sup>2</sup> O segundo, ao efeito indireto da melhoria da renda nas condições de vida da família, o que, conseqüentemente, pode gerar melhorias na educação das crianças. Para o caso do Brasil, Oliveira e Soares (2013) investigam os efeitos do programa sobre a repetência para o ano de 2008 e encontram resultados positivos sobre ambas as variáveis, ou seja, tanto a renda quanto o cumprimento de condicionalidades estão relacionados a uma diminuição na repetência escolar. Quando analisadas conjuntamente, os efeitos da renda são muito baixos, enquanto, segundo os autores, “alunos que cumprem a condicionalidade de frequência possuem chances até 40,0% menores de repetência do que aqueles que não cumprem” (*op. cit.*, p. 21). A condicionalidade se operacionaliza, para o caso da educação, na presença obrigatória a 85,0% das aulas, para os jovens de 6 a 15 anos e de 75,0% nos jovens de 16 e 17 anos. Este controle de frequência é feito pelo Sistema Presença, de responsabilidade do MEC, a partir de dados fornecidos pelo MDS, e recolhe informações individualizadas de frequência de mais de 16 milhões de alunos, bimestralmente. Em caso de descumprimento, os alunos sofrem efeitos gradativos sobre os benefícios que vão desde a advertência à família até a suspensão do benefício. Estes efeitos são aplicados pelo MDS e controlados por meio do Sistema de Condicionalidades (Sicon).

Um importante impedimento para estudos anteriores era a indisponibilidade de dados cruzados entre os registros do MDS e do MEC, especialmente dados sobre a proficiência dos alunos. Até o ano de 2011, o cruzamento dos dados de proficiência (Prova Brasil) e do Censo Escolar não era possível, pela falta de uma variável identificadora comum entre os bancos. Após esta situação ser corrigida na aplicação do teste em 2011, pode-se realizar a integração dos registros administrativos internamente ao próprio INEP e, posteriormente, o Sistema Presença (MEC) e o MDS (Cadastro Único e Sicon). Todos estes registros incluem informações do estudante (tais como idade, sexo, raça), características de sua escola e família e pontuação no exame nacional.

2. No caso do Brasil, a exigência da frequência escolar entre os beneficiários de 6 a 15 anos é superior à exigência da legislação de educação.

## 2 DADOS UTILIZADOS

Este projeto utiliza informações desagregadas por estudante provenientes das seguintes bases de dados:

- Cadastro Único de informações sociais de fevereiro de 2013,<sup>3</sup> do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- Sistema Presença, com registros entre os anos de 2008 e 2012,<sup>4</sup> proveniente da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), do Ministério da Educação (MEC);
- Prova Brasil no ano de 2011,<sup>5</sup> proveniente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP),<sup>6</sup> também ligado ao MEC; e
- Censo Escolar 2011, também proveniente do INEP.

O trabalho integrou as várias bases de informação disponíveis entre os beneficiários e alunos do Censo Escolar. Com isso, o resultado foi uma base que possui, ao mesmo tempo, o número de identificação social (NIS) e número de identificação nas bases do INEP (ID\_aluno). O cruzamento entre o Cadastro Único e o Sistema Presença é de 100,0%, e é realizado por meio do número de NIS. Da mesma forma, o cruzamento entre a Prova Brasil e o Censo Escolar é perfeito, feito por intermédio do número de identificação do estudante no MEC. E, ainda, o cruzamento entre o Sistema Presença e o Censo Escolar é realizado por meio do batimento via comparação de *strings* (nome do aluno, nome dos pais, data e local de nascimento, escola onde estuda etc.) realizados pelo INEP. Com base nesta nova tabela aperfeiçoada, 86,0% dos estudantes que passaram pelo Sistema Presença pelo menos uma vez entre 2008 e 2012 foram encontrados no Censo Escolar.<sup>7</sup> Para este trabalho, foram mantidos apenas alunos que realizaram a Prova Brasil e, portanto, cursavam o 5º ou 9º ano em 2011.

## 3 METODOLOGIA

O objetivo deste estudo é analisar a associação entre o Programa Bolsa Família e o desempenho e percurso escolar. As variáveis de interesse são: *i*) desempenho médio na Prova Brasil; *ii*) abandono escolar; *iii*) reprovação do ano escolar; e *iv*) taxa de distorção idade-série.<sup>8</sup>

Foram calculadas diferenças entre as médias das variáveis para o 5º e o 9º ano separadamente e conduzidos testes de estatísticos (teste *t*) da significância da diferença. Após esta análise inicial, para melhor medir os efeitos do programa e investigar como este conjunto de variáveis afeta os resultados, conduzimos análises de regressão. Para a variável contínua

3. Informações adicionais sobre a base podem ser obtidas em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>.

4. Para o Sistema Presença, mais informações pelo site: <<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br/presenca/controller/login/efetuarLogin.php>>.

5. Para as variáveis da Prova Brasil, mais informações pelo site: <<http://provabrasil.inep.gov.br/edicao-2011>>.

6. Os autores agradecem o empenho na parceria realizada com a equipe do INEP nas pessoas de Fábio Bravin e Vanessa Nepoli, cuja dedicação e seriedade foram cruciais para a confecção e qualidade dos dados utilizados neste trabalho.

7. Este número varia dependendo do ano, uma vez que existem alunos encontrados no Censo em anos que não estavam acompanhados no sistema presença e vice-versa. Entre os anos de 2008 a 2012, encontrou-se uma correspondência de 77,2%.

8. Conforme recomendado pelo INEP, um aluno com distorção idade-série é aquele que tem dois ou mais anos além da idade prevista para a sua série.

(proficiência) o modelo utilizado foi o dos mínimos quadrados ordinários (MQO) e para as variáveis discretas o modelo utilizado foi *probit*.

QUADRO 1  
Definição das variáveis utilizadas no estudo

Variáveis dependentes	Descrição
Reprovado	1, se o aluno foi reprovado no ano escolar em 2011; 0, caso contrário.
Distorcido	1, se o aluno possui 2 anos ou mais que o previsto para série (10 para o quinto ano e 14 para o nono); 0, caso contrário.
Abandono	1, se o aluno abandonou a escola em 2011; 0, caso contrário.
Proficiência	Nota média entre as provas de língua portuguesa e matemática na Prova Brasil 2011, transformada numa escala de 0 a 10.
Variáveis explicativas	Descrição
Beneficiário do PBF	1, se o aluno foi acompanhado pelo Sistema Presença em pelo menos um bimestre de 2011; 0, caso contrário.
Tempo de exposição	Número de bimestres de 2008 a 2011 em que o aluno foi acompanhado pelo Sistema Presença.
Sexo	1, se feminino; 0, se masculino.
Branco	1, se branco; 0, caso contrário.
Trabalho	1, se aluno trabalha; 0, caso contrário.
Mãe completou ensino fundamental	1, se a mãe tem ensino fundamental completo; 0, caso contrário.
Índice socioeconômico da escola	Índice calculado e descrito em Oliveira e Soares 2013, em escala de zero a 10.
Infraestrutura física da escola	Índice de 0 a 10 calculado por Soares-Neto <i>et al.</i> (2013) a partir das características físicas da escola disponíveis no Censo Escolar.
Rural	1, se rural; 0, caso contrário.
Dependência administrativa	1, se municipal; 0, caso estadual ou federal.
Turno	1, se vespertino ou noturno; 0, se matutino.

#### 4 PRINCIPAIS RESULTADOS

Ao se observar os dados, deve-se notar que são considerados neste estudo apenas alunos do 5º e 9º ano, que estudavam em escolas participantes da Prova Brasil, que responderam às provas e têm registros dos outros dados utilizados pelos modelos, tais como, Cadastro Único e Sistema Presença.<sup>9</sup> No conjunto de dados deste estudo, notou-se que os alunos oriundos do Bolsa Família tem um desempenho pior que a média dos alunos, o que faz com que os resultados sejam condizentes com a literatura sobre o tema, em que observações livres de controle sugerem um pior desempenho para os alunos beneficiários (Saavedra e Garcia, 2012; Banco Mundial, 2011). Entretanto, procedendo a análise dos resultados, nota-se uma queda substancial nesta desvantagem entre o 5º e 9º ano, sugerindo que a participação no programa, em especial o cumprimento

9. Foram realizados testes para inferir sobre um possível enviesamento dos dados, mas não foram encontrados resultados relevantes que indicassem viés.

da condicionalidade, pode contribuir para a diminuição da diferença no desempenho destes alunos. Para tanto, utilizou-se, inicialmente, uma abordagem de diferença das diferenças. Muito embora não se possa usar essa abordagem sem reservas, uma vez que não se está lidando com os mesmos indivíduos nos dois anos, utilizou-se a técnica para ilustrar o ponto de vista.<sup>10</sup> A tabela 1 mostra a diferença entre as principais variáveis de interesse.

**TABELA 1**  
**Diferença entre diferenças para variáveis de proficiência e percurso educacional entre os alunos participantes da Prova Brasil (2011)**

	5º ano				9º ano				DIF-DIF
	Beneficiário		Diferença	Sig.	Beneficiário		Diferença	Sig.	
	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%
N	941.860	1.251.333			643.703	1.274.934			

Fonte: Censo Escolar (INEP) e Programa Bolsa Família (MDS).

A diferença média da proficiência<sup>11</sup> entre alunos participantes do programa é de 0,63 pontos para o 5º ano e de 0,44 para o 9º ano, sendo negativa para os alunos do Bolsa Família. Porém, esta diferença cai 0,18 pontos no período, mostrando uma tendência de ajustamento dos alunos do programa através do tempo. O mesmo padrão se mantém para a repetência, onde o grupo dos beneficiários sai de uma desvantagem de mais 3,6% no 5º ano para uma diferença de praticamente zero no 9º ano. A taxa de abandono entre os dois grupos sem controles é praticamente a mesma, mas, ainda assim, no 5º ano, os alunos beneficiários têm uma pequena desvantagem, o que se converte em vantagem no 9º ano. Entre as variáveis analisadas, porém, o indicador que mais se destaca é a distorção idade-série: de uma vantagem de 10,5% no 5º ano, os alunos não beneficiários apresentam uma vantagem de apenas 0,6% no 9º ano, uma redução de 10,0% na distorção relativa entre beneficiários e não beneficiários,<sup>12</sup> Ou seja, apesar da desvantagem inicial, há evidências que o programa ajusta o fluxo escolar dos alunos entre o 5º e o 9º ano, fazendo com que essa diferença diminua, ou até se reverta, como no caso do abandono.

10. Por esse motivo, só se apresentou a significância da relação para a primeira diferença.

11. Embora haja pequenas diferenças, optou-se por trabalhar o desempenho como a proficiência média em matemática e língua portuguesa como uma nota de zero a dez, para facilitar o entendimento.

12. Os resultados são coerentes com outros trabalhos apresentados nesse volume, como o trabalho de Craveiro e Ximenes.

TABELA 2  
Modelos multivariados de indicadores educacionais para os alunos da Prova Brasil (2011)

Varáveis explicativas	5º ano	9º ano	5º ano	9º ano	5º ano	9º ano	5º ano	9º ano
	Desempenho medido pela Prova Brasil		Reprovação		Abandono		Distorção	
Participa do programa	-0,106*** (-29,65)	0,0819*** (20,37)	0,00234*** (3,629)	-0,00678*** (-8,096)	-0,000529*** (-4,809)	-0,00245*** (-15,49)	-0,00862*** (-7,582)	-0,135*** (-111,2)
Exposição ao programa	-0,0124*** (-55,77)	-0,0160*** (-64,82)	0,000736*** (18,86)	0,00100*** (19,62)	-3,63e-06 (-0,550)	7,07e-05*** (6,994)	0,00308*** (44,42)	0,00671*** (86,19)
Sexo	0,116*** (64,42)	0,123*** (62,40)	-0,0255*** (-79,23)	-0,0386*** (-96,40)	-0,000301*** (-6,126)	-0,000286*** (-3,659)	-0,0740*** (-131,9)	-0,0568*** (-94,53)
Branco	0,200*** (96,89)	0,267*** (122,1)	-0,00544*** (-15,08)	-0,0178*** (-40,98)	-5,17e-05 (-0,880)	-0,000543*** (-6,003)	-0,0336*** (-52,89)	-0,0296*** (-44,30)
Trabalho	-0,537*** (-206,3)	-0,297*** (-116,1)	0,0424*** (85,55)	0,0315*** (60,43)	0,000840*** (11,64)	0,00274*** (25,88)	0,111*** (127,5)	0,141*** (174,6)
Educação da mãe – Ensino fundamental ou mais	0,303*** (155,8)	0,334*** (165,3)	-0,0193*** (-56,94)	-0,0198*** (-48,66)	-0,000271*** (-5,057)	-0,000722*** (-8,932)	-0,0701*** (-118,2)	-0,0901*** (-146,7)
Índice socioeconômico da escola	0,271*** (217,9)	0,270*** (199,9)	-0,00767*** (-34,27)	0,0123*** (47,08)	-0,000583*** (-17,67)	-0,000639*** (-12,66)	-0,0357*** (-91,40)	-0,0205*** (-49,83)
Infraestrutura física da escola	0,00358*** (3,813)	0,0112*** (10,80)	0,00336*** (20,66)	0,00471*** (22,20)	-3,42e-05 (-1,375)	-6,19e-05 (-1,570)	3,85e-05 (0,134)	0,000599* (1,906)
Rural	-0,0561*** (-16,58)	0,0126*** (3,084)	0,00718*** (12,37)	-0,0170*** (-19,58)	-0,000311*** (-4,179)	-0,00157*** (-12,10)	0,00238** (2,325)	-0,0114*** (-9,656)
Dependência administrativa	-0,106*** (-46,97)	-0,138*** (-61,95)	-0,00627*** (-15,50)	0,0271*** (60,84)	0,000675*** (9,420)	0,00233*** (26,43)	-0,0158*** (-22,48)	0,0154*** (22,46)
Turno	0,0118*** (6,536)	-0,113*** (-54,66)	-0,000774** (-2,461)	-0,000910** (-2,185)	0,000447*** (9,133)	0,00263*** (30,40)	0,0145*** (25,90)	0,0548*** (87,14)
Constante	2,085*** (209,2)	3,446*** (307,3)	-	-	-	-	-	-
Observações	1,998,047	1,845,010	1,988,377	1,835,767	1,988,377	1,835,767	1,998,161	1,845,026
Pseudo R-squared	-	-	0,0713	0,0399	0,0731	0,069	0,1166	0,1063
R-squared	0,205	0,150	-	-	-	-	-	-

Fonte: Censo Escolar (INEP) e PBF (MDS).

Elaboração dos autores.

Notas: Robust z-statistics entre parêntesis. \*\*\*, \*\* e \* denotam significância estatística a 1,0%, 5,0% e 10,0%, respectivamente.

O segundo passo a ser dado é descobrir se, mesmo controladas por outras variáveis, as relações encontradas inicialmente se mantêm. Para tanto, foram calculados modelos de regressão por MQO sobre a nota média na Prova Brasil e modelos *probit* para as probabilidades de reprovação desempenho e abandono. Foram usadas as variáveis

apresentadas na seção de metodologia, por sua relevância na trajetória dos estudantes no nível individual e no nível institucional,<sup>13</sup> que, por ausência de espaço, não serão discutidas neste trabalho, mas que são abundantes na literatura sobre o tema. Os resultados da proficiência apontam para a mesma tendência observada na tabela 2 sem controles, com a participação no programa mostrando-se negativa para o 5º ano, mas com o sinal inverso no 9º ano. Outra variável que inverte a tendência é o efeito da participação do programa na probabilidade de reprovação do aluno no ano em questão, que passa a ser negativa no 9º ano. De outra forma, nos dois modelos, a “desvantagem” de estar no programa se converte em “vantagem” ao final do ensino fundamental. Já as variáveis “abandono” e “distorção”, em ambas as séries, e “participar do programa” estão relacionados a um efeito negativo, em que beneficiários têm uma menor probabilidade tanto de abandonar a escola quanto de estarem atrasados no percurso escolar.

## 5 CONCLUSÕES

Este trabalho analisa a associação entre: ser ou não beneficiário do Programa Bolsa Família, o desempenho na Prova Brasil, a reprovação, o abandono escolar e a distorção idade-série.

Os resultados indicam que os beneficiários do programa têm, em média, um pior desempenho na Prova Brasil que os não beneficiários, mas grande parte desta diferença é explicada pelas suas condições socioeconômicas e características da escola que frequentam. Isto acontece tanto no 5º quanto no 9º ano. Porém, nota-se uma clara tendência: quando se compara o 5º e o 9º ano, ou há uma inversão da desvantagem (desempenho e reprovação), ou uma vantagem já no quinto ano para os alunos beneficiários. Dado o alto grau de exposição ao 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 Programa Bolsa Família apresenta 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 a desvantagens que essa condição gera no percurso escolar dessas crianças.

## REFERÊNCIAS

- ATTANASIO, O.; FITZSIMMONS, E.; GÓMEZ, A. **The impact of a conditional education subsidy on school enrollment in Colombia**. London: Institute for Fiscal Studies, 2005, (Report summary: famílias).
- ATTANASIO, O. *et al.* **Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia**. London: Institute for Fiscal Studies, 2006 (Working Paper, n. W06/01).
- BANCO MUNDIAL. **Evidence and lessons learned from impact evaluations on social safety nets**. Washington: World Bank, 2011.

13. Os resultados das variáveis de controle de UF's não estão apresentados na tabela final por razões estilísticas, mas podem ser solicitadas aos autores a qualquer tempo.

FAHEL, M.; FRANÇA, B.; MORAES, T. O efeito da condicionalidade educação do Bolsa Família em Minas Gerais: uma avaliação por meio da PAD/MG. **Revista brasileira de monitoramento avaliação**, n. 4, 2011.

FISZBEIN, A. *et al.* **Conditional cash transfers: reducing present and future poverty**. Washington: World Bank, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Sinopse estatística 2009**. Brasília: INEP, 2009.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar**. Brasília: Ipea, 2013 (Texto para Discussão, n. 1.814).

SKOUFIAS, E. **Progresá and its impacts on the welfare of rural households in Mexico**. Washington: International Food Policy Research Institute, n. 139, 2005. (Research report).

WORLD BANK; IEG – INDEPENDENT EVALUATION GROUP, **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\*

Fernando Gaiger Silveira  
Bernardo Campolina  
Ross van Horn

### 1 INTRODUÇÃO

Na avaliação dos programas de transferência de renda com ou sem condicionalidades, os efeitos sobre o desempenho escolar e a inserção no mundo do trabalho de crianças e adolescentes têm papel central. Isto porque estes programas foram concebidos com vistas a combater a chamada armadilha da pobreza. *Grosso modo*, sustenta-se que a insuficiência de renda domiciliar, decorrente, em grande medida, do baixo nível de capital humano das pessoas economicamente ativas da família (e/ou com idade para tal) – notadamente, os pais – requer uma complementação a partir do trabalho dos jovens e das crianças. Esta pressão pela inserção dos jovens e crianças ao mercado de trabalho implica a diminuição do tempo dedicado ao estudo e, no limite, o abandono da escola. Com isto se reproduz a realidade vivida pelos pais: o baixo rendimento decorrente do baixo nível de escolaridade.

Este capítulo tem como objetivo examinar justamente o quanto o Programa Bolsa Escola (PBF) vem afetando a alocação do tempo das crianças e adolescentes no que se refere a estudar e trabalhar, levando em conta que, no caso brasileiro, são grandes as possibilidades de combinação entre estudo e trabalho, pelo fato de a imensa maioria das escolas funcionarem em turnos.

Pode-se sustentar que o PBF tem efeitos benéficos na alocação do tempo das crianças se ele incrementa a frequência à escola e o tempo dedicado ao estudo, diminuindo o tempo de trabalho; mas também se ele dificulta ou impede o aumento do tempo de trabalho, dada a rigidez no tempo dedicado à escola. O presente capítulo conta com mais cinco seções, além desta introdução. A próxima apresenta, primeiramente, a racionalidade do Bolsa Família e, em seguida, suas características e as implicações para a avaliação de programas. O levantamento dos estudos de avaliação dos programas de transferência de renda, aí incluído o Bolsa Família, que tem por foco a relação trabalho e escola de crianças e adolescentes, é o objeto da terceira seção. Esta síntese dos trabalhos e a análise das características do PBF fornecem indicações dos modelos econométricos mais adequados. A seguir, na seção 4, são apresentadas a base de dados, suas potencialidades, os problemas que se colocam para a estimação dos efeitos do programa e a modelagem empírica empregada. São apresentadas também as estatísticas

---

\* Esta pesquisa contou com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

descritivas da participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho segundo idade, local de residência e sexo. Isto mostrará que a ação do programa, segundo sua racionalidade, deve atuar no processo de transição da escola para o trabalho, que, em grande medida, ocorre entre os 14 e 15 anos de idade, aprofundando-se nos 17 anos de idade. Na quinta seção, são apresentados os resultados das estimativas do impacto do programa sobre a alocação de tempo entre escola e trabalho para as crianças e adolescentes entre 10 e 18 anos e, mais especificamente, para o grupo etário entre 15 e 17 anos. Por fim, na sexta e última seção apresentam-se as principais conclusões da pesquisa.

## 2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

### 2.1 Características e implicações para avaliação

Nesta subseção serão apresentadas as características do Programa Bolsa Família (PBF) que tenham implicações na avaliação de seus efeitos. Em primeiro lugar, o programa não teve sua implementação baseada em um desenho experimental, o que permitiria a aplicação das técnicas de avaliação com resultados mais robustos, ao viabilizar um tratamento mais adequado dos problemas relacionados à seleção. Coube ao governo federal a decisão de não realizar a implementação do programa em moldes experimentais, sendo corrente a análise de que tal decisão se baseou em premissas éticas, como se lê nos relatórios técnicos das duas avaliações do programa, realizadas no âmbito do acordo entre o governo brasileiro e o Banco Mundial (UFMG e Brasil, 2007; Brasil, 2012). Tal decisão parece ser consequência da associação entre o objetivo de alcançar o público potencial o mais rapidamente possível e dois aspectos centrais no formato institucional do programa: o cadastramento dos beneficiários e a concessão dos benefícios. Para isto, era imprescindível a participação dos municípios, que desempenham papel fundamental na operacionalização do programa. Tornava-se, assim, muito arriscado, neste cenário de aprimoramento da coleta, de qualificação do registro administrativo e de consolidação do programa, gerir o programa em bases experimentais, sendo que, obrigatoriamente, alguns municípios teriam suas famílias contempladas em um segundo momento.

Também, muito importante é o fato de o PBF ter sido criado como substituto dos programas de transferência de renda, condicionados ou não, já existentes, que foram unificados. Estes programas predecessores – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás<sup>1</sup> – não tiveram em sua implementação a preocupação com a realização da avaliação, ou seja, não apresentaram desenho experimental quando criados. Assim, a migração dos programas para o novo e único programa tornava ainda mais complexa a tarefa de constituir um desenho experimental no PBF.

Diante desse quadro, fica evidente a dificuldade de se isolar os efeitos do PBF dos impactos que permanecem dos benefícios anteriormente concedidos pelos programas predecessores. Não há, também, como tratar os efeitos decorrentes do tempo de concessão dos benefícios do PBF.

1. O Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação apresentavam muita semelhança com o Bolsa Família, dado que se dirigiam às populações pobres, em especial às famílias com crianças, requerendo dos beneficiários contrapartidas ligadas ao investimento em capital humano.

Ou seja, quando se realiza a avaliação dos efeitos do programa com base nos dados de um determinado momento (*cross section*), não se tem como considerar o que se denomina efeito dose oriundo do tempo em que a família vem percebendo os benefícios.

Desde sua instituição, o PBF é um programa de transferência de renda, com um benefício para as famílias em extrema pobreza e outros relacionados à presença de crianças em famílias pobres. Ou seja, o programa emprega dois recortes de renda para a concessão de benefícios – atualmente, R\$ 70,00 e R\$ 140,00 mensais *per capita*. O benefício básico, para a extrema pobreza, tem sua elegibilidade definida tão somente pela insuficiência de renda, estando desvinculado de qualquer composição familiar, como a presença de crianças ou de condicionalidades.

Recentemente, foi criado um benefício extra, dirigido também a essas famílias em extrema pobreza. Concretamente, passou-se a conceder, a todas as famílias que com os benefícios usuais não superam a situação de extrema, o valor exato da insuficiência de renda. Com isto, busca-se eliminar a extrema pobreza no país ou, como bem apontam Osorio, Soares e Souza (2011), reduzi-la a uma proporção marginal.

Os outros benefícios destinam-se às famílias pobres, definidas como aquelas com renda mensal *per capita* inferior a R\$140,00 e que tenham em sua composição crianças de 7 a 15 anos e adolescentes de 16 e 17 anos, bem como crianças menores de 6 anos e mulheres grávidas e nutrizas. Os benefícios associados às crianças e adolescentes diferem nos valores e no número máximo de benefícios – sendo que o benefício voltado especificamente para os jovens de 16 e 17 anos foi criado posteriormente. Em ambos os casos, o recebimento do benefício implica contrapartidas na frequência escolar – de 85% para as crianças de 7 a 15 anos, e de 75% para os jovens de 16 e 17 anos.

O PBF conta com um registro administrativo, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), desenvolvido em um esforço conjunto entre o governo federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Caixa Econômica Federal – CEF) e os municípios, com a colaboração dos estados. O cadastramento dos potenciais beneficiários do programa é realizado pelos municípios tendo por parâmetros as estimativas do público-alvo do programa e do cadastro. Assim, os municípios recebem apoio financeiro do governo federal por meio do pagamento de um valor por família cadastrada, ponderado por indicador de qualidade e eficiência no cadastramento das famílias e no monitoramento das condicionalidades. Evidentemente, existem grandes diferenças entre os municípios na gestão do cadastramento e monitoramento, a depender da capacidade administrativa e da importância que o PBF tem na vida da municipalidade. A partir da Amostra do Censo Demográfico de 2010, que tem representatividade municipal, torna-se possível incorporar na modelagem da avaliação variáveis relativas à situação municipal, especialmente da qualidade da gestão pública.

O PBF situa-se entre os programas que atingem expressiva cobertura populacional e contam com dispêndios mais elevados. E, nesta direção, parece ter uma preocupação maior com a incorporação do público elegível ainda excluído, do que com a busca e exclusão dos beneficiários cuja renda supera à de elegibilidade.

Efetivamente, o PBF apresenta uma elevada participação dos beneficiários na população. Atualmente, o programa conta com quase 14 milhões de famílias beneficiárias em uma população de aproximadamente 57 milhões de domicílios particulares permanentes, atingindo a quase um quarto da população brasileira. Esta participação é bem superior às proporções de famílias pobres e extremamente pobres das estimativas resultantes do emprego dos valores de elegibilidade do PBF aos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e do Censo Demográfico, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A diferença se deve ao fato de o programa considerar a pobreza em uma perspectiva temporal, tratando como pobres as famílias que, durante determinado período de tempo – no caso, dois anos –, dispõem de renda inferior à de elegibilidade. Ou seja, o programa considera a volatilidade de renda dos pobres uma das marcas da pobreza, pois reflete a precária inserção nos mercados, especialmente, o de trabalho. Fica claro, assim, que o Bolsa Família não segue os ditames restritivos dos programas focais de transferência de renda. Quando se associam a isso os erros de inclusão e exclusão, fica evidente a potencialidade da avaliação, pois estão dadas as possibilidades de construção de grupos de tratamento com base na heterogeneidade das famílias beneficiárias e na presença de um grupo de famílias pobres não beneficiárias.

### **3 OS RESULTADOS DE ESTUDOS E PESQUISAS DE IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA**

Busca-se, nesta seção, apresentar os principais estudos e pesquisas que avaliaram os efeitos dos programas condicionados de transferência de renda na alocação de tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes. O principal objetivo é mostrar a variedade de resultados obtidos, com destaque para as discrepâncias quanto aos efeitos dos programas na atividade laboral. A presente seção está dividida em duas partes: na primeira, são apresentados os estudos internacionais; e na segunda, os estudos nacionais sobre o tema.

#### **3.1 Estudos internacionais**

Numerosos estudos de avaliação de impacto dos programas condicionados de transferência de renda concentram-se na escolaridade e no trabalho de crianças e adolescentes. Parte expressiva dos que tratam dos efeitos sobre o trabalho infantojuvenil o fazem como parte da decisão familiar de oferecer trabalho. É possível discriminar as pesquisas de interesse em três grupos: *i)* os que tratam isoladamente os efeitos na educação e no trabalho infantojuvenil; *ii)* os que tratam da oferta de trabalho da família, nesta inseridos os filhos; e *iii)* os que analisam conjuntamente os efeitos sobre a escolaridade e o trabalho de crianças e adolescentes.

A avaliação de Ravallion e Wood (2000) em relação ao Food for Education (FFE),<sup>2</sup> de Bangladesh, concluiu existirem efeitos positivos do programa na frequência escolar e no trabalho infantil, com o crescimento da primeira e a redução do segundo.

2. O FFE é um programa que concede uma ração alimentar – em verdade, arroz – às famílias pobres, condicionando seu recebimento à frequência na escola primária pelas crianças.

O estudo de Maluccio e Flores (2005) sobre os impactos do Red de Protección Social, do governo nicaraguense, aponta para expressivos ganhos na matrícula escolar e na redução do trabalho das crianças entre 7 e 13 anos. Skoufias e Parker (2001) avaliaram os impactos do Progreso na alocação do tempo das crianças e adolescentes entre 8 e 17 anos, com base em pesquisa realizada especificamente para a avaliação, com quatro rodadas desenvolvidas no final dos anos 1990.

No caso do Equador, Edmonds e Schady (2008) apontam para um importante efeito obtido com o Bono de Desarrollo Humano, qual seja, ampliar a frequência à escola das crianças que se encontram no momento de vulnerabilidade, quando da transição da escola para o trabalho.

Em outra avaliação sobre o Bono de Desarrollo Humano, Schady e Araujo (*op. cit.*) centram a análise nos efeitos sobre a taxa de matrícula, avaliando os efeitos da condicionalidade em relação ao emprego. Concluem que os ganhadores da loteria de seleção aos benefícios apresentam maiores chances – entre 3,2 pontos percentuais (p.p.) e 4,0 p.p. – de estarem matriculados na escola, sendo que, caso tenham se tornado beneficiários do programa, a probabilidade aumenta em cerca de 10 p.p., empregando como instrumento a probabilidade predita de ganhar/perder, estimada em primeiro estágio.<sup>3</sup>

O estudo de Attanasio, Fitzsimmons e Gomes (2006) avaliou, entre outros impactos, os efeitos do Programa Colombiano Familias em Acción na matrícula escolar e no trabalho das crianças entre 8 e 17 anos. Os autores estimam um crescimento entre 5 e 7 p.p. na taxa de frequência à escola das crianças de 14 a 17 anos. Para as crianças menores, entre 8 e 13 anos, o aumento é entre 1,5 p.p. e 2,5 p.p. Quanto aos efeitos sobre a participação de crianças e adolescentes em trabalhos geradores de renda, as estimativas indicam a diminuição de 1 p.p. nas crianças entre 10 e 13 anos de idade domiciliadas nas cidades, sem resultados significativos para os outros grupos de crianças.

Outro programa avaliado quanto aos efeitos no binômio escola/trabalho é o Superémonos, da Costa Rica. Duryea e Morrison (2004) estimam que, para as crianças de 12 a 15 anos, os que recebem o benefício do Superémonos apresentam mais chances de estarem matriculados do que se não o tivessem recebido, com incrementos de 5,0 p.p. e 8,3 p.p. na taxa de frequência em 2001 e 2002, respectivamente. Para a chance de participar do mercado de trabalho, os autores não encontraram coeficientes significativos.

Com os mesmos achados, ou seja, da presença de efeitos positivos na frequência escolar e da inexistência no caso do mercado de trabalho – em grande medida, pela não significância dos coeficientes –, encontra-se o estudo de Glewwe e Olinto (2004) sobre o Programa de Asignación Familiar (PRAF), de Honduras.<sup>4</sup> Os autores apontam para um crescimento da taxa de matrícula das crianças entre 6 e 13 anos de 1 p.p. a 2 p.p., bem como impactos positivos em outros indicadores educacionais – redução de 2 p.p. a 3 p.p. na evasão e aumento de 0,8 dias/mês na frequência escolar.

3. Isso porque foram beneficiados pelo programa alguns dos perdedores da loteria.

4. O PRAF é um programa de transferência de renda condicionado à frequência escolar e aos cuidados com saúde, tendo sido implementado em bases experimentais.

### 3.2 Estudos nacionais

No Brasil, vários estudos sobre os efeitos da transferência de renda condicionada na alocação do tempo de crianças e adolescentes tratam do PBF. Tais estudos utilizaram as melhores técnicas de avaliação na época, associando-se ao *boom* de pesquisas sobre os programas de transferência de renda implementados na segunda metade dos anos 1990, notadamente as relacionadas ao Progres. Os trabalhos de Cardoso e Souza (2003), de Bourguignon, Ferreira e Leite (2003) e de Ferro, Kassouf e Levison (2010) inscrevem-se neste grupo, tendo todos concluído que há efeitos positivos na frequência escolar e, à exceção do primeiro, apontado redução na participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho e no tempo dedicado ao trabalho.

Bourguignon, Ferreira e Leite (2003) realizaram uma avaliação *ex-ante* dos impactos do PBF empregando a PNAD de 1999. Em seu estudo, os autores concluem que 40% das crianças não matriculadas na escola poderiam alterar seu *status* e matricular-se na escola, com mais de um terço escolhendo estudar e trabalhar. Considerando somente os domicílios pobres, estimaram que 60% das crianças que não estudam passariam a fazê-lo, sendo que dois terços deles estudariam e trabalhariam.

Cardoso e Souza (2004) são autores de outro estudo brasileiro de avaliação dos impactos de programas de transferência de renda focados na participação das crianças no mercado de trabalho e sua interconexão com a frequência à escolar. Por um lado, em seu trabalho, concluem que o Bolsa Escola apresenta significativo impacto na matrícula das crianças entre 10 e 15 anos, da ordem de 3 p.p. Por outro lado, não encontram efeito sobre a participação destas crianças no mercado de trabalho.

Diversamente deste último trabalho, a avaliação de Ferro, Kassouf e Levinson (2010) sobre os efeitos do Bolsa Escola na frequência à escola e na participação infantojuvenil no mercado de trabalho mostram efetividade tanto no primeiro como no segundo indicador. Os autores concluem que o programa incrementa a taxa de matrícula escolar das crianças entre 8 e 15 anos em 2,7 p.p., e reduz a participação destas crianças no mercado de trabalho em 3,2 p.p.

As avaliações de impacto do Bolsa Família realizadas por iniciativa do MDS, com o apoio do Banco Mundial, foram de grande importância, dada a qualidade das análises e a *expertise* das instituições de pesquisa responsáveis pelos estudos. Tais avaliações mostraram que alguns efeitos são de difícil mensuração, outros resultados são dúbios, mas é possível afirmar que as condições de vida das famílias pobres melhoram, com incentivos positivos na escolaridade das crianças e sem quaisquer desincentivos à oferta de trabalho dos membros legal e fisicamente aptos.

A primeira rodada de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF I), desenvolvida pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para o MDS (Brasil, 2007), concluiu que o programa incrementa a taxa de frequência escolar das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos em 3,6 p.p.

em comparação com os não beneficiários, ao passo que exibe menor frequência em relação aos beneficiários de programas predecessores. Os resultados acerca das probabilidades de cada uma das quatro alternativas entre estudo e/ou trabalho mostram, de um lado, que a proporção de meninas e meninos que só estudam em comparação com aqueles que só trabalham, os que trabalham e estudam e os que não trabalham nem estudam indicam diferenças positivas, o que sugere maior alocação do tempo para o estudo entre os beneficiários do PBF. De outro lado, a comparação da proporção de meninas e meninos que trabalham em relação aqueles que só estudam ou aos que não trabalham nem estudam, indicam maiores chances de participação na força de trabalho entre os beneficiários do programa.

Por sua vez, na segunda rodada de Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF II), desenvolvida pelo International Food Policy Research Institute – IFPRI (Brasil, 2012), concluiu-se que há efeitos socialmente positivos tanto na escolaridade como no trabalho infantil. Quanto à frequência, cabe sublinhar que seus efeitos se restringem à região Nordeste, com um impacto muito expressivo, de 19,9 p.p. Diferentemente da AIBF I, na segunda rodada, consideraram-se as crianças de 5 a 17 anos (e 6 anos para os dados educacionais), obtendo-se, assim, resultados mais expressivos na queda do trabalho infantil.

Foram selecionados três estudos com interesse nos efeitos dos programas de transferência sobre a alocação do tempo de crianças entre escola e trabalho e que empregaram as PNADs de 2004 e 2006. Vale sublinhar que os estudos concentrados nos efeitos sobre os indicadores educacionais são muito mais numerosos, como os voltados aos impactos sobre a pobreza e a desigualdade e sobre a oferta de trabalho adulto.

Seguindo a ordem cronológica de publicação e, também, da PNAD empregada, o primeiro é o artigo de Pedrozo (2007). O autor estima os potenciais impactos do Bolsa Família no trabalho infantil e na frequência escolar, com base na PNAD de 2004.

O artigo de Cacciamali, Tatei e Batista (2010), avalia com base na PNAD de 2004, o efeito do Bolsa Família na participação no mercado de trabalho e na frequência à escola de crianças entre 7 e 15 anos de idade. Os resultados apontam para um crescimento de só estudar e de estudar e trabalhar de 1,36% e 1,37%, respectivamente. E, por contrapartida, estimam-se redução de 2,5% na probabilidade de não estudar nem trabalhar, e de 0,5% na de só trabalhar. Estas mudanças têm por resultado final um crescimento do trabalho infantil, o que é também apontado pelos coeficientes do *probit* bivariado. Os coeficientes da variável “presença do Bolsa Família” têm sinais positivos e significantes para estudar e trabalhar.

Por seu turno, Araújo, Ribeiro e Neder (2010), com base na PNAD 2006, concluem “que o Programa Bolsa Família elevou a frequência escolar e reduziu a ociosidade de crianças, adolescentes, meninos e meninas, porém esses impactos são modestos”. Acrescentam, ainda, que “o programa não teve impactos significativos sobre as proporções de crianças, adolescentes, meninos e meninas que apenas trabalham ou trabalham e estudam”. Concluem que o Bolsa Família “eleva a frequência escolar, mas não contribui no combate ao trabalho infanto-juvenil” (*op. cit.*, p. 1).

Por fim, cabe apresentar o artigo de Ferro e Nicollela (2007), que examina, no caso brasileiro, os impactos dos programas de transferência de renda nas decisões familiares quanto à participação no mercado de trabalho e o tempo a ele dedicado. Os resultados dos autores apontam para uma redução na participação no mercado de trabalho das crianças e adolescentes como decorrência da participação no programa. Concretamente, o programa chega a reduzir a probabilidade desta participação em 12,9 p.p. no caso das meninas de 11 a 15 anos de idade residentes no campo, mas tão somente 0,6 p.p. para as com 6 a 10 anos de idade residentes nas cidades. A redução em 4,8 p.p. na probabilidade dos meninos de 11 e 15 anos trabalharem mostra quão expressivos são os resultados alcançados por estes autores na diminuição do trabalho infantojuvenil. Contudo, os autores concluem não haver diminuição do tempo dedicado ao trabalho por esta população.

#### 4 BASE DE DADOS E METODOLOGIA

Este trabalho utiliza a Amostra do Censo Demográfico 2010 para estimar os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a alocação de tempo entre escola e trabalho por crianças e adolescentes. O censo conta com uma riqueza de variáveis socioeconômicas, entre as quais, aquelas consideradas fundamentais à estimação dos efeitos do PBF, como idade, frequência à escola, atividade, ocupação, horas trabalhadas, realização de afazeres domésticos, recebimento de benefício do Bolsa Família e rendimentos.

Deve-se sublinhar, contudo, a ausência de importantes variáveis, tais como, a idade em que os pais começaram a trabalhar, a realização e o tempo dedicado aos afazeres domésticos, bem como a condição de atividade das crianças entre 5 e 9 anos de idade. Também há que se considerar a pouca precisão em outras variáveis, notadamente a inexistência do valor do benefício, contabilizado com todos os outros rendimentos não provenientes do trabalho, com sua discriminação sendo realizada com base nos valores típicos (ou possíveis) dos benefícios concedidos às famílias segundo as regras de concessão. Assim, pode-se utilizar os valores típicos de três maneiras, tal como resumido a seguir.

- 1) Considerar como valor do benefício a soma dos rendimentos domiciliares não oriundos do trabalho iguais aos possíveis valores do benefício.
- 2) Tratar como benefícios todos os valores da renda domiciliar do não trabalho que se situem entre o mínimo e o máximo valor que se pode pagar como benefício.
- 3) Considerar como benefícios do Bolsa Família todos os outros rendimentos positivos com valores domiciliares inferiores ao valor máximo do benefício.

Essas abordagens são empregadas por estudos que utilizam as PNADs que não apresentam quesito específico para o recebimento do Bolsa Família. Emprega-se, então, tanto a discriminação de benefícios como de beneficiários.

A discriminação baseada nos valores mínimo e máximo alcança uma subenumeração próxima da apurada quando se conta com o quesito de participação no programa. A tabela 1

apresenta as taxas de subnumeração nas PNADs e no Censo de 2010 quando a apuração é direta e, também, quando se estima a população beneficiária, segundo os dois métodos de discriminação descritos anteriormente.

TABELA 1

**Taxas de subnumeração do Programa Bolsa Família nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e no Censo Demográfico de 2010, segundo a forma de apuração da população beneficiária (Em %)**

Anos	Valores típicos	Entre o menor e maior valor típico	Declarados
2004	32,0	46,0	50,0
2005	31,0	39,0	-
2006	62,0	79,0	76,0
2007	33,0	56,0	-
2009	36,0	73,0	-
2010	36,0	59,0	71,0

Fonte: Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e Amostra do Censo Demográfico de 2010.

Vale notar que a subnumeração é mais elevada quando não se conta com a apuração direta da população beneficiada, empregando-se, então, métodos indiretos de estimação desta população. Assim, as melhores apurações foram alcançadas na PNAD 2006 e na Amostra do Censo de 2010. Já o resultado de 2004 deve ser tomado com precaução, pois, nesse ano, a população beneficiária dos programas antecedentes era bastante expressiva e decidiu-se considerar todos os programas.

A subnumeração implica um grande problema quando da avaliação dos efeitos do PBF, dado que parte das famílias selecionadas como grupo de controle pode fazer parte daquelas que foram subnumeradas. Assim, todos os trabalhos que empregam a PNAD e as Amostras do Censo em estudo de avaliação estão sujeitos a este problema, que implica, na verdade, a presença de viés de seleção decorrente de erro de medida/apuração.

A escolha do Censo de 2010 como a base de dados fundamentou-se, de um lado, pelo fato de ser um levantamento recente, com amostra expressiva e que apura diretamente a população beneficiária, o que minimiza as consequências da subnumeração. Além disso, como já dito, permite a inserção de variáveis do âmbito municipal na estimação da probabilidade de fazer parte do programa e no modelo de decisão entre estudar e/ou trabalhar. De outro lado, o Bolsa Família se encontrava, naquele ano, consolidado e com o número de famílias beneficiárias estabilizado, isto é, o programa não passava por ajustes e nem vivenciava processo de expansão, como em 2005 e 2009. A literatura discute amplamente a questão da subnumeração e formas de minimizar o problema (Souza, 2010; Souza e Soares, 2011; Osorio, Soares e Souza, 2011).

O desafio em avaliações quase experimentais é levar em conta as características que podem estar correlacionadas tanto ao fato de ser beneficiário como aos resultados que o programa alcança sobre seus indicadores objetivos.<sup>5</sup> Deve-se considerar as diferenças entre beneficiários e não beneficiários prévias ao programa, que afetam a variável de interesse – o resultado –, a fim de evitar estimativas de impacto enviesadas. Dado que o PBF tem como foco os pobres, e os não beneficiários diferem sistematicamente dos beneficiários, deve-se recorrer a metodologias de avaliação de impacto apropriadas para programas com seleção não aleatória.

A metodologia escolhida para esta avaliação é o uso do *propensity score weighting*, abordagem que envolve estimar e aplicar pesos para equilibrar estatisticamente as características entre beneficiários e a seleção específica de não beneficiários empregados na comparação.

A validade dessa abordagem tem como base dois pressupostos. O primeiro é a “independência média condicional” ou, mais claramente, não elegíveis e beneficiados apresentam mesmo valor médio da variável resultado, condicionado às características observáveis, caso não houvesse o benefício. O segundo é que, com base no conjunto de variáveis observáveis, todo domicílio do grupo de comparação tem probabilidade predita de ser beneficiário.

Com base nesses pressupostos e em outros técnicos, Hirano, Imbens e Ridder (2003) mostram que é possível obter estimativas não viesadas do *average treatment effect on the treated* (ATT) por meio do modelo de regressão ponderada se os pesos atribuídos forem 1 para os beneficiários e para o grupo de controle ou comparação. Além disso, pode ser diretamente incluído nessa regressão ponderada o conjunto de variáveis observáveis  $X$  empregadas para a estimação do escore de propensão, levando em consideração variações adicionais e, portanto, melhorando a precisão.

Na estimativa dos escores de propensão, empregou-se um modelo *logit* para o pertencimento dos domicílios ao programa Bolsa Família, com base nas seguintes variáveis explanatórias:

- a) idade média dos pais;
- b) nível de instrução dos pais;
- c) *log* da renda domiciliar mensal *per capita*, descontado o benefício do Bolsa Família;
- d) adequação do material das habitações;
- e) existência de energia elétrica;
- f) presença de esgotamento sanitário adequado;
- g) número de moradores por cômodos;
- h) presença de carro e/ou moto;

5. A descrição a seguir, do modelo de regressão empregando o escore de propensão ponderado baseia-se, em grande medida, no trabalho de Brauw *et al.* (2012).

- i) presença de celular;
- j) presença de geladeira;
- k) presença de televisão;
- l) número de pessoas;
- m) situação do domicílio;
- n) abastecimento de água adequado;
- o) número de crianças até 14 anos;
- p) número de adolescentes entre 15 e 18 anos; e
- q) família monoparental feminina.

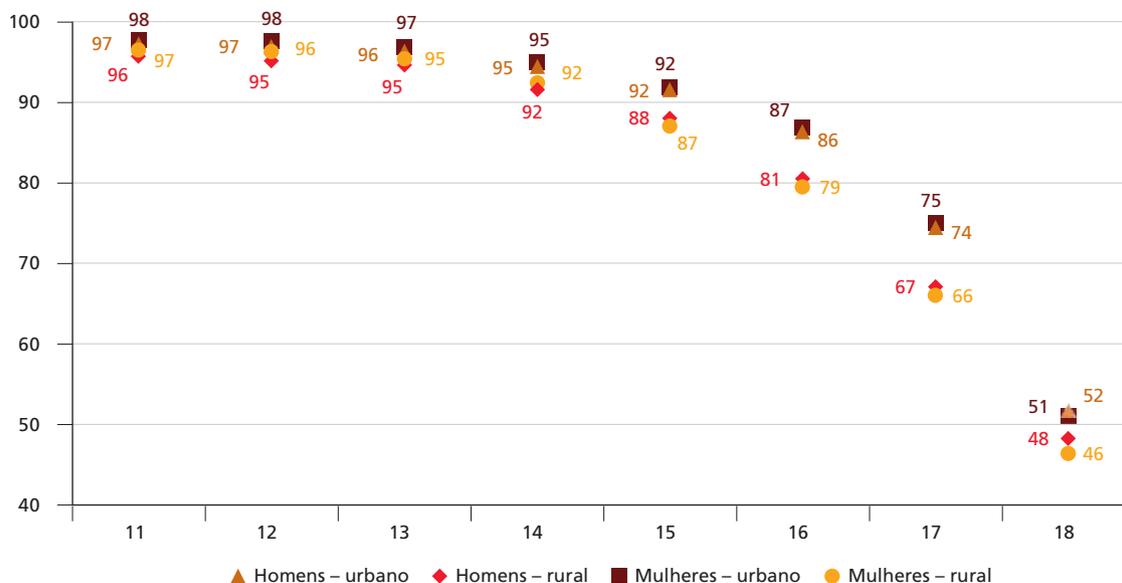
Existe, como já dito, a possibilidade de incrementar a estimação dos escores de propensão de participar do PBF com a incorporação de informações municipais, notadamente as relativas à oferta de serviços públicos – escola e seus níveis e atendimento de saúde em seus graus de complexidade – e as *proxies* da qualidade da gestão municipal e da demanda por força de trabalho. Esta é uma lacuna que este trabalho apresenta e que se pretende sanar em próxima publicação.

O foco do trabalho é avaliar os efeitos do PBF nas combinações entre escola e trabalho para o grupo populacional infantojuvenil, em que se verifica um processo de diminuição da frequência escolar associado a um aumento na participação no mercado de trabalho. Os gráficos 1 e 2 ilustram o comportamento da taxa de frequência escolar e da taxa de ocupação da população de 10 a 18 anos, discriminado por gênero e local de moradia (urbano e rural). É na passagem dos 15 anos – ou até mesmo 14 – para os 17 anos que as crianças saem da escola e, ao mesmo tempo, cresce sua participação no mercado de trabalho. Efetivamente, 94% das crianças de 14 anos frequentavam a escola e 13% estavam ocupadas, participações que passam para 73% e 40% aos 17 anos, respectivamente. Aos 18 anos, metade dos adolescentes estava fora da escola, com 53% inseridos no mercado de trabalho.

Assim sendo, decidiu-se centrar o foco nas “coortes” de 14 a 18 anos e 15 a 17 anos para o conjunto da população, com a segunda se referindo às idades corretas para o ensino médio e a primeira com foco no momento de mudanças na alocação de tempo entre escola e trabalho. Os gráficos mostram também que esse movimento de saída da escola e de entrada no mercado de trabalho tem claros perfis por gênero e local de residência.

GRÁFICO 1

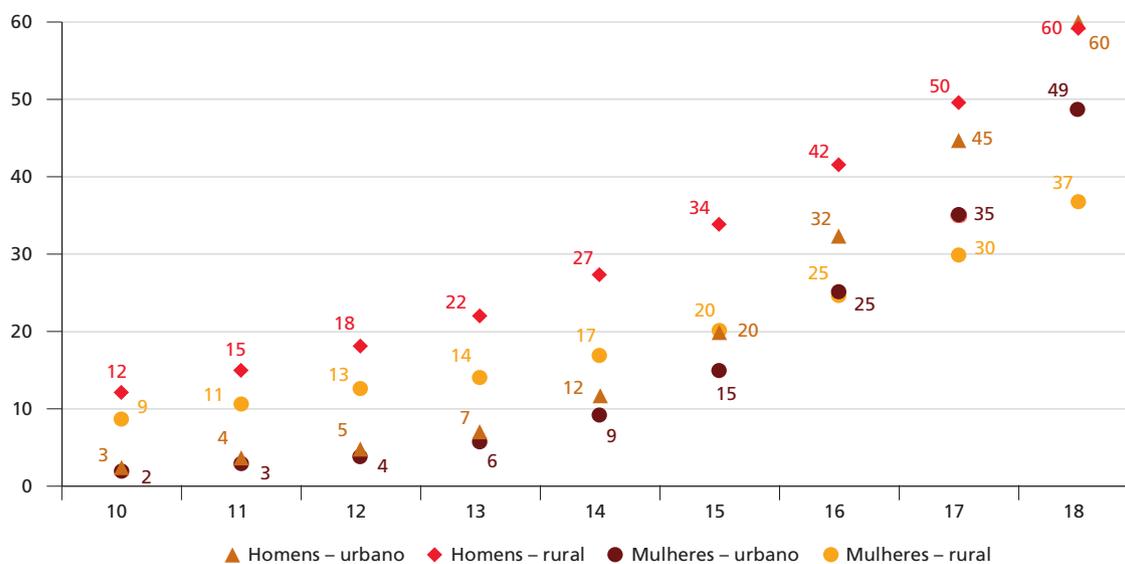
Taxa de frequência à escola das crianças e jovens de 11 a 18 anos, segundo gênero e situação do domicílio (2010)  
(Em %)



Fonte: Amostra do Censo Demográfico de 2010.

GRÁFICO 2

Taxa de ocupação das crianças e jovens de 11 a 18 anos, segundo gênero e situação do domicílio (2010)  
(Em %)



Fonte: Amostra do Censo Demográfico de 2010.

Decidiu-se avaliar os efeitos do PBF em doze grupos populacionais, segundo faixas etárias, sexo e local de moradia. O primeiro grupo refere-se aos adolescentes entre 15 e 17 anos, no qual se concentra o movimento de abandono da escola e aumento do trabalho. O segundo grupo é uma ampliação do anterior, com os adolescentes de 14 a 18 anos. Por fim, o terceiro grupo refere-se às crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. Nos dois primeiros conjuntos, efetuou-se uma discriminação dos dados segundo gênero e local de moradia, enquanto, no último, considerou-se o gênero e local de residência isoladamente.

Como variável dependente, elegeu-se as quatro possíveis combinações entre escola e trabalho – só estudar; estudar e trabalhar; só trabalhar; não estudar e não trabalhar – com a aplicação do modelo *logit* multinomial. Estas variáveis foram utilizadas na estimação dos *p-score* de participar do programa, agregando-se a idade e a cor da criança e modificando-se as variáveis de renda domiciliar mensal *per capita* e do número de crianças e adolescentes, com a retirada da renda e da criança ou do adolescente objeto da regressão. Não resta dúvida de que a incorporação de dados municipais possa melhorar a robustez das estimativas.

Empregou-se também o modelo *probit* bivariado para estudar e trabalhar, com a aplicação do escore de propensão ponderado, para meninas e meninos domiciliados nas cidades e no meio rural de 15 a 17 anos. O mesmo conjunto de variáveis explanatórias do modelo *logit* multinomial foram utilizadas.

Nas estimativas dos parâmetros nos modelos *logit* multinomial e *probit* bivariado, as matrizes de variância e covariância empregadas levam em conta que os erros-padrões podem estar correlacionados intragrupos ou, no caso, intradomicílios. Ou seja, as observações das crianças e adolescentes são independentes entre famílias, mas não necessariamente dentro das famílias. Em outros termos, as regressões foram estimadas aplicando os pesos amostrais e os escores de propensão invertidos e foi considerado que a estimação da probabilidade de pertencimento ao PBF foi realizada no nível dos domicílios – *cluster*.

Vale retomar alguns fatos apontados pelos gráficos 1 e 2 e por outras estatísticas descritivas com vista a iluminar a análise das estimativas do efeito do programa na alocação entre escola e trabalho. A queda na frequência à escola mais pronunciada é observada nas meninas situadas no meio rural, o que não se reflete em crescimento semelhante na participação do mercado de trabalho, apresentando a menor parcela dos que trabalham entre os grupos de 15 a 17 anos.

Onde se assiste a uma queda também expressiva na frequência à escola e, diferentemente, a um crescimento na participação no mercado de trabalho é entre os meninos domiciliados nas cidades. A participação dos que frequentavam a escola cai de 92%, aos 14 anos, para 67% e 48% aos 17 anos e 18 anos, respectivamente. E a participação no mercado de trabalho aumenta de 12%, aos 14 anos, para 45% e 60%, aos 17 anos e 18 anos, respectivamente. E é o grupo populacional “gênero e local de moradia” que tem a menor participação dos que não estudam e não trabalham aos 17 anos: 10%.

Entre os meninos que moravam no meio rural, observam-se níveis relativamente elevados de participação no mercado de trabalho, com mais de um quinto das crianças com 13 anos ocupadas, totalizando um terço aos 15 anos, ou seja, um aumento de 12 p.p. A frequência à escola, por sua vez, cai de 95%, aos 13 anos, para 88%, aos 15 anos. De fato, o que se nota é uma queda bastante acentuada da frequência à escola entre os adolescentes de 15 a 17 anos, quando um terço destes está fora da escola. O crescimento na participação no mercado de trabalho não se mostra tão expressivo como entre os jovens residentes nas cidades, mas quase todo o crescimento se concentra entre os que só trabalham, dado que a participação dos que estudam e trabalham permanece ao redor de 30%. Depreende-se que, entre os meninos que residiam no meio rural, há um claro movimento de substituição entre escola e trabalho, o que pode apontar para efeitos mais expressivos do PBF junto a este grupo populacional.

Entre as meninas de 17 anos que moravam no meio urbano e trabalhavam, 70% também estudavam, representando a maior participação frente aos outros grupos “gênero e residência”. Entre os meninos do meio urbano que trabalhavam, dois terços estudavam em associação. Aos 18 anos, estas razões passam para 0,43 e 0,45, respectivamente, mostrando uma aproximação, que reflete o expressivo crescimento na participação das meninas que trabalham.

Entre 11 e 14 anos, a frequência escolar no meio rural não apresenta distinção por sexo, o que se preserva nas faixas superiores, ainda que, como dito, mais meninas encontrem-se alijadas da escolarização. No meio urbano, observa-se também a não diferenciação por sexo em todas as idades, com as diferenças sendo muito tênues. Observa-se a universalização da escola até os 12-13 anos, com destaque para a taxa de frequência das meninas, que cai sistematicamente a partir dos 15 anos. Depreende-se, portanto, que o processo de diminuição da frequência à escola entre os jovens de 14 a 18 anos tem distinção entre os meios rural e urbano, com pouca diferença por gênero.

Quanto ao mercado de trabalho, a diferenciação por sexo é clara, preservando-se também a segmentação urbano e rural. Quanto à situação de domicílio, é interessante notar a aproximação entre as taxas de ocupação dos meninos que residem no meio rural e no urbano. Observa-se que, aos 14 anos, 12% dos meninos das cidades trabalhavam, enquanto, para os domiciliados no campo, essa proporção era de mais de um quarto. Já aos 17 anos, as taxas de ocupação aumentam para 45% e 50%, respectivamente. Aos 18 anos, ambas as taxas atingem 60%.

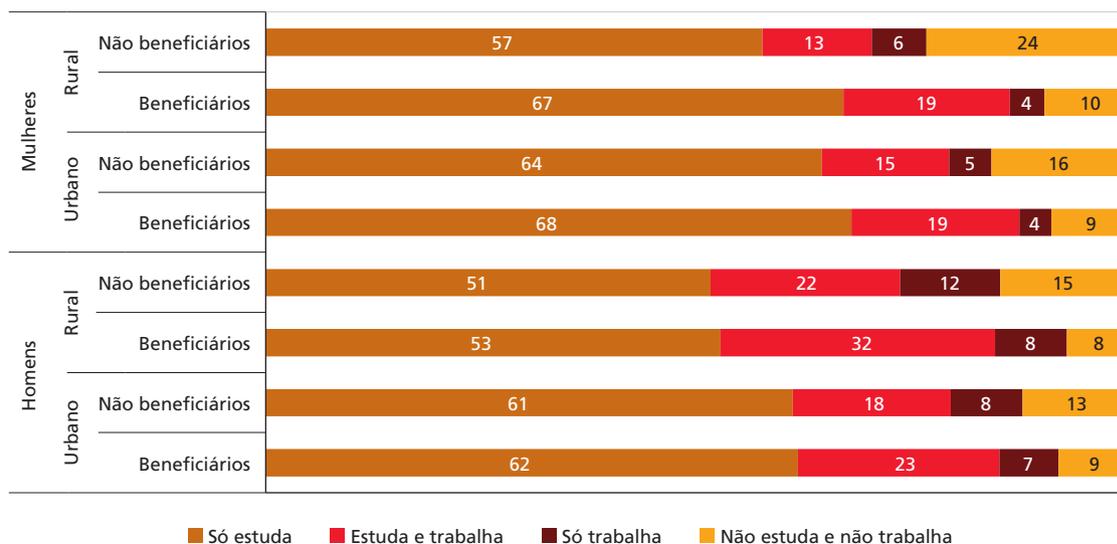
## 5 RESULTADOS

As estimativas do efeito do PBF na combinação escola e trabalho de jovens entre 15 e 17 anos, bem como para as crianças e adolescentes de 10 a 18 anos e de 14 a 18 anos, mostram que os beneficiários do Bolsa Família apresentam mais chances de estudar que os não beneficiários, sendo tal diferença mais marcada quando combinada com o trabalho. Em compensação, observa-se menor probabilidade de não estudar, mais pronunciada quando também não se trabalha.

Estes resultados vêm ao encontro de alguns estudos compulsados anteriormente, como o de Ravallion e Wodon (2000) e o de Cacciamali, Tatei e Batista (2010); mas divergem dos estudos sobre o Bolsa Escola no Brasil e os desenvolvidos pelo Cedeplar/UFMG e pelo International Food Policy Research Institute (IFPRI) para o governo brasileiro, contando com financiamento do Banco Mundial. Há que se salientar a conclusão de Ferro e Nicollela (2007), segundo os quais, não ha redução do tempo gasto no mercado de trabalho, salvo para meninos de 11 a 15 anos moradores do meio urbano.

No gráfico 3, encontra-se a distribuição predita das crianças de 15 a 17 anos beneficiárias e não beneficiárias, segundo a combinação entre escola e trabalho, resultado do *logit* multinomial, com o emprego do escore de propensão como ponderador para os não beneficiários e a retirada da população com escores de propensão inferiores a 0,03 e superiores a 0,95. É neste estrato etário, como dito, que ocorrem mudanças mais expressivas na taxa de frequência escolar e na participação no mercado de trabalho, notadamente entre os meninos e meninas residentes no meio urbano quanto à entrada na atividade laboral. Entre as meninas da área urbana, o Bolsa Família incrementa em 8 p.p. a probabilidade de frequentar a escola, com aumentos iguais para somente estudar e para a combinação de estudo com o trabalho. Já entre os meninos da área urbana, quase a totalidade da diferença a mais na chance de estudar, de 6 p.p. deve-se a maior participação dos que estudam e trabalham. Isto indica que o PBF consegue preservar a frequência em nível elevado, *grosso modo*, cerca de 5 p.p. a mais que a dos não beneficiários.

**GRÁFICO 3**  
**Distribuição predita da população de 15 a 17 anos beneficiária e não beneficiária do Bolsa Família, segundo a combinação escola e/ou trabalho, por gênero e situação do domicílio – Brasil (2010)**  
 (Em %)



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

As estimativas permitem questionar, para o público dessa faixa etária residente no meio urbano, a hipótese de efeito de substituição entre escola e trabalho decorrente da concessão do Bolsa Família, dado não haver grande discrepância na participação dos que só trabalham entre beneficiários e não beneficiários. As diferenças se concentram na maior probabilidade de os beneficiários estudarem e trabalharem, compensada, quase que integralmente, pela maior chance de os não beneficiários não estudarem nem trabalharem.

O questionamento do efeito de substituição entre escola e trabalho, entretanto, não parece se aplicar para as crianças e adolescentes de 15 a 17 anos residentes no meio rural. Observa-se, entre as meninas, uma diferença expressiva na distribuição entre as combinações escola e trabalho entre beneficiários e não beneficiários, com destaque para a participação das que somente estudam. No caso dos meninos residentes no meio rural, chama atenção a diferença de participação dos que só trabalham entre beneficiários e não beneficiários – fato não observado nos outros recortes populacionais –, assim como a alta probabilidade (cerca de um terço) de se estudar e trabalhar entre os beneficiários. Isto se deve, provavelmente, à presença de efeito de substituição do Bolsa Família entre escola e trabalho neste grupo populacional.

Na tabela 2, são apresentadas as distribuições previstas para a combinação escola e trabalho nas faixas etárias de 15 a 17 anos e de 14 a 18 anos, por gênero e local de residência, associadamente; e de 10 a 18 anos por gênero e local de residência, isoladamente. Os resultados para a população de 14 e 18 anos são muito semelhantes aos observados para a faixa entre 15 e 17 anos, que já foram analisados e encontram-se ilustrados também no gráfico 3. Assim, há um efeito positivo na frequência escolar, decorrente, sobretudo, da combinação entre trabalho e escola e das menores chances de as crianças e adolescentes não estudarem nem trabalharem. Este ganho é de maior envergadura entre os residentes no meio rural, com a frequência escolar dos beneficiários de 15 a 17 anos sendo 11 p.p. e 16 p.p. superior a dos meninos e meninas não beneficiários, respectivamente. No meio urbano, onde as meninas exibem também maior taxa de frequência à escola, as crianças beneficiárias apresentam probabilidades de frequentar a escola superiores às não beneficiárias em 8 p.p. e 6 p.p. para meninas e para meninos, respectivamente.

TABELA 2

**Distribuição prevista para grupos etários de crianças e adolescentes beneficiário e não beneficiários do Bolsa Família, segundo a combinação escola e/ou trabalho, por gênero e situação do domicílio – Brasil (2010)**  
(Em %)

Grupo populacional			Com Bolsa Família				Sem Bolsa Família			
			Só estuda	Estuda e trabalha	Só trabalha	Não estuda e não trabalha	Só estuda	Estuda e trabalha	Só trabalha	Não estuda e não trabalha
15 a 17 anos	Homens	Urbano	61,5	23,3	6,8	8,5	60,8	18,2	8,3	12,6
		Rural	52,5	31,7	8,3	7,5	51,4	21,9	11,6	15,2
	Mulheres	Urbano	67,6	19,4	3,7	9,3	64,2	14,7	4,9	16,2
		Rural	66,7	19,2	4,0	10,1	57,3	12,6	6,3	23,7

(Continua)

(Continuação)

Grupo populacional		Com Bolsa Família				Sem Bolsa Família				
		Só estuda	Estuda e trabalha	Só trabalha	Não estuda e não trabalha	Só estuda	Estuda e trabalha	Só trabalha	Não estuda e não trabalha	
14 a 18 anos	Homens	Urbano	63,0	21,6	6,8	8,6	62,0	17,0	7,7	13,3
		Rural	52,9	30,9	8,4	7,8	51,7	21,4	11,2	15,7
	Mulheres	Urbano	68,6	17,8	3,9	9,7	65,2	14,0	4,6	16,2
		Rural	66,4	18,8	4,2	10,6	58,0	12,5	6,1	23,4
10 a 18 anos	Homens		79,5	14,1	2,0	4,5	77,6	11,0	2,6	8,8
		Mulheres	84,1	10,5	1,0	4,4	81,0	8,3	1,4	9,3
	Urbanos		85,3	9,2	1,2	4,4	83,1	7,5	1,5	8,0
		Rurais	73,9	19,4	2,1	4,7	70,7	13,7	3,2	12,4

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

Os resultados do modelo *probit* bivariado apresentados na tabela 3 vão ao encontro da interpretação das estimativas do modelo multinomial. Observam-se dois efeitos marginais expressivos do Bolsa Família: o aumento na probabilidade de estudar e trabalhar; e a diminuição da chance de nem estudar nem trabalhar. Há, contudo, que se salientar o impacto do Bolsa Família na probabilidade da combinação de só trabalhar no meio rural, especialmente entre os meninos. Ou seja, mais uma vez, os resultados apontam para a existência de efeito de substituição no meio rural, especialmente entre os meninos. Como entre os meninos do meio rural a frequência escolar é bem menor que a dos outros grupos por gênero e local de residência, este resultado positivo aponta para a necessidade de tratar a questão da oferta de serviços públicos, notadamente de educação e saúde, com a incorporação de dados municipais. E entre os dados municipais disponíveis, conta-se com boas *proxies* do mercado de trabalho municipal, sendo importante buscar boa representação da demanda por trabalho.

TABELA 3

**Efeito marginal do Bolsa Família para as combinações entre escola e trabalho, segundo faixas etárias, gênero e local de residência – Brasil (2010)**

(Em %)

Faixas etárias	Gênero		Meninos				Meninas			
	Local residência		Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Estuda	Trabalha	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
15 a 17 anos	Sim		4,9	1,2	9,9	1,7	4,9	3,5	7,0	9,4
	Não		-1,5	-4,6	-3,5	-8,1	-1,3	-7,1	-2,7	-13,6
14 a 18 anos	Sim		4,9	1,3	9,9	1,8	4,5	3,3	6,9	8,4
	Não		-1,4	-4,8	-3,4	-8,3	-1,1	-6,6	-2,4	-12,9

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

Pode-se afirmar, então, que o programa reforça a frequência escolar dos jovens de 15 a 17 anos, período da vida no qual se amplia consideravelmente a entrada deles no mercado de trabalho, por meio da combinação escola-trabalho. Na verdade, pode-se dizer que o programa impede que o trabalho tome o espaço da escola, sem, contudo, implicar necessariamente, e em especial no meio urbano, a substituição de trabalho por escola. Bastante importante também é seu efeito positivo na redução das chances de crianças e adolescentes nem estudarem, nem trabalharem. No meio rural, onde os níveis de frequência escolar são inferiores e a participação na atividade laboral mais elevada, verifica-se uma queda mais pronunciada na probabilidade de as crianças e adolescentes só trabalharem, o que parece refletir o sucesso do programa, ao substituir o somente trabalhar pelo estudo, isoladamente ou em conjunto com o trabalho.

Vale notar, nessa direção, as diferenças entre beneficiários e não beneficiários quanto à participação entre os que trabalham daqueles que também frequentam a escola. Na população de 15 a 17 anos beneficiária do programa que trabalha, cerca de 80% vão à escola, contra pouco menos de 70% dos não beneficiários. Esta maior importância dos que estudam entre os inseridos no mercado de trabalho na população beneficiária em comparação ao que se estima entre os não beneficiários é mais pronunciada entre os residentes no meio rural.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que os resultados questionam a ideia de que o programa apresentaria efeito de substituição entre trabalho e escola para as faixas etárias aqui examinadas, especialmente no meio urbano, dado que o efeito agregado do Bolsa Família é aumentar tanto a ida à escola como ao mercado de trabalho, notadamente entre os jovens de 15 a 17 anos. Isto, em grande medida, de forma associada, dado que as alterações nas probabilidades de só estudar e de só trabalhar são pouco expressivas. O que se altera de fato é o crescimento da probabilidade de estudar e trabalhar conjuntamente e a diminuição nas chances de não estudar e não trabalhar. No meio urbano, esta dinâmica é bastante evidente, com a diferença na taxa de frequência entre os beneficiários devendo-se às maiores chances de estudar e trabalhar. No meio rural, observam-se mudanças mais expressivas na queda de participação dos que só trabalham e crescimento na taxa de frequência, com importância maior do aumento nas chances de somente estudar.

A diferenciação entre gênero é bastante clara, com o programa tendo efeitos mais expressivos e positivos entre as mulheres, com quedas relativamente expressiva na participação das que nem estudam e nem trabalham e aumentos e crescimento na taxa de frequência, concentrada, notadamente, nas que residem no meio urbano, entre as que estudam e trabalham.

Verifica-se, assim, um incremento na taxa de frequência escolar devido, em grande medida, ao aumento na probabilidade de estudar e trabalhar, o que se atribui às potencialidades de combinação entre estudo e trabalho, bem como com o lazer. Interessante, neste caso, acompanhar as ponderações de Ravallion e Wodon (2000) quando afirmam que não há clareza, em termos teóricos, se uma redução no preço da escolaridade gerado por rendimento maior

implicará em redução do trabalho infantil. O tempo extra demandado pela escola pode muito bem ser compensado pelo tempo de lazer das crianças. Por esta razão, os efeitos de substituição entre escolaridade e lazer, bem como entre escola e afazeres domésticos, podem ser fortes o suficiente para que a queda do trabalho nas faixas etárias aqui examinadas só ocorra a alto custo (valor do benefício), caso se deseje atender aos objetivos de vencer, nas próximas gerações, a armadilha da pobreza.

Conclui-se que, para atender as condicionalidade do Bolsa Família, as famílias colocam a frequência escolar como prioridade, buscando adequar os outros tempos, dedicados ao trabalho, aos afazeres domésticos e ao lazer, a essa nova exigência.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. S.; RIBEIRO, R.; NEDER, H. D. Impactos do Programa Bolsa-Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana em 2006. **Economia**, Brasília, v. 11, n. 4, dez. 2010.

ATTANASIO, O. *et al.* **Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer program in Rural Colombia**. London: Institute for Fiscal Studies, 2006 (Working Paper, n. W06/01).

BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F. H. G.; LEITE, P. G. Conditional cash transfers, schooling, and child labor: micro-simulating Brazil's Bolsa Escola Program. **World Bank economic review**, v. 17, n. 2, 2003.

BRASIL. Casa Civil. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 132**. Brasília: Casa Civil, Brasília, 20 out. 2003 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm)>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 1ª Rodada (AIBF I)**. Sumário Executivo. Brasília, jun. 2007. (Sumário Executivo). Disponível em: <<http://goo.gl/N8mccb>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada (AIBF II)**. (Sumário Executivo). Brasília, jun. 2012. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/AvaliacaodeImpactoProgramaBolsaFamiliaII.pdf>>.

BRAUW, A. *et al.* **The impact of Bolsa-Família on child, maternal, and household welfare**. Washington: IFPRI, Jan. 2012.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F.; BATISTA, N. F. Impactos do Programa Bolsa Família Federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, maio/ago. 2010.

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. **The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil**. Nashville: Vanderbilt University, 2004. (Working Paper, n. 04-W07).

DURYEA, S.; MORRISON, A. **The effect of conditional transfers on school performance and child labor**: evidence from an ex-post impact evaluation in Costa Rica. BID, Feb. 2004 (Working Paper, n. 505).

EDMONDS, E. V.; SCHADY, N. **Poverty alleviation and child labor**. The World Bank, 2008 (Policy Research Working Paper Series, n. 4.702).

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L.; LEVISON, D. The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. *In*: AKEE, R. K. Q.; EDMONDS, E. V.; TATSIRAMOS, K. Child labor and the transition between school and work. **Research in labor economics**, Bradford, v. 13, 2010.

FERRO, A. R.; NICOLLELA, A. C. **The impact of conditional cash transfers programs on household working decision in Brazil**. IZA/World Bank Conference Employment and Development. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, 8 and 9 June 2007. Disponível em: <[www.iza.org/conference\\_files/worldb2007/ferro\\_a3468.pdf](http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf)>.

GLEWWE, P.; OLINTO, P. **Evaluating the impact of conditional cash transfers on schooling**: an experimental analysis of Honduras' PRAF Program. Minneapolis: University of Minnesota, 2004.

HIRANO, K.; IMBENS, G. W.; RIDDER, G. Efficient estimation of average treatment effects using the estimated propensity score. **Econometrica**, v. 71, p. 1.161-1.189, 2003.

MALUCCIO, J. A.; FLORES, R. **Impact evaluation of a conditional cash transfer program**: the Nicaraguan Red de Protección Social. Washington: IFPRI, 2005 (Research Reports, n. 141).

OSORIO, R. G. *et al.* **Erradicar a pobreza extrema**: um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: Ipea, maio 2011 (Texto para Discussão, n. 1.619).

PEDROZO, E. Uma avaliação ex-ante dos impactos do Bolsa-Família na redução do trabalho infantil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife. **Anais...** Recife: ANPEC, 2007. Disponível em: <[www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A002.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A002.pdf)>.

RAVALLION, M.; WODON, Q. Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy. **The economic journal**, v. 110, n. 462, Mar. 2000 (Conference Papers).

SCHADY, N.; ARAUJO, M. C. Cash transfers, conditions, and school enrollment in Ecuador. **Economía**, v. 8, n. 2, Spring 2008.

SKOUFIAS, E.; PARKER, S. W. **Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling**: evidence from Progresca Program. Washington: IFPRI, 2001 (FCND Discussion Paper, n. 123).

SOUZA, P. H. G. F. **Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o Programa Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD.** Brasília: Ipea, dez. 2010 (Texto para Discussão, n. 1.517).

SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S.; SOARES, S. D. **O benefício infantil universal: uma proposta de unificação do apoio monetário à infância.** Brasília: Ipea, jul. 2011 (Texto para Discussão, n. 1.636).

SOUZA, P. H. G. F. *et al.* **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa-Família.** Brasília: Ipea, ago. 2011 (Texto para Discussão, n. 1.654).

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar). **Projeto de avaliação do impacto do Programa Bolsa-Família** – Relatório analítico final. Belo Horizonte: UFMG, out. 2006.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). **Avaliação de impacto do Programa Bolsa-Família** – Sumário executivo. Belo Horizonte: UFMG, out. 2007.



## **BOLSA FAMÍLIA, ESCOLHA OCUPACIONAL E INFORMALIDADE NO BRASIL \***

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa  
Carlos Henrique Leite Corseuil

### **1 INTRODUÇÃO**

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa assistencial que visa melhorar o bem-estar de famílias pobres distribuindo recursos financeiros para sua população alvo. Pode-se dizer que a cobertura do programa é bem extensa, dado que em 2013 mais de 13 milhões de famílias já foram beneficiadas pelo PBF em toda extensão do território nacional. Um programa dessa magnitude torna imperativa a necessidade de se avaliar seus efeitos. Por um lado, sabe-se que o programa é muito bem-sucedido em relação aos seus objetivos de combater a pobreza e reduzir a desigualdade de renda no país (MDS, 2012a, b; Soares e Sátyro, 2009; Barros, Carvalho e Franco, 2007; Soares *et al.*, 2007). Porém, há de se levar em conta também outros potenciais efeitos do programa sobre o bem-estar social.

Uma dimensão que tem preocupado muito os economistas é a da oferta de trabalho. A predição teórica em modelos estáticos de oferta de trabalho, neste caso, é a de que o efeito de programas de transferência de renda constitui um efeito renda: com uma renda adicional, os indivíduos usufruiriam de uma maior disponibilidade de todos os bens. Assim, o efeito renda aumentaria a demanda por todos os bens normais, sejam bens de consumo e/ou de lazer (supondo que este último seja normal). Portanto, dado que o indivíduo aloque sua renda somente entre trabalho e lazer, a predição deste modelo é a de que o efeito de programas de transferência de renda condicionais gere um impacto negativo na oferta de trabalho dos adultos (Meyer, 2002, *apud* Ribas e Soares, 2011, p. 2). No entanto, tal predição foi refutada empiricamente por diversos estudos que avaliam o impacto do PBF sobre a participação e a jornada de trabalho dos beneficiários.

Em uma resenha abrangente sobre a literatura empírica dos efeitos do PBF sobre o mercado de trabalho, Oliveira e Soares (2012) concluem que os programas de transferência de renda condicionada (PTRCs) aos brasileiros possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho e que alguns destes impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para grupos específicos, são positivos. Os autores afirmam, portanto, com muito embasamento que, do ponto de vista das políticas públicas, “não existe

---

\*Os autores agradecem a Sergei Soares por vários esclarecimentos sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família; a Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza e a Miguel Foguel por valiosos comentários; e a Italo Cabral de Souza pela assistência no processamento dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006.

constatação empírica que sustente a hipótese de que haveria um efeito renda maior do que um efeito substituição (fenômeno que recebeu a alcunha de “efeito preguiça”), no caso destes programas” (Oliveira; Soares, 2012, p. 30).

Vale salientar que, em geral, o arcabouço utilizado nestes estudos considera o trabalho como algo homogêneo, não levando em conta a escolha ocupacional do indivíduo.<sup>1</sup> Nesse contexto, o impacto que o PBF pode gerar na composição do mercado de trabalho é um tema que, recentemente, tem suscitado amplo debate não só entre economistas, como também na mídia. Em relatório divulgado recentemente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ao comparar a jornada de trabalho de mais de onze mil famílias beneficiárias entre os anos de 2005 e 2009, constatou-se, de fato, uma diminuição de 8,8 horas semanais no trabalho formal, e aumento equivalente (8,7 horas) no trabalho informal. Quando a análise é feita por sexo, para os homens beneficiários, em média, encontrou-se uma redução de 4,6 horas trabalhadas em emprego formal e aumento de 4,2 horas no setor informal. Entre as mulheres beneficiárias a redução de jornada no setor formal foi de 4,6 horas e aumento de 4,9 horas no informal.<sup>2</sup> Tal relatório teve ampla repercussão ao ser tema de reportagem na mídia.<sup>3</sup> Em particular, a preocupação está associada a uma possível tendência entre os beneficiários de ocupar postos de trabalho informais. A ideia de que os rendimentos provenientes do trabalho por conta própria, ou mesmo do emprego sem carteira assinada, sejam menos visíveis pelo órgão gestor do programa do que aquele proveniente do emprego com carteira assinada corrobora esta hipótese. Sendo assim é possível que os beneficiários possam migrar de uma ocupação no setor formal para uma ocupação no setor informal da economia ou simplesmente tenham uma maior propensão de transitar do desemprego/inatividade para uma ocupação informal.

A evidência empírica do impacto do PBF na escolha ocupacional do trabalhador beneficiário do programa ainda está incipiente na literatura brasileira. Com exceção de alguns trabalhos que serão mencionados a seguir, nenhum estudo investigou de forma mais aprofundada a relação entre o programa e alteração na composição do mercado de trabalho entre o setor formal e informal no Brasil. De um modo geral, identifica-se um aumento na participação do mercado de trabalho do setor informal e, por outro lado, uma redução na jornada de trabalho deste setor, principalmente para as trabalhadoras (Marinho; Mendes, 2013; Ribas; Soares, 2011; Teixeira, 2010). Tais efeitos resultam de uma maior sensibilidade às transferências dos trabalhadores ocupados no setor informal do que aqueles que possuem direitos trabalhistas em atividades menos precárias, principalmente no caso das

1. Marinho e Mendes (2013), Ribas e Soares (2011) e Teixeira (2010) são as exceções. Tais estudos investigam os efeitos do PBF na oferta de trabalho no setor formal e no setor informal separadamente.

2. O MDS se valeu de um relatório técnico preparado por Brauw *et al.* (2012) no qual maiores detalhes da metodologia estão disponíveis.

3. O jornal O Globo publicou que o PBF permitiu melhoras na saúde e na educação; no entanto, o programa teve um efeito indesejado: “uma maior propensão de seus beneficiários a estarem em trabalhos informais, quando comparados com outros trabalhadores pobres” (O Globo, 15 de junho de 2012). Cabe notar que evidências anedóticas na imprensa já apontavam para uma maior busca dos beneficiários do PBF por ocupações informais no mercado de trabalho. Entre as reportagens que já haviam sido divulgadas anteriormente, ver: “Programa Bolsa Família incentiva a informalidade na Paraíba”, *Jornal da Paraíba online*, publicada em 30/08/2009 e “Dois lados da mesma moeda – Informalidade no emprego atinge 79%, mas muitas trabalhadoras domésticas não querem ter carteira assinada.”, *Diário de Natal*, 4 de maio de 2011.

mulheres (Oliveira e Soares, 2012). A volatilidade da renda, característica de boa parte das ocupações informais, é compensada em parte pelo benefício do PBF. As mulheres substituem o trabalho mercantil por atividades domésticas em maior grau do que os homens. E os homens com as mesmas características não reduzem o número de horas trabalhadas na medida em que parte da transferência é investida na produção de seus próprios negócios (Teixeira, 2010).

Há um grande desafio para a investigação dos efeitos de programas de transferência de renda na oferta de trabalho do adulto. A participação nesse tipo de programa é voluntária. Logo, o grupo de beneficiários pode diferir em certos determinantes da escolha ocupacional em relação ao grupo de não beneficiários. Isso dificulta a tarefa de encontrar um grupo de comparação que lembre o grupo tratado. O relatório técnico de Brauw *et al.* (2012) e o estudo de Teixeira (2010) usam métodos que tentam delimitar os grupos de forma a harmonizá-los no que se refere a características observáveis dos indivíduos. No entanto, nesse tipo de contexto é muito provável que seja necessário também harmonizar certas características não observáveis.

O objetivo deste trabalho é o de investigar o impacto do PBF na composição do mercado de trabalho no Brasil. Em particular, é o de analisar em que medida o PBF distorce a escolha ocupacional dos beneficiários no sentido de torná-los mais propensos a optar por uma ocupação informal. A análise do impacto do PBF será realizada tanto no mercado de trabalho dos chefes de domicílio como também para o que aqui serão chamados de trabalhadores secundários do domicílio, isto é, que geram a segunda maior fonte de rendimento do trabalho ao domicílio, após o rendimento do trabalho principal do chefe. A nossa investigação será feita com base em uma metodologia que leva em conta uma possível autosseleção, baseada em características não observáveis, no PBF. Este arcabouço utiliza uma descontinuidade presente na regra de elegibilidade do PBF, que vem a ser um limite para a idade das crianças. Essa metodologia é conhecida como desenho de regressão descontínua – RDD (*regression discontinuity design*). Em particular, como a elegibilidade não coincide com a participação no programa, a metodologia explorada trata do caso conhecido como *fuzzy* RD.

Cabe notar que essa preocupação com fatores não observáveis também estava presente no estudo Ribas e Soares (2011). Ao utilizarem um painel para setores censitários, de 2001 a 2006, os autores procuraram evitar duas fontes potenciais de vieses: *i*) a não informação de características dos domicílios antes do programa; e *ii*) desprezar os efeitos gerados pela cobertura do programa nas comunidades. A principal contribuição dos autores está na análise do efeito marginal da cobertura do programa no nível de vizinhança geográfica, em vez de analisar a oferta de trabalho somente dos beneficiários. A metodologia utilizada pelos autores está no método de ‘diferenças em diferenças’ e um método de escore de propensão generalizado para controlar a heterogeneidade tanto no efeito tratamento, como na variação do resultado.

A implementação da estratégia de identificação será feita com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A escolha da PNAD de 2006 se deu em razão de um suplemento especial sobre acesso a algumas transferências de renda de programas sociais nos domicílios.

É importante salientar que, desde a criação do PBF até os dias de hoje, há uma tendência de queda da taxa de informalidade no Brasil. Por exemplo, Corseuil *et al.* (2010) analisam os dados da PNAD e reportam a uma queda em torno de oito pontos percentuais nessa taxa entre 2003 e 2009. No entanto, diversos outros fatores podem estar agindo para que o movimento de queda domine uma eventual pressão exercida pelo efeito que aqui interessam em identificar.

Além desta introdução e de uma última seção dedicada a considerações finais, o presente trabalho está organizado em mais quatro seções. A próxima seção apresenta as regras do PBF, incluindo critérios de elegibilidade e valores dos benefícios. A terceira seção descreve os procedimentos econométricos adotados para a avaliação do impacto do PBF na composição do mercado de trabalho. A base de dados e a construção da amostra são apresentadas na quinta seção, que também traz algumas estatísticas descritivas. Os principais resultados econométricos são apresentados na sexta seção. O apêndice discute de forma detalhada a estratégia de identificação utilizada neste trabalho.

## 2 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE DO PBF

A elegibilidade ao programa depende de dois critérios principais. O primeiro está associado com a situação socioeconômica da família medida pela renda domiciliar *per capita* (RDPC) – a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família dividida pelo total de indivíduos na família. O segundo critério está vinculado à composição familiar, em particular, à idade do filho mais novo. O PBF também exige do beneficiário o cumprimento de condicionalidades associadas à saúde infantil e à educação, conforme explicado em outros capítulos desse livro.

Em setembro de 2006, eram considerados elegíveis dois grupos de famílias. O primeiro grupo é composto pelas famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00 (abaixo da linha de pobreza da época) desde que tivessem gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos de idade. Esse grupo recebia um benefício variável dependendo da quantidade de dependentes nas situações listadas, podendo chegar ao limite de R\$ 45,00. O outro grupo é composto pelas famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda familiar *per capita* era menor ou igual a R\$ 50,00 mensais. Tais famílias receberiam um benefício básico de R\$ 50,00, independentemente de sua composição, e um benefício variável caso houvesse dependentes entre os integrantes da família. O valor máximo de benefícios do PBF que uma família extremamente pobre poderia receber era de R\$ 95,00.

Apesar de diversos trabalhos que procuram auferir os benefícios do PBF explorarem a condição de elegibilidade baseada na RDPC, opta-se neste trabalho por explorar a condição de elegibilidade baseada na idade do filho mais novo. Essa opção se justifica pela suposição

de que a escolha ocupacional do chefe não pode interferir na elegibilidade do domicílio por esse critério. No entanto, também parece razoável supor que essa escolha possa influenciar a elegibilidade via renda domiciliar *per capita*. Esse argumento é uma consequência imediata do fato de o rendimento de uma ocupação informal ser ocultado dos agentes responsáveis pelo PBF, diferentemente do que ocorre com o rendimento oriundo de uma ocupação formal.<sup>4</sup>

A metodologia depende, portanto, dos indivíduos não conseguirem manipular o valor da variável do critério de elegibilidade escolhido. Dada a existência de certidão de nascimento no Brasil, parece mais razoável supor que não há meios de manipular a idade dos filhos do que supor que não há meios de manipular a RDPC. Esse critério de elegibilidade, a idade do filho mais novo, está diretamente associado à principal variável utilizada na estratégia de identificação. A seção 4 explica de forma detalhada como essa variável foi utilizada.

É importante frisar como de fato ocorre a seleção dos domicílios no programa. A seleção dos domicílios beneficiários no PBF é realizada sob a égide do MDS, da Caixa Econômica Federal (CEF) e dos municípios. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do MDS, é o órgão responsável pelo programa. Entre outras importantes ações, a SENARC estabelece os critérios de seleção dos beneficiários, ou seja, de quem recebe e de quanto recebe, define também o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais. O papel da CEF é bastante significativo no PBF na medida em que é ela que, além de ser o órgão operador e pagador, é também responsável por processar as informações que compõem o Cadastro Único, levantadas pelos municípios, calcula a RDPC e quanto deve receber cada família, e paga, através do cartão magnético, o benefício mensalmente. O papel mais importante dos municípios é a responsabilidade pela identificação das famílias a serem beneficiadas, mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro. Soares e Sátyro (2009) argumentam que, em última instância, são os agentes municipais que decidem quem será ou não potencial beneficiário, na medida em que toda a informação que a Caixa processa ou a SENARC analisa é por eles coletada. Para os autores, “trata-se de um papel estratégico – sem municípios empenhados e bem geridos, o próprio funcionamento do PBF seria comprometido” (Soares; Sátyro, 2009, p.17). Fica claro, portanto, dada a forma de gestão do PBF, que os beneficiários tendem a ter um incentivo de trabalhar na informalidade (com os rendimentos ocultos dos órgãos oficiais) e continuar elegíveis para o benefício do PBF.

Na seção 3, ficará evidente que para este texto o processo de exclusão dos domicílios ao deixar de serem elegíveis é mais importante que o processo de inclusão dos domicílios entre os beneficiários. Em particular, o processo de exclusão de domicílios que passam a ser inelegíveis pelo critério de idade do filho mais novo é central para a análise. Segundo a legislação do PBF, a exclusão não se dá imediatamente após o aniversário de 16 anos do filho mais novo, mas sim após o término do respectivo ano letivo.

4. Na prática, os agentes municipais identificam os potenciais beneficiários e podem acompanhar o *status* das famílias beneficiárias do PBF em bases de dados de fontes de renda formais tais como as bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e restante da seguridade e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Dessa forma, basearemos a estratégia empírica a ser explicitada na próxima seção, em comparações de domicílios que aparecem na PNAD de 2006 na qual o filho mais novo estava prestes a completar 16 anos de idade em 31 de dezembro de 2005, com domicílios, nos quais o filho mais novo havia recém-completado 16 anos de idade em 31 de dezembro de 2005.

### 3 METODOLOGIA<sup>5</sup>

#### 3.1 Aspectos teóricos

A identificação do efeito do Programa Bolsa Família sobre a escolha ocupacional não é uma tarefa trivial, dado que há espaço para autoseleção dos indivíduos no programa. Esse problema torna-se complicado quando a probabilidade do indivíduo entrar no programa depende de características não observáveis, que também podem influenciar sua escolha ocupacional.

A exposição feita na seção anterior fornece indícios de que há espaço para esse tipo de problema no caso do PBF. Basicamente a probabilidade de seleção vai ser maior para o domicílio elegível mais hábil em se tornar visível para o agente municipal.

Para uma melhor visualização do problema decorrente da autoseleção baseada em características não observáveis, considere-se o modelo de regressão a seguir relacionando escolha ocupacional do chefe do domicílio “*i*” ( $Y_i$ ) com participação no Bolsa Família ( $T_i$ ) e idade do filho mais novo no último dia do ano anterior ( $I_i$ ):<sup>6</sup>

$$Y_i = \alpha_1 + \beta_1(I_i - c) + \lambda_1 T_i + \gamma_1 T_i(I_i - c) + \delta_1 X_i + \varepsilon_i, \quad (1)$$

em que  $c$  é uma constante de normalização denotando a idade limite do filho mais novo para a elegibilidade do domicílio (no caso, 16 anos exatos em 31 de dezembro de 2005);  $X$  denota eventuais controles a serem inseridos no modelo. O parâmetro de interesse é  $\lambda_1$  que representa o efeito da participação no programa na escolha ocupacional.

O fato de haver autoseleção para o PBF baseado em características não observáveis acarreta a seguinte propriedade desse modelo:

$$E[\varepsilon_i | T_i] \neq 0 \quad (2)$$

Conseqüentemente,  $\lambda_1$  não pode ser identificado pela comparação das escolhas ocupacionais de quem participou ( $T=1$ ) e quem não participou ( $T=0$ ), mesmo mantendo constante as demais variáveis explicativas do modelo ( $X$ ). Isso porque, segundo (2), ao variar  $T$  (participação) varia-se também  $\varepsilon$  (características não observáveis). Logo, não será possível separar o efeito em  $Y$  advindo da variação de  $T$  daquele advindo da variação de  $\varepsilon$ . Em termos de estimação isso significa que  $\lambda_1$  não pode ser estimado de forma consistente por mínimos quadrados ordinários.

5. Há outra versão deste trabalho (Barbosa e Corseuil, 2013), na qual se discute de forma mais detalhada a metodologia.

6. Utilizou-se a idade em 31/12/2005 porque nessa data pode-se identificar domicílios cuja idade do filho mais novo recém cruzou a fronteira da elegibilidade ( $c$ ), tornando esses domicílios inelegíveis em 2006, bem como domicílios que permaneceram elegíveis em 2006 porque a idade do filho mais novo só cruza a fronteira imediatamente após a virada do ano. Esses domicílios serão cruciais na estratégia de identificação, conforme será detalhado mais adiante.

Neste caso, o cenário ideal é ter alguma fonte de variação em  $T$  entre indivíduos que não afete  $\varepsilon$ . Dito de outra forma, seria interessante ter em mãos uma variável que afete a decisão dos indivíduos de participar do programa que não seja relacionada com características não observáveis dos indivíduos. Essa variável funciona como um instrumento para a correta identificação do parâmetro de interesse aqui, pois não se quer saber o impacto dessa variável, mas se sua variação é usada para deslocar a participação, mantendo tudo mais constante.

Em geral recorre-se a um critério exógeno de elegibilidade para servir como instrumento para a correta identificação do tratamento. Intuitivamente, comparam-se grupos de indivíduos com diferentes *status* de elegibilidade, porém o mais semelhante possível com relação às demais características que possam interferir na escolha ocupacional. A diferença na elegibilidade deve acarretar em diferença também na participação no programa. Logo, nas condições mencionadas, varia-se a participação dos indivíduos, mantendo tudo mais constante, tal como se faz num experimento controlado. Sendo assim, uma eventual diferença observada na escolha ocupacional dos grupos em questão pode ser atribuída à diferença na participação no programa.

Esse critério exógeno que faz variar a elegibilidade e desencadeia as condições semelhantes a de um experimento pode ser decorrente de um sorteio aleatório ou de uma descontinuidade na regra de elegibilidade. No segundo caso, tem-se o que se convencionou chamar na literatura de regressão com descontinuidade difusa (tradução livre a partir do termo original *fuzzy regression discontinuity*). Conforme discutido na seção anterior, há descontinuidade na regra de elegibilidade do PBF, o que leva à uma opção pela abordagem de regressão com descontinuidade difusa. No restante dessa seção tratar-se-á de uma ilustração de como esse método funciona neste contexto.

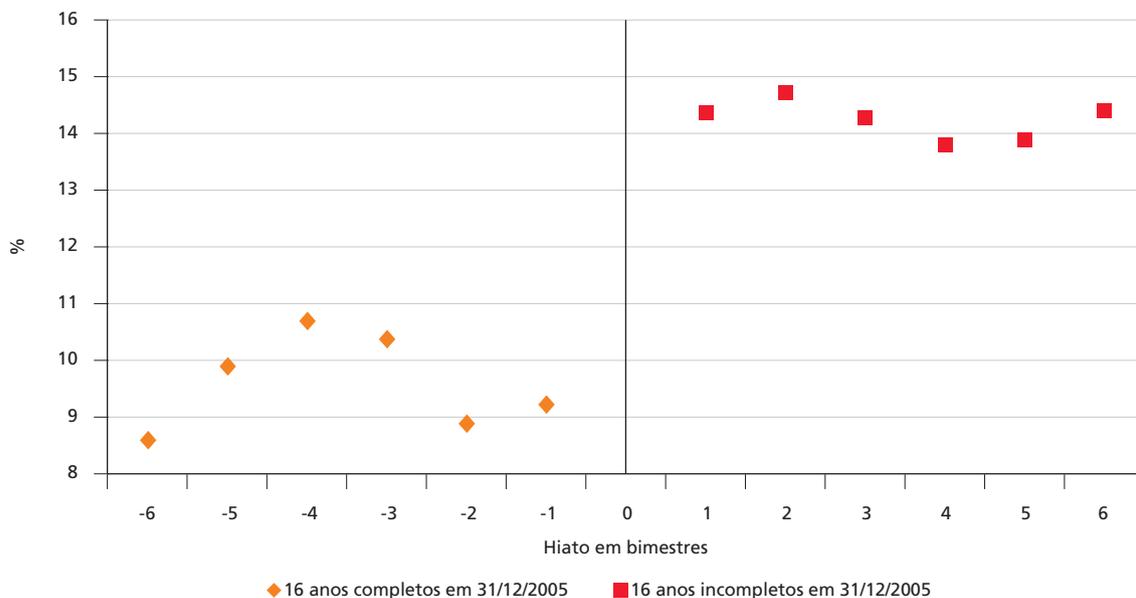
### 3.2 Uma representação visual da aplicação do método

A estratégia de identificação associada a esta abordagem pode ser visualizada em uma sequência de dois gráficos. O primeiro deles é o gráfico 1, que mostra a participação do programa ( $T$ ) em setembro de 2006 (data da PNAD 2006) como função do hiato em meses (medida em 31 de dezembro de 2005) que separa a idade do filho mais novo da marca de 16 anos completos. Logo, valores positivos (ou negativos) no eixo horizontal denotam domicílios nas quais o filho mais novo ainda não havia (ou já havia) completado 16 anos em 31 de dezembro de 2005 e, portanto, são (in)elegíveis ao programa em 2006.

Cada ponto no gráfico representa valores médios de grupos de domicílios agregados de acordo com a idade do filho mais novo e, portanto, também de acordo com o hiato mencionado. A agregação foi feita com intervalos de dois meses, de tal forma que o ponto relativo ao valor 1 (ou -1) no eixo horizontal traz a proporção de beneficiários entre os domicílios cujo filho mais novo estava a menos de dois meses de completar (havia completado a menos de dois meses) 16 anos em 31 de dezembro de 2005.

O gráfico 1 mostra claramente que a participação no programa cai abruptamente ao redor da marca correspondente ao limite para um dos critérios de elegibilidade. Ou seja, a comparação entre domicílios com filhos mais novos com 16 anos recém-completos, ou a serem completados pouco tempo depois de 31 de dezembro de 2005, traz diferenças muito marcantes na probabilidade de participação no programa em 2006. Sendo razoável supor que tudo mais deve ser muito parecido entre esses dois grupos de domicílios (incluindo valores de  $\varepsilon$ ), tem-se na idade do filho mais novo em torno dos 16 anos a variação exógena que desloca  $T$  mantendo tudo mais constante e, portanto, permitindo a identificação do efeito do Bolsa Família.

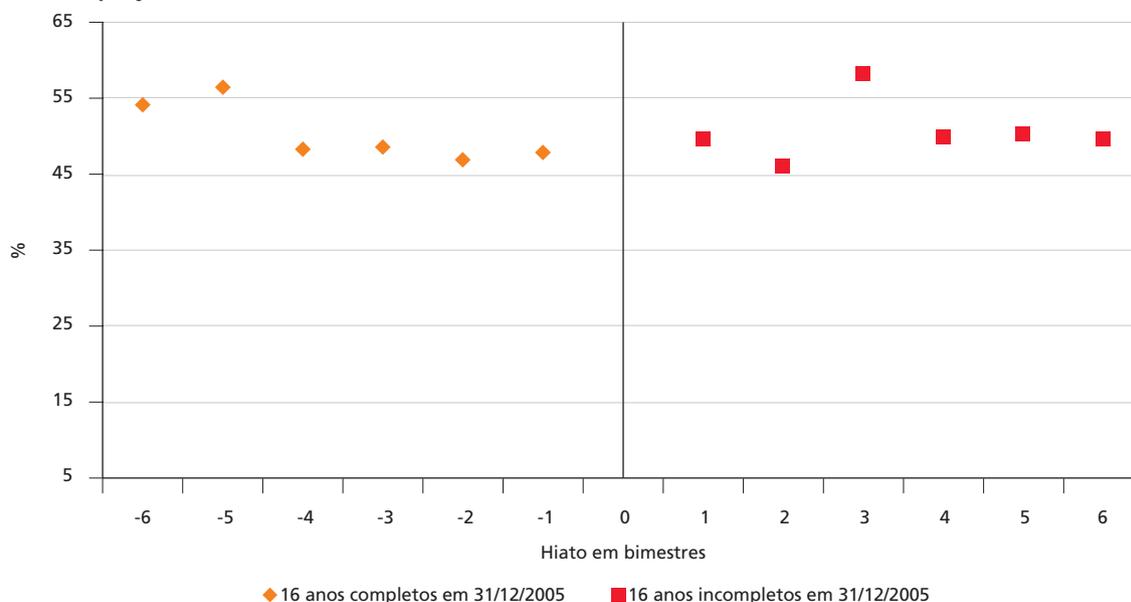
GRÁFICO 1

**Proporção dos domicílios que recebem o PBF**

Fonte: PNAD 2006.

O gráfico 2 mostra o percentual dos chefes de família ocupados em setembro de 2006 cuja ocupação é informal como função do hiato em meses (medida em 31/12/2005) que separa a idade do filho mais novo da marca de 16 anos completos. Esse gráfico é construído de forma análoga ao gráfico 1. Logo, os valores positivos (ou negativos) no eixo horizontal representam domicílios (in)elegíveis ao programa ao longo de 2006 pelo critério da idade do filho mais novo. E tal como no gráfico 1, cada ponto na ilustração representa valores médios de grupos de domicílios agregados de acordo com a idade do filho mais novo em intervalos de dois meses.

GRÁFICO 2  
Proporção de informalidade dos chefes de família



Fonte: PNAD 2006.

Nota-se que o emprego no setor informal é bastante semelhante entre os dois grupos de comparação. Ou seja, entre os chefes ocupados a proporção no setor informal parece não variar com a elegibilidade do domicílio ao PBF. Vale ressaltar que o grupo elegível mostrava no gráfico 1 uma participação consideravelmente maior no PBF que o grupo não elegível. Em outros termos, elegibilidade influencia participação que por sua vez não parece influenciar informalidade. Esse resultado será confirmado nas estimativas aqui pelo método de variáveis instrumentais, adaptado ao contexto de regressão com descontinuidade difusa.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Dados e estatísticas descritivas

Como visto na seção 3, a implementação da estratégia de identificação requer disponibilidade de informação ao nível do domicílio sobre data de nascimento dos filhos, indicador de formalidade do posto de trabalho do chefe do domicílio, da segunda fonte de rendimento do domicílio e sobre o recebimento do PBF. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que será utilizada nesse estudo, contém essas informações.

A PNAD é uma pesquisa anual que cobre todo o território nacional trazendo informações diversas sobre características do domicílio e de seus moradores. Em particular, as informações sobre data de nascimento e (in)formalidade do posto de trabalho estão sempre presentes em seu módulo tradicional. Na PNAD de 2006, há um módulo suplementar sobre

características de acesso a algumas transferências de renda de programas sociais nos domicílios. Nesse suplemento há uma pergunta específica para o Bolsa Família. A PNAD de 2006 entrevistou 410.241 pessoas, em 145.547 domicílios em todo o território nacional.

Com relação à definição de informalidade, trabalha-se com a que é usada na maior parte dos estudos sobre informalidade com dados brasileiros: a que distingue os empregados pela posse da carteira de trabalho assinada pelo empregador e aloca todos os empregadores no setor formal e conta-própria no informal.

Nesse ponto da análise a definição da amostra está sujeita a duas restrições. A primeira restrição foi imposta pela metodologia, que faz uso apenas de observações em torno do limite que define a elegibilidade. Neste contexto isso significa restringir a amostra para domicílios com filho mais novo em torno de 16 anos. O segundo filtro refere-se aos trabalhadores com inserções ocupacionais problemáticas.<sup>7</sup> Mais adiante serão tecidos comentários sobre outras restrições adicionais.

## 4.2 Principais resultados

As tabelas 1 e 2 trazem os resultados principais desse trabalho. Trata-se dos valores estimados para o efeito do programa Bolsa Família sobre a probabilidade da ocupação principal do chefe ser informal, representado na equação (1) pelo coeficiente  $\lambda_j$ . As tabelas seguem um mesmo padrão de organização de resultados, com três pares de colunas relacionados a amostras que diferem em relação à faixa de rendimento domiciliar *per capita* dos domicílios. Em cada par de colunas reportam-se os coeficientes e os respectivos desvios-padrão na primeira coluna, com a segunda estatística entre parênteses embaixo da primeira. Já as linhas diferem em relação ao intervalo considerado para a idade do filho mais novo. A metodologia sugere uma amostra restrita a domicílios com filhos mais novos com idade muito próxima a 16 anos. Uma definição de quão próximo é sugerida pela literatura e empregada na primeira linha. Nas demais linhas, usam-se intervalos 10,0%, 25,0% e 50,0% maiores respectivamente.

As estimativas pontuais do parâmetro de interesse são negativas em todas as doze situações com resultados reportados na tabela 1 (3 filtros de rendimento  $\times$  4 intervalos de idade). No entanto, a um nível de confiança de 95,0%, não se pode rejeitar a hipótese de que todas as estimativas são nulas. Ou seja, não foi possível identificar qualquer efeito do Programa Bolsa Família na propensão dos chefes de família a ocuparem postos informais.

Repetiu-se o mesmo exercício para estimar o efeito do PBF sobre a probabilidade da ocupação secundária do domicílio (que pode ser a secundária do chefe ou a principal de outro membro do domicílio) ser informal. Os resultados reportados na tabela 2 vão na mesma direção daqueles estimados para os chefes. Ou seja, apesar da estimativa pontual ser nula, não se pode rejeitar a hipótese dos coeficientes serem nulos.

7. Classificou-se como ocupados na semana de referência os indivíduos que nela exerceram trabalho remunerado, ou os que exercem trabalho não remunerado nessa semana durante pelo menos quinze horas, ou que possuem trabalho remunerado do qual estão temporariamente afastados. Não são considerados aqui como ocupados os indivíduos que exerceram trabalho para o próprio consumo ou construção na semana de referência.

TABELA 1  
Impacto do PBF sobre a escolha ocupacional do chefe de família

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

Fonte: PNAD 2006.

TABELA 2  
Impacto do PBF sobre a escolha ocupacional do trabalho secundário

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

Fonte: PNAD 2006.

Os resultados, portanto, não corroboram eventuais preocupações de que o PBF poderia distorcer a escolha ocupacional dos indivíduos no sentido de incentivar a informalidade. De forma geral, esses resultados corroboram os encontrados na literatura sobre os efeitos do PBF no mercado de trabalho. Ou seja, com exceção de grupos demográficos específicos, tanto o incentivo à informalidade como o desincentivo ao trabalho gerado pelo Programa Bolsa Família ou é muito pequeno ou é nulo. Diante desse quadro, não parece ser prioritário qualquer tipo de alteração no desenho do programa que fosse destinada a combater efeitos indesejáveis do programa no mercado de trabalho. Se a eliminação dos efeitos indesejáveis, ainda que quase nulos, for perseguida, bastaria um reforço no monitoramento direcionado para os grupos mencionados.

## 5 CONCLUSÕES

Nesse trabalho procurou-se identificar em que medida o Programa Bolsa Família tem induzido os indivíduos beneficiados a ocuparem postos de trabalho informais. Os resultados mostraram que não há evidências de que o programa afete a escolha ocupacional dos beneficiários entre postos formais e informais.

Vale dizer que esse resultado é robusto a uma ampla gama de situações consideradas. Foram usadas doze amostras distintas de domicílios para estimar o parâmetro de interesse. Além disso, para cada amostra, estimou-se o efeito do programa tanto na escolha ocupacional referente à ocupação principal do chefe como na ocupação secundária do domicílio. Em todas essas situações, a estimativa era estatisticamente nula.

Uma das principais contribuições do trabalho consiste na aplicação de um método que permite lidar com o problema de autosseleção no PBF baseado em características não observáveis. Explorou-se uma descontinuidade presente no critério de elegibilidade do programa que diz respeito à idade do filho mais novo. Supôs-se que essa descontinuidade ao redor de um valor crítico da idade (16 anos) representa uma variação exógena na elegibilidade que poderia ser acompanhada de uma variação na participação do programa também em torno desse valor crítico. Essa última variação por sua vez identificaria o efeito desejado sobre a escolha ocupacional dos chefes de domicílio.

Por fim, cabem duas observações adicionais sobre o método empregado. Por um lado, duas das quatro hipóteses que estão por trás do método são testáveis. Apresentou-se evidência em favor de ambas as hipóteses testáveis, o que gera razoável segurança sobre a adequação do método no contexto. Por outro lado, o método restringe a identificação do efeito do Programa Bolsa Família para o grupo de domicílios com ao menos um filho e cujo filho mais novo (ou único) tenha idade em torno de 16 anos em 31 de dezembro de 2005. Nada impede que o efeito seja distinto do que o reportado para famílias com filhos mais novos ainda crianças.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. L. H.; CORSEUIL, C. H. L. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Ipea, 2013 (Texto para Discussão). No prelo.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. p. 41-86. v. 2.
- BRAUW, A. *et al.* The impact of Bolsa Família on child, maternal, and household welfare. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família – 2ª rodada (AIBF II)**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>.

CORSEUIL, C.H. et al. **Um panorama do mercado de trabalho brasileiro em 2009**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Nota Técnica. Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise n. 45). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

MARINHO, E.; MENDES, S. The impact of government income transfers on the Brazilian job market. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 29-50, Jan./Mar. 2013.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família – 1ª rodada (AIBF I)**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2012a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família – 2ª rodada (AIBF II)**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2012b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>.

MEYER, B. D. Labor supply at the extensive and intensive margins: the EITC, welfare, and hours worked. **American economic review**, v. 92, n. 2, p. 373-379, 2002.

OLIVEIRA, L. F.; SOARES, S. O. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.738).

RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere?** 2011. Disponível em: <[http://www.iza.org/conference\\_files/worldb2011/ribas\\_r6802.pdf](http://www.iza.org/conference_files/worldb2011/ribas_r6802.pdf)>.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. p. 87-130. v. 2.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.**, Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.424).

TEIXEIRA, C. G. **A heterogeneity analysis of the Bolsa Família Programme effect on men and women's work supply**. Brasília: IPC, 2010 (IPC Working Paper, n. 61). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper61.pdf>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SOUZA, P. H.; OSORIO, R.; SOARES, S. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1.654).

TEIXEIRA, C. G. **O Programa Bolsa Família e a oferta de trabalho: uma perspectiva de choque orçamentário**, 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar, Belo Horizonte, 2009.

WAHROLÉN, M. L. H. **Bolsa-Família e educação: uma avaliação dos impactos da condicionalidade sobre a frequência escolar**. 44 p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia) – Faculdade IBMEC, Rio de Janeiro, 2010.



## **“EFEITO PREGUIÇA” EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?\***

Luís Felipe Batista de Oliveira  
Sergei S. D. Soares

### **1 INTRODUÇÃO**

Uma das críticas mais comuns a respeito de programas de transferência de renda focalizados é a respeito do “efeito preguiça”. Segundo esta crítica, um dos efeitos de outorgar um benefício condicionado ao fato de uma família possuir uma renda baixa pode levar a acomodação e diminuição da oferta de trabalho de seus membros. Fora o aspecto moral desta acomodação, ela poderia levar a uma depreciação do capital humano dos pobres ou a uma redução de sua rede social, assim, frustrando os próprios objetivos do programa, entre os quais se encontra a melhoria do capital humano dessas pessoas.

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 com o fim de impedir tal 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 atividades precárias, exercidas pelos adultos mais pobres.

Como se verá logo adiante, a análise teórica dos impactos sobre a oferta de trabalho de uma transferência tão complexa quanto o PBF é inconclusiva e ambígua, o que deixa a palavra final com os métodos empíricos. Felizmente, neste tema, no Brasil, uma diversidade de métodos tem apontado para os mesmos resultados. A seção seguinte busca contextualizar as abordagens teóricas e empíricas do assunto, enquanto as seções 3 e 4 apresentam os principais resultados encontrados na literatura. A seção 5 traz as considerações finais sobre o tema.

### **2 NOÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS**

#### **2.1 Noções teóricas**

De início, é possível realizar uma análise – cujas limitações são muitas e conhecidas – de estática comparativa dos efeitos sobre a oferta de trabalho de uma transferência com as características do PBF. Em geral, este tipo de concepção fornece um entendimento teórico de uma realidade simplificada, mas pode ser útil para se compreender os efeitos esperados.

---

\* Este capítulo aponta, de maneira resumida, os estudos apresentados por Oliveira e Soares (2012).

É importante lembrar que para 12% das famílias beneficiárias – aquelas que recebem apenas o benefício fixo – o PBF é apenas um programa focalizado. A família não precisa fazer nada a não ser permanecer pobre para receber o benefício. Para as demais famílias, o PBF é tanto focalizado quanto condicionado, e a família precisa enviar seus filhos à escola. Mas, por enquanto, pode-se concentrar apenas no primeiro caso: uma transferência focalizada, porém sem outras condições efetivas.

Para fins de comparação, deve-se visualizar primeiro uma transferência não focalizada. Isto é, supondo que o governo simplesmente transfira uma quantia de dinheiro para alguém sem perguntar sobre sua renda. Uma transferência não focalizada pode tanto aumentar como diminuir a oferta de trabalho, uma vez que se trata de um efeito riqueza que não muda os preços relativos entre trabalho e lazer. Um beneficiário de uma transferência não focalizada pode tanto trabalhar mais ou buscar trabalho com mais afinco, como trabalhar menos ou buscar trabalho com menos empenho – mas não se pode afirmar que o benefício seria um desincentivo (ou incentivo) ao trabalho. Há apenas um efeito renda cujo sinal dependerá exclusivamente das preferências dos indivíduos.

Ao focalizar o benefício, tudo muda, e um incentivo passa (potencialmente) a existir. De acordo com as regras formais do PBF, se a renda oriunda do trabalho for maior que o limite de elegibilidade, perde-se o benefício. Em termos microeconômicos, haveria uma descontinuidade na restrição orçamentária, com soluções distintas, a depender: da distância da renda original com respeito à linha de elegibilidade e de como ocorrem as decisões de trabalho e lazer de toda a família – tendo em vista que se trata de benefício que não é individual e sim familiar.

A análise microeconômica dos efeitos de uma transferência focalizada com relação à renda das famílias e condicionada à frequência de suas crianças à escola não é nada fácil. Isto porque se trata de uma análise da oferta de trabalho dos diversos membros das famílias com restrições orçamentárias cruzadas e há diversos efeitos a considerar, como sustentam Ravallion e Wodon (2000). Além disso, os contratos de trabalho normalmente estipulam um número de horas que não pode ser facilmente mudado. Se assim for, teria-se uma restrição orçamentária com outras descontinuidades, além daquelas impostas pelas regras de concessão de benefícios.

A segunda objeção – esta bem mais importante – é que o trabalho não está facilmente disponível para todos que querem trabalhar. A busca por trabalho tem custos, que podem ser muito elevados para pessoas com pouca renda. É possível que o acesso a uma renda exógena permita que um ou mais membros busquem trabalho com maior intensidade. Se assim for, é possível que uma transferência de renda incentive o trabalho e não o oposto.

Em resumo, os efeitos do PBF sobre a oferta de trabalho envolvem, além dos tradicionais efeito renda e efeito preço/substituição (no caso das soluções de canto), também o trabalho de crianças e seus efeitos na alocação de tempo dos adultos, a produção doméstica e um crucial efeito sobre os custos de procurar trabalho. Ou seja, a análise teórica microeconômica

joga pouca luz sobre se há ou não um “efeito preguiça”, deixando claro que se trata de uma questão empírica.

## 2.2 Noções empíricas

Saber com certeza e perfeição o impacto de uma política é algo impossível. É impossível porque requer a comparação de dois mundos, um no qual a política aconteceu e outro no qual não aconteceu. Por definição, não se observa e não se sabe o que não ocorreu. Em um exercício de imaginação, se houvesse o recurso de uma máquina do tempo, o trabalho de avaliação seria simples. Observar-se-ia o mundo em um de seus estados – por exemplo, um grupo de pessoas que são beneficiárias do PBF –, e depois voltar-se-ia na máquina do tempo, fazendo com que estas pessoas nunca recebessem o benefício. O impacto do PBF sobre a propensão a trabalhar deste grupo de pessoas seria a diferença entre os dois estados.

Infelizmente (ou felizmente), as máquinas do tempo não existem. Dado este fato inescapável, não há alternativa a não ser confiar na regularidade da natureza – inclusive da natureza humana – para se saber o efeito de uma dada política sobre as pessoas. Uma manifestação desta regularidade é a lei dos grandes números, que reza que as médias de qualquer característica de dois grupos, suficientemente grandes e escolhidos aleatoriamente, serão próximas. Além disso, quanto maior os dois grupos e menor a variância da característica escolhida, mais próximas serão estas duas médias.

Escolhidos dois grupos aleatórios, suficientemente grandes, e exposto apenas um dos dois aos efeitos de uma determinada política, tem-se que as médias de todas as características dos dois grupos anteriores à exposição ao tratamento são tão próximas que podem ser tratadas como iguais. Disto, segue que todas as diferenças observadas decorrem da exposição à política cujos efeitos se deseja medir. Usualmente, chama-se o grupo que foi exposto de grupo de tratamento e o grupo não exposto de grupo de controle. Isto quer dizer que um estudo clínico – se for bem feito e com amostra suficientemente grande – pode substituir a máquina do tempo como meio para estimar o impacto de uma dada política.

Lamentavelmente, os estudos clínicos aleatórios, embora muito comuns em outras áreas (como a medicina), são quase tão raros quanto as máquinas do tempo nas políticas sociais. Foram feitos para alguns programas de transferência de renda – o mais conhecido, de longe, o programa Oportunidades, mexicano (Parker e Skoufias, 2000) –, mas todos fora do Brasil. Não existe nenhum estudo clínico sobre o impacto do PBF em nenhuma esfera da vida humana.

Em virtude da quase completa inexistência de estudos clínicos, resta apelar a outras regularidades da natureza humana para saber se o PBF faz as pessoas trabalharem menos ou mais. Dadas as imperfeições do mundo e, em particular, do desenho e aplicação das políticas sociais, frequentemente é possível encontrar o que se convencionou chamar de experimento natural, que nada mais é que encontrar um grupo de controle que foi criado por arbitrariedades e imperfeições na gestão da política, e não intencionalmente. Um exemplo disso seria o

trabalho de Morris *et al.* (2004) do impacto do Programa Bolsa Alimentação, o qual tomou como objeto de análise um *bug* no programa de computador que não processava os nomes de potenciais beneficiários com caracteres acentuados – *í, é, ó, â, õ* e assim por diante.

Infelizmente, os experimentos naturais frequentemente sofrem de limitações. O *bug* no programa do computador, mencionado anteriormente, foi rapidamente corrigido e no ano seguinte todos estavam no programa. Em todo caso, não existem avaliações do impacto de programas de transferências de renda sobre oferta de trabalho no Brasil usando experimentos naturais.

Excluídas as máquinas do tempo, os experimentos intencionais e os experimentos naturais, qual é a próxima alternativa? A construção de grupos de controle modelando explicitamente os processos de seleção das políticas cujos efeitos se quer estimar. Há uma grande variedade destes métodos, comumente chamados de “quase experimentais”, mas todos compartilham algo em comum: usar algum tipo de modelagem estatística para descrever o processo *de facto* – não necessariamente *de jure* – de seleção das políticas que se quer avaliar e o uso dos resultados desta modelagem para construir grupos de comparação. Usa-se normalmente o termo grupo de comparação para enfatizar que estes não são grupos de controle propriamente ditos, mas substitutos construídos artificialmente. Há uma série de trabalhos para o Brasil usando estes métodos quase experimentais, cujos detalhes serão explicados mais adiante.

Finalmente, o método que menos leva em conta o processo de seleção é a comparação de médias sem qualquer modelagem do processo seletivo. Normalmente, utilizam-se médias condicionadas a uma série de características individuais. Este método se chama análise de regressão e há diversos trabalhos no Brasil usando-o para estimar o impacto de programas de transferência de renda, cujos detalhes serão explicados mais adiante.

### 3 QUANDO SE COMPARAM AS MÉDIAS

Um trabalho comparando a posição na ocupação, o número de horas trabalhadas, os tipos de atividades desempenhadas pelos trabalhadores e outros dados sobre inserção no mercado de trabalho foi proposto pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e executado por Brito e Kerstenetzky (2010). A fonte de dados usada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que conta com uma pergunta que identifica os domicílios que recebem um benefício PBF. O trabalho comparou beneficiários e não beneficiários pobres para ter algum tipo de controle de seleção, mas ainda deve ser classificado como mera comparação de médias (não condicionadas).

Os autores notaram que os beneficiários tendem a se inserir mais no mercado de trabalho, comparativamente aos não beneficiários. Viu-se que os beneficiários pobres em idade ativa responderam ter exercido alguma atividade na semana de referência da PNAD em uma proporção de 4 pontos percentuais (p.p.) superior aos não beneficiários. Por seu turno, esses últimos tendem a buscar mais trabalho, ainda que a diferença entre as proporções seja pequena.

O que mais chama a atenção nesta estatística, contudo, é o fato de que ambos os grupos apresentam um nível de desalento elevado, o que não pode ser atribuído, portanto, à transferência de renda. Além disso, percebe-se que os beneficiários trabalham em condições informais e em atividades agrícolas com maior incidência.

Com respeito ao trabalho infantil, o percentual de crianças entre 5 e 9 anos de idade que desempenharam algum trabalho em todo o ano da pesquisa foi muito pequeno: 2,4% entre beneficiários e 1,0% entre não beneficiários. Por sua vez, aqueles entre 10 e 15 anos de idade alcançam uma proporção muito maior na semana de referência: 15,1% entre beneficiários e 8,6% entre não beneficiários. Levanta-se a suspeita de que o PBF, até aquele momento, não constituía um substituto da renda das crianças pertencentes a famílias mais pobres.

Devido à possibilidade de efeitos distintos, entre os diferentes níveis de pobreza, Medeiros, Britto e Soares (2007) observaram os efeitos do PBF no mercado de trabalho adulto em décimos da distribuição de renda. Os autores observam que, enquanto as taxas de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários são de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, as mesmas taxas são de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários. Viu-se, com o emprego de diversos controles, que a oferta de trabalho de apenas uma das quatro combinações do modelo – mulheres chefes, mulheres cônjuges, homens chefes e homens cônjuges – é afetada negativamente pelo PBF. Apenas as mulheres chefes que recebem o programa têm probabilidade menor (e estatisticamente significativa) de participação.

Para os autores, eventuais efeitos negativos sobre a oferta de trabalho para grupos específicos de trabalhadores não devem ter uma leitura necessariamente negativa. Famílias extremamente pobres tendem a intensificar a participação de mulheres, crianças e jovens no mercado de trabalho, quase sempre em ocupações precárias e mal remuneradas. Nestes casos, alguma redução da participação destes indivíduos no mercado laboral, devido ao recebimento do PBF, pode ser vista de maneira positiva.

Tal constatação é corroborada pela avaliação de impacto do PBF nos resultados da linha de base como em Cedeplar (2006, *apud* Medeiros, Britto e Soares, 2007, p. 16). Ali se coloca que adultos em domicílios com beneficiários do PBF têm uma taxa de participação 3% maior do que adultos em domicílios sem beneficiários. Além disso, este impacto é maior entre as mulheres (4%) do que entre os homens (3%). Por fim, o programa diminui as chances de uma mulher empregada sair do seu emprego em 6%.

Investigações que acompanham as famílias ao longo do tempo são pouco frequentes. Foguel e Barros (2010) acompanham os efeitos do PBF sobre a taxa de participação e sobre o número médio de horas trabalhadas no painel de 806 municípios entre 2001 e 2005. Os resultados mostram, sobretudo na especificação por MMG, que os programas de transferência de renda condicionada (PTRC) brasileiros não reduzem a taxa de participação no mercado de trabalho para as mulheres, tanto em geral quanto entre as 50% mais pobres de cada município.

Entre os homens, o efeito encontrado é pequeno, porém positivo nos dois tipos de classificação de renda. Os autores calculam que um aumento de 10% na proporção de beneficiários dos municípios aumentaria a taxa de participação masculina entre 0,05 (amostra geral) e 0,10% (amostra abaixo da renda mediana).

Em termos de número de horas trabalhadas, os resultados indicam uma pequena redução da oferta de trabalho das mulheres, porém de efeito estatisticamente insignificante entre aquelas abaixo da renda mediana. Em termos de elasticidade, um aumento de 10% na proporção de beneficiárias dos municípios reduziria o número de horas trabalhadas em 0,10%. Com os homens, os resultados são insignificantes tanto em tamanho quanto em termos estatísticos.

Em recente trabalho, Marinho e Mendes (2011) encontram efeitos positivos para cada real transferido: 0,10 p.p. na probabilidade de um morador de um domicílio, que recebe o benefício, estar desempregado; 0,06 p.p. na probabilidade de estar ocupado no setor informal. Por sua vez, haveria uma redução de 0,16 p.p. na probabilidade de o indivíduo trabalhar no setor formal. Por não haver uma tabela de estatísticas descritivas (média, desvio-padrão etc.) das variáveis utilizadas do modelo, o entendimento do leitor fica prejudicado. Entretanto, uma rápida consulta à Matriz de Informação Social do MDS mostra que o benefício médio de 2006, ano da pesquisa, estava em torno de R\$ 60,00 por família.

Em termos de número de horas trabalhadas, os autores encontram uma redução proporcionalmente maior, embora pequena, no setor informal com respeito ao setor formal. Entretanto, a significância estatística do primeiro resultado é menor do que a do segundo. Isto leva à necessidade de se observar outras limitações técnicas do trabalho. Entre elas, a de que não há separação de resultados por estratos de renda distintos ou interação de *dummies* que especifiquem se os efeitos são menores ou inexistentes entre os mais pobres. Adicionalmente, assim como nos demais trabalhos resenhados nesta seção, não há controle de seletividade<sup>1</sup> de forma a se observar a comparação entre grupos de controle e de tratamento, como adotados pelos trabalhos referidos na seção seguinte.

## 4 QUANDO SE CONTROLA A SELETIVIDADE

### 4.1 Resultados gerais

Pianto e Soares (2004) avaliaram o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) mediante o uso da estrutura amostral da PNAD. Dado que a pesquisa é uma amostra em três estágios e que o primeiro estágio é composto de municípios que são mantidos constantes ao longo dos dez anos entre censos demográficos, há um painel de municípios na

1. O controle de seletividade proposto pelos autores é relacionado a outro problema das equações de oferta de trabalho. Trata-se do fato de que o número de horas ofertadas no mercado de trabalho só é observado de maneira truncada, ou seja, entre aqueles que dele participam, caracterizando um problema de viés de seleção amostral, como tratado no clássico trabalho de Heckman (1979) e em outras metodologias mais recentes por eles empregadas para lidar com a situação.

PNAD. Inicialmente, os autores utilizam o conjunto de municípios que faziam parte tanto da amostra da PNAD como do Peti e observam sua situação antes e depois do programa (análise reflexiva).

Como o Ministério da Assistência Social (MAS), da época, não escolhia os municípios participantes de forma aleatória, não é possível observar os resultados de maneira experimental. Para contornar estas dificuldades, o instrumento de pareamento por escore de propensão (PEP) foi utilizado para criar municípios de controle e compará-los com os de tratamento. Assim, os autores lançam mão tanto de uma análise reflexiva quanto de um modelo de diferenças em diferenças. Percebem um aumento da renda *per capita*, uma elevação de 6,9 p.p. na frequência escolar e uma redução de 10 p.p. (de 22% para 12%) no trabalho infantil nos municípios participantes do Peti. Em termos de impacto exclusivo do Peti, calculado por meio do modelo de diferenças em diferenças, observa-se uma redução de 10,8 p.p. no trabalho infantil geral e de 4 p.p. nos trabalhos mais perigosos e degradantes. Trata-se, portanto, de prioridades no processo de erradicação do trabalho infantil, pois atividades com tais características necessitam de instrumentos perigosos ou químicos, entre outros, para sua realização. São exemplos, as ocupações vinculadas à carvoaria e à construção.

Ainda em um contexto anterior ao PBF, as primeiras tentativas de se medir os efeitos de PTRCs sobre as decisões de trabalho das famílias remontam ao tempo do Programa Bolsa Escola – vinculado ao Ministério da Educação (MEC) – que com o Bolsa-Alimentação – vinculado ao Ministério da Saúde (MS) – e ao Vale-gás foram incorporados ao PBF, beneficiando-se da existência do Cadastro Único (CadÚnico) que se iniciava em 2001 (Decreto nº 6.135/2007) (Brasil, 2007). Apesar desta dispersão dos programas, Ferro, Kassouf e Levison (2009) utilizam dados da PNAD 2003 na tentativa de separar grupos de controle e tratamento (beneficiários do programa).

O uso da PNAD 2003 é tido como adequado pelos autores pelo fato de haver uma pergunta a respeito de o morador estar inscrito em algum PTRCs e outra sobre se a pessoa recebia o benefício. Isto permitiu aos autores criar um grupo de pessoas elegíveis e que recebem o benefício e um grupo de comparação, de pessoas inscritas no programa, mas que ainda não recebiam o benefício. Além disso, o artigo adota outra metodologia para criar grupos de comparação. Trata-se novamente do pareamento pelo escore de propensão, empregado sem a tradução livre aqui proposta como *propensity score matching*.

Em geral, os dois métodos utilizados encontram efeitos semelhantes. Ou seja, as equações por *probit* e os modelos de pareamento trazem resultados robustos. Como esperado, o Programa Bolsa Escola teve um efeito negativo sobre a oferta de trabalho das crianças, medida pela probabilidade de a criança trabalhar (redução geral de 3 p.p.). Este resultado se confirma tanto nas áreas rurais (redução de 6 a 9 p.p.), quanto nas áreas urbanas (redução de apenas 2 p.p.).

Entre os pais, foram estimadas regressões por grupos: pais, mães em áreas urbanas ou rurais e na amostra como um todo. As transferências de renda promovem um acréscimo de 3%

na oferta de trabalho das mães em geral e em áreas urbanas, ocorrendo efeito nulo em áreas rurais. Este resultado se repete nos dois métodos de estimação. Já entre os pais, os mesmos valores (e nas mesmas áreas) são encontrados apenas no método de pareamento. Não houve variação estatisticamente significativa pelo método de *probit* e nas áreas rurais.

Usando o Censo Demográfico 2000, mas com técnicas muito semelhantes, Cardoso e Souza (2004) encontram resultados um pouco diferentes. Efeitos relativamente grandes são vistos apenas no aumento da frequência escolar das crianças. Para tanto, a partir de técnicas semelhantes de PEP, encontram um efeito tratamento médio capaz de aumentar a frequência dos meninos de 92% para 95%. Considerando que 8% dessas crianças não frequentavam a escola, o aumento de 3 p.p. é um bom efeito da política.

Em relação ao mercado de trabalho, o mesmo estudo indica uma redução na incidência no número de crianças que trabalham e na incidência daquelas que não estudam e não trabalham. Por seu turno, este efeito é compensado pelo aumento do número de crianças que estudam e trabalham. Este saldo nulo, para os autores, mostra que os programas levam à escola as crianças que anteriormente apenas trabalhavam ou que não trabalhavam e não iam para a escola. Porém, os valores seriam insuficientes para criar incentivos para as famílias não dependerem do trabalho das crianças.

O motivo desse resultado distinto do encontrado por Ferro, Kassouf e Levison (2009) reside no fato de a pesquisa se basear nos dados do Censo Demográfico 2000. Ou seja, as informações são anteriores ao Programa Bolsa Escola Federal e o tempo entre a implementação e a avaliação do programa seria insuficiente. Tal oposição se repetiu até mesmo em uma pesquisa dos mesmos autores com dados da PNAD 2001 (Ferro; Kassouf, 2005). Este fato denota grande comprometimento dos autores com respeito às novas evidências, no processo de atualização das respostas de achados anteriores. No ínterim desses dois artigos, sem o uso de PEP, Ferro e Nicollela (2007) não encontram redução na probabilidade de participação dos pais, mas alguma redução em termos de número de horas trabalhadas, especialmente entre as mulheres. Os efeitos são ainda mais interessantes entre as crianças, pois ocorre redução da probabilidade de participação no mercado de trabalho de crianças, entre 6 e 10 anos, do sexo feminino, em áreas urbanas e rurais. Entre as crianças mais velhas (11 a 15 anos), ocorre redução entre as meninas do meio rural e meninos de áreas urbanas.

Em vez de crianças, Tavares (2010) estuda o efeito do programa sobre as decisões de trabalho das mães. Isto porque, em princípio, a oferta de trabalho deste grupo situa-se entre as mais elásticas. Tradicionalmente, o salário de reserva é mais elevado, já que deveria ser capaz de compensar o menor tempo dedicado aos filhos e aos cuidados domésticos. Além disso, são as mães que recebem o benefício do programa que, por sua vez, têm a decisão de como alocar este recurso nos gastos da família. Assim, se realmente existir algum desincentivo ao trabalho, esperar-se-ia que fosse mais forte sobre as decisões de trabalho das mulheres.

A autora cria grupos de controle e um grupo de tratamento com os dados da PNAD 2004. Este seria para as mães inscritas no programa e para as quais o valor do PBF é positivo. Aqueles se dividem em três: o primeiro para as mães inscritas no programa e para as quais o valor do PBF é zero; o segundo para as mães não beneficiárias que pertencem ao público-alvo do PBF (são pobres ou extremamente pobres); finalmente, o terceiro grupo é formado por aquelas não beneficiárias cuja renda familiar *per capita* é menor ou igual a R\$ 260,00. Esta construção se justificaria porque, “embora nem todas as famílias beneficiárias do PBF atendam rigorosamente aos critérios de elegibilidade, para a maior parte delas a renda ainda é baixa (em 95% delas, a renda *per capita* não ultrapassa os R\$ 260,00 mensais)” (Tavares, 2010).

Em termos de participação, o PBF possui efeitos significantes e positivos na comparação com qualquer grupo de controle analisado. O mesmo ocorre com a jornada de trabalho, indicando que o fato de a família receber o benefício aumenta a quantidade tanto do número de mães no mercado de trabalho quanto do número de horas trabalhadas por elas.

Desse modo, a autora argumenta que as mães ampliam sua oferta de trabalho por haver maior tempo disponível, enquanto seus filhos frequentam a escola, e pela necessidade de substituir a redução da oferta de trabalho familiar provocada por eles. Além disso, haveria um “efeito estigma”, no qual as beneficiárias direcionam seu comportamento no sentido de reduzir a dependência do programa e, portanto, sofrerem menor discriminação. Para justificar esta hipótese, haveria uma constatação empírica desse fato no trabalho de Mattos e Ponczek (2007, *apud* Tavares, 2010).

## 4.2 Resultados heterogêneos

Uma das questões mais relevantes quando se avalia um programa social é levar em consideração a existência de efeitos heterogêneos entre os beneficiários. Ou seja, não seria de se esperar que todos os indivíduos – independentemente do sexo, idade, localidade em que moram, suas atividades no mercado de trabalho etc. – reajam ou se beneficiem da mesma forma a partir de um incentivo recebido. Assim, não é razoável supor que isto altere as disposições de se oferecer trabalho e/ou que as famílias se satisfaçam uniformemente com o valor recebido.

Nesta perspectiva, Araújo, Ribeiro e Neder (2010) mostram que há um aumento do percentual de crianças que estudam em 0,8 p.p. e uma redução do mesmo valor na porcentagem de inativos. Não se trata de pouco, pois 97% das crianças não tratadas já estudavam. Além disso, apenas 2% dos não tratados eram inativos (não estudam e não trabalham). Entre os adolescentes, o PBF elevou mais intensamente a proporção dos que apenas estudam em 5,2 p.p. e reduziu ligeiramente a proporção de adolescentes que apenas trabalham e de inativos em 1,5 e 1,9 p.p., respectivamente.

Os autores ainda separam os resultados por sexo e encontram maior efeito sobre as meninas inativas (-2,7 p.p.) do que sobre os meninos na mesma condição (-1,2 p.p.). Isto seria atribuído, em parte, às peculiaridades de sua inserção na família, já que elas são preferidas

para o trabalho doméstico que, por sua vez, não compõe o conceito de ocupação da PNAD. Os autores argumentam, por fim, que a extensão do benefício variável para adolescentes entre 16 e 17 anos foi uma decisão acertada do programa, realizada em 2008.

Possivelmente, um dos trabalhos que mais tem em conta os efeitos heterogêneos do PBF é o de Teixeira (2010). A autora os estima sobre as mesmas variáveis de resposta do mercado de trabalho, vistas até agora, com dados da PNAD 2006. Mas há um maior cuidado com a separação dos resultados de acordo com os setores formal/informal, agricultura ou não, níveis salariais e valores das transferências.

Em termos de probabilidade de participação, a autora encontra um aumento de 2,5 p.p. para mulheres e de 1,7 p.p. para homens. Para medir se o efeito substituição seria anulado por um efeito renda, uma iteração da variável de participação com uma variável contínua de valor da transferência *per capita* é utilizada. Disso, a autora verifica que existem efeitos negativos e estatisticamente significantes capazes de anular o efeito anterior.

Entretanto, ao se desagregar esses resultados por níveis de transferência, encontram-se efeitos positivos e estatisticamente significantes apenas entre as mulheres pobres, com valores de transferência entre R\$ 30,00 e R\$ 45,00. Sendo assim, vê-se que apenas essas categorias de beneficiárias possuem uma probabilidade entre 2,5 e 3,8 p.p. maior de participação. Ou seja, os valores transferidos não são suficientemente grandes para gerar um efeito renda capaz de anular o efeito substituição da transferência, seja entre aquelas que são pobres, seja entre as extremamente pobres.

No que diz respeito ao número de horas trabalhadas, nota-se, pela *dummy* de participação, uma pequena redução para os homens (-0,56 hora por semana) e para as mulheres (-1,18 hora por semana). O efeito é maior entre as mulheres, para a autora, predominantemente por questões culturais, tendo em vista que são as maiores responsáveis pela educação dos filhos, afazeres domésticos e preparo dos alimentos, por exemplo. Por estes motivos, também se verifica um aumento do número de horas trabalhadas em atividades domésticas por parte das mulheres. A autora usa o fato de não ser encontrado nenhum efeito estatisticamente significativo entre os homens nesta mesma variável para argumentar que eles, principalmente, trocam o trabalho por lazer. Enquanto isso, as mulheres trocam um pouco do trabalho mercantil por trabalho doméstico.

No setor informal, como era de se esperar, há maior elasticidade com respeito ao benefício do que entre os trabalhadores formais. Isto porque estes últimos possuem contratos de trabalho formais, direitos trabalhistas e estabilidade em termos salariais. Assim sendo, o choque provocado pelo aumento de renda não é suficiente para reduzir o número de horas que homens e mulheres realizam no mercado de trabalho.

O que se vê, entretanto, é que a maior redução do número de horas trabalhadas (em torno de 7,3%) ocorre entre as mulheres autônomas trabalhadoras por conta própria. Nesta categoria, estão aquelas que possuem algum negócio ou que produzem para sua própria

subsistência. Ou seja, é de se esperar grande volatilidade da renda entre estas trabalhadoras. Os homens com as mesmas características não reduzem o número de horas trabalhadas. Para a autora, isto se deve ao fato de que parte da transferência é investida na produção do negócio que eles sustentam.

Quando se considera o efeito do valor (não da existência, e sim do valor) da transferência sobre o número de horas trabalhadas, vê-se que não há efeitos estatisticamente significantes tanto para homens e mulheres pobres, quanto para homens extremamente pobres. Apenas mulheres extremamente pobres reduzem mais suas horas trabalhadas quanto maior for a transferência. No entanto, dado que o valor do benefício varia de acordo com o número de filhos, não é possível identificar se a redução é proporcionalmente maior entre as mulheres que têm menos filhos ou entre mulheres que recebem maiores transferências.

Por seu turno, quando se olha para a heterogeneidade em termos geográficos, Ribas e Soares (2011) mostram que há um aumento da participação das mulheres e de trabalhadores adicionais da família no meio rural e em áreas mais pobres. Entretanto, este resultado é apenas verificado no setor informal. Isso porque, nestes casos, existem grandes restrições de oportunidades e de qualificação profissional que possibilitam, aos beneficiários, um ingresso no setor formal. Os autores encontram ainda alguma redução da oferta entre os trabalhadores formais. Além disso, para os autores, existe a possibilidade de que o PBF seja capaz de gerar algum tipo de desemprego em regiões metropolitanas (RMs). Isto seria verificado nos trabalhadores formais adicionais da família que se tornam mais pacientes e exigentes ao procurarem emprego nessas áreas. Com este tipo de distinção, pode-se dizer que as transferências exercem efeitos contrários, a depender da combinação de informações sobre a localidade em que moram, nível de pobreza da vizinhança, número de trabalhadores na família e formalização da ocupação.

No quadro 1 encontra-se uma síntese dos principais resultados relatados neste trabalho. Espera-se que seja um retrato fidedigno das principais pesquisas, métodos e resultados encontrados. Como se vê, existe uma preponderância dos resultados contra a hipótese de um efeito preguiça. Esses tipos de efeito, quando encontrados, são pequenos o suficiente e localizados em grupos nos quais tal resultado pode ser visto de maneira menos indesejada e incapaz de compensar os benefícios da política ou de pôr em risco seu excelente nível de focalização.

QUADRO 1  
Síntese dos principais resultados encontrados de acordo com a jornada e a participação

Autores	Base de dados	Método	Unidade de análise	"Efeito" jornada	"Efeito" participação
Brito e Kerstenetzky (2010)	PNAD 2006	Comparação de médias	Beneficiários e não beneficiários	Não averiguou	Efeitos desejáveis: maiores entre beneficiários e menores entre não beneficiários.
Medeiros, Britto e Soares (2007)	PNAD 2004	<i>Probit</i>	Beneficiários e não beneficiários	Não averiguou	Efeitos desejáveis/aceitáveis: aumento entre mulheres cônjuges; homens chefes e homens cônjuges; redução entre mulheres chefes. <sup>1</sup>
Cedeplar (2006, <i>apud</i> Medeiros, Britto e Soares, 2007, p. 16)	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF). out./2005 a dez./2005	Comparação com linha de base	Beneficiários e não beneficiários	Não mencionado	Efeitos desejáveis: aumentos para adultos (3%); homens (3%); e mulheres (4%).
Foguel e Barros (2010)	Painel municipal PNAD 2001-2009	Método dos mínimos quadrados (MQO) empilhado, painel com efeitos aleatórios, painel com efeitos fixos, transformações em primeira diferença e MMG	Municípios	Efeitos desejáveis/aceitáveis: redução pequena e estatisticamente insignificante para mulheres abaixo da renda mediana. <sup>1</sup>	Efeitos desejáveis: elasticidade de aumento entre 0,005 e 0,01 para os homens. Efeitos indesejáveis: estatisticamente insignificantes para mulheres.
Mairinho e Mendes (2011)	PNAD 2006	<i>Logit multinomial</i> , equação de oferta de horas de trabalho	Beneficiários e não beneficiários	Efeitos indesejáveis: redução proporcionalmente maior, embora pequena, no setor informal com respeito ao setor formal.	Efeitos desejáveis: aumento de 0,06 p.p., por real transferido, na probabilidade de o beneficiário estar ocupado no setor informal. Efeitos indesejáveis: aumento de 0,10 p.p., por real transferido, na probabilidade de estar desempregado; redução de 0,16 p.p., por real transferido, na probabilidade de trabalhar no setor informal.
Pianto e Soares (2004)	PNAD 1997-1999	PEP	Municípios do Peti e fora do Peti	Não averiguou	Efeitos desejáveis: redução de 10 p.p. no trabalho infantil.

(Continua)

“Efeito Preguiça” em Programas de Transferência de Renda?

(Continuação)

Autores	Base de dados	Método	Unidade de análise	“Efeito” jornada	“Efeito” participação
Ferro, Kassouf e Levison (2009)	PNAD 2003	PEP e <i>probit</i>	Beneficiários e não beneficiários	Não averiguou	Efeitos desejáveis: aumento de 3 p.p. sobre a oferta de trabalho das mães (ambos os métodos); aumento 3 p.p. sobre a oferta de trabalho dos pais (método PEP); redução de 3 p.p. sobre a oferta de trabalho de crianças. Efeitos indesejáveis: não encontram redução na probabilidade de participação dos pais; entre as crianças (de 6 a 10 anos de idade) do sexo feminino ocorre redução da probabilidade de participação no mercado de trabalho, tanto em áreas urbanas como rurais; entre as crianças mais velhas (11 a 15 anos), ocorre redução entre as meninas do meio rural e meninos de áreas urbanas.
Ferro e Nicollela (2007)	PNAD 2003	<i>Probit</i> / Heckman para jornada	Beneficiários e não beneficiários	Efeitos desejáveis: redução entre garotos de 11 a 15 anos de áreas urbanas Efeitos indesejáveis: pequena redução entre as mulheres	Efeitos desejáveis/aceitáveis: o número de crianças que estudam e trabalham aumentou; <sup>1</sup> o número de crianças que trabalham diminuiu; o número de crianças que não estudam e não trabalham foi reduzido.
Cardoso e Souza (2004)	Censo 2000	PEP e <i>probit</i>	Beneficiários e não beneficiários entre 10 e 15 anos	Não averiguou	Efeitos desejáveis/aceitáveis: redução da oferta apenas em casos de vultosos aumentos no valor do benefício, o que necessita de maiores investigações empíricas, na opinião da autora.
Tavares (2010)	PNAD 2004	PEP	Mães beneficiárias ou não beneficiárias por diferentes motivos	Efeitos desejáveis: aumento na jornada em relação a todos os grupos de controle. Efeitos indesejáveis: redução ocorreria apenas em casos de vultosos aumentos no valor do benefício, o que necessita de maiores investigações empíricas, na opinião da autora.	Efeitos desejáveis/aceitáveis: não há aumento entre adolescentes que trabalham e estudam; <sup>1</sup> redução de 1,5 p.p. entre adolescentes que apenas trabalham; redução de 1,9 p.p. entre adolescentes que são inativos.
Araújo, Ribeiro e Neder (2010)	PNAD 2006	PEP	Adolescentes entre 13 e 15 anos	Não averiguou	Efeitos desejáveis/aceitáveis: não há aumento entre adolescentes que trabalham e estudam; <sup>1</sup> redução de 1,5 p.p. entre adolescentes que apenas trabalham; redução de 1,9 p.p. entre adolescentes que são inativos.

(Continua)

(Continuação)

Autores	Base de dados	Método	Unidade de análise	"Efeito" jornada	"Efeito" participação
Teixeira (2010)	PNAD 2006	PEP	Formais e informais	<p>Efeitos desejáveis/aceitáveis: redução de 7,3% entre mulheres autônomas trabalhadoras por conta própria.<sup>1</sup></p> <p>Efeitos indesejáveis: não ocorre aumento com trabalhadores formais; ocorre redução de 0,56 hora semanal para homens, e de 1,18 hora semanal para mulheres.</p>	<p>Efeitos desejáveis: aumento de 2,5 p.p. para mulheres e 1,7 p.p. para homens.</p> <p>Efeitos indesejáveis: não são encontrados entre pobres e extremamente pobres.</p>
Ribas e Soares (2011)	PNAD 2001, 2004 e 2006	<i>Generalized propensity score</i>	Beneficiários rurais, urbanos, e por região metropolitana	Efeitos estatisticamente insignificantes por situação censitária, sexo e posição no domicílio.	Efeitos desejáveis/aceitáveis: aumento da participação feminina e de trabalhadores secundários no setor informal em áreas mais pobres no meio rural.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Os efeitos desejáveis marcados dessa maneira merecem alguma relativização. Os autores assumem que uma eventual redução da oferta de trabalho ou da participação entre mulheres chefes e/ou pobres, exercendo algum tipo de trabalho precário, pode ser benéfica em termos do bem-estar de sua família. Da mesma maneira, um aumento do número de crianças/adolescentes que trabalham e estudam pode ser razoável, desde que venha acompanhado de uma redução do número de inativos ou daqueles que apenas trabalham. Dessa maneira, optou-se por classificar esses efeitos como aceitáveis, por certamente não serem indesejáveis.

## 5 CONCLUSÕES

Ao se estudar os efeitos das transferências de renda sobre variáveis de participação e número de horas trabalhadas, deve-se atentar para os contextos teóricos e empíricos dos modelos propostos. O primeiro aspecto refere-se à unidade de observação proposta – frequentemente, pensar em indivíduos capazes de tomar decisões de forma eficiente provoca o esquecimento das interações intrafamiliares de alocação do tempo. Além disso, fazer inferências a respeito da substituição de trabalho por lazer, a partir de uma forma funcional *ad hoc* de preferências, pode induzir a diagnósticos precipitados ou pouco confiáveis. Ou seja, as concepções teóricas são mais um exercício de visualização do problema do que necessariamente uma resposta a eles. Portanto, não se sabe, sem muitas restrições e hipóteses fortes, se o efeito final é um aumento ou uma redução da oferta de trabalho do beneficiário ou de sua família.

Na prática, um dos grandes problemas de avaliação de políticas públicas é a comparação entre um estado, irreversível, com outro que sequer chegou a ocorrer e, portanto, informações a seu respeito nem mesmo são disponíveis. Entretanto, com todo esse enorme desafio, a solução parece estar um pouco mais ao alcance do que as apresentadas pela concepção teórica. Isso porque a construção de grupos de controle em métodos quase experimentais é facilitada pela grande quantidade de características das famílias e dos indivíduos encontradas nas pesquisas domiciliares nacionais. Isso permite uma boa avaliação *ex post* dos programas, com boas possibilidades de se encontrar o efeito de fato da intervenção, sem a presença de outras variáveis que influenciam a seleção.

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

Estudos mais recentes, cada vez mais refinados e detalhados, trazem resultados majoritariamente convergentes. Isso porque, na medida em que ocorre melhor delineamento sobre os indivíduos ou famílias estudadas, percebe-se a possibilidade de obter melhor percepção sobre a heterogeneidade dos resultados, relatando-os caso a caso.

Assim, viu-se que alguns resultados preliminares e amplos apontam para uma maior participação no mercado de trabalho entre os beneficiários, mas acompanhados de menos providências para se conseguir trabalho. Ao se observar com um pouco mais de atenção, nota-se que as mulheres, tradicionalmente com oferta de trabalho mais elástica ao benefício, respondem com alguma redução da oferta. Contudo, uma justificativa para essa maior sensibilidade está na maior atenção dada aos filhos. Ou seja, a depender do grupo estudado, as pequenas quedas de participação ou de jornada de trabalho não são, necessariamente, uma notícia ruim.

Em estudos com maior preocupação com a heterogeneidade dos efeitos, melhores escolhas de grupos de controle e que levam em consideração a seletividade que participar do mercado de trabalho representa, emergem resultados interessantes. Constata-se, de fato, que as mulheres possuem maior sensibilidade às transferências do que os homens. Porém,

em termos de participação, apenas as beneficiárias pobres, com maiores valores de transferência recebidos, mostram diminuições estatisticamente significantes. Por seu turno, aquelas que são extremamente pobres não apresentam alterações relevantes.

Em termos de jornada de trabalho, as mudanças também são maiores para mulheres do que para homens – não muito além, entretanto, do que uma hora em toda a semana de trabalho. Ou seja, não há indícios claros de que os PTRCs sejam grandes desencorajadores da oferta de trabalho. Por na sua vez, existem sinais fortes de que, por questões culturais, as mulheres substituem o trabalho mercantil por atividades domésticas em maior grau do que os homens.

De uma maneira geral, os trabalhadores ocupados no setor informal (homens e mulheres) são mais sensíveis às transferências do que aqueles que possuem direitos trabalhistas em atividades menos precárias. Nesse caso, a volatilidade da renda, característica de uma boa parte dessas ocupações, é compensada em parte pelo benefício. Entretanto, observa-se novamente que as trabalhadoras autônomas, as quais possuem algum negócio ou produzem para a própria subsistência, reduzem parte de suas produções, enquanto os trabalhadores nas mesmas condições utilizam parte da transferência no aumento da produção do negócio que sustentam.

Em localidades mais pobres e afastadas – onde os trabalhadores de toda a vizinhança são bem menos qualificados e existem menores conexões com o emprego formal –, os efeitos dos PTRCs são mais expressivos em termos de redução da oferta de trabalho do que em maiores aglomerações urbanas com níveis mais altos de formalização dos empregos.

Se for possível extrair uma grande conclusão dos estudos aqui resenhados, esta seria de que os PTRCs possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e que alguns destes impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para certos grupos, são positivos. Do ponto de vista das políticas públicas, pode-se afirmar, com muito embasamento, que não existe constatação empírica que sustente a hipótese de que haveria um efeito renda maior do que um efeito substituição (fenômeno que recebeu a alcunha de “efeito preguiça”), no caso destes programas.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. S.; RIBEIRO, R.; NEDER, H. D. **Impactos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana.** *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Salvador: ANPEC, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do governo federal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/6FLWhS>>.

BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. **Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas substantivas.** *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Salvador: ANPEC, 2010.

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. **The Impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil**. Tennessee: Vanderbilt University, 2004 (Working Paper, n. W07). Disponível em: <<http://goo.gl/BDBFgR>>.

CEDEPLAR – CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL. **Projeto de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família**. 2006. Mimeografado.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. Avaliação do impacto dos programas bolsa escola sobre o trabalho infantil no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 35, n. 3, p. 417-444, dez. 2005.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L.; LEVISON, D. **The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil**. In: BRAZILIAN ECONOMICS MEETING, 37. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/x6KdW7>>.

FERRO, A. R.; NICOLLELA, A. C. **The impact of cash transfer programs on household work decisions in Brazil**. In: IZA/WORLD BANK CONFERENCE ON EMPLOYMENT AND DEVELOPMENT. 2007. Disponível em: <[http://www.iza.org/conference\\_files/world\\_b2007/ferro\\_a3468.pdf](http://www.iza.org/conference_files/world_b2007/ferro_a3468.pdf)>.

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, p. 259-293, June 2010.

HECKMAN, J. J. Sample Selection Bias as a Specification Error. **Econometrica**, v. 47, n. 1, p. 153-161, 1979.

MARINHO, E. L. L.; MENDES, S. **Os impactos das transferências de renda governamentais no mercado de trabalho brasileiro**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011.

MATTOS, E.; PONCZEK, V. **O efeito do estigma sobre os beneficiários de programas de transferência de renda no Brasil**. São Paulo: FGV/EESP, 2007 (Texto para Discussão, n. 226). Disponível em: <<http://goo.gl/7qW9XS>>.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, v. 79, p. 5-21, 2007.

MORRIS, S. S. et al. Conditional cash transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of preschool children in northeast Brazil. **Journal of Nutrition**, v. 134, n. 9, p. 2.336-2.341, 2004.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.738).

PARKER, S. W.; SKOUFIAS, E. **The impact of Progresa on Work, Leisure and Time Allocation**. Washington: International Food Policy Research Institute, 2000. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/16024/1/mi00pa02.pdf>>.

PIANTO, D. M.; SOARES, S. **Use of survey design for the evaluation of social programs: the Pnad and Peti.** [S.l.]: ANPEC, 2004. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/anp/en2004/133.html>>.

RAVALLION, M.; WODON, Q. Does Child Labour Displace Schooling? Evidence on Behavioural Responses to an Enrollment Subsidy. **The Economic Journal**, v. 110, p. 158-175, Mar. 2000.

RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere?** 2011. Disponível em: <[http://www.iza.org/conference\\_files/worldb2011/ribas\\_r6802.pdf](http://www.iza.org/conference_files/worldb2011/ribas_r6802.pdf)>.

TAVARES, P. A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 613-635, 2010.

TEIXEIRA, C. G. **A heterogeneity analysis of the Bolsa Familia Programme effect on men and women's work supply.** Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010 (Working Paper, n. 61). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper61.pdf>>

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

SOARES, S. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza:** objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.381).

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

Walquíria Domingues Leão Rêgo  
Alessandro Pinzani

### 1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo relata brevemente os resultados de uma investigação realizada durante cinco anos, de 2006 a 2011 (Leão Rego e Pinzani, 2013), e que teve como escopo a apreensão de certos sentidos de mudanças morais e políticas observadas em mulheres pobres como resultado do recebimento do benefício do Programa Bolsa Família (PBF).

Procuramos ouvir pessoas que de certa forma estão nas piores situações sociais: vivem na pobreza extrema e habitam as regiões mais tradicionalmente desassistidas pelo Estado em todos os sentidos. São cidadãos destituídos muitas vezes de serviços públicos mínimos, já que faltam escolas, estradas, hospitais, centros de cultura, espaços de encontro. Isto facilita seu atomismo social e sua desagregação política, fazendo deles pessoas excluídas de um ambiente estimulante ao desenvolvimento humano. Suas vozes devem ser ouvidas, de preferência, mais de uma vez, para que se possa capturar uma dimensão não tangível às outras modalidades de pesquisa sobre o tema. Neste sentido, o horizonte da pesquisa foi amplo, pois pretendíamos avaliar o impacto do Bolsa Família na “subjetividade” das pessoas, para tentar apreender os graus de autonomização alcançados e os meramente potencializados pela percepção de renda monetária, por menor que esta seja, como é o caso do PBF.

A tradicional ausência do Estado para lhes conceder e garantir direitos as colocou por muito tempo na situação de pessoas sem direito a ter direitos. Com isto, o próprio Estado brasileiro decretou por muitos anos sua “morte civil”. Elas foram emudecidas porque seu direito de voz pública não existe, pois não possuem condições e canais institucionais de expressão. São milhões de brasileiros com praticamente nenhuma escolaridade, destituídos de qualificações e habilitações para qualquer tipo de emprego que exija, por exemplo, escrita e leitura e capacidade de obedecer a certos comandos mais qualificados. Isto, *per se*, coloca em questão a natureza do crescimento econômico desprovido de projeto democrático substantivo. Neste caso, a permanência da pobreza em níveis tão altos evidencia, ou melhor, aponta sua insuficiência profunda como modo de inclusão dos habitantes de um país no mundo dos direitos e da herança civilizatória da humanidade. Com intenção polêmica gostaríamos de dizer que esta problemática inevitavelmente repõe o tema iniludível da necessidade da política, como único modo de transformar o sentido dos processos econômicos e não deixá-los cativos das forças cegas dos interesses privados.

## 2 AS ENTREVISTAS

Não procedemos a uma pesquisa estatística ou quantitativa, mas qualitativa. Usamos em nosso trabalho de coleta de dados a técnica da entrevista aberta, e não a do questionário fechado, pois julgamos ser a única possível neste tipo de investigação, exatamente porque se pretende alcançar alguns níveis da estrutura subjetiva dos entrevistados. Seu método principal, como é bastante conhecido, consiste na entrevista longa munida apenas de um roteiro de questões e na audição atenta da fala mais livre possível dos entrevistados. Para que as mudanças morais e políticas sejam apreendidas, impõem-se conversas repetidas, que significam frequentemente a volta ao campo mais de uma vez, assim como o estabelecimento de uma relação mais próxima para, como diria Pierre Bourdieu, promover quase um “contrato de confiança” com as pessoas (Bourdieu, 1997, p. 9). A entrevista objetiva apreender tanto quanto possível as mudanças mais profundas ocorridas na pessoa do entrevistado.

Por esta razão, necessariamente, a investigação exige tempos longos, tanto na coleta dos depoimentos, como na reflexão sobre o material recolhido. A duração da entrevista é muito variável, pois as pessoas são muito diversas, sobretudo quando têm de falar de si mesmas, expor-se ao diálogo, contar suas histórias e dizer quais foram as mudanças que as novas situações trouxeram às suas vidas. A experiência do PBF, que fornece um rendimento regular para a grande maioria das mulheres, ainda é muito nova. Certamente impactou-lhes a vida, apesar de não lhes assegurar o acesso completo a outros direitos sociais, já que continuam pobres e carentes de inúmeros direitos. Demora certo tempo para que revelem as alterações mais complexas, em especial, as referentes a decisões de ordem moral, como separações conjugais ou o desejo de fazê-las. Um dos temas que lhes permitem falar com mais desenvoltura se liga à vivência, às vezes pela primeira vez, de mais liberdade pessoal, como ainda ao ganho de um sentimento precioso: a aquisição de mais respeitabilidade na vida local. Grandes são os limites da apreensão das questões na modalidade de investigação que empreendemos. Procuramos contorná-los da maneira que nos foi possível.

Ao longo do nosso trabalho, utilizamo-nos de contatos locais. Em algumas ocasiões encontramos pessoas diretamente responsáveis pela implementação do programa, como assistentes sociais, gestores, prefeitos etc. Em outras, nos valem da ajuda de pessoas envolvidas em movimentos sociais e de intelectuais locais: todas elas nos forneceram informações preciosas sobre as situações *in loco*, mas na maioria das vezes procuramos livremente as beneficiárias, a fim de evitar direcionamentos de qualquer tipo.

Escolhemos entrevistar beneficiárias que moram em áreas rurais ou em pequenas cidades do interior, por entender que sua situação se diferencia muito da dos pobres urbanos, objeto já de inúmeros estudos. Os pobres rurais se deparam com problemas diferentes, começando pelo isolamento geográfico que resulta, quase sempre, na impossibilidade de ter acesso a serviços públicos básicos. As regiões selecionadas foram: 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). Em alguns casos, não conseguimos acessar beneficiárias, habitantes de zonas isoladas e sem estradas (no Vale do Jequitinhonha), pois seríamos obrigados a usar cavalos. Este isolamento faz com que suas carências sejam mais profundas e difíceis de satisfazer. Neste sentido, são mais destituídos que os pobres urbanos; são verdadeiramente os *worst-off* da sociedade brasileira.

As questões colocadas eram divididas em vários grupos. O primeiro dizia respeito à composição do núcleo familiar (número e idade dos membros da família, escolaridade etc.). O segundo abordava a maneira como o dinheiro do Bolsa Família era usado, em particular em relação à compra de alimentos, vestuários e material escolar. Um dos objetivos era averiguar como e em que medida a nova renda e sua regularidade incidiam sobre a vida cotidiana das famílias e, em particular, das mulheres que, em sua maioria, afirmaram se sentir mais livres (o termo mais usado foi “à vontade”) e menos angustiadas no que diz respeito à capacidade de adquirir bens primários para suas famílias. Um terceiro grupo de questões tinha a finalidade de fazer que as entrevistadas esprimissem sua opinião sobre o programa e seus efeitos em sua vida (dessa vez de forma mais direta). Entre outras coisas, visava-se averiguar o que as mulheres achavam de o cartão estar no seu nome e não no do marido e estabelecer se consideravam o programa um favor do governo ou um direito delas (naturalmente, a pergunta não podia ser formulada diretamente nesses termos, pois o conceito de “direitos” é praticamente ausente do seu vocabulário). Finalmente, o quarto grupo de perguntas se referia à atitude das entrevistadas perante a política e o exercício do direito de voto.

A formulação concreta das questões variava de lugar a lugar e de pessoa a pessoa. Nesse sentido, foi fundamental o apoio dos contatos locais, que conheciam os códigos linguísticos (inclusive os implícitos) das entrevistadas. Assim, por exemplo, muito frequentemente não fazia sentido perguntar quanto a mulher gastava no mercado em geral, pois a resposta consistia quase sempre em um valor casual e longe da realidade, não por má-fé, mas por certa dificuldade de efetuar um cálculo excessivamente abstrato para suas experiências cotidianas; era necessário, portanto, perguntar o que ela comprava na feira, para somente depois reconstruir com sua ajuda a quantia de dinheiro gasta efetivamente, somando os valores relativos aos vários itens. A nosso ver, a diferença entre os vários códigos linguísticos expõe os problemas ligados inevitavelmente à aplicação de questionários quantitativos standardizados, que não levam na devida conta as peculiaridades linguísticas, expressivas e culturais das pessoas.

As entrevistas apresentadas a seguir são representativas da maioria das respostas recebidas ou constituem os casos mais interessantes com os quais nos deparamos.

Resumindo, podemos afirmar que, em geral, todas as mulheres registraram mudanças relevantes em sua vida material, embora um número importante entre elas se queixasse do valor baixo do auxílio (muitas o definiram como “uma ajuda”) e quase todas afirmassem preferir um trabalho regular. Nesse sentido, cabe salientar, contra uma opinião preconceituosa bastante difundida, que, entre as 150 entrevistadas, somente duas afirmaram ter deixado de trabalhar para viver do Bolsa Família. Ambas trabalhavam como empregadas domésticas para

famílias de classe média recebendo um “salário” de R\$ 150,00 a R\$ 200,00 (para trabalhar, respectivamente, seis dias e meio e seis dias por semana).

A quase totalidade das mulheres afirma ser melhor que o cartão esteja em seu nome do que no do marido (cerca de 10,0% disseram ser indiferente, e nenhuma afirmou ser melhor o cartão estar no nome do cônjuge). A justificativa foi, quase sempre, a de que a mulher cuida melhor do dinheiro, sabe mais do que a família precisa e é capaz de fazer compras mais econômicas. Houve muitas que disseram que os companheiros usariam o dinheiro para beber, embora, quando questionadas, negassem quase sempre que eles bebessem (não foi possível averiguar se isso correspondia à verdade, ou seja, se estavam simplesmente repetindo um lugar-comum, apesar de ele ser desmentido pela sua experiência pessoal, ou se baseavam seu juízo na observação das famílias vizinhas).

Uma maioria relevante das entrevistadas (cerca de 75,0%) afirmou que o Bolsa Família é um favor do governo ou uma ação derivada do fato de o presidente Lula ter sido pobre e, portanto, conhecer melhor a situação dos pobres do que seus predecessores. Poucas afirmaram que o governo tem o dever de ajudá-los e apenas cinco usaram a palavra “direito” (e somente duas, quando perguntadas, mostraram ter uma noção adequada desse conceito, enquanto as outras pareceram não ter uma visão clara do seu sentido – uma o mencionou inclusive em conexão à noção de “favor”). Pouco mais da metade das entrevistadas afirmou votar somente por obrigação, mas quase todas reconheceram que o fato de ter votado em Lula nas últimas eleições e de ele ter sido eleito à Presidência mudou suas vidas. Contudo, não fica claro se, e em que medida, estabelecem uma ligação direta entre sua participação nas eleições com a vitória do governo Lula (neste caso) e a adoção de políticas públicas de combate à pobreza que as afetam diretamente. Em essência, percebem a mudança de rumo do governo federal.

### 3 A HIPÓTESE DE PARTIDA: DINHEIRO COMO FONTE DE AUTONOMIA

Nossa hipótese fundamental repousava na ideia de que a renda monetária, recebida através do Bolsa Família, pode criar e ampliar espaços pessoais de liberdade dos sujeitos, trazendo-lhes, conseqüentemente, mais possibilidades de autonomização da vida em geral.

O sociólogo alemão Georg Simmel, autor do livro *Filosofia do dinheiro* (publicado em 1900, agora em Simmel, 1977), mostrou que o dinheiro possui dimensões liberatórias, porque introduz, mesmo em níveis mínimos, a capacidade de escolha e de desejo das pessoas. É dotado de fortes funções simbólicas, pois torna seus portadores “pessoas mais determinadas”, mais respeitáveis e respeitadas em um mundo dominado pelas relações mercantis; torna-as mais capazes de decidir sobre suas vidas, e, por isto, mais iguais às outras. Finalmente, libera os indivíduos dos vínculos pessoais de dependência econômica (da sua família ou de outras pessoas). O economista Amartya Sen teoriza que a liberdade das pessoas depende do leque de opções concretas que lhes permitem realizar atos ou alcançar estados que consideram valiosos (Sen, 2000 e 2008). Tais opções dependem não somente das capacidades individuais, mas também das condições materiais nas quais as pessoas vivem. Com a mudança de tais condições, mudam as possibilidades de tornarem-se mais livres e autônomas.

A partir destas hipóteses, fomos investigando se, e em que medida, o PBF cria condições materiais que permitem aos beneficiários alcançar mais autonomia – não somente em sentido econômico. Naturalmente, estamos falando de uma melhoria de condições favoráveis para o aumento da autonomia, pois não há automatismos neste sentido (até indivíduos que vivem na riqueza podem possuir um grau muito baixo de autonomia moral ou política, apesar de terem autonomia econômica).

A vivência de carências rudes e tacanhas impede aos pobres desenvolverem suas funções humanas, tolhendo suas capacidades de demandar e fruir direitos, e não apenas isto, o que não é pouco, mas reduz suas capacidades de humanização. A expansão dos direitos e a experiência deles na constituição da personalidade e da vida em geral fazem das pessoas seres humanos mais capacitados para se expressar e agir no mundo. A pobreza não é somente privação de dinheiro e recursos materiais, é também privação de capacidades, de desenvolvimento de funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres, como pudemos constatar em nossa pesquisa. Isso nos levou a elaborar uma fenomenologia da pobreza do Brasil que, contudo, não poderemos apresentar neste contexto, no qual nos limitaremos a falar da importância de uma renda monetária regular no processo de autonomização das mulheres entrevistadas.

#### **4 O PBF COMO POSSÍVEL SAÍDA DA DOMINAÇÃO DE GÊNERO**

O PBF se insere em uma ainda incipiente política pública de cidadania. O fato de ser ainda insuficiente como tal não nos permite ignorar suas possibilidades de se tornar uma consistente política de formação de cidadãos, se complementada por um conjunto mais amplo de políticas públicas que visem este alvo – a formação da cidadania democrática no Brasil. Neste sentido, comecemos pela mais preliminar de todas as prerrogativas da cidadania, porque diz respeito ao principal direito, o direito à vida, que o atual PBF garante.

Depois de cinco anos de entrevistas, pode-se afirmar que o programa produz mudanças significativas na vida das pessoas destinatárias do PBF. Uma delas é o início da superação da cultura da resignação, ou seja, a espera resignada da morte por fome e por doenças ligadas a ela, drama constante neste universo espacial. Suas cantigas e poesias populares sempre o cantaram em tristes lamentos. Grandes romancistas brasileiros escreveram suas obras-primas tendo como componentes de seu tecido dramático a miséria e a fome de nossos concidadãos.

Deve-se ressaltar, contudo, que as possibilidades morais de libertação da opressão conjugal ainda são muito raras nas regiões pobres e atrasadas do Brasil, devido aos rígidos controles familiares que atuam sobre as mulheres. Os controles provêm de várias figuras familiares. A família e seus controles se ampliam no casamento, originando a família ampliada e, com isto, a extensão da dominação. Isto é, muitas delas estão submetidas ao sogro, à sogra, além do marido e do pai. Martha Nussbaum (1995), relatando sua experiência de pesquisa com mulheres na Índia, afirma o quanto as tradições e a cultura podem ser fatores de opressão e de injustiça, consequentemente constringendo os movimentos das mulheres.

Estas são questões, *per se*, das mais complexas e difíceis de serem apreendidas pela investigação sociológica. Sobretudo, quando se trata, como é o caso brasileiro e nas regiões da

pesquisa, de mulheres muito pobres e submetidas a várias modalidades de dominação. Atua sobre elas a apropriação de sua subjetividade, tal como percebida por John Stuart Mill (2006), quando se refere ao fato de que a dominação masculina e seus desdobramentos políticos, em sentido amplo, supõem instituições sociais e culturais que a apoiam e a reproduzem e que operam fundamentalmente sobre emoções e sentimentos e não apenas através de ações. Mill demonstra que as mulheres não são treinadas apenas para servirem aos homens, maridos, pais, irmãos mais velhos, mas muito mais do que isto, são treinadas para “desejar servi-los”. Suas reflexões nos ajudam a compreender que a sujeição feminina é diferente da sujeição de outros indivíduos e classes. Procede destas constatações a percepção de que a liberdade pessoal é pensada como autonomia subjetiva dos indivíduos, e, ainda, como posse de algumas capacidades para o indivíduo se tornar um agente autônomo, inclusive para se efetivar como consumidor capaz de ir ao mercado e decidir minimamente as compras a serem feitas.

De modo geral, a aprovação do programa por parte das beneficiadas é bastante grande, contudo, elas não deixam de ressaltar a insuficiência da renda recebida para se obter mais melhorias na vida, ganhar mais liberdade na escolha dos bens de consumo. Reivindicam mais renda diante da ausência quase absoluta de perspectiva de empregos regulares. Seu horizonte de expectativas é reduzido, simples. Apenas querem ter acesso a uma vida mais digna, habitações melhores do que seus miseráveis casebres, normalmente mal iluminados, mal ventilados e exíguos para abrigarem toda a família.

Deve ser lembrado que, na grande maioria das famílias pesquisadas, já se pode afirmar que o Bolsa Família representa o único rendimento monetário percebido, e, em vários casos, constitui a primeira experiência regular de obtenção de rendimento na vida. Antes disto, a vida delas se resumia à luta diária, como fazem os animais, para “caçar comida”.

Sobre isto vale a pena lembrar as agudas observações de Avishai Margalit em seu livro *The Decent Society* (1996). Margalit estuda os efeitos destrutivos da humilhação e da vergonha nas pessoas, pois pode incapacitá-las para a luta por direitos e assim dificultar ainda mais o estabelecimento de uma cidadania ativa. A propósito disto, 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. Indagada sobre o sentimento que teve ao receber o cartão do PBF, em primeiro lugar ressaltou o valor do dinheiro para qualquer coisa que precise ou deseje fazer. Sua opinião é citada abaixo.

Tudo que quer fazer na vida é com dinheiro, é 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.

Dona Inês acredita que com o PBF o governo está retribuindo o que “pagamos com os impostos”, mas reconhece que este é o primeiro governo que faz isto, e justifica.

O nosso presidente, ele é pobre, não é? Quantas vezes ele não lutou para ser presidente, ele sabe o que estou passando, sabe o que estou sentindo. Ele já soube. Se ele se candidatar mil vezes, mil vezes eu voto nele. Sabe por quê? Ele foi a única pessoa que enxergou a minha pessoa, quem eu sou. O único político que sabe o que é pobreza ainda, que está sentindo o que estou sentindo.

Afirma ainda:

Meu cartão, dona, foi a única coisa que me deu crédito na vida. Antes eu não tinha nada. É pouco sim, porque queria ter uma vida melhor.

Seus desejos, sua indignação se expressaram, e, mais importante que isto, não deixaram de comparecer no seu discurso. Sua voz é forte e carregada de emoção. Demanda uma vida mais digna, e pode-se dizer que dona Inês demanda paridade dignitária o tempo todo.

## 5 O PBF COMO UM CAMINHO PARA A CIDADANIA

Em graus diversos e iniciais pode-se dizer que o Brasil dá os primeiros passos rumo à construção da cidadania democrática. Entre nós, este caminho certamente será muito longo e penoso, pois ainda estamos carentes de políticas culturais específicas voltadas à libertação das mulheres e dos homens pobres dos estereótipos e preconceitos seculares que pesam sobre suas vidas. No caso das mulheres, sua libertação da ditadura da miséria e do controle masculino familiar amplo sobre seus destinos permite a elas, assim, um mínimo de programação da própria vida, e, nesta medida, o começo da autonomização de sua vida moral. Estamos longe de pensar que este esboço de autonomia se aproxima das exigências normativas contidas em um conceito forte de autonomia moral; todavia, sem algum nível de autonomização moral e política, não se pode falar de cidadania.

Isto nos leva a considerar outro aspecto: a relação entre autonomia econômica e autonomia moral do sujeito. Parece que a primeira é percebida pelas mulheres entrevistadas como condição para a segunda. A condição de indigência e de falta de independência econômica se traduz na sensação de que a própria personalidade permanece incompleta, inacabada, por assim dizer. Em nossa opinião, isto vai além de um simples sentimento de frustração e atinge um nível mais profundo: “como posso perceber-me como sujeito ativo, se sou incapaz de assegurar autonomamente minha própria sobrevivência (para não falar da minha família)?” O sujeito político individual propriamente dito é concebido normalmente (nas teorias normativas, na discussão cotidiana em jornais e em outras circunstâncias) como um ator economicamente autônomo ou, pelo menos, que se encontra acima da linha da pobreza.

Por outro lado, os possíveis impactos de cidadania do PBF são muito mais efetivos se o poder local estiver comprometido com esta questão, ou seja, se as beneficiárias forem objeto de políticas municipais específicas de estímulo à participação política, em particular, através de sua organização em conselhos de vários tipos e com diferentes finalidades, como, por exemplo: efetuar o controle social do programa, fiscalizar sua implementação e o cadastramento, e, sobretudo, ouvi-las em suas demandas e críticas a possíveis desvios (como fraudes de cadastro) e outros problemas encontrados na vivência na cidade. Em geral, as autoridades locais se limitam

a gerir o programa, isto é, basicamente a cadastrá-las. As queixas sobre o despreparo dos gestores locais foram inúmeras. O fato de tratar-se de um cargo de confiança do prefeito retira-lhes a responsabilidade política para com as mulheres. O prefeito, na sua grande maioria, não se vê como um ator político preocupado em criar ambientes estimulantes para o desenvolvimento dos cidadãos, convocando-os a participar mais ativamente da vida política da cidade e – no caso das beneficiárias – da gestão do próprio programa. Somos da opinião que o poder local possui grande importância na potencial ampliação democrática e cidadã do programa, podendo fazer dele uma verdadeira política de cidadania. Quando isto acontece, como constatamos em alguns casos, o PBF ganha nova qualidade democrática e cívica.

Estas considerações foram feitas com a finalidade de demonstrar que no desenvolvimento da investigação foi possível constatar que, mesmo tratando-se de um programa de assistência básica, o PBF possui em germe condições de se transformar em política pública de cidadania para se efetivar no Brasil um desenvolvimento econômico comprometido com a radicalização substantiva da nossa democracia.

## REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, Pierre. (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- LEÃO REGO, Walquíria; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**. Autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora da UNESP, 2013.
- MARGALIT, Avishai. **The decent society**. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1996.
- MILL, John Stuart. **A sujeição das mulheres**. Coimbra: Almedina, 2006.
- NUSSBAUM, Martha. Introduction. In: NUSSBAUM, Martha; GLOVER, Jonathan (Ed.). **Women, culture and development: a study of human capabilities**. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 1-34.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelle Mendes. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SIMMEL, Georg. **Filosofia del dinero**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1977.





## TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: DA INOVAÇÃO À CONSOLIDAÇÃO

Simone Cecchini

### 1 INTRODUÇÃO

Os programas de transferências condicionadas (PTCs), ou programas “com corresponsabilidade”, têm sido um dos principais motores da inovação no âmbito da política social latino-americana nos últimos quinze anos. Estes programas estatais mostraram-se capazes de dar cobertura a populações historicamente excluídas de qualquer benefício de proteção social, articulando diversas ações intersetoriais, particularmente no que diz respeito à educação, saúde e nutrição, com vistas a reduzir a pobreza a partir de uma visão multidimensional. Os PTCs têm sido também inovadores, por apresentar um modelo de gestão diferente. Graças à adoção de mecanismos técnicos de seleção das famílias participantes, estes programas significaram uma ruptura em relação aos mecanismos clientelistas tradicionais da política social latino-americana. Os PTCs também contribuíram para a modernização da política social mediante inovações tecnológicas, tais como a introdução dos cadastros de beneficiários e sistemas de gestão informatizados.

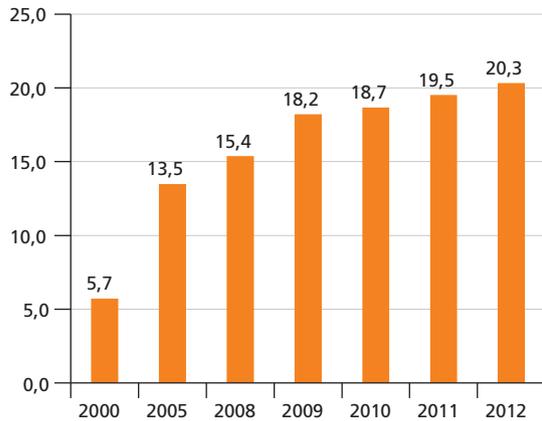
Além de inovadores, os PTCs atingiram uma cobertura bastante ampla, tanto em termos do número de países que os implementaram, quanto da quantidade de beneficiários na população. Desde seus primórdios, em meados da década de 1990,<sup>1</sup> os PTCs se espalharam e, atualmente, estão presentes em vinte países da América Latina e Caribe, onde dão cobertura a mais de 120 milhões de pessoas, o que equivale a 20% da população da região, a um custo que gira em torno de 0,4% do produto interno bruto (PIB) regional. Os PTCs disseminaram-se também em outras regiões do mundo, como a Ásia e a África. Desta forma, como resultado de suas conquistas e desafios, estes programas têm evoluído de forma constante, modificando ou ampliando seus benefícios e serviços.

Como é possível observar no gráfico 1, ao longo da última década, o crescimento dos PTCs tem se mantido constante, tanto em termos da população beneficiada, quanto do montante de investimentos. A pequena queda do investimento em PTC como porcentagem do PIB observada entre 2010 e 2011, deve-se ao crescimento recorde deste último ano e não a uma diminuição do orçamento dos programas, que continuaram aumentando. O gráfico 2 mostra a evolução de quatro programas emblemáticos devido à sua longa trajetória e ampla cobertura: o Programa Bolsa Família (PBF), do Brasil, o maior programa da região; o Oportunidades do México, o PTC de cobertura nacional mais antigo, sucessor do Progreso; o Más Familias en Acción, da Colômbia; e o Bono de Desarrollo Humano, do Equador.

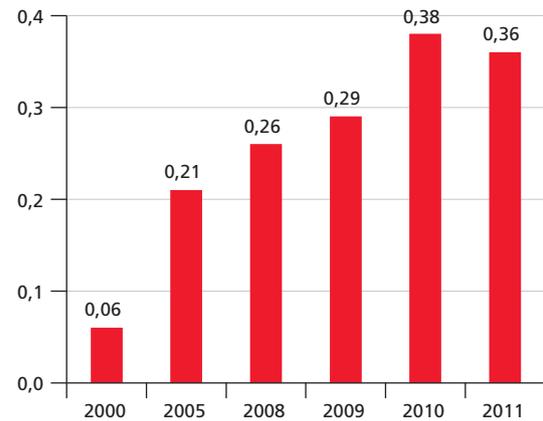
1. Em 1995, no Brasil, nas cidades de Campinas e Ribeirão Preto e no Distrito Federal, assim como em 1997, no México, com o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso).

**GRÁFICO 1**  
**América Latina e Caribe: cobertura e investimento dos programas de transferências condicionadas (PTCs)**

1A – Cobertura (2000-2012)  
(Em % da população total)

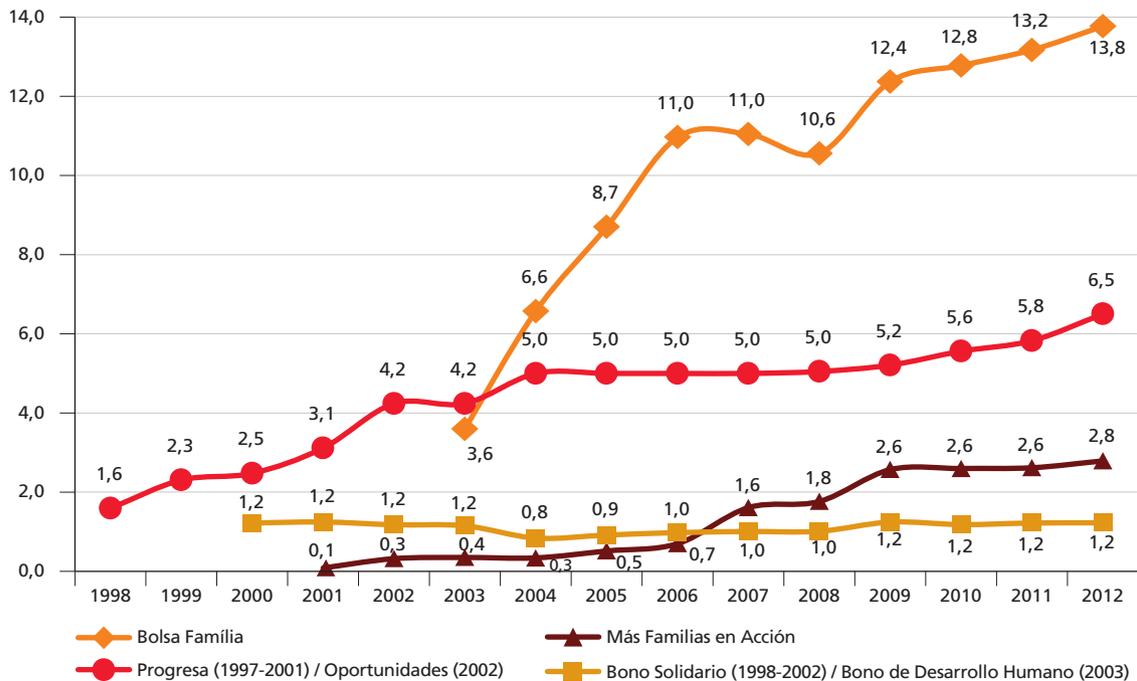


1B – Investimento (2000-2011)  
(Em % do PIB)



Fonte: Banco de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e o Caribe, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Disponível em: <dds.cepal.org/bdptc>. Elaboração do autor.

**GRÁFICO 2**  
**Brasil, Colômbia, Equador e México: cobertura dos PTCs**  
(Em milhões de famílias)



Fonte: Banco de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e o Caribe, da Cepal. Disponível em: <dds.cepal.org/bdptc>. Elaboração do autor.

Em virtude do processo de consolidação pelo qual passaram os PTCs, o objetivo deste trabalho é retratar a grande heterogeneidade de experiências, os desafios em comum e, desta maneira, fornecer algumas pistas sobre o futuro destes programas na região. Na seção 2, é feita uma introdução a uma tipologia de programas que visa refletir sobre os diferentes objetivos e focos dos PTCs. Na seção 3, examinam-se os resultados das avaliações de impacto sobre a educação, saúde e nutrição e a pobreza em termos de renda, destacando que ainda não se tem muita clareza sobre a importância relativa do “efeito renda” e do “efeito condicionalidades”. Na seção 4, discute-se o grande desafio em comum para todos os PTCs da região: o da inserção profissional e produtiva dos jovens e adultos em idade laboral que participam destes programas. Finalmente, na seção 5, conclui-se com uma discussão sobre os possíveis caminhos a serem seguidos pelos países que estão implementando estes programas.

## 2 DIFERENÇAS DOS OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DOS PTCs<sup>2</sup>

A ideia por trás da origem dos PTCs foi a de “matar dois coelhos com uma só cajadada”, ou seja, reduzir a pobreza no curto prazo, por meio do aumento do consumo das famílias pobres estimulado pelas transferências monetárias, assim como no longo prazo, mediante o fortalecimento do capital humano das crianças, fomentado pelas condicionalidades. Dito isto, a estrutura básica comum dos PTCs consiste na entrega de recursos monetários (e não monetários) às famílias em situação de pobreza extrema e que possuem uma ou mais crianças menores de idade,<sup>3</sup> com a condição de que estas cumpram com certos requisitos relacionados à melhoria de suas capacidades humanas (Cecchini e Madariaga, 2011).

Apesar de todos os PTCs compartilharem essas características comuns, os programas demonstraram ser instrumentos extremamente flexíveis e foram adaptados a distintas realidades socioeconômicas, políticas e institucionais. Mais que modelos rigorosamente definidos, são ferramentas versáteis, possíveis de serem abordadas a partir de diferentes concepções ideológicas, e apropriadas de diferentes maneiras. Isto fez com que os PTCs respondessem muito mais que se pensava às trajetórias institucionais próprias de cada país em matéria de política pública e de economia política das reformas do setor social (Cecchini e Martínez, 2011). Isto explica também como foi possível que, em países diferentes, os PTCs tenham sobrevivido a grandes mudanças nos governos, e passado por algumas modificações e mudanças de nome. Por exemplo, no México, onde o Progresá foi lançado durante o governo do Partido Revolucionário Institucional (PRI) do presidente Zedillo e, posteriormente, modificado para o nome Oportunidades sob o governo do Partido de Ação Nacional (PAN) do presidente Fox. Há casos em que se manteve o mesmo nome, como o programa Red de Oportunidades, do Panamá, após as mudanças desde o governo do presidente Torrijos até o governo do presidente Martinelli.

2. Esta seção está baseada principalmente em Cecchini e Martínez (2011).

3. Atualmente, programas como o Bolsa Família incorporam também as famílias sem crianças, mas que sejam extremamente pobres (com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 70,00, aproximadamente US\$ 33,00).

Os programas atualmente vigentes na América Latina e Caribe diferem consideravelmente em parâmetros-chave, por exemplo, benefícios oferecidos, que podem incluir transferências monetárias, apoio psicossocial e acompanhamento das famílias, programas de capacitação e microcrédito, entre outros. Outras diferenças incluem as modalidades de execução, o tipo e o controle das condicionalidades e o rigor das sanções, assim como seus vínculos interinstitucionais.<sup>4</sup>

Dessa forma, de acordo com o foco dos programas, que podem estar mais voltados a aumentar o nível de consumo das famílias, fortalecer suas capacidades humanas ou vinculá-las à rede existente de serviços e programas sociais, Cecchini e Martínez (2011) propõem a existência de diferentes tipos de PTCs, inspirados nos programas que têm se mostrado como referências importantes na região. Um primeiro tipo, inspirado no PBF, são os programas de transferências de renda com condicionalidade branda. Um segundo tipo, inspirado no Oportunidades, é constituído pelos programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte. Finalmente, o terceiro tipo, inspirado no Chile Solidario, é classificado como “sistemas ou redes de coordenação programática com condicionalidades”. Mais que um PTC propriamente dito, este terceiro tipo representa uma estrutura de articulação que pretende assegurar ou garantir o acesso a benefícios oferecidos por diferentes programas específicos.

A identificação desses três tipos ideais permite compreender as formas de funcionamento dos PTCs em relação a seu objetivo principal, e fornece um marco para analisar a diversidade de programas que surgiram ao longo do tempo. Não se trata de um mero exercício acadêmico, mas uma orientação que visa melhorar o desenho dos PTCs e uma contribuição para conhecer os requerimentos específicos de cada tipo de programa e pensar sobre maneiras de inseri-los no conjunto mais amplo da política social.<sup>5</sup>

Por intermédio dessa tipologia, procura-se também destacar que um dos maiores desafios para os PTCs consiste em manter objetivos claros e funções precisas, adotar benefícios e condições adequadas para alcançar estes objetivos e delimitar as competências e responsabilidades. Como observaram Cecchini e Martínez (2011), aqueles países que não contam com sistemas reais de proteção social ou onde tais sistemas são muito fracos, existe o risco de que os PTCs se transformem em um tipo de “árvore de Natal”, ao qual se adicionam mecanicamente novos benefícios e no qual se penduram cada vez mais requisitos, dando origem a uma estrutura totalmente abrangente, porém, de pouca especificidade e eficácia.

4. Na realidade, como explica a subseção 2.1, em alguns desses programas, apesar do monitoramento das condicionalidades, as sanções às famílias por descumprimento podem ser brandas. Da mesma forma, em alguns casos, o controle das condicionalidades tende a ser um aspecto mais formal que real, devido a problemas operacionais para concretizar esta verificação ou porque a verificação estrita das condicionalidades simplesmente não é um mecanismo central do programa.

5. Da mesma forma, é válido destacar que se trata de uma tipologia analítica mais que empírica, portanto, pode haver programas que fogem às três categorias ou categorias que tendem a se sobrepor em alguma situação.

## 2.1 Programas de transferências de renda com condicionalidade branda

Nos programas de transferências de renda com condicionalidade branda, a transferência monetária é vista como um direito de cidadania, pelo menos para aqueles cidadãos que vivem em situação de pobreza. As condicionalidades vinculadas à saúde e educação, por sua vez, são consideradas parte do reforço do acesso a tais direitos. Estes programas estão baseados na premissa de que um dos principais problemas das famílias pobres é a falta de receita, devido à sua incapacidade de inserir-se no mercado formal de trabalho. Tende-se a estabelecer o valor das transferências de forma a suprir a carência de uma renda mínima, portanto, é calculado em função do custo de uma cesta básica de alimentos (que corresponde ao valor da linha de extrema pobreza). Da mesma forma, as sanções por descumprimento das condicionalidades são moderadas, e a fiscalização das condicionalidades tende a ser fraca (Cecchini e Martínez, 2011).

No caso do PBF – apesar de que, como destacam Britto e Soares (2011), existem grandes diferenças com a renda básica de cidadania (Renda Mínima), a começar pelo fato de que o primeiro é um programa focalizado, enquanto o segundo deveria ser uma medida universal –, fica evidente que existe menos ênfase na sanção por descumprimento das condicionalidades e uma ênfase maior na transferência de renda com relação a outro grande parâmetro para os PTCs, o programa Oportunidades (González de la Rocha, 2010). O PBF teve uma rápida expansão desde seu lançamento em 2003 e, somente em 2006, foi implementado um sistema de fiscalização das condicionalidades (Soares, 2012). No entanto, o objetivo deste monitoramento, a cargo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), não é punir as famílias, mas entender as razões do não cumprimento, por meio do acompanhamento de assistentes sociais, e ajudá-las a cumprir as condicionalidades (González de la Rocha, 2010). No PBF, as transferências monetárias podem ser canceladas somente se as famílias permanecerem em condição de suspensão por mais de doze meses e se, durante este período, receberem a assistência e o acompanhamento adequado por parte dos serviços sociais.<sup>6</sup> Segundo Sergei Soares (2012), entre 2006 e 2008, somente 4,5% das famílias que não cumpriram as condicionalidades perderam seus benefícios monetários.

Quanto ao fornecimento de uma renda mínima, desde seu início, em 2003, o PBF entrega um benefício básico de R\$ 50,00 (R\$ 70,00 desde 2011) às famílias extremamente pobres. Desde 2012, o benefício para a superação da pobreza extrema transfere a estas famílias um valor necessário para cobrir a diferença de renda da pobreza extrema. Os valores das transferências do PBF foram atualizados em várias ocasiões: em 2007, 2008, 2009 e 2011 (Brasil, 2013). Em 2011, o valor das transferências de renda para crianças e jovens teve um reajuste de 45%, com o objetivo de fortalecer a garantia de renda assegurada por estas transferências (MDS, 2013).

6. As famílias que participam do PBF entram em condição de suspensão durante dois meses a partir da terceira ocorrência de descumprimento das condicionalidades, e reiteradamente, no caso de novos casos de inadimplência (MDS, 2012).

Outros programas de transferências de renda com condicionalidade branda são o Bono de Desarrollo Humano (BDH), do Equador, e a Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), da Argentina.

Para fazer frente à grave crise econômica que enfrentava, em 1999, o Equador lançou um programa de transferências não condicionadas (o Bono Solidario), que foi transformado em PTC (o BDH) em 2003, mas até hoje tem dado pouca ênfase às condicionalidades. Por sua vez, apesar de incorporar condicionalidades, a AUH é um mecanismo que estende as dotações familiares tradicionalmente outorgadas aos trabalhadores formais também aos trabalhadores informais (Bertranou e Maurizio, 2012; Gasparini e Cruces, 2010) e não um programa cujo foco principal seja incentivar um maior uso dos serviços sociais de saúde e educação por parte das famílias pobres. As famílias beneficiárias da AUH recebem 80% da transferência todos os meses, independentemente do cumprimento das condicionalidades, e os 20% restantes somente são pagos após a apresentação dos documentos de cumprimento das condicionalidades.<sup>7</sup>

## 2.2 Programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte

Os programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte têm como principal objetivo promover o desenvolvimento humano da população pobre, o que, na prática, significa aumentar seus níveis de utilização da educação pública e os serviços de saúde, eliminando as barreiras de acesso. Nestes programas, a interpretação dos problemas enfrentados pelas famílias pobres concentra-se na carência de capacidades humanas, agravada pela falta de acesso aos serviços básicos, seja por problemas de demanda (falta de compreensão das famílias a respeito dos retornos do investimento em capital humano) seja de oferta (falta de acesso aos serviços sociais). Portanto, a transferência monetária é um instrumento que serve como incentivo a uma mudança de comportamento das famílias pobres, visando torná-las mais dispostas ao investimento nas capacidades humanas em educação e saúde e como mecanismo de financiamento dos custos de acesso à educação e aos serviços de saúde. Os valores das transferências são estabelecidos com base nos custos de oportunidades com os quais as famílias arcam para utilizar os serviços que se procura incentivar. Desse modo, o monitoramento das condicionalidades é forte, e as sanções rigorosas (Cecchini e Martínez, 2011).

No caso do México, desde seu início, o Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conforme diz seu nome oficial, enfatizou o fortalecimento das capacidades humanas. Sua implementação incluiu um processo de validação das comunidades selecionadas com o objetivo de comprovar se os serviços locais de saúde e educação possuíam a capacidade necessária para responder ao aumento da demanda que as condicionalidades gerariam. Nas localidades que não contavam com os serviços requeridos ou cujos serviços encontravam-se saturados, o início do programa foi adiado até que se confirmasse que o município dispunha de uma oferta setorial suficiente (Cohen, Franco e Villatoro, 2006). Sendo assim, o Oportunidades

7. As famílias devem documentar os exames de saúde e o plano de vacinação obrigatório para os menores de 4 anos e certificar a frequência em algum estabelecimento educacional público das crianças desde os 5 até os 17 anos de idade (Cogliandro, 2012; Gasparini e Cruces, 2010).

tem sido pioneiro na estruturação de um mecanismo complexo de verificação das condicionalidades, sustentado por um sistema que permite atualizar de forma rápida a informação sobre os cumprimentos a fim de realizar os pagamentos e aplicar as sanções. As regras de operação do programa são muito claras a respeito das causas de suspensão dos benefícios e, para que as famílias entendam o sistema de incentivos, prevalece o esquema de “uma transferência, uma condição”.<sup>8</sup> Os montantes das transferências variam de acordo com as características dos destinatários, porque, neste caso, a principal ênfase não é fornecer uma renda mínima às famílias, mas, sim, dar os incentivos corretos para o fortalecimento das capacidades humanas, levando em consideração o custo de oportunidade de não exercer o trabalho infantil. Portanto, os apoios educacionais aumentam para as crianças que cursam níveis mais avançados – segunda metade do ensino fundamental e ensino médio – e variam de acordo com o sexo dos alunos.<sup>9</sup>

Além do Oportunidades, outros programas que se enquadram nessa tipologia são o Más Familias en Acción e o Juntos, do Peru, e o Avancemos, da Costa Rica. O Más Familias en Acción e o Juntos, particularmente, possuem esquemas detalhados de transferências diferenciadas conforme a idade e o ano escolar da criança. Tais esquemas possuem sentido somente em programas primordialmente voltados para o incentivo às mudanças de comportamento das famílias pobres, como evitar a evasão escolar para fortalecer o capital humano das crianças. Por sua vez, o objetivo explícito do Avancemos é “promover a permanência de adolescentes e jovens de até 25 anos de idade de famílias em condição de pobreza no sistema educacional formal” (Costa Rica, 2008, p. 1).

### 2.3 Sistemas ou redes de coordenação programática com condicionalidades

O terceiro tipo de programas, os sistemas ou redes de coordenação programática com condicionalidades, consiste em estruturas de articulação que visam garantir o acesso aos benefícios oferecidos por diferentes programas específicos e, desta forma, gerar uma base para a inclusão. A lógica por trás destes programas é que a pobreza é resultado não só da falta de renda ou de acesso aos serviços sociais, mas de múltiplos fatores de caráter psicossocial, cultural, econômico e geográfico, entre outros. Quando estes fatores se combinam e acumulam, geram situações de exclusão social de difícil solução para uma política pública acostumada a operar com um “esquema de espera”, no qual as famílias que contam com mais informação sobre os serviços públicos terminam recebendo-as em primeira instância. Nos sistemas de coordenação programática com condicionalidades, entende-se que a própria oferta pública deve se aproximar das famílias, e não o contrário, o que gera uma lógica de um sistema de oferta articulado e ativo. Isto se materializa na figura dos assistentes sociais cuja missão se concentra em aspectos psicossociais orientados à facilitação da conexão da demanda com a oferta

8. As transferências do Oportunidades podem ser suspensas de forma mensal, por tempo indefinido ou definitivamente. O apoio monetário para a alimentação é suspenso no mês em que se registra o descumprimento das condicionalidades de saúde por parte das famílias. Os apoios monetários de educação básica são suspensos quando, entre outras razões, um aluno tenha quatro ou mais faltas não justificadas durante o mês.

9. No segundo semestre de 2011, na escola primária, o apoio educativo ia de M\$ 150,00 mensais no primeiro ano até M\$ 300,00 no sexto. No ensino secundário, o apoio educativo ia de M\$ 440,00 mensais no primeiro ano até M\$ 490,00 no terceiro, para os homens, e de M\$ 465,00 mensais no primeiro até M\$ 565,00 no terceiro para as mulheres. No ensino médio, o apoio educacional ia de M\$ 740,00 mensais no primeiro até M\$ 840,00 no terceiro, para os homens, e de M\$ 850,00 mensais no primeiro até M\$ 960,00 no terceiro para as mulheres.

de serviços sociais. Os valores das transferências monetárias, caso sua entrega esteja prevista diretamente por meio destes sistemas, são baixos e destinados a reduzir os custos de transação para participar de outros programas sociais cujo acesso é facilitado pelo sistema. As contrapartidas a serem realizadas por cada família variam e são relativamente flexíveis, além de ser estabelecidas em conjunto com os assistentes sociais que acompanham as famílias (Cecchini e Martínez, 2011).

O sistema no qual se inspira esse tipo de programa é o do Chile Solidario, que hoje vem sendo substituído pelo Ingreso Ético Familiar, em que as transferências e condicionalidades ficam em segundo plano perante a importância que se dá ao acompanhamento psicossocial das famílias, feito por um dos seus componentes, o programa Puente (Cecchini e Martínez, 2011). No Chile Solidario, as únicas transferências específicas eram o “*bono de protección*” e o “*bono de egreso*”. O primeiro consistia em um valor entre US\$ 27,00 (durante os seis primeiros meses) e US\$ 13,00 mensais por família, entregues durante o período de acompanhamento sob a condição de que as famílias trabalhassem em pelo menos uma das sete dimensões consideradas relevantes para a melhoria de suas condições de vida. O segundo era uma transferência de US\$ 13,00 mensais por família, fornecidos durante três anos após a conclusão do programa Puente (Cecchini, Robles e Vargas, 2012).

Outro sistema desse tipo é a Red Unidos (ex-Red Juntos), da Colômbia, na qual a função dos chamados “gestores sociais” é também articular a oferta pública de serviços e programas sociais próximos das famílias e o trabalho para alcançar determinadas metas básicas.

Deve-se destacar que, apesar de esses sistemas ou redes de coordenação não realizarem transferências monetárias diretas às famílias, ou o fazerem de maneira limitada, estão intimamente vinculados aos dois tipos de PTCs analisados anteriormente, que transferem quantias significativas às famílias. No caso da Colômbia, a Red Unidos se vincula ao programa Más Familias en Acción. No Chile, o Ingreso Ético Familiar oferece acompanhamento psicossocial e acesso a diferentes programas sociolaborais mediante o Programa Eje. Também inclui transferências não condicionadas – como a transferência base e a transferência familiar – e condicionadas – “por deveres” e “por conquistas” (Cecchini, Robles e Vargas, 2012).

### 3 IMPACTOS DOS PTCs<sup>10</sup>

Um número importante de avaliações de impacto permite analisar os resultados obtidos pelos PTCs nos diferentes países da América Latina e do Caribe, tanto em relação aos indicadores de educação, saúde e nutrição quanto aos indicadores de pobreza relacionada à renda. A seguir, apresenta-se um resumo dos resultados de algumas das principais avaliações realizadas nos países da região.

10. Esta seção está baseada principalmente em Cecchini e Madariaga (2011).

### 3.1 Capacidades humanas: efeito renda ou efeito condicionalidades?

Um dos objetivos explícitos dos PTCs, sobre o qual se concentra a ênfase dos programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte é fortalecer o capital humano em áreas como educação, saúde e nutrição. Neste aspecto, as avaliações de impacto revelam que, em geral, foram feitos avanços em matéria de acesso às escolas e aos serviços de saúde. Também indicam que os resultados da aprendizagem, do estado de saúde e nutricional dependem da quantidade e qualidade da oferta de serviços públicos.

Contudo, as avaliações dos impactos sobre as capacidades humanas nem sempre são capazes de esclarecer qual é o canal que permite a obtenção de tais resultados. Particularmente, não se sabe se os impactos positivos se devem principalmente ao aumento da renda disponível das famílias pobres (“efeito renda”) ou aos compromissos assumidos para obter as transferências (“efeito condicionalidades”).

Com relação ao componente educação dos PTCs, os efeitos geralmente se concentram em aumentos na matrícula e frequência escolar. Estes aumentos tendem a ser maiores em países onde os níveis de referência eram mais baixos nos anos escolares de transição, que apresentavam taxas altas de evasão (como a passagem do ensino fundamental ao ensino médio) e nos domicílios e localidades mais pobres. As avaliações de impacto fornecem pouca informação sobre a aprendizagem das crianças.

De Brauw e Hoddinott (2008) identificam, para o caso do componente educacional do Progresá, um aumento significativo da probabilidade de frequentar a escola. Da mesma forma, como resultado do Oportunidades, chegou-se à conclusão de que as diferenças de gênero nas taxas de matrícula no ensino médio, especialmente nas zonas rurais, praticamente desapareceram (Parker, 2003; 2004). O programa também tem mostrado impactos positivos em termos de aumento da matrícula e das taxas de aprovação das crianças indígenas (Escobar e Gonzalez de la Rocha, 2002; 2008). Outras avaliações (México, 2008) mostram avanços importantes na diminuição da evasão escolar, o aumento da matrícula escolar e a melhoria das notas, apesar de que tudo isto acontece em zonas geográficas, faixas etárias e níveis de escolaridade específicos. De forma semelhante, a frequência escolar tem aumentado como consequência da implementação de PTCs na Colômbia, Jamaica, Paraguai e República Dominicana.<sup>11</sup>

De qualquer maneira, fica claro que uma melhor retroalimentação e coordenação entre os PTCs e outros tipos de programas educacionais podem gerar melhorias importantes nos processos e resultados na educação. Neste sentido, Gertler, Patrinos e Rubio-Codina (2007) avaliaram o papel das políticas de educação nas escolas onde uma grande porcentagem dos

11. Na Colômbia, Attanasio *et al.* (2008) observaram que o programa Familias en Acción aumenta mais a assistência escolar entre as crianças do ensino secundário que entre as do primário, o que pode ser atribuído ao fato de que os níveis de frequência escolar observados já eram altos no ensino primário antes da implementação do programa. Na República Dominicana, o programa Solidaridad aumentou em 14 pontos percentuais (p.p.) a probabilidade de frequentar a escola entre as crianças de 14 a 16 anos (República Dominicana, 2008). Na Jamaica, o Programa de Avanço Mediante a Saúde e a Educação (Programme of Advancement Through Health and Education – PATH) aumenta em 0,5 dias por mês a frequência escolar de crianças entre 6 e 17 anos, o que representa um resultado importante se as elevadas taxas de frequência forem consideradas (96%) (Levy e Ohls, 2007). Da mesma forma, no programa Tekoporã, no Paraguai, a taxa de matrícula mostra um aumento de 2,5% entre as crianças de famílias beneficiárias, enquanto a taxa de frequência escolar se eleva entre 5 p.p e 8 p.p. (Soares, Ribas e Hirata, 2008).

estudantes participa do Oportunidades, concluindo que os programas que buscam fortalecer as associações de pais conseguem diminuir as taxas de repetência e evasão escolar.

Da mesma forma, é importante destacar os efeitos dos pares nas comunidades (“*neighbourhood peer effects*”). Bobonis e Finan (2008) mostram que as crianças que não participavam do Progresá eram influenciadas positivamente por seus pares que participavam, no sentido que entre eles também aumentava a permanência no ensino médio. Os resultados indicam que, nos lugares onde o programa foi implementado, a matrícula das crianças que não participavam no programa aumentou 5 pontos percentuais (p.p.), em comparação com as crianças não beneficiárias que moravam nas localidades de controle.

No caso do componente saúde e nutrição dos PTCs, observam-se aumentos nas medidas de acesso à saúde, tais como a cobertura em controles de crescimento para crianças, os exames médicos preventivos e as vacinações. A evidência com relação ao estado de saúde e nutricional das crianças é mais heterogênea (Hoddinott e Bassett, 2009).

As avaliações de impacto realizadas no Brasil (De Brauw *et al.*, 2010) e no Peru (Perova e Vakis, 2009; Sánchez e Jaramillo, 2012) sugerem que as crianças que participam dos PTCs têm maiores probabilidades de serem vacinadas.<sup>12</sup>

A respeito da saúde preventiva, no México, a utilização dos serviços de saúde pública para exames de saúde (de crianças e adultos) e o monitoramento do estado nutricional (das crianças) aumentou mais rapidamente nas localidades que participavam do Progresá em comparação com as localidades de controle (Gertler e Boyce, 2001). Uma avaliação mais recente do Oportunidades confirmou estes resultados tanto em áreas rurais quanto urbanas (Gutiérrez *et al.*, 2005). Na Jamaica, os exames médicos aumentaram em 38% para as crianças abaixo de seis anos que participam do Programa PATH (Levy e Ohls, 2007). Da mesma forma, em El Salvador, os exames aumentaram 10 p.p. para as crianças com menos de 1 ano de idade (IFPRI e Fusades, 2010). No entanto, na Guatemala, não houve um impacto significativo no uso dos serviços preventivos de saúde por parte das crianças que participam do Mi Familia Progresá (Gutiérrez, 2011).

Em El Salvador, entre 2006 e 2007, o PTC Red Solidaria (hoje chamado Comunidades Solidarias) conseguiu aumentar significativamente a porcentagem de nascimentos atendidos por pessoal qualificado (16,5 p.p.) (De Brauw e Peterman, 2011). A condicionalidade explícita deste PTC não é efetuar o parto em um centro de saúde ou com pessoal qualificado, e sim realizar os exames pré-natais. Portanto, como destacaram De Brauw e Peterman (2011), a forma em que se gera o impacto não é imediatamente óbvia e pode depender de uma combinação do efeito renda, o efeito de outras condicionalidades, a participação das mulheres em capacitações de saúde, a melhoria da oferta de serviços de saúde e o aumento do poder de decisão das mulheres.

12. Em El Salvador, no entanto, isso não aconteceu, provavelmente por causa da falta de oferta nos centros de saúde (IFPRI e Fusades, 2010).

Os PTCs não têm condicionalidades com relação ao estado nutricional das crianças, mas, às vezes, incluem benefícios específicos para melhorar sua nutrição, tais como capacitações e aconselhamento em saúde para as mães. Os programas que fornecem benefícios nutricionais – como o Oportunidades, o Más Familias en Acción, o PBF, o Bono de Desarrollo Humano e a extinta Red de Protección Social (RPS) na Nicarágua – contribuíram para a melhoria dos indicadores de nutrição das crianças em idade pré-escolar.<sup>13</sup> No entanto, o Tekoporâ, no Paraguai, e o Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), em Honduras, não mostram tais efeitos positivos (Barrios, Galeano e Sánchez, 2008; Bassett, 2008; Hoddinott e Bassett, 2009).

Com relação ao impacto sobre as doenças das crianças, Attanasio, Trias e Vera-Hernández (2008) observaram uma diminuição da prevalência de disenteria e das doenças respiratórias agudas nas crianças que participam do Familias en Acción. No México, a Sedesol (2008) observou uma diminuição significativa no número de dias de doença das crianças que participam do Progres/Oportunidades, enquanto uma avaliação feita por Fernald, Gertler e Neufeld (2008) não encontrou uma diminuição significativa das taxas de doença das crianças como resultado da implementação do Oportunidades.

No Brasil, Rasella *et al.* (2013) mostram que o PBF contribuiu para a diminuição da mortalidade das crianças com menos de 5 anos de idade graças ao seu impacto sobre as causas de mortes infantis relacionadas com a pobreza, como a desnutrição e a disenteria. Os autores também mostram que o aumento da cobertura de um programa público de saúde preventiva – o Programa de Saúde da Família (PSF) – teve uma interação positiva com o PBF.

É importante ressaltar que não é fácil medir o impacto dos PTCs na melhoria dos indicadores sobre os quais estes programas têm somente uma incidência indireta. Por exemplo, quando se atribui a um PTC as melhorias observadas na nutrição devido a uma maior ingestão de nutrientes, deve-se perguntar se são as características próprias do PTC, como as transferências de renda ou as condicionalidades as responsáveis pelo aumento do consumo de alimentos, e se as políticas nacionais de alimentação e nutrição cumprem um papel nestes resultados ou se isto se deve a uma interação virtuosa entre todas estas medidas.

Portanto, os PTCs devem ser considerados parte do conjunto mais amplo da política social de cada país e, muito particularmente, dentro de um grupo de ações voltadas para a solidificação das bases de um sistema de proteção social inclusivo e integral, que visa obter efeitos combinados nas capacidades humanas. Faz-se necessário, assim, mais investigação com o fim de entender mais profundamente os efeitos diferenciados que os componentes dos PTCs (transferências monetárias e não monetárias, palestras e capacitações, vínculos com outros programas e outros) podem vir a ter sobre as capacidades humanas (Cecchini e Madariaga, 2011), assim como os efeitos conjuntos destes e outros programas com os que costumam estar vinculados.

13. No Brasil, as crianças menores de 5 anos que participam do Bolsa Família têm uma probabilidade 26% maior de ter indicadores de altura/peso e peso/idade adequados, em comparação com as crianças que não participam no programa (Paes-Sousa e Pacheco, 2008). Na Colômbia, um ano de participação no programa Familias en Acción diminuiu em 1% a prevalência de desnutrição crônica (Attanasio, Trias e Vera-Hernández, 2008).

### 3.2 Pobreza de renda

Os impactos dos PTCs sobre os indicadores de pobreza de renda dependem da abrangência de sua cobertura, do montante das transferências e da qualidade da focalização.

As repercussões dos PTCs na renda das famílias beneficiárias podem ser substanciais no curto prazo, ainda que haja variações de acordo com o programa. A Cepal (2010) mostra que as transferências condicionadas e outras transferências assistenciais públicas representam em média 10,3% da renda *per capita* dos domicílios beneficiados. Além disso, observa-se que este tipo de prestações monetárias pode chegar a duplicar a renda primária no primeiro décimo de distribuição de renda.

Uma forma de visualizar o impacto potencial dos PTCs sobre a renda dos domicílios é medir a porcentagem que as transferências monetárias representam em comparação com a linha de pobreza extrema em cada país. No quadro 1, observam-se dados para o Brasil, Chile e México, assim como dados agregados para um total de catorze países da América Latina e do Caribe em que foi possível comparar o montante *per capita* mínimo e máximo das transferências e o valor das linhas de pobreza e pobreza extrema no mesmo ano, além da área geográfica em que foram entregues. A partir destas informações, conclui-se que, nas áreas rurais, o valor mínimo das transferências equivale, em média, a 12% da linha de pobreza extrema e 7% da linha de pobreza, enquanto, nas áreas urbanas, equivale a 11% e 5%, respectivamente. Por sua vez, ao comparar o valor *per capita* máximo, o resultado aponta que, na média regional, nas áreas rurais as transferências representam 35% da linha de pobreza extrema e 20% da linha de pobreza, enquanto, nas zonas urbanas, equivalem a 29% e 15%, respectivamente. No Brasil, o valor máximo de todas as transferências antes da implementação do Programa Brasil Carinhoso representava 53% da linha de pobreza extrema rural, enquanto, no México, representa 63% desta linha.

Outra maneira mais precisa de avaliar o impacto potencial dos PTCs sobre a renda das famílias pobres e extremamente pobres é comparar os valores das suas transferências com o déficit mensal de recursos de tal população, que se refere à distância entre a renda gerada por estas famílias e a linha de pobreza ou pobreza extrema. De acordo com a média regional, os valores mínimos das transferências representam 28% do déficit mensal médio de recursos da população extremamente pobre em áreas urbanas e 31% do mesmo déficit em áreas rurais. A proporção do déficit médio mensal das famílias em situação de pobreza extrema coberto pelo valor máximo das transferências equivale a 81% nas áreas urbanas e 98% nas áreas rurais. Em média, na América Latina e no Caribe, os valores mínimos das transferências dos PTCs representavam por volta de 2008, 14% (nas áreas urbanas) e 17% (nas áreas rurais) do déficit mensal de recursos da população pobre, enquanto os valores máximos correspondiam a 40% e 53%, respectivamente (Cecchini e Madariaga, 2011) (quadro 1).

**QUADRO 1**  
**Mídia simples do PTC – Brasil, Chile, México, América Latina e Caribe (2008)**

Montantes mínimos mensais <i>per capita</i> das transferências									
Programa	Dólares (US\$)	Linha de pobreza extrema (%)		Linha de pobreza (%)		Déficit mensal, extremamente pobres (%)		Déficit mensal, pobres (%)	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Bolsa Família, Brasil	8	16	18	7	9	33	42	16	18
Chile Solidario	4	9	12	5	7	26	35	3	6
Oportunidades, México	9	10	14	5	8	42	47	17	22
América Latina e Caribe (mídia simples de doze países)	6	11	12	5	7	28	31	14	17
Montantes máximos mensais <i>per capita</i> das transferências									
Programa	Dólares (US\$)	Linha de pobreza extrema (%)		Linha de pobreza (%)		Déficit mensal, extremamente pobres (%)		Déficit mensal, pobres (%)	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Bolsa Família, Brasil	24	46	53	20	25	97	122	48	53
Chile Solidario	26	58	76	29	43	164	216	91	135
Oportunidades, México	41	45	63	23	27	193	220	78	103
América Latina e Caribe (mídia simples de 12 países)	16	29	35	15	20	81	98	40	53

Fonte: Cecchini e Madariaga (2011).  
Elaboração do autor.

O impacto das transferências sobre a pobreza em nível nacional é perceptível, particularmente, nos indicadores que dão maior peso à parte mais baixa da distribuição da renda, tais como o hiato de pobreza (FGT1) e a severidade da pobreza (FGT2) (Cruces e Gasparini, 2012; Soares, 2009), dado que as transferências tendem a estar concentradas sobre os mais pobres. No entanto, as transferências nem sempre representam um valor elevado, de forma que conseguem aproximá-los da linha de pobreza ou pobreza extrema, mas não necessariamente superá-la.<sup>14</sup>

A informação sobre os efeitos positivos dos PTCs sobre a pobreza em nível nacional vem de países onde estes programas possuem uma efetividade e um alcance amplo, e onde os montantes das transferências são significativos.<sup>15</sup> Trata-se, principalmente, de países de renda média alta. Nos países em que a cobertura e o montante das transferências são inferiores, geralmente de renda mais baixa, não se observam maiores repercussões em matéria de pobreza. No caso de Honduras, Osorio (2008) concluiu que o valor reduzido das transferências do

14. De acordo com os dados do quadro 1, as transferências dos dois maiores programas da região (Bolsa Família e Oportunidades), assim como aquelas do Chile Solidario, podem levar as famílias extremamente pobres a superar a linha da pobreza extrema. Nestes programas, o limite máximo do conjunto de transferências chega a superar o 100% do déficit de recursos dos extremamente pobres. No outro extremo, devido ao impacto muito limitado sobre a renda dos extremadamente pobres, encontra-se o PRAF de Honduras (Cecchini e Madariaga, 2011).

15. Esse é o caso da Argentina (Cruces e Gasparini, 2012; Lustig, Pessino e Scott, 2013), Brasil (Cruces e Gasparini, 2012; Fiszbein e Schady, 2009; Lustig, Pessino e Scott, 2013; Soares *et al.*, 2006), Equador (Naranjo, 2008; Fiszbein e Schady, 2009), Jamaica (Fiszbein e Schady, 2009), México (Cruces e Gasparini, 2012; Fiszbein e Schady, 2009; Lustig, Pessino e Scott, 2013) e Uruguai (Cruces e Gasparini, 2012; Lustig, Pessino e Scott, 2013).

PRAF conseguiu diminuir a pobreza em apenas 0,02 p.p. Portanto, é preciso pensar se faz sempre sentido “exportar” estes programas a todos os países, especialmente os mais pobres (Cecchini, 2009).

Concluindo esta seção, é necessário também fazer menção aos elementos de sustentabilidade dos efeitos na redução da pobreza ao longo do tempo (Bastagli, 2009). Para avaliar se o impacto dos PTCs é sustentável, não basta medir o peso das transferências sobre o total da renda familiar e analisar em que medida isto permite superar as linhas de pobreza e pobreza extrema, ou em que medida as transferências permitem sustentar os níveis de renda em períodos de crise. Para causar efeitos sobre a pobreza, é preciso também levar em consideração o tempo durante o qual são entregues as transferências. Ao garanti-las para além do curto prazo, as famílias que as recebem, superando a insegurança dos problemas de subsistência, estarão em melhores condições para investir tanto nas capacidades das crianças quanto em pequenos empreendimentos, melhorando sua inclusão econômica (Hanlon, Barrientos e Hulme, 2010). Em particular, o impacto dos PTCs na renda dificilmente terá consequências além do tempo de duração das transferências se estes programas não forem complementados com outros destinados a permitir o acesso à série de políticas e programas de promoção social. Na seguinte seção, serão analisadas, portanto, as medidas e os desafios que os PTCs enfrentam na atualidade para fomentar a inserção laboral e produtiva de seus beneficiários.

#### **4 O DESAFIO EM COMUM: A INSERÇÃO LABORAL E PRODUTIVA**

Como foi discutido na seção 2, um dos objetivos dos PTCs é o fortalecimento do capital humano das crianças, sob a perspectiva de que, graças a um maior nível de educação, saúde e nutrição, ao atingirem a idade laboral, elas estarão mais bem inseridas no mercado de trabalho, permitindo a suas famílias saírem da pobreza, principalmente por seus próprios meios. Contudo, no início, os PTCs não incorporaram medidas específicas de inserção laboral para os jovens que saíam dos programas ou para os adultos em idade de trabalhar que também participavam destes.

Com o passar do tempo, a dimensão laboral tem adquirido uma importância crescente com relação aos PTCs, e pode-se argumentar que, atualmente, independentemente da abordagem dos programas, a preocupação comum a todos os programas da região é combinar as transferências monetárias destinadas a garantir determinados níveis de vida e as condicionalidades orientadas ao aumento das capacidades humanas, com “medidas de ativação” propensas a melhorar as condições de emprego atuais e empregabilidade futura de seus destinatários.

Em documento publicado pela Cepal (OEA, Cepal e OIT, 2010), foram identificados diferentes instrumentos adotados pelos PTCs da região para facilitar o acesso dos destinatários aos mercados de trabalho. Um primeiro conjunto de instrumentos incorporados pelos PTCs visa melhorar as condições de empregabilidade dos pobres, ou seja, instrumentos que atuam diretamente na melhoria da oferta de trabalho (formação para o trabalhador, nivelamento dos estudos de educação primária e secundária). Um segundo conjunto de instrumentos é aquele

destinado a melhorar a demanda laboral e/ou gerar vínculos com potenciais empregadores – fomento ao autoemprego e à microempresa; serviços de emprego e intermediação laboral; geração direta ou indireta de emprego (figura 1).

Pelo lado da oferta, a capacitação e formação profissional procuram melhorar e incrementar os ativos das pessoas que vivem na pobreza por meio da melhoria das capacidades e dos conhecimentos valorizados no mercado de trabalho (Weller, 2009). Por meio de tais ações, procura-se ensinar habilidades para o desempenho de determinados ofícios e/ou aprendizagem de competências possíveis de serem aplicadas em diferentes contextos. A capacitação tem um impacto direto na obtenção de maiores salários e estabilidade laboral devido ao aumento da produtividade do trabalhador, reduzindo, potencialmente, o desemprego dos setores mais pobres. Por sua vez, o nivelamento dos estudos para os adultos e as medidas que buscam evitar a evasão escolar diminui a vulnerabilidade laboral e aumenta os níveis de compreensão e a utilidade das sessões de capacitação profissional (Cepal, 2012). Alguns exemplos de instrumentos voltados para a melhoria da oferta de trabalho são os programas complementares do PBF, como o extinto Próximo Passo e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

FIGURA 1  
Acesso a serviços de inserção laboral e geração de renda pelos PTCs na América Latina e Caribe



Fonte: Cepal (2012).

Pelo lado da demanda, o apoio ao trabalho independente consiste em programas que oferecem o capital inicial ou microcrédito, tanto para começar novas empresas como para dar continuidade a empreendimentos já existentes. Junto à capacitação técnica e profissional, representa uma das ações mais comuns de inserção laboral e geração de renda levadas a cabo até o momento em conjunto com os PTCs. Oferece também outros serviços não financeiros ligados principalmente à capacitação em temas como poupança e finanças, planejamento econômico, microempresa e liderança. Por sua vez, os serviços de intermediação de mão de obra oferecem informação geral sobre o mercado de trabalho, funcionando como canais de comunicação, fomentando a aproximação entre a oferta e a demanda por meio da divulgação de informação sobre vagas de trabalho abertas, e os que procuram empregos, apoiando estratégias de inserção laboral.

A geração direta de emprego refere-se à expansão da demanda de trabalho pelos planos de emprego de emergência e/ou planos de desenvolvimento locais, que operam oferecendo postos de trabalho temporais. Estes planos estão frequentemente limitados aos chefes de família e utilizam o baixo nível das remunerações como mecanismo de autoseleção. Por sua vez, a geração indireta de emprego se refere à oferta pública de estímulos econômicos para a contratação por parte de empresas privadas. Estes estímulos atuam como um subsídio que reduz os custos não salariais associados ao emprego (contribuições à Previdência Social) ou que cobrem parte do salário. Podem ser medidas direcionadas aos beneficiários do PTC, independentemente de outras características, ou então, a grupos considerados particularmente vulneráveis (por exemplo, jovens desempregados ou indígenas) (Cepal, 2012).

Exemplos de instrumentos que atuam pelo lado demanda são os programas complementares ao Chile Solidario/Ingreso Ético Familiar, tais como o Programa de Apoyo al Microemprendimiento (Pame), o Programa de Apoyo a la Empleabilidad Juvenil e o Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra.

As dificuldades e os obstáculos encontrados por todos os instrumentos descritos anteriormente, no entanto, são muito grandes em uma região marcada pela informalidade e a desigualdade no acesso às oportunidades. A evidência disponível mostra que melhorar a inserção laboral de pessoas com níveis baixos de educação é um esforço de longo prazo e requer um apoio psicossocial constante, além de que as dificuldades são maiores entre as mulheres, os jovens e os povos indígenas (OEA, Cepal e OIT, 2010). O déficit de formação educacional e capacidades para o trabalho, a fragilidade dos vínculos com o setor privado gerador de emprego, a baixa oferta de oportunidades de trabalho no território e os hiatos e barreiras étnicas e de gênero conspiram contra a capacidade destes programas de impulsionar processos dinâmicos de incorporação dos mais pobres e vulneráveis no mercado de trabalho.

#### **4.1 Desincentivos à inserção laboral?**

Apesar do foco crescente dos PTCs na inserção laboral de seus beneficiários, deve-se levar em conta também os argumentos que sugerem que estes programas estariam gerando dependência em vez de fomentar o esforço individual. Segundo estes argumentos, os PTCs constituiriam um desincentivo à oferta de trabalho dos adultos em idade laboral das famílias destinatárias e, portanto, seriam um freio para a inserção laboral dos pobres. A razão disto seria que as transferências recebidas pelos domicílios em situação de pobreza faria com que estas famílias reduzam sua urgência na procura de emprego como resultado de ter um determinado nível de renda garantido.

Frequentemente, estes argumentos estão associados a uma visão segundo a qual as pessoas que vivem na pobreza se encontram nesta condição por falta de esforço, mais que devido aos problemas estruturais que caracterizam as sociedades atuais. Porém, independentemente da visão que se tenha sobre as causas da pobreza, é válido destacar que as famílias pobres que participam dos PTCs dificilmente podem ficar “de braços cruzados”, pois os montantes das

transferências monetárias que recebem não são muito altos e geralmente apresentam uma capacidade limitada de cobrir o déficit de renda (seção 3.1). Portanto, mesmo recebendo transferências pelos PTCs, as famílias deverão continuar tentando sair e permanecer fora da pobreza por esforço próprio.

Na verdade, os estudos e as avaliações de impacto disponíveis para países tão diversos como Brasil, Chile, Honduras, México, Nicarágua e Paraguai não encontram evidência empírica sobre a existência dos supostos desincentivos dos PTCs à inserção laboral dos destinatários. Alzúa, Cruces e Ripani (2010) não detectam efeitos significativos no emprego dos adultos que participavam do Progresá, do PRAF e do RPS, nem observam readequações entre o trabalho realizado na agricultura e outros serviços. Parker e Skoufias (2000) concluíram que o Progresá teve um efeito de redução da participação laboral das crianças, mas não dos adultos, o que foi confirmado mais recentemente por Skoufias e Di Maro (2006). Por sua vez, Medeiros, Britto e Soares (2008), assim como Foguel e Barros (2010) e Teixeira (2010), não encontraram efeitos negativos no emprego para os adultos que participam do PBF. Igualmente, Soares, Ribas e Hirata (2008) não encontraram efeitos negativos para os destinatários do Tekoporá, no Paraguai. Uma avaliação dos primeiros dois anos de operação do Chile Solidario (Galasso, 2006) constatou um aumento da participação laboral nos domicílios rurais, mas não nos urbanos.

Ainda assim, alguns autores demonstraram as sinergias positivas que existem entre tais transferências e a empregabilidade das famílias que as recebem (Hanlon, Barrientos e Hulme, 2010; Samson, 2009). Alzúa, Cruces e Ripani (2010) afirmam que, no caso do Progresá, houve um aumento entre 5% e 7% no salário pago por hora aos homens que participavam no programa. Algumas avaliações do PBF observam que a proporção de pessoas que procuram trabalho é significativamente maior nos domicílios beneficiários do programa (Oliveira *et al.*, 2007). Da mesma maneira, Medeiros, Britto e Soares (2008) perceberam que as taxas de participação laboral nos três décimos mais pobres da distribuição de renda são mais elevadas entre os beneficiários do PBF que entre os não beneficiários.

No caso específico da inserção laboral das mulheres, a evidência mostra variações (Holmes *et al.*, 2010). Para o Famílias en Acción, da Colômbia, Attanasio e Gómez (2004) não encontram efeitos estatisticamente significativos sobre a oferta de trabalho feminina ou a quantidade de horas trabalhadas. No Brasil, Oliveira *et al.* (2007) concluíram que as mulheres que participam do PBF apresentam maiores taxas de emprego e de busca por emprego que as mulheres não beneficiárias.

No entanto, em algumas instâncias, observou-se que as mulheres poderiam estar diminuindo a quantidade de horas de trabalho remunerado. No caso do PBF, Teixeira (2010) e Tavares (2008) observam uma diminuição das horas de trabalho remunerado das mulheres que participam no programa na ordem de 4% e 10%, respectivamente. Este impacto poderia ser causado pelo tempo requerido para dar cumprimento às condicionalidades e pela carga de responsabilidade de cumprimento atribuída primordialmente

às mulheres (Martínez Franzoni e Voreend, 2010). Sendo assim, este efeito poderia ser compensado fomentando uma cultura de corresponsabilidade dentro da família no que diz respeito ao cumprimento das condicionalidades e fortalecendo a economia do cuidado, principalmente em setores pobres em que as mulheres não têm acesso a soluções de mercado para resolver problemas de cuidado das crianças, idosos e doentes.

#### 4.2 Incentivos à informalidade?

Junto às preocupações sobre o risco dos desincentivos à inserção laboral como resultado das transferências monetárias condicionadas, somam-se aquelas propostas por Levy (2009; 2010) com relação ao “círculo vicioso” de programas sociais que gerariam “subsídios” ao setor informal, incentivando os trabalhadores a procurar empregos de baixa produtividade (evitando as contribuições obrigatórias do sistema de seguridade social) e, portanto, diminuindo a produtividade do trabalho e do capital e colaborando para a geração de empregos ruins.

Nesse sentido, é válido lembrar, em primeiro lugar, que o “risco de dar benefícios sociais” aos trabalhadores informais parece ter sido superestimado. A maioria dos programas não contributivos, entre eles os PTCs, não está direcionada diretamente aos adultos em idade de trabalhar, mas às crianças ou idosos, e seu foco não está determinado pela condição laboral.<sup>16</sup> Se a renda gerada no mercado de trabalho não possui nenhum impacto sobre as transferências que as famílias podem receber pelos programas, portanto, não deveriam existir incentivos perversos à informalização.<sup>17</sup>

Em segundo lugar, essas preocupações frequentemente se sustentam em suposições muitas vezes sem fundamento: por um lado, que o gasto em proteção social é eminentemente improdutivo e desvia recursos do verdadeiro desenvolvimento e, por outro, que o autoemprego é voluntário, fazendo com que muitos trabalhadores, se não todos, se encontrem em situação de informalidade por escolha própria.

De acordo com a Cepal (2006), a proteção social representa um investimento em capacidades humanas, o que gera ganhos importantes em termos de produtividade e coesão social. Dessa forma, a informalidade laboral é causada primordialmente pela heterogeneidade da estrutura produtiva, que gera e mantém o setor informal devido à pouca capacidade dos setores modernos (de maior produtividade) de absorver a mão de obra, e a tendência de expulsá-la aos setores de menor produtividade (Infante, 2011). A informalidade, no geral, não é resultado de uma preferência pelo autoemprego derivada da racionalidade econômica dos trabalhadores (Cepal, 2008; Hanlon, Barrientos e Hulme, 2010). Na maioria dos casos, os trabalhadores não escolhem nem preferem a condição de informalidade, mas esta termina sendo sua única possibilidade de inserção laboral.

16. No entanto, deve-se destacar que existem sim alguns PTCs que possuem um foco sobre a condição laboral, como a AUH na Argentina, destinada a desempregados, trabalhadores da economia informal, empregados domésticos com uma renda menor que um salário mínimo e contribuintes do sistema tributário simplificado.

17. Os PTCs selecionam as famílias com base em meios de verificação indiretos. O Bolsa Família constitui uma grande exceção, já que seu foco está baseado no nível de renda das famílias, porém, esta renda é autodeclarada.

Dessa forma, não há evidência clara sobre os supostos incentivos à informalidade gerados pela proteção social não contributiva. Na América Latina, a taxa de informalidade sofreu uma queda de 54,6% dos trabalhadores, em 1990, antes da implementação dos PTCs, para 49,1%, em 2009. Ou seja, a informalidade diminuiu no período de implementação dos PTCs.

Portanto, não seria correto atribuir o aumento da informalidade à proteção social não contributiva, e aos PTCs em particular, nem afirmar que a segmentação que existe entre a proteção social contributiva (“seguridade social”) e não contributiva (“assistência social”) é a causa da divisão do mercado de trabalho entre o setor formal e informal (Levy, 2010). Na realidade, no caso do Brasil, Medeiros, Britto e Soares (2008) não encontram nenhuma evidência de que o Benefício de Prestação Continuada (BPC), pensão social para idosos e pessoas com necessidades especiais, tenha produzido um menor número de contribuições para a Seguridade Social.

### **4.3 Políticas baseadas em uma abordagem de direitos podem sustentar um círculo virtuoso de proteção social e emprego decente**

Ao contrário do proposto por Levy (2010) a respeito do círculo vicioso de maior informalidade e menor produtividade, é possível afirmar que existe uma sinergia positiva entre a proteção social não contributiva, o emprego e os princípios do trabalho decente. Os PTCs, ao proporcionar maior liquidez às famílias, permitem que estas tomem decisões melhores em termos de trabalho e de empregabilidade em condições dignas e equitativas; evitem o desperdício de capital humano gerado por estratégias de sobrevivência que comprometem estes ativos (como no caso do trabalho infantil, associado à evasão escolar); e realizem investimentos produtivos. Ao mesmo tempo, pelo fomento ao desenvolvimento do capital humano, contribui-se de maneira decisiva para o fortalecimento das capacidades laborais das pessoas que vivem em condição de pobreza (OEA, Cepal e OIT, 2010).

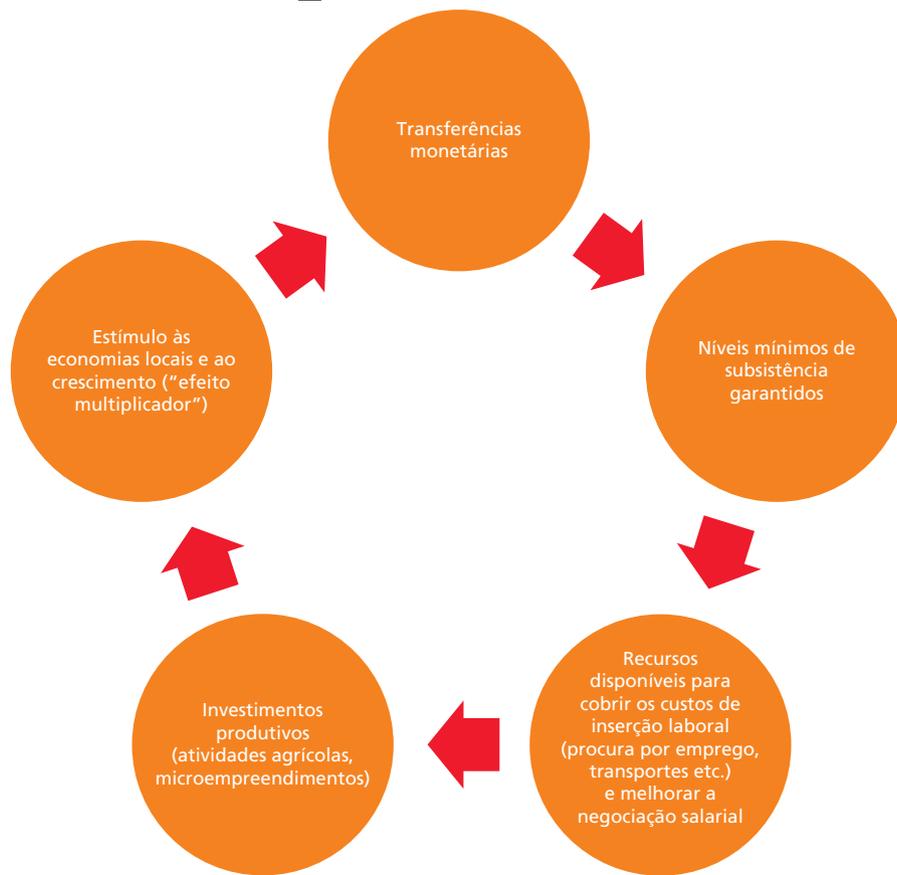
A proteção social não contributiva, formulada a partir de uma abordagem de direitos, pode então contribuir para um “círculo virtuoso” (Hanlon, Barrientos e Hulme, 2010; Samson, 2009) de geração de renda autônoma por parte das famílias pobres e vulneráveis. Este círculo virtuoso não se refere apenas à hipótese segundo a qual, graças ao fortalecimento do capital humano das crianças, no futuro haverá uma melhoria da inserção produtiva da população pobre e vulnerável,<sup>18</sup> o que, obviamente, depende do “suposto marco” de crescimento econômico e da capacidade da economia de gerar empregos (Cohen e Franco, 2006). Refere-se também aos efeitos mais imediatos derivados do aumento da renda por meio das transferências (figura 2).

Se as transferências monetárias provenientes das receitas gerais forem garantidas e se mantiverem constantes ao longo do tempo, fornecerão um piso básico de proteção para os pobres que, por sua vez, terão um nível mínimo de subsistência garantido. Assim, contarão com mais oportunidades de se inserirem no mercado laboral no presente, dispondo de recursos para

18. Em relação a esse ponto, ver González de la Rocha (2008), que em um estudo etnográfico das localidades rurais nas que o Progreso/Oportunidades atua, observa que os jovens de lares indígenas que participaram do programa entre 1997 e 2007 atingiram melhores níveis de estudo e conseguiram empregos melhores que os jovens de famílias não beneficiárias.

buscar emprego e cobrir os custos de locomoção até o local de trabalho. Da mesma forma, graças às transferências não contributivas, eles poderiam ter um maior poder de negociação em relação aos salários muito baixos, assim como mais oportunidades de investir em atividades produtivas, quer sejam microempreendimentos ou atividades agrícolas. Gertler, Martínez e Rubio-Codina (2006) observaram, por exemplo, que os beneficiários do Oportunidades receberam as transferências como permanentes e investiram 12 centavos de cada peso recebido do programa em microempreendimentos ou atividades agrícolas, com uma taxa de retorno estimada em 17,6% em um período de aproximadamente cinco anos.

FIGURA 2  
O círculo virtuoso da proteção social não contributiva



Elaboração do autor.

Alguns autores também afirmaram que as transferências monetárias da proteção social não contributiva vêm tendo um efeito “multiplicador” importante nas comunidades pobres, contribuindo, desta forma, para o crescimento econômico (Hanlon, Barrientos e Hulme, 2010). No caso das pensões rurais no Brasil, Schwarzer (2000) descreve o efeito dinamizador sobre a economia local observado nos municípios do Paraná após o aumento do poder de compra daqueles que recebem as transferências monetárias. O dia de pagamento das pensões

é o momento em que “a roda da economia se move” nas pequenas localidades rurais e, muitas empresas, entre as quais estão os bancos comerciais, são capazes de obter lucro graças a estas transferências. Resultados semelhantes foram observados no caso do PBF: Pereira *et al.* (2008) observaram que, nos municípios com índices menores de desenvolvimento humano no Brasil, as transferências monetárias do programa significam aumentos importantes das receitas dos comércios que vendem alimentos.

## 5 CONCLUSÕES

Após uma década do lançamento do PBF e quinze anos depois do início do Progresá, cabe a pergunta sobre o rumo dos PTCs na América Latina e no Caribe. Ao longo deste capítulo, ficou claro que os PTCs são instrumentos flexíveis e adaptáveis, e que adotaram formas variadas de acordo com sua ênfase principal, quer seja aumentar o nível de consumo das famílias, fortalecer suas capacidades humanas ou vinculá-las à rede atual de serviços e programas sociais (seção 2). Sendo assim, torna-se evidente que o caminho que estes programas seguirão será fortemente influenciado pela visão sobre o desenvolvimento econômico e social dos governos encarregados de sua aplicação nos diferentes países da região.

Por um lado, uma visão baseada na abordagem de direitos poderia levar a uma transformação dos PTCs, que se tornariam plataformas para a entrega de uma renda mínima garantida. Sob esta perspectiva, as condicionalidades que geram uma diferenciação injusta entre “pobres mercedores e não mercedores” da assistência seriam eliminadas ou “abrandadas”, pois tal distinção representa uma violação aos direitos humanos básicos relacionados à garantia de um nível mínimo de vida (NU, 2009). A eliminação das condicionalidades, no entanto, representaria uma medida politicamente complicada, pois sua incorporação aos programas de redução da pobreza faz com que os programas de transferências sejam mais “atraentes” aos eleitores.<sup>19</sup> Dessa forma, é válido destacar que um risco importante desta transformação seria a perda ou o enfraquecimento do trabalho intenso de coordenação intersectorial estimulado pela existência das condicionalidades, assim como a visão multidimensional das soluções para reduzir a pobreza.

Por outro lado, uma visão baseada na teoria do capital humano levaria muito provavelmente a inovações nas condicionalidades, visando enfrentar os desafios em âmbitos diferentes daqueles tradicionalmente abordados. Exemplo disto seria começar a ver condicionalidades ligadas à educação pré-escolar.

Em todo caso, independentemente da visão política, será necessário continuar a articular os distintos esforços direcionados à redução da pobreza. Portanto, os planos e as estratégias multissetoriais como o Brasil Sem Miséria, organizado com base nos três eixos de garantia de renda, acesso aos serviços e inclusão produtiva, e o Chile Solidario/Ingreso Ético Familiar, com sua ênfase no acompanhamento psicossocial e sociolaboral, serão replicados.

19. Em 2007, como parte da Pesquisa de Percepção de Planos Sociais (EPPS) realizada com uma amostra representativa da população argentina, quando perguntados: “Você acha que aqueles que recebem [benefícios dos] programas deveriam fazer algo em troca?”, 93% dos entrevistados respondeu que sim (Cruces e Rovner, 2008).

Assim, deve-se destacar que, além da visão política dos governos, o futuro dos PTCs irá depender das condições das economias dos diferentes países. Estes programas foram expandidos e consolidados durante um período de prosperidade econômica, receitas fiscais maiores e crescimento do investimento social. Apesar de, hoje, estes programas parecerem ser permanentes no marco das políticas de proteção social não contributiva, uma diminuição dos recursos disponíveis poderia gerar fortes pressões pela diminuição dos montantes das transferências e/ou da quantidade de beneficiários.

Esse último ponto leva a abordar a questão da “emancipação” ou saída dos beneficiários dos PTCs. Neste sentido, é válido destacar que a passagem das famílias por tais programas deveria ser idealmente transitória. Esta participação terminaria assim que as famílias conseguissem gerar renda suficiente para permanecer fora da pobreza de maneira autônoma. Com este objetivo, como destacado na seção 4, os PTCs da região vêm crescentemente incorporando elementos relacionados à inserção laboral e à geração de renda por parte de seus beneficiários.

Contudo, essa conclusão não deve ser entendida como uma renúncia das famílias à proteção social, que se constitui em um direito, mas, sim, como a criação de um vínculo com as demais ações de proteção e promoção social presentes na política social. A noção de conclusão, sob esta ótica, deveria estar associada à ideia de uma passagem por diferentes etapas que compõem um espectro de intervenções adequadas a diferentes necessidades e ao exercício de direitos. Assim, concluir a participação nos PTCs deveria significar a superação da pobreza e a inserção em outros instrumentos não contributivos ou contributivos de proteção social (Cecchini e Martínez, 2011).

## REFERÊNCIAS

ALZÚA, M. L.; CRUCES, G.; RIPANI, L. **Welfare programs and labor supply in developing countries**: experimental evidence from Latin America. Manchester: Chronic Poverty, 31 Jan. 2010. (Working Paper, n. 95). Disponível em: <<http://goo.gl/I023Ua>>.

ATTANASIO, O.; GÓMEZ, L. C. **Evaluación del impacto del programa Familias en Acción** – subsidios condicionados a la red de apoyo social. Informe del primer seguimiento (ajustado), DAPR-FIP, DNP. Bogotá: DNP, 18 mar. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/tReIN6>>.

ATTANASIO, O.; TRIAS, J.; VERA-HERNÁNDEZ, M. Old and new welfare: the relative effect on child nutrition. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS: erradicação da fome e da desnutrição, 3. **Anais...** Santiago: 1-2 dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/QDtxoy>>.

ATTANASIO, O. *et al.* **Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia**. Londres: Institute for Fiscal Studies, 2008.

BARRIOS, F. (Coord.); GALEANO, L.; SÁNCHEZ, S. **El impacto del programa Tekoporá de Paraguay en la nutrición, el consumo y la economía local**. Assunção: FAO, nov. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/NCH7tS>>.

BASSETT, L. **Can conditional cash transfer programs play a greater role in reducing child undernutrition?** Washington: World Bank, 2008. (Social Protection Discussion Paper, n. 0835).

BASTAGLI, F. **From social safety net to social policy?** The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. Brasília: IPC-IG, 2009. (Working Paper, n. 60).

BERTRANOU, F.; MAURIZIO, R. **Monetary transfers for children and adolescents in Argentina:** characteristics and coverage of a “system” with three components. Brasília: IPC-IG, 2012. (Research Brief, n. 30).

BOBONIS, G.; FINAN, F. Neighbourhood peer effects in secondary school enrollment decisions. **The review of economics and statistics**, v. 91, n. 4, 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.931, 19 de fevereiro de 2013. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012**. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008. Brasília: MDS, 2012.

BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Bolsa Família and the citizen's basic income:** a misstep? Brasília: IPC-IG, 2011. (Working Paper, n. 77). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper77.pdf>>.

CECCHINI, S. **Do CCT programmes work in low-income countries?** Brasília: IPC-IG, July 2009. (One Pager n. 90). Disponível em: <<http://goo.gl/E9svdJ>>.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. **Programas de transferencias condicionadas:** Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal, 2011. (Caderno da Cepal, n. 95).

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina:** una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Cepal, 2011. (Libro de la Cepal, n. 111).

CECCHINI, S.; ROBLES, C.; VARGAS, L. H. **La ampliación de las transferencias monetárias y sus desafíos en Chile:** el ingreso ético familiar. Brasília: IPC-IG, 2012. (Research Brief, n. 26).

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Eslabones de la desigualdad:** heterogeneidad estructural, empleo y protección social. Santiago de Chile: Cepal, 2012.

\_\_\_\_\_. **Panorama social de América Latina 2009.** Santiago de Chile: Cepal, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/yweP60>>.

\_\_\_\_\_. **Panorama social de América Latina 2007.** Santiago de Chile: Cepal, 2008.

\_\_\_\_\_. **La protección social de cara al futuro:** acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: Cepal, 2006.

COGLIANDRO, G. El gasto social destinado a madres en situación de vulnerabilidad social: análisis de los principales programas sociales del Presupuesto Nacional 2012. **Newsletter del observatorio**, Buenos Aires, n. 54, 2 maio 2012. Disponível em: <<http://www.o-maternidad.org.ar/documentos/wp1948903622/Newletter54.pdf>>.

COHEN, E.; FRANCO, R. (Coords.) **Transferencias con corresponsabilidad:** una mirada latino-americana. México, DF: FLACSO; Sedesol, 2006.

COHEN, E.; FRANCO, R.; VILLATORO, P. México: El programa de desarrollo humano oportunidades. *In:* COHEN, E.; FRANCO, R. (Coords.). **Transferencias con corresponsabilidad:** una mirada latino-americana. México, DF: FLACSO; Sedesol, 2006.

COSTA RICA. **Decreto nº 34786-MP-S-MEP.** San José, 10 out. 2008. Disponível em: <[http://www.inamu.go.cr/centro-de-documentacion/bases/WORK/DOCS/decreto\\_n.\\_34786mpsmep.pdf](http://www.inamu.go.cr/centro-de-documentacion/bases/WORK/DOCS/decreto_n._34786mpsmep.pdf)>.

CRUCES, G.; GASPARINI, L. **Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe:** diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, 15 jun. 2012.

CRUCES, G.; ROVNER, H. Los programas sociales en la opinión pública: resultados de la encuesta de percepciones sobre los planes sociales en Argentina. *In:* CRUCES, G. *et al.* (Eds.). **Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario.** Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

DE BRAUW, A.; HODDINOTT, J. **Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective?** The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico. Washington: IFPRI, 2008. (IFPRI Discussion Paper, n. 757).

DE BRAUW, A.; PETERMAN, A. **Can conditional cash transfers improve maternal health and birth outcomes?** Evidence from El Salvador's comunidades solidarias rurales. Washington: IFPRI, 2011. (IFPRI Discussion Paper, n. 01080).

DE BRAUW A. *et al.* **The impact of Bolsa Família on child, maternal, and household welfare.** Washington: IFPRI, 2010.

ESCOBAR, A.; GONZALEZ DE LA ROCHA, M. Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresa-Oportunidades. *In*: RAZAVI, S. (Ed.). **The gendered impacts of liberalization**: towards “embedded liberalism”? New York: Routledge, 2008.

\_\_\_\_\_. **Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes. Ciudad de México, 2002. (Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades).

FERNALD L.; GERTLER, P.; NEUFELD, L. Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico’s Oportunidades. **Lancet**, v. 37, p. 371-828, 2008.

FISZBEIN, A; SCHADY, N. **Conditional cash transfers**. Reducing present and future poverty. Washington: World Bank, 2009.

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 40, n.2, jun. 2010.

GALASSO, E. **Alleviating extreme poverty in Chile**. Washington: World Bank, Mar. 2006.

GASPARINI, L.; CRUCES, G. **Las asignaciones universales por hijo**: impacto, discusión y alternativas. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, jul. 2010. (Documento de Trabajo, n. 102).

GERTLER, P.; BOYCE, S. **An experiment in incentive-based welfare**: the impact of Progresa on health in Mexico. 3 abr. 2001. Disponível em: <[http://faculty.haas.berkeley.edu/gertler/working\\_papers/PROGRESA%204-01.pdf](http://faculty.haas.berkeley.edu/gertler/working_papers/PROGRESA%204-01.pdf)>.

GERTLER, P.; MARTÍNEZ, S.; RUBIO-CODINA, M. **Investing cash transfers to raise long-term living standards**. Washington: World Bank, Ago. 2006. (Policy Research Working Paper Series, n. 3.994).

GERTLER, P.; PATRINOS, H.; RUBIO-CODINA, M. **Empowering parents to improve education**: evidence from rural Mexico. Washington: World Bank, Ago. 2006. (Policy Research Working Paper Series, n. 3.935).

\_\_\_\_\_. **La vida después de Oportunidades**: Impacto del Programa a diez años de su creación. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), tomo I, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008.

GONZALEZ DE LA ROCHA, M. Pobreza, Progresa y Oportunidades: una mirada de relativo largo plazo. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

GUTIÉRREZ, J. P. **Evaluación de impacto de Mi Familia Progresa**. México: INSP, 2011.

GUTIÉRREZ, J. P. *et al.* **Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud.** Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rural. México: INSP, 2005.

HANLON, J.; BARRIENTOS, A.; HULME, D. **Just give money to the poor.** Boulder: Kumarian Press, 2010.

HODDINOTT, J.; BASSETT, L. **Conditional cash transfer programs and nutrition in Latin America:** assessment of impacts and strategies for improvement. Santiago: FAO, 2009. (Working Papers, n. 9).

HOLMES, R. *et al.* **Cash transfers and gendered risks and vulnerabilities: lessons from Latin America.** ODI Background Note, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, out. 2010.

IFPRI – INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE; FUSADES – FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO. **Evaluación externa del programa Red Solidaria.** Informe de impactos a los dos años de implementación. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 17 fev. 2010.

INFANTE, R. **América Latina en el “umbral del desarrollo”:** un ejercicio de convergencia productiva. Proyecto Desarrollo Inclusivo. Santiago de Chile: Cepal, jun. 2011. (Documento de Trabajo, n. 14).

LEVY, Santiago. **Buenas intenciones, malos resultados:** política social, informalidad y crecimiento económico en México. Distrito Federal, México: Océano, 2010.

\_\_\_\_\_. Dos retos de la política social en América Latina. *In:* SEMINARIO INTERNACIONAL “SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL”. **Anais...** Brasília, 8 dez. 2009.

LEVY, D.; OHLS, J. **Evaluation of Jamaica’s PATH Program:** final report. Washington: Mathematica Policy Research, 2007. Disponible em: <<http://www.mathematica-mpr.net/publications/pdfs/JamaicaPATH.pdf>>.

LUSTIG, N.; PESSINO, C.; SCOTT, J. **The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay:** an overview. New Orleans: CEQ, Apr. 2013. (CEQ Working Paper, n. 13).

MARTINEZ FRANZONI, J. ; VOOREND, K. Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿Blancos, negros o grises? **Revista de ciencias sociales**, San José de Costa Rica, v. 4, n. 122, 2008.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Targeted cash transfer programmes in Brazil:** BPC and the Bolsa Família. Brasília: IPC, 2008. (Working Paper, n. 46).

MÉXICO. Secretaría de Desarrollo Social. **Oportunidades, un programa de resultados.** Ciudad de México: Sedesol, set. 2008.

NARANJO, M. **Ecuador**: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los Objetivos del Milenio. Santiago: Cepal, 2008. (Documentos de proyectos, n. 201).

OLIVEIRA, A. M. H. C. *et al.* Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). **Avaliação de políticas e programas do MDS** – Resultados. Brasília: MDS, 2007. v. 2.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA; COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Protección social y generación de empleo**: análisis de experiencias derivadas de programas con transferencias con corresponsabilidad. Santiago de Chile: CEPAL, 2010. (Documento de proyecto).

NU– NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos. **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluido el derecho al desarrollo**. Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona. Ciudad de México: NU, 27 de marzo de 2009. (A/HRC/11/9). Disponível em: <[http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca\\_2010/ONU\\_docs/Informes\\_relatores/Pobreza/2009\\_3\\_informe\\_pobreza.pdf](http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Pobreza/2009_3_informe_pobreza.pdf)>.

OSORIO, R. G. **The recent impact of government transfers on poverty in Honduras and alternatives to enhance their effects**. Brasília: IPC-IG, Ago, 2008. (Working Paper, n. 47).

PAES-SOUSA, R.; PACHECO SANTOS, L. M. Measuring the impact of Bolsa Família Program based on data from Health and Nutrition Days (Brazil). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS: erradicação da fome da desnutrição, 3. **Anais...** Santiago de Chile, 1-2 dez. 2008.

PARKER, S. **Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar**. Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003, Documentos finales. Ciudad de México: Sedesol, 2004.

\_\_\_\_\_. **Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior**. Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. Ciudad de México: Sedesol, 2003.

PARKER, S.; SKOUFIAS, E. **The Impact of Progresa on work, leisure, and time allocation**. Washington: IFPRI, 2000.

PEREIRA, L. *et al.* **Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH**. Brasília: IPC-UNDP, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33M.pdf>>.

PEROVA, E.; VAKIS, R. **Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru**: evidence from a non-experimental evaluation. Washington: World Bank, Mar. 2009.

RASELLA, D. *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **Lancet**, 15 May 2013.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Impacto del programa Solidaridad en Asistencia Escolar y niveles nutricionales**: un enfoque empírico. República Dominicana: Programa Solidaridad, 2008.

SAMSON, M. Social cash transfers and employment: a note on empirical linkages in developing countries. *In*: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Promoting Pro-Poor-Growth**: employment. Paris: OECD, 2009.

SÁNCHEZ, A.; JARAMILLO, M. **Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana**. Banco Central de Reserva del Perú, enero 2012. (Working Paper Series, n. 2012-001).

SCHWARZER, H. **Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil**: evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 729).

SKOUFIAS, E.; DI MARO, V. **Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty**. Washington: World Bank, Ago. 2006. (Policy Research Working Paper, n. 3.973).

SOARES, F. V. El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis. *In*: SEMINARIO REPENSAR LO SOCIAL EN TIEMPOS DE CRISIS, La Antigua, 28-29 maio 2009.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; HIRATA, G. I. **Achievements and shortfalls of conditional cash transfers**: impact evaluation of Paraguay's Tekoporá programme. Brasília: IPC-IG, 2008. (Evaluation Note, n. 3).

SOARES, F. V. *et al.* **Cash transfer programmes in Brazil**: impacts on inequality and poverty. Brasília: IPC-IG, 2006. (Working Paper, n. 21).

SOARES, S. **Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future**. Brasília: IPC-IG, 2012. (Working Paper, n. 89). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper89.pdf>>.

TAVARES, P. A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. *In*: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA – ECONOMIA, HISTÓRIA, DEMOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 13. **Anais...** Diamantina, ago. 2008.

TEIXEIRA, C. **A heterogeneity analysis of the Bolsa Família Programme effect on men and women's work supply**. Brasília: IPC-IG, 2010. (Working Paper, n. 61).

WELLER, J. **El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables**: consideraciones a partir de cinco estudios de casos nacionales. Santiago de Chile: Cepal; ASDI, 2009. (Documento de proyecto).

## OS DESAFIOS PARA A DIFUSÃO DA EXPERIÊNCIA DO BOLSA FAMÍLIA POR MEIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL \*

Marina Carvalho De Lorenzo

### 1 INTRODUÇÃO

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

Ao longo dessa década, o reconhecimento dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC) como pilares de uma política de proteção social eficaz,<sup>1</sup> em diversos países e especialmente na América Latina (Soares, 2010), tem levado a uma crescente demanda por cooperação e assistência técnica entre países. Os dois principais objetivos de um PTRC – alívio imediato da percepção da pobreza pelas transferências periódicas de benefícios financeiros, e rompimento do ciclo intergeracional de transmissão da pobreza por meio de articulação intersetorial para garantir, com as condicionalidades, acesso a serviços básicos como saúde e educação – fazem com que este tipo de programa torne-se cada vez mais central nas agendas de governos que buscam melhorar as condições de vida da população e promover o desenvolvimento social.

Apesar de os PTRC serem definidos por esses dois objetivos principais, há uma série de outras características bastante distintas entre os programas existentes e que se traduzem em escolhas de desenho e componentes instrumentais fundamentais para o sucesso (ou fracasso) das experiências. Tais elementos são notados principalmente nas escolhas dos países acerca de focalização e regras de elegibilidade, das condicionalidades, das ações complementares, do portfólio de benefícios financeiros, do período de permanência no programa, do modelo de implementação territorial, entre outros (Soares, 2010; Cecchini

---

\* A autora agradece à Assessoria Internacional do MDS, especialmente Priscilla Campos, Luiz Dupret e Pollyanna Costa, pelas informações que subsidiaram a análise, e Cláudia Borba Maciel pela revisão atenta e sugestões ao texto final. Agradecimentos também a Bruno Câmara Pinto, pelas contribuições, e a Anderson J. L. Brandão, cujo apoio foi decisivo e sem o qual este artigo não teria sido possível.

1. Diversas pesquisas recentes têm avaliado os impactos e resultados dos programas de transferência de renda. Consultar Soares, Ribas e Osorio (2010), com abordagem comparada do Programa Bolsa Família (PBF). Outros resultados podem ser consultados na Avaliação de Impacto do Bolsa Família, rodadas 1 e 2 (Brasil, 2007; 2012).

e Madariaga, 2011). Embora tais diferenças operacionais sejam extremamente relevantes, há outras características, de contexto político e condições institucionais, que também moldam e por vezes explicam a evolução dos programas.

Em 2013, o principal PTRC brasileiro, Programa Bolsa Família (PBF), completa dez anos de existência. Percorreu um longo caminho desde sua criação e se tornou “uma aparente unanimidade”, sendo defendido pela maioria dos organismos internacionais, vários segmentos da sociedade e praticamente todas as tendências e partidos políticos (Cotta e Paiva, 2010, p. 60). O programa beneficia cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, o que corresponde a um terço da população, focalizando extremamente pobres. Contando com um poderoso e preciso instrumento de identificação socioeconômica, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), e com um conjunto variado de benefícios, o programa atua no alívio das necessidades imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família, apoiando-as também no desenvolvimento de suas capacidades por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social conquistado com as condicionalidades.

Ao longo desses dez anos de existência, o desenho do PBF tem sido foco de interesse de dezenas de países e de organismos multilaterais. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio de sua Assessoria Internacional e da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pela gestão do programa em nível federal, tem participado intensamente de relações de cooperação com países que buscam conhecer e aprender com a experiência brasileira.

Na esfera das relações internacionais, a difusão da experiência brasileira de combate à extrema pobreza tem sido realizada de diversas maneiras que envolvem, entre outras, fóruns diplomáticos, espaços de cooperação técnica e disseminação de estudos acadêmicos. No tocante a este texto, chama-se a atenção para uma difusão do conhecimento sobre o PBF, em que a prática de cooperação internacional envolveu técnicos da SENARC e da Assessoria Internacional do MDS. Logo, este trabalho parte de uma perspectiva prática da cooperação internacional, procurando analisar a experiência nesses dez anos em que o MDS esteve diretamente envolvido na difusão do PBF.<sup>2</sup>

Nesse contexto, o presente capítulo tem como objetivo apresentar e analisar a trajetória de parcerias e cooperação internacional nessa década de existência do Bolsa Família, identificando temas de contexto político-institucional em que se insere o programa e que poderão ser fundamentais para aumentar a efetividade da cooperação. Para tanto, na próxima seção, uma breve contextualização da política de cooperação internacional brasileira é apresentada, privilegiando a trajetória da relação do Brasil com outros países no tocante ao PBF. Em seguida, a abordagem teórica é trazida para respaldar a perspectiva da prática (atividades e procedimentos da cooperação) adotada, recorrendo-se ao neoinstitucionalismo organizacional (DiMaggio e Powell, 1983; Meyer e Rowan, 1977). A quarta seção do capítulo trata de aspectos metodológicos

2. No momento de sua criação (outubro de 2003), o Programa Bolsa Família esteve subordinado à Secretaria Geral da Presidência da República, sendo, posteriormente, transferido ao MDS, em 2004, quando da criação da pasta.

que embasaram a investigação acadêmica procedida e a interpretação dos achados. A quinta seção do capítulo traz uma análise de dados da cooperação internacional do PBF, e, portanto, também entrega reflexões acerca do caminho percorrido. Dado que a cooperação internacional em assuntos do PBF é ainda recente, em termos históricos, esta seção também aponta lacunas temáticas da cooperação internacional vigente. Por fim, essas lacunas temáticas são conectadas com a literatura específica, justificando sua importância e apontando alguns elementos do contexto-político institucional do PBF que poderiam ser aprofundados na prática de cooperação internacional, principalmente quando haja interesse dos países receptores de cooperação em conhecer mais profundamente um dos mais bem-sucedidos PTRCs do mundo.

## **2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Acompanhando as inúmeras conquistas de desenvolvimento econômico e social no país, a política externa brasileira incorporou em sua agenda temas de caráter social. Portando informações sucessivamente melhores sobre os indicadores de desenvolvimento humano no país, a política externa pôde incorporar em sua atuação o tema da política social. Grosso modo, o discurso de política externa explicita as conquistas socioeconômicas em função da prioridade dada às políticas sociais nesta década. Remete-se à existência de um modelo de desenvolvimento em que as políticas econômicas e sociais são parte de receituário equilibrado, eficiente e inovador. Contribui para este discurso diplomático o reconhecimento, pelos organismos multilaterais de desenvolvimento, à melhoria das condições de vida da população brasileira, notadamente dos segmentos que estavam em maior vulnerabilidade.

Nessa conjuntura, a cooperação internacional brasileira encarou um novo desafio, diante de uma demanda crescente por intercâmbio de experiências de cunho social. Países de diversas partes do mundo passaram a se interessar pela experiência brasileira, acionando canais diplomáticos em busca de conhecer a política social nacional. Padrão semelhante de comportamento adveio de parceiros históricos da cooperação internacional brasileira, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

De receptor de cooperação de organismos multilaterais e de países desenvolvidos, o Brasil rapidamente tem se estabelecido como um prestador de cooperação horizontal, nas áreas de desenvolvimento social, pesquisa agropecuária e saúde (Brasil, 2010), com reflexos também sobre as assessorias internacionais ministeriais. Nesta direção, um componente técnico é cada vez mais importante no exercício da cooperação, aumentando a interação entre os ministérios responsáveis pelas políticas sociais e suas respectivas assessorias internacionais com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério de Relações Exteriores (MRE).

Portanto, existe atualmente uma política externa mais permeável a assuntos sociais, em parte pelo reconhecimento de políticas públicas que, nesta década, possibilitaram um novo quadro de indicadores de desenvolvimento humano no Brasil. Em consequência, a cooperação internacional modifica o sentido de atuação, deixando de ser receptora de ações e projetos e, paulatinamente, passa a ser cada vez mais provedora de cooperação e é procurada por países interessados em estabelecer um intercâmbio de informações, estudos e pessoal técnico. A área social, em específico, não fica imune a esta nova onda, tornando-se sucessivamente mais importante no assessoramento e na gestão de processos de cooperação, notadamente em relação a países de estágio de desenvolvimento humano equivalente ou inferior ao brasileiro.

O PBF, do MDS, figura entre as principais demandas de cooperação apresentadas por países ao Brasil. Considerando as informações da Assessoria Internacional do MDS, mencionadas na seção metodológica, foi possível traçar um panorama da prática de cooperação internacional do PBF. Trata-se de um volume significativo de dados, envolvendo uma gama de atividades efetuadas nesses dez anos, a seguir sumarizadas.

Primeiramente, as informações colhidas propiciaram o estabelecimento de uma lista dos países com os quais a cooperação veio ocorrendo ao longo dos dez anos do programa. Entre 2004 e 2013, o MDS teve relacionamento de cooperação técnica com 63 países interessados no programa, conforme sintetiza o quadro 1. Foi possível categorizar a prática de cooperação técnica do Programa Bolsa Família em cinco tipos de relacionamento, listados a seguir.

- 1) Cooperação técnica bilateral e trilateral – constitui ampla variedade de eventos de cooperação internacional, que resultam em diferentes tipos de documentos: carta de intenções, memorando de entendimentos, declaração ministerial, ajuste complementar, plano de ação e projeto de cooperação técnica.
- 2) Cursos para aprendizado Sul-Sul – técnicos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) apresentam a experiência do Programa Bolsa Família em curso no Brasil ou exterior.
- 3) Visitas de estudos – técnicos da SENARC em visita oficial de intercâmbio.
- 4) Recebimento de delegações – técnicos estrangeiros visitam o MDS.
- 5) Participações em eventos internacionais – técnicos da SENARC e outros representantes do MDS apresentam o Programa Bolsa Família.

Convém registrar que o tipo de relacionamento com os países evolui ao longo tempo, sendo, contudo, desejável que o relacionamento alcance a condição de cooperação técnica bilateral ou trilateral. Neste tipo de relacionamento, o forte interesse dos países em receber a cooperação internacional do Brasil resulta na assinatura e execução de projetos de cooperação técnica. Nesta condição, os países têm tido maior exposição ao conteúdo técnico do PBF. Estes casos representam mais claramente a mudança no perfil da cooperação internacional brasileira, exigindo da SENARC maior envolvimento na execução e acompanhamento das atividades de cooperação técnica.

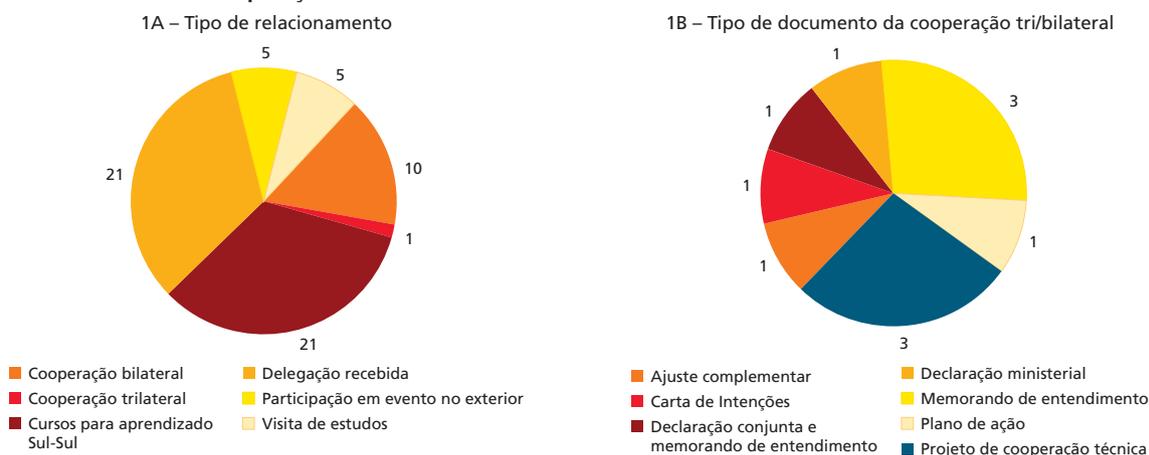
**QUADRO 1**  
**Países com cooperação técnica sobre o Programa Bolsa Família (PBF)**

Relacionamento	Tipo de documento	País receptor de cooperação
Cooperação bilateral	Declaração ministerial	Egito
	Ajuste complementar	Benin
	Memorando de entendimento	Chile, Guatemala, Líbano
	Declaração conjunta e memorando de entendimento	Peru
	Carta de intenções	Uruguai
	Plano de ação	Vietnã
	Projeto de cooperação técnica	El Salvador e Honduras
Cooperação trilateral	Projeto de cooperação técnica	Gana (com Reino Unido)
Cursos para aprendizado Sul-Sul		Argélia, Tunísia, África do Sul, Etiópia, Guiné, Níger, República do Congo, Tanzânia, Uganda, Bahamas, Colômbia, Equador, Venezuela, Belize, Bolívia, Guiana, Haiti, Indonésia, Jordânia, Palestina e Itália
Delegação recebida		Botswana, Angola, Quênia, Lesoto, Malawi, Senegal, Canadá, Cuba, Jamaica, República Dominicana, Suriname, China, Timor-Leste, Índia, Nepal, Paquistão, França, Alemanha, Noruega, Reino Unido e Rússia
Participação em eventos no exterior		Cabo Verde, Marrocos, Estados Unidos, México e Paraguai
Visita de estudos		Namíbia, Guiné Bissau, Moçambique, Nigéria e Zâmbia

Fonte: Assessoria Internacional do MDS.  
Elaboração da autora.

O gráfico 1 expressa um painel estatístico da cooperação sobre o PBF com cada um dos 63 países com os quais houve algum tipo de relacionamento. Observa-se que a maioria dos países se encontra com um relacionamento de cooperação referente a delegações recebidas (21) ou a cursos de aprendizado Sul-Sul (21). Relativamente ao relacionamento de caráter mais permanente – a cooperação bi ou trilateral – existem 11 países, sendo que três países (El Salvador, Honduras e Gana) escolheram uma cooperação técnica mais intensiva, haja vista a assinatura de projeto de cooperação técnica.

**GRÁFICO 1**  
**Estatística da cooperação do PBF**



Fonte: Assessoria Internacional do MDS.  
Elaboração da autora.

A vasta documentação não permitiu a inserção de um anexo mais completo das atividades realizadas em cada tipo de relacionamento. Em compensação, os principais destaques da cooperação técnica do PBF podem ser encontrados no quadro 2. Corroborando o interesse crescente nas políticas sociais, observa-se que a principal atividade de cooperação internacional tem sido o recebimento de delegações estrangeiras, alcançando 131 delegações estrangeiras interessadas no PBF.

QUADRO 2  
Principais destaques da cooperação técnica do PBF

Relacionamento	Destaque
Cursos de aprendizado Sul-Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em 2007 e 2008, participação no Curso Desenhando e Implementando Programas Sociais de Transferência de Renda, na África do Sul. Cursos oferecidos pelo Instituto de Pesquisa em Política Econômica (EPRI) da Cidade do Cabo, entre outros parceiros, e patrocinado pelo Departamento Britânico para Desenvolvimento Internacional (DFID).</li> <li>Em 2012 e 2013, o MDS e a ENAP apresentaram sete edições do seminário Internacional “Políticas Sociais para o Desenvolvimento”. Ao todo, 36 países que participaram dos seminários, sendo que seis manifestaram interesse em cooperação na área de transferência de renda e CadÚnico: Cabo Verde, Honduras, Nigéria, Quênia, Senegal, Tunísia e Uganda.</li> </ul>
Visita de estudos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em janeiro de 2006, foi realizada uma visita de intercâmbio entre Brasil e África com vistas à troca de conhecimento relativo a programas de transferência de renda condicionada, especialmente o Programa Bolsa Família. Países participantes: África do Sul, Gana, Guiné Bissau, Moçambique, Nigéria e Zâmbia. Em 2007, em desdobramento da visita de estudo, foi firmado acordo de cooperação técnica trilateral com Gana e o Reino Unido.</li> </ul>
Cooperação bilateral ou trilateral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerando a perspectiva prática, o Projeto de Cooperação Técnica possui maior envolvimento de técnicos do MDS e da ABC. Em 2007, firmou-se com Gana e Reino Unido (DFID) Projeto Cooperação Técnica Trilateral intitulado “Empoderamento dos Meios de Subsistência contra a Pobreza – LEAP”. A iniciativa contou com o apoio do Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo (IPC-IG/PNUD). Estão vigentes Projetos de Cooperação Técnica Bilateral com El Salvador, desde 2010, e com Honduras, desde 2012 (dois projetos específicos sobre serviço de assistência social e de transferência condicionada de renda, a iniciarem atividades em 2013).</li> </ul>
Recebimento de delegações estrangeiras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre 2004 e 2013, a SENARC recebeu 131 delegações de 63 países.</li> <li>Em 2011, a SENARC recebeu uma delegação de Relatores da Comissão de Orçamento do Parlamento Alemão, responsável pelo orçamento do Ministério de Família, Idosos, Mulheres e Juventude, interessada em conhecer uma avaliação sobre os sete anos do Programa Bolsa Família.</li> </ul>
Participação em eventos internacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre 2004 e 2013, a SENARC participou de mais de cem eventos internacionais como seminários, <i>workshops</i>, oficinas, missões, entre outros, com o objetivo de apoiar e facilitar um intercâmbio de conhecimentos e experiências, principalmente no hemisfério sul.</li> </ul>

Fonte: Assessoria Internacional do MDS.  
Elaboração da autora.

### 3 ABORDAGEM TEÓRICA DA EXPERIÊNCIA DE COOPERAÇÃO

O presente texto pauta-se por uma perspectiva prática da cooperação em assuntos sociais exercida entre o Brasil e outros países ao longo da primeira década de existência do Programa Bolsa Família, inclusive com a participação direta da autora. A experiência acumulada possibilitou uma reflexão peculiar da cooperação internacional, exacerbada pelas oportunidades em que foi necessário explicar a estrangeiros o que faz o Programa Bolsa Família receber reconhecimento de tantos atores relevantes, no país e no exterior.

Esta perspectiva prática da cooperação internacional é justificada porque grande parte da tarefa de “cooperar” consiste em explicar um conjunto de ações de governo para uma audiência interessada no PBF, mas desprovida de conhecimentos específicos sobre o contexto institucional de execução das ações.

Por isso, utiliza-se a abordagem teórica conhecida como neoinstitucionalismo organizacional (DiMaggio e Powell, 1983; Meyer e Rowan, 1977). Teorias institucionalistas examinam as regras, normas e crenças que restringem ou suportam processos e estruturas sociais, incluindo organizações. O sentido de instituição utilizado pelos teóricos desta abordagem não se confunde com o sentido corriqueiro de instituição, popularmente tomada como sinônimo de organização.

Instituições são a fundação da vida social, consistindo de regras formais ou informais, dos mecanismos de monitoramento e obrigatoriedade e de sistemas de significados. Elas definem o contexto dentro do qual indivíduos, empresas, sindicatos, Estados-nação e outras organizações operam e interagem entre si. As instituições são configurações nascidas de luta e barganha, refletem a distribuição de recursos e de poder numa sociedade. Elas canalizam e regulam conflitos e, assim, estabilizam a sociedade. Uma vez criadas, instituições são poderosas forças externas, que ajudam a determinar como as pessoas fazem sentido de seu mundo e atuam nele (Campbell, 2004).

Segundo Dacin, Goodstein e Scott (2002), a teoria institucional oferece explicações acerca da ação individual e organizacional, focando nesse conceito de caráter abstrato conhecido como instituição. No âmbito do neoinstitucionalismo organizacional, persiste uma concepção em que as instituições são decorrentes de uma construção social da realidade (Berger e Luckmann, 1996). A ação é sustentada por hábitos e práticas que providenciam uma segurança ontológica ao agente inserido neste contexto, que, numa escala maior, terminam estruturando a própria sociedade (Giddens, 2009). O agente está imerso em instituições (regras formais ou informais), passando, inevitavelmente, a olhar o mundo segundo esta concepção, arraigada por práticas de seu próprio contexto (DiMaggio, 1997).

A abordagem neoinstitucional concebe que a organização tem sua ação pautada por instituições presentes no ambiente de sua atuação. A prática (atividades e procedimentos), inerente a processos administrativos internos à organização, provê estabilidade ao funcionamento organizacional e a seus integrantes. Esta prática diuturna da organização termina reforçando os processos administrativos, criando instituições (regras formais e informais) que fazem os indivíduos adquirirem uma interpretação dos acontecimentos internos pautada pelas instituições em que estão inseridos (Scott, 2008). Existem, ainda, pressões externas à organização que requerem constantemente o ajustamento a demandas de caráter regulatório, normativo ou cultural-cognitivos. Segundo DiMaggio e Powell (1983), pressões advindas do meio ambiente podem levar as organizações à homogeneização de seus processos internos e estruturas administrativas, fenômeno denominado isomorfismo.

Além disso, as instituições possuem uma disposição estrutural que remete a um aninhamento (Ostrom, 2007). “Instituições aninhadas” são aquelas que existem em níveis ou em camadas (Holm, 1995), ou, como propõem Fligstein e McAdam (2011), como bonecas russas. Esse aninhamento institucional complexifica o ambiente institucional, porém revela que as instituições de um nível estão submetidas a outras de nível superior, pondo a estrutura institucional numa hierarquia (Fligstein e McAdam, 2011; Holm, 1995). Em geral, esse aninhamento é mais facilmente percebido quando se nota que as regras para modificar as instituições num determinado nível estão posicionadas num outro nível, superior àquele do ator, querendo outro conjunto de instituições para poderem ser acionadas.

Concluindo, deve-se ressaltar os principais elementos da abordagem institucional úteis ao presente texto. Primeiro, as instituições providenciam estabilidade, dando aos agentes e organizações as regras formais e informais que são necessárias ao funcionamento da vida social e organizacional. Segundo, a prática dos agentes e das organizações cria instituições (regras formais e informais), as quais terminam impactando a maneira como eles concebem e justificam sua ação. Terceiro, o funcionamento das organizações é afetado por pressões externas, advindas de demandas de caráter regulatório, normativo ou cultural-cognitivos que, no limite, podem levar a uma homogeneização de processos e estruturas administrativas de população de organizações, o isomorfismo. Quarto, as instituições geralmente estão em aninhamento, visto que os procedimentos de alteração de instituições existentes num determinado patamar estão posicionados num nível superior, o que implica que estas instituições dão suporte àquelas do nível inferior. Estes quatro elementos da abordagem neoinstitucional são fundamentais para justificar a perspectiva prática adotada para elaboração deste capítulo e serão utilizados na análise da cooperação internacional do Programa Bolsa Família.

Oportunamente, deve-se esclarecer o conceito de cooperação adotado neste texto. Conforme reconhece Lima (2007), há uma ausência de concepções exatas, decorrente da vastidão conceitual ou teórica com que se abordam diferentes agentes e agências de cooperação, governamentais ou não governamentais, seus objetivos e pressupostos, entre outros elementos. No entanto, considerando os aspectos teórico-metodológicos deste capítulo, um conceito apropriado de cooperação parte necessariamente de seus propósitos. De acordo com Sánchez (2002), cooperação teria como propósitos assegurar a paz e promover desenvolvimento e justiça, mantendo, desta forma, uma ordem social e política legítima. Além disto, no que tange aos aspectos práticos, o conceito de cooperação revela uma conexão e interdependência entre política nacional e política externa (Sánchez, 2002), o que implica que a difusão das políticas sociais nacionais tem propósitos de política externa.

#### 4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia empregada na elaboração deste texto esteve circunscrita ao conteúdo documental disponível no MDS e a entrevistas com atores diretamente envolvidos na cooperação técnica sobre o Programa Bolsa Família (PBF). Os registros da Assessoria Internacional do MDS, de 2004 a 2013, foram a fonte de informações principal, congregando dados de participação de técnicos do MDS em eventos relacionados à cooperação internacional.

Adicionalmente, foi utilizada a base de informações do índice de desenvolvimento humano (IDH), publicado em 2012 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O IDH serviu de parâmetro para análise comparativa entre os países que possuem algum registro de cooperação técnica com o Brasil sobre o PBF. O IDH foi escolhido por causa de seu reconhecimento internacional e por estar diretamente associado a objetivos de desenvolvimento humano normalmente endereçados pelas políticas sociais. Além disso, o IDH possui dimensões (saúde, educação e renda) que estão em sintonia com o desenho do PBF (concessão de benefícios financeiros associados a condicionalidades de saúde e educação).

Em relação à estratégia e métodos de pesquisa, aproveitou-se a participação da autora em eventos de cooperação técnica. A experiência acumulada, entre outros casos, na interação com delegações estrangeiras e/ou em visitas técnicas a outros países, serviu para conhecimento acerca da prática (atividade e procedimentos) da cooperação internacional sobre o PBF. Recorreu-se, ainda, à coletânea de manuais, cartilhas, *sites* e acervo de documentos utilizados na transmissão de conhecimentos a delegações estrangeiras ou à participação em eventos no exterior. Por esta razão, este texto baseia-se na estratégia de pesquisa conhecida como observação participante, em que o pesquisador reflete sobre sua vivência no campo, extraindo notas, impressões e conclusões acerca da experiência acumulada ao longo de repetidos eventos que presenciou ou atuou (Creswell, 2013).

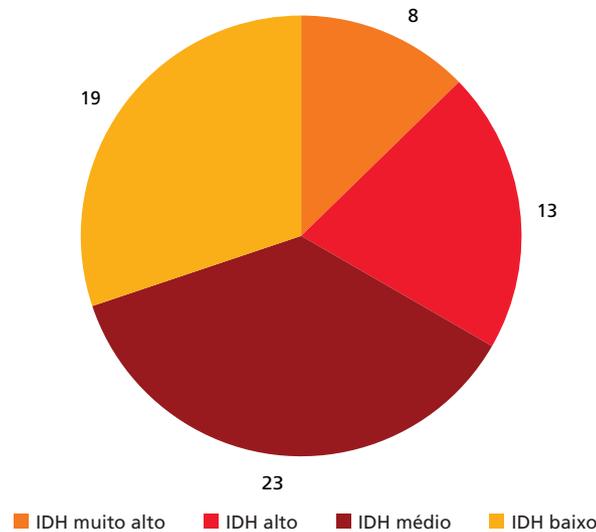
Além disso, foram entrevistados técnicos da SENARC e da Assessoria Internacional do MDS que participaram de eventos de cooperação, no intuito de obter uma listagem de perguntas que tinham certas características. O interesse em enumerar perguntas foi uma estratégia metodológica para revelar a dimensão institucional da prática de cooperação técnica do PBF. Tendo em vista que as instituições se tornam arraigadas nas práticas dos agentes, observá-las em funcionamento é bastante difícil (Ostrom, 2007). Logo, revelar a dimensão institucional requer algum artifício metodológico. Baseado na observação participante, e apoiado em entrevistas com outros técnicos que estiveram em prática de cooperação internacional, buscou-se elaborar uma lista de perguntas que tinham como características: *i)* perguntas simples e diretas sobre o PBF; *ii)* perguntas que, de alguma maneira, despertaram desconcerto, pois, mesmo aparentando ser óbvias para os respondentes, mostravam-se difíceis de serem explicadas de imediato – a lista de perguntas serviu de indicativo para a investigação das instituições que ainda não estavam sendo objeto da prática de cooperação do PBF; e *iii)* por fim, conforme Miles, Huberman e Saldaña (2013), estas perguntas foram organizadas em categorias temáticas associadas ao desenho do PBF.

## 5 ANÁLISE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A síntese da cooperação sobre o PBF, apresentada na seção 2, permite sustentar que o programa tem sido considerado um modelo bem-sucedido de política pública e que o Brasil pode contribuir significativamente com países que compartilham de problemas similares no desenvolvimento de seus sistemas de proteção social para redução da pobreza e das desigualdades. Uma análise desta cooperação pode favorecer a reflexão de avanços conseguidos e, em caráter preliminar, identificar novos desafios às relações internacionais na área social.

A avaliação da cooperação internacional do PBF, de uma perspectiva prática, recorreu, inicialmente, à classificação utilizando o IDH enquanto medida de comparação entre os países, visto que permite conhecer o perfil da cooperação técnica do programa. O gráfico 2 apresenta as estatísticas relativas ao IDH dos países com os quais houve algum tipo de relacionamento de cooperação sobre o PBF.

GRÁFICO 2  
Perfil de IDH dos países com cooperação técnica do PBF



Fonte: Assessoria Internacional do MDS.  
Elaboração da autora.

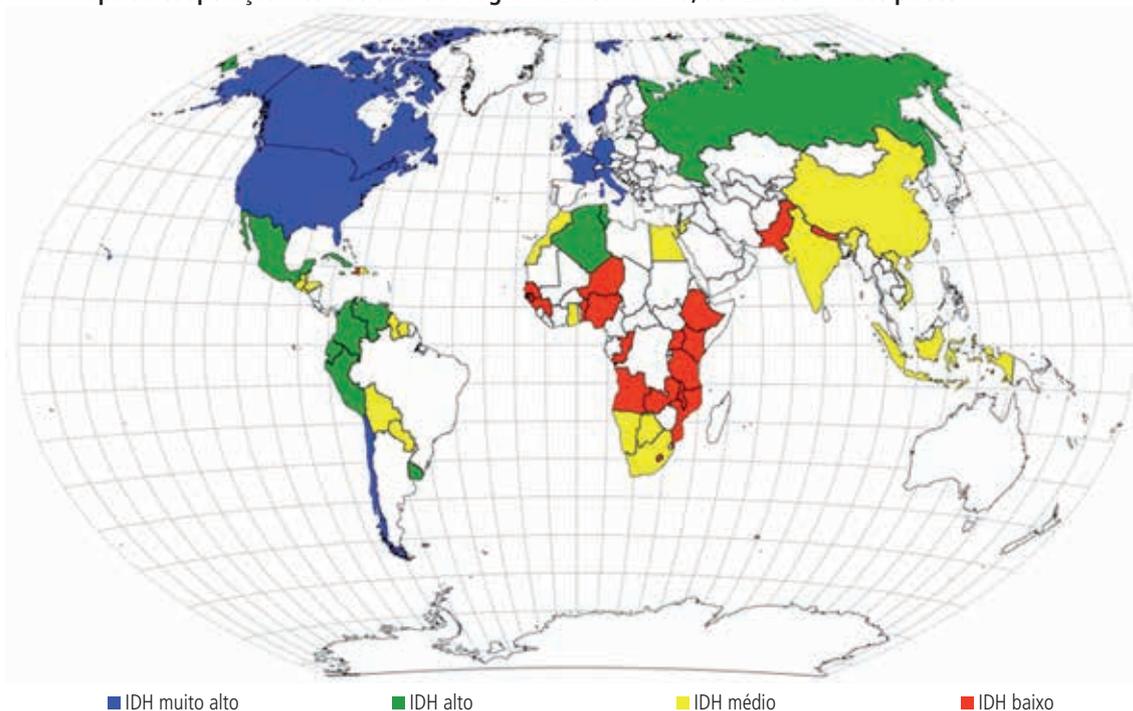
Como o Brasil está classificado como IDH alto, pode-se dizer que a maior parte da cooperação sobre o Programa Bolsa Família acontece com países de IDH inferior ao do Brasil, corroborando um padrão de prestador de cooperação técnica. Considerando, ainda, o IDH do país receptor de cooperação, foi elaborado um mapa, apresentado no mapa 1.

Considerando a mudança de perfil de atuação da cooperação internacional na área social, a prestação de cooperação também tem ocorrido em direção a alguns países mais desenvolvidos (quadro 1). Embora essa transferência de conhecimento em direção a países com IDH muito alto seja positiva, é preciso evitar o abandono do tipo de cooperação anteriormente vigente, em que o Brasil era receptor de conteúdo técnico. O Programa Bolsa Família constitui um eixo importante do sistema de proteção social não contributiva do país, o qual paulatinamente vem influenciando o sistema de proteção contributiva (por exemplo, regimes especiais de previdência). Com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, a complementaridade das políticas públicas, princípio de funcionamento do Programa Bolsa Família, recebeu maior respaldo político-institucional. Assim, receber cooperação de países de maior IDH serve, ainda, ao aprimoramento do Programa Bolsa Família no tocante a sua integração com outras políticas públicas que enfocam efeitos de uma pobreza de caráter multidimensional.

Relativamente a países de IDH equivalente ou inferior ao do Brasil, também pode ser observado que a cooperação distribui-se por todos os continentes, embora se note maior incidência nas Américas do Sul e Central, e na África, com pouca presença nos países do Leste Europeu e do Oriente Médio. Nessa prática de cooperação internacional, existe a premissa de que o interesse destes países estaria em conhecer como o Programa Bolsa Família é implementado e suas tecnologias. Evidência desta premissa se encontra no acervo material da cooperação, cujos documentos apresentam como objeto da cooperação técnica um interesse de transmitir conhecimentos associados, principalmente, a: Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); critérios de elegibilidade da população-alvo e mecanismos de focalização do Bolsa Família; concessão e pagamento de benefícios; e acompanhamento de condicionais. Este objeto da cooperação pode ser definido como instrumentos de programas de transferência de renda condicionada, os quais são julgados necessários a qualquer país interessado em estabelecer uma ação governamental de transferência condicionada de renda. Tudo isso seria então suficiente e ajudaria a estabelecer um PTRC, inspirado no Programa Bolsa Família, em outros países que possuem carências sociais.

MAPA 1

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



Fonte: Assessoria Internacional do MDS.  
Elaboração da autora.

Contudo, essa é apenas uma parte do desafio de estabelecer um PTRC. A efetividade de um PTRC depende, em grande medida, de um contexto político, econômico e institucional, assim como sistemas universalizados de saúde e educação, capazes de sustentar o conjunto de instrumentos que viabiliza a implementação do PTRC (Cecchini e Madariaga, 2011). Para evidenciar que o contexto político-institucional constitui uma parte importante da transferência de conhecimento entre países, segue-se uma análise da cooperação técnica, utilizando elementos da abordagem institucional.

Conforme a estratégia metodológica mencionada na seção anterior, foi possível identificar um conjunto de perguntas, apresentado no quadro 3, que emergiram da prática da cooperação sobre o Programa Bolsa Família com países interessados. A existência dessas perguntas sugere que a cooperação internacional vem priorizando a transferência de conhecimento acerca das rotinas operacionais de funcionamento do Programa. Essa priorização, de acordo com a abordagem neoinstitucional (DiMaggio, 1997; Scott, 2008), está associada à existência de instituições que pautam a concepção cultural-cognitiva dos técnicos envolvidos na cooperação internacional. A rotinização inerente à implementação do PBF e de seus principais instrumentos (CadÚnico, Sistemas de Benefícios e de Condicionais, Índice de Gestão Descentralizada etc.) conforma instituições de caráter cultural-cognitivo que fazem com que demandas externas de cooperação sejam encaradas a partir dessas mesmas instituições. Ou seja, a cooperação oferecida se mostra reflexo das instituições em que os técnicos estão inseridos.

Tendo como referência a teoria institucional, o desconcerto para oferecer respostas diretas a tais questionamentos, revelado nas entrevistas e na experiência, foi posteriormente superado mediante a compreensão de sua origem. O rótulo de simplicidade das perguntas e, eventualmente, das respostas, somente pode ser aceito quando o respondente dispõe de conhecimento adicional acerca do funcionamento do PBF. Assim, acompanhando a disposição aninhada das instituições mencionadas por diversos autores (Holm, 1995; Ostrom, 2007), identificou-se que este conteúdo adicional corresponde ao contexto institucional de funcionamento do programa. Por isto, as perguntas foram agrupadas em categorias temáticas cuja denominação está associada ao contexto institucional do PBF.

### QUADRO 3

#### Lacunas temáticas da cooperação técnica do Programa Bolsa Família

Perguntas	Lacuna temática
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O PBF é garantido por lei?</li> <li>• Como foi possível aprovar o PBF enquanto lei?</li> <li>• Que garantias (de financiamento, continuidade) a normatização do programa trouxe?</li> </ul>	Marcos legais e segurança jurídica
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O programa tem recursos garantidos?</li> <li>• Como foi possível destinar tantos recursos à transferência de renda?</li> <li>• De onde vem o dinheiro que financia o programa?</li> </ul>	Sustentabilidade financeira
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como foi possível mobilizar os municípios para a implementação do programa?</li> <li>• Como o governo faz para que os municípios cumpram as atividades necessárias?</li> <li>• Há ajuda financeira/quem financia a atividade dos municípios?</li> </ul>	Arranjo organizacional e administrativo no território

(Continua)

(Continuação)

Perguntas	Lacuna temática
<ul style="list-style-type: none"> <li>• As ofertas de saúde e educação funcionam como parte do PBF?</li> <li>• Como o PBF consegue atingir resultados tão elevados nas condicionalidades?</li> <li>• Como é feita a articulação intersetorial?</li> </ul>	Intersectorialidade
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como operacionalizar o pagamento a tantos beneficiários num país de dimensões territoriais como o Brasil?</li> <li>• Como é possível fazer com que os benefícios cheguem às famílias sistematicamente?</li> </ul>	Ampliação e pagamento dos beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe uso eleitoral do programa?</li> <li>• Como o programa supera críticas de clientelismo e abuso partidário?</li> </ul>	Condições políticas

Elaboração da autora.

Pode-se dizer que a cooperação internacional se tem circunscrito à experiência na utilização dos instrumentos da implementação do programa. Embora esse conteúdo de cooperação continue sendo importante, conforme se extrai das perguntas do quadro 4, apresentado na próxima seção, os países vêm apresentando questionamentos acerca de temas que estão posicionados ou acionam um conjunto de instituições de nível mais elevado, identificado com o contexto político-institucional da implementação do PBF.

Deve-se reconhecer que alguns tipos de relacionamento de cooperação internacional decorrem de demandas advindas de organismos multilaterais. Nesse contexto de cooperação entre países, especialmente do sul, o PBF passa a ser visto como um dos modelos de PTRC existentes no mundo, cujos instrumentos de implementação são apresentados como um estudo de caso, pedagogicamente apropriado ao padrão de cooperação dos organismos multilaterais. Isto está em consonância com as pressões externas identificadas na literatura institucional, embutindo certo risco de isomorfismo (DiMaggio e Powell, 1983) ao padrão de cooperação técnica oferecido por todos os países. Segundo a abordagem institucional das organizações, estas pressões externas às organizações brasileiras envolvidas na cooperação internacional podem reforçar o aspecto instrumental da prática vigente, o que pode ser evitado caso as lacunas temáticas do quadro 4 passem a fazer parte, de forma mais aprofundada, de novos conteúdos de cooperação internacional, principalmente quando há interesse maior no funcionamento do PBF, ou seja, quando existem projetos de cooperação técnica assinados e em execução.

## 6 PROMOVENDO NOVAS TEMÁTICAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Na análise apresentada, identificou-se, a partir da experiência de cooperação internacional do MDS, um conjunto de seis aspectos de contexto político-institucional que conformam os questionamentos frequentes por parte dos países interessados (quadro 3) e que têm relevância significativa para o desenho do PBF, assim como de qualquer PTRC, que possa ser adequadamente compartilhado: *i)* marco legal; *ii)* sustentabilidade financeira; *iii)* arranjo organizacional e administrativo; *iv)* intersectorialidade; *v)* ampliação e pagamento dos benefícios; e *vi)* condições políticas.

Nesta seção, pretende-se reforçar a importância de cada um desses aspectos. Para que tais componentes possam vir a fazer parte, de forma mais aprofundada, da troca de conhecimento com países interessados, é necessário que os participantes na cooperação disponham de conhecimento adicional sobre o contexto institucional em que se insere o Bolsa Família, e assim possam explorar o potencial da cooperação internacional em assuntos sociais. Depois de justificar cada componente, são feitos breves comentários acerca da experiência institucional do Programa Bolsa Família, porém, dado o espaço limitado deste capítulo, muitas sugestões deste novo conteúdo da cooperação técnica são colocados, sob a forma de tópicos, no quadro 4.

Segundo o estudo comparado feito por Cecchini e Madariaga (2011), o *marco legal* de um PTRC estabelece direitos, garantias e procedimentos claros de acesso aos benefícios do programa, bem como confere segurança em caso de flutuações políticas e econômicas. Estes marcos possibilitam a concretização e a permanência dos PTRC na organização pública dos Estados nacionais, assim como a geração de estruturas e vínculos de coordenação interinstitucionais, diminuindo instabilidades e conflitos entre os agentes envolvidos na implementação dos programas.

Ainda que um conjunto de normas não garanta a efetividade de um processo de institucionalização de uma política pública, pode-se afirmar que o PBF se beneficia da existência de um sistema de regras mais gerais, que formatam a estrutura estatal e regulam a disputa democrática no sistema político brasileiro. Estas regras movem o PTRC no sentido de operar com critérios objetivos, sem intermediação entre o Estado e os beneficiários, e de forma transparente. Corroborando com Cecchini e Madariaga, (2011), marcos legais e institucionais claros conferem aos PTRC clareza e estabilidade em termos de alcance, continuidade e legitimidade, além de proteger a população atendida, historicamente vulnerável e excluída.

A *sustentabilidade financeira* é um tema fundamental para que os PTRC possam cumprir com seus objetivos, pois implica sua cobertura e permanência temporal. América Latina e Caribe, as formas de financiamento dos Programas têm sido, segundo o estudo de Cecchini e Madariaga (*op. cit.*) variações entre mecanismos estatais e doações ou empréstimos de fundos estrangeiros. Para estes autores, cada arranjo de financiamento implica variações significativas no desenho dos programas, que têm consequências de diversas ordens, como soberania do país nas escolhas de desenho, estabilidade do programa contra mudanças de governo, segurança da população atendida, além de impactos mais amplos nos resultados dos PTRC relacionados a sua contribuição na diminuição da pobreza e na melhoria do desenvolvimento humano. As especificidades vividas pelo PBF corroboram com esta visão e podem servir nos processos de cooperação internacional como sugestões a abordagens criativas aos países nesse tema.

O *arranjo organizacional e administrativo* que sustenta os PTRC no território é aspecto fundamental, pois estabelece seu espaço na organização pública, define e delimita a

coordenação de ações, com a fixação de responsabilidades, muitas vezes, aproximando a gestão pública do público beneficiado pelo PTRC. No entanto, as características institucionais dos países, em termos organizacionais e administrativos, diferem profundamente (*op. cit.*). No Brasil, o PBF, dado o contexto institucional existente antes de seu lançamento, teve de inovar na adesão dos municípios e na fixação de financiamento das atividades municipais. Em síntese o PBF surgiu num momento oportuno, em que instituições de caráter nacional, por uma lado, lhe auxiliaram a ser operacionalizado, mas de outro, lhe restringiam a atuação, o que fez o MDS inovar institucionalmente, principalmente em função das características do federalismo nacional.

Muitos autores têm destacado a necessidade de que os PTRCs tenham capacidade de atuar em *intersectorialidade* (*op. cit.*). A visão da pobreza como multidimensional e a articulação de objetivos para além da transferência de renda geralmente requerem o desenvolvimento de capacidades humanas das famílias atendidas pelos programas. Isto reforça a necessidade de integração dos PTRCs com outras políticas setoriais, fundamentalmente saúde e educação, conectando-os à ideia de condicionalidades para o recebimento dos benefícios financeiros. Entretanto, para que a intersectorialidade se efetive, além de instrumentos claros e bem definidos de coordenação entre os atores, mencionados no âmbito do marco legal, importa observar as condições próprias de cada política setorial envolvida nos PTRCs. Políticas setoriais com estruturas institucionais mais ou menos desenvolvidas podem significar possibilidades bastante diversificadas no sucesso ou fracasso da articulação intersectorial e do próprio PTRCs. No caso do PBF, como educação e saúde são direitos universais, os ministérios respectivos possuem grandes responsabilidades na matéria e auxiliam o programa na oferta e acompanhamento das condicionalidades.

Os PTRCs têm a premissa de que é necessária a entrega periódica de benefícios financeiros às famílias para aliviar as mazelas quotidianas da falta de renda e promover, a mais longo prazo, a superação da condição de pobreza (Cunha, 2008; Fonseca e Roquete, 2005). As condições em que o *pagamento dos beneficiários* é realizado importam para a definição da cobertura da quantidade de pessoas atendidas e do alcance territorial dos programas (Cecchini e Madariaga, 2011). Atrasos no pagamento de benefícios também tiram legitimidade dos PTRCs e afetam o compromisso das famílias com as condicionalidades. A experiência aponta que a efetividade e o custo para realizar as transferências monetárias dos PTRCs dependem também do nível de desenvolvimento do sistema financeiro em cada país (Brandão, 2012). No caso do Programa Bolsa Família, essa estrutura bancária desenvolvida e presente em todo o território nacional deu credibilidade à transferência de renda, visto que um calendário de pagamento nacional é cumprido, sem que nunca tenha havido nesses dez anos nenhum caso de atraso na entrega dos benefícios.

## QUADRO 4

**Elementos do contexto institucional brasileiro para aprimoramento da cooperação internacional do Programa Bolsa Família**

Lacuna temática	Principais elementos da experiência institucional do Programa Bolsa Família
Segurança jurídica e marcos legais	Normatização exaustiva do funcionamento do PBF, apoiando-se no ordenamento jurídico e administrativo do Estado brasileiro (Constituição Federal, Lei nº 10.836/2004, Decreto nº 5.209/2004) e diversas normas infralegais (portarias, instruções normativas e operacionais).
Sustentabilidade financeira	Financiamento interno e público da assistência social, garantido pela Constituição Federal. O PBF foi inicialmente financiado pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cuja principal fonte tributária era a CPMF. Extinto tal tributo, a execução do programa foi assumida pelo Tesouro Nacional. Em seguida, dado o instrumento de contingenciamento do orçamento federal, o PBF foi alçado a despesa obrigatória na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Priorização do Gasto Social do governo federal no período de 1995 a 2010: assistência social obteve maior crescimento no seu volume de recursos, processo fundamentalmente relacionado à criação e veloz expansão do Bolsa Família (Castro <i>et al.</i> , 2012).
Arranjo organizacional e administrativo no território	Educação, saúde e assistência social como direitos sociais assegurados constitucionalmente. O PBF assenta-se na organização, financiamento e gestão das políticas sociais, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/88). A CF/88 considera o município ente federado corresponsável pela execução das políticas sociais de saúde, educação e assistência social. O PBF assentado nesses preceitos criou arranjo institucional em que os entes federados compartilham responsabilidades na implementação do Programa. Para auxiliar na adesão municipal ao Programa, financiar parte das atividades locais de atendimento das famílias e promover desempenho da gestão local, o PBF instituiu um Índice de Gestão Descentralizada.
Estrutura para intersetorialidade	Saúde, educação e assistência social são direitos assegurados pelo Estado, com acesso universal e igualitário providenciados por políticas públicas presentes em todo o território nacional, conforme previsão constitucional (art. 196 e 205 da CF/88). Com grau elevado de universalização e descentralização, essas políticas possuem estrutura organizacional e de financiamento próprias, que fazem a oferta e acompanhamento das condicionalidades do PBF serem responsabilidade desses ministérios.
Ampliação e pagamento de beneficiários	Sistema bancário e financeiro bem desenvolvido e um legado do período inflacionário, o qual também favoreceu intenso uso de tecnologia bancária. Antes da criação do PBF, o país já tinha presença bancária em todos os municípios brasileiros, graças aos correspondentes bancários. Esse sistema facilitado de entrega dos benefícios às famílias é um dos fatores que contribuiu para a cobertura do PBF no território nacional, bem como para sua expansão e para dar reforçar o cumprimento das condicionalidades associados ao pagamento dos benefícios.
Condições políticas	Regras eleitorais institucionalizadas (Lei nº 9.504, de 1997), que criam restrições bem definidas que afastam uso eleitoral do PBF. Ministérios Público estadual e federal são autônomos e acompanham a execução local do PBF, reduzindo o risco de uso eleitoral. Conforme a CF/88, há autonomia dos órgãos de controle interno e externo na fiscalização do programa em todas as instâncias da federação. O PBF estabeleceu medidas de transparência pública dos beneficiados e publicização de auditorias do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Elaboração da autora.

Para cumprir com seus objetivos, os PTRCs devem contar com *condições políticas* que possibilitem sua sustentação como programas de longo prazo e como parte de uma atuação estatal que não esteja sujeita a mudanças de governo. Cecchini e Madariaga (2011) compreendem os PTRCs como direitos da população, o que dificultaria sua interpretação como instrumentos de clientelismo que possam ser manipulados por diferentes atores políticos. Este aspecto fundamental pode contribuir com a estabilidade institucional e a continuidade dos programas, afastando a pecha de que seriam apenas políticas de governo, e não verdadeiras políticas de Estado (*op. cit.*). No caso brasileiro, o Programa Bolsa Família conseguiu legitimidade atuando em diversas frentes, como medidas de transparência pública dos beneficiados, apoio irrestrito a fiscalizações de órgãos de controle interno e externo, realização e publicização de auditorias do CadÚnico e do Bolsa Família e parcerias com os ministérios públicos estadual e federal.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira década de existência do Programa Bolsa Família foi marcada por intensa demanda de cooperação internacional, realizada por meio de metodologias e graus de aprofundamento variados. O estudo apresentado ao longo deste capítulo permitiu confirmar uma guinada no sentido das relações internacionais de cooperação, o que tem caracterizado o Brasil muito mais como um prestador de cooperação, notadamente em relação a países com IDH equivalente ou inferior ao brasileiro.

O recebimento de cooperação de países com IDH superior ao Brasil, contudo, não deve ser esquecido, haja vista que ainda é preciso desenvolver as instituições brasileiras, principalmente aquelas que recentemente buscam integrar o PBF a outras políticas sociais. Relativamente aos países com IDH equivalente ou inferior ao do Brasil, o histórico indica uma ênfase da cooperação internacional nos instrumentos do PBF. Em parte, isto se deve à inserção institucional dos técnicos envolvidos na cooperação, mas também em decorrência de pressões isomórficas advindas de organismos multilaterais.

Embora compreensível essa ênfase técnica, identificou-se que a cooperação internacional na área social vem amadurecendo, exigindo cada vez mais conteúdos identificados com o contexto político-institucional do PBF. A investigação e análise da trajetória de cooperação do PBF permitiu identificar um conjunto de seis temáticas relativas a esse ambiente institucional mais amplo que configura o programa, e que podem ser mais profundamente tratadas nos processos de cooperação: *i)* marco legal; *ii)* sustentabilidade financeira; *iii)* arranjo organizacional e administrativo; *iv)* intersectorialidade; *v)* ampliação e pagamento dos benefícios; e *vi)* condições políticas.

Os programas de transferência de renda condicionada (PTRCs), a exemplo do Bolsa Família, têm funcionado suficientemente bem e têm conquistado efeitos esperados em diversos países, como o Brasil, mas isto não significa que se possa exportá-los a todos os países interessados e que devem ser a única prioridade do investimento social. 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 a esse novo desafio da cooperação internacional.

Neste texto, identificou-se que o aprofundamento desses aspectos pode ser promissor para uma nova prática de cooperação sobre PBF, notadamente em países mais interessados na experiência brasileira. A evolução da cooperação internacional poderá fazer os parceiros compreenderem a complexidade institucional em que se implementa o Bolsa Família, além de expandir a cooperação em temas sociais para outros assuntos (por exemplo, saúde, educação, fiscalização e orçamento). Conhecer este ambiente institucional, em que diversos níveis de instituições aninhadas favorecem o funcionamento do PBF, pode ser fundamental para os países compreenderem uma série de aspectos relevantes ao desenho do programa que explicam o sucesso desta política social no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.
- BRANDÃO, A. J. L. A inclusão financeira dos pobres: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social durante o governo Lula. *In*: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, San Francisco, California, 2012.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Balanco de política externa 2003-2010**. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento Diplomático, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. 1ª Rodada (AIBF I). Brasília: MDS, 2007.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. 2ª Rodada (AIBF II) Brasília: MDS, 2012.
- CAMPBELL, J. L. **Institutional change and globalization**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- CASTRO, J. A. *et al.* **Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica).
- CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. Programas de transferencias condicionadas – balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. **Cuadernos de la CEPAL**, Santiago, n. 95, 2011.
- COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 57-99. v. 1.
- CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry & research design – Choosing among five approaches**. 3. ed. Washington: Sage Publications, 2013.
- CUNHA, R. **A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família**. Brasília: IPC-UNDP, 2008. p. 1-23.
- DACIN, M. T.; GOODSTEIN, J.; SCOTT, W. R. Institutional theory and institutional change: introduction to the special research forum. **The academy of management journal**, v. 45, n. 1, p. 45-57, 2002.
- DIMAGGIO, P. Culture and cognition. **Annual review of sociology**, p. 263-287, 1997.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, Apr. 1983.

- FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. Toward a general theory of strategic action fields. **Sociological theory**, v. 29, n. 1, p. 1-26, 2011.
- FONSECA, A. M. M.; ROQUETE, C. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família. *In*: VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E. M.; IBAÑEZ, N. (Ed.). **Proteção social dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 123-149.
- GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- HOLM, P. The dynamics of institutionalization: transformation processes in Norwegian fisheries. **Administrative science quarterly**, v. 40, p. 398-422, 1995.
- LIMA, A. C. S. Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. *In*: SILVA, K. C.; SIMIÃO, D. S. (Org.). **Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 417-425.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, p. 340-363, 1977.
- MILES, M. B.; HUBERMAN, M. A.; SALDAÑA, J. **Qualitative data analysis: a methods sourcebook**. 3. ed. Washington: Sage Publications, 2013.
- OSTROM, E. Institutional rational choice – An assessment of the institutional analysis and development framework. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 21-64.
- SÁNCHEZ, E. R. **Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema**. Burgos: Amycos, 2002. Disponível em: <[www.ciberoamericana.unican.es](http://www.ciberoamericana.unican.es)>. Acesso em: 12 jul. 2010.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations – Ideas and interests**. 3. ed. Washington Sage Publications, 2008.
- SOARES, F. V. Para onde caminham os programas de transferências condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSORIO, R. G. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa família: cash transfer programs in comparative perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.



## TRANSFERÊNCIAS DE RENDA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO LONGO PRAZO

Armando Barrientos

### 1 INTRODUÇÃO

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. Tais programas têm sido implementados na maioria dos países da América Latina e do Caribe,<sup>1</sup> difundindo-se também em países da África, Oriente Médio e Ásia. Sua característica principal combina transferências de renda às famílias em situação de pobreza com medidas para facilitar o investimento no desenvolvimento humano, especialmente entre as crianças. As inovações associadas a seu desenho e implementação e a crescente base de evidências sobre sua efetividade têm atraído a atenção das organizações internacionais e dos governos nacionais. Pode-se dizer que os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano dominam as atuais discussões sobre políticas de combate à pobreza no seio da comunidade internacional envolvida com o tema do desenvolvimento, polarizando opiniões de uma maneira que os outros tipos de transferências de combate à pobreza não conseguem, como as pensões não contributivas ou garantias de emprego, por exemplo.

A tarefa deste capítulo é fornecer algumas reflexões sobre o futuro papel das transferências de renda para o desenvolvimento humano. O décimo aniversário do Programa Bolsa Família (PBF) oferece uma ocasião oportuna e um ambiente fértil para considerar esta questão. Ele oferece uma oportunidade para uma avaliação detalhada dos sucessos e dos desafios contínuos associados a uma década de execução, para fazer um balanço do que foi alcançado, a forma pela qual as barreiras e limitações foram superadas e as novas tarefas que vieram à tona. As contribuições para este livro realizaram essas avaliações.<sup>2</sup> O foco deste capítulo é no longo prazo, sobre o futuro deste tipo de transferência no âmbito das instituições de bem-estar social<sup>3</sup> que estão emergindo em países de baixa e média renda, especialmente na América Latina. Considera até qual ponto uma década de Bolsa Família traça uma rota para o estabelecimento de um quadro institucional de longo prazo necessário para atingir e manter a erradicação da pobreza.

1. Para um estudo abrangente dos programas de transferências condicionadas de renda, ver Fiszbein e Schady (2009). Cecchini e Madariaga (2011) analisam a sua evolução na América Latina; Garcia e Moore (2012) analisam a evolução na África; e seu papel crescente na Ásia é analisado por Handayani e Burkley (2010).

2. Veja também uma avaliação inicial em Castro e Modesto (2010).

3. Por instituições de bem-estar social entenda-se as instituições responsáveis por garantir níveis básicos de bem-estar individual e social.

Isso é de grande importância para os países em desenvolvimento de baixa e média renda. Propostas para a agenda de desenvolvimento pós-2015 têm levantado a possibilidade de um compromisso, por parte da comunidade internacional, de trabalhar por uma meta de eliminação total da pobreza extrema, a ser alcançada até 2030 (UN, 2013). A queda sustentada da pobreza extrema no mundo, desde a década de 1990, contribuiu para aumentar as expectativas do que pode ser alcançado no médio prazo. A porcentagem da população mundial vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia caiu de 43,1%, em 1990, para 22,4%, em 2008, e o número de pessoas em extrema pobreza caiu de 1,9 para 1,2 bilhão (Ravallion e Chen, 2012). Embora o declínio na incidência global da pobreza extrema tenha sido dominado por tendências na China, a região da América Latina mostra um forte desempenho, tendo reduzido a pobreza de US\$ 1,25 por dia de 12,2%, em 1990, para 6,5%, em 2008; e a pobreza de US\$ 2,5 por dia de 22,4% para 12,4% no mesmo período. A manutenção de uma taxa de redução da pobreza extrema de cerca de 1% ao ano, ao longo da próxima década e meia, poderia apontar para um mundo livre da pobreza extrema. Entretanto, alguma cautela é necessária ao se tomar em conta os fatores associados à redução sustentada da pobreza extrema desde a virada do século. De maneira significativa, sustentar as tendências de redução da pobreza exigirá um crescimento econômico elevado e sustentado, bem como políticas sociais eficazes para garantir uma justa distribuição das oportunidades e benefícios gerados pelo crescimento.<sup>4</sup> Um papel mais forte das políticas públicas será necessário na próxima década e meia para canalizar os benefícios do crescimento para os grupos desfavorecidos. Neste contexto, avaliar a contribuição da assistência social – entendida como programas e políticas financiados através de impostos para o combate à pobreza, vulnerabilidade e exclusão<sup>5</sup> – torna-se fundamental para alcançar a pobreza zero. O papel e a contribuição do programa de transferência de renda para o desenvolvimento humano assumem maior importância.

No contexto dos países de renda média alta na América Latina e em outros lugares que estão conseguindo conduzir a extrema pobreza para próximo de zero, a manutenção da pobreza zero será um desafio pelo menos tão grande quanto os esforços para conduzir a pobreza até a sua eliminação. A manutenção da pobreza zero ou perto de zero requer instituições de bem-estar social fortes, inovadoras e dinâmicas, além do crescimento econômico e da prestação de serviços básicos de qualidade. Em sociedades e economias que geram desigualdades e desvantagens normalmente, sustentar a pobreza zero é um desafio permanente, que exige instituições eficazes e adaptáveis.<sup>6</sup> A evolução dos Estados de bem-estar social nos países europeus desde sua “época de ouro”, nos anos de 1960 e 1970, demonstra que a redistribuição do consumo dificilmente será efetiva, caso não haja esforços contínuos para garantir que o desenvolvimento humano e as oportunidades atinjam todos os setores da sociedade, em especial os grupos desfavorecidos.

O desafio central para os países de renda média é equipar suas instituições sociais emergentes com a capacidade de transição de um foco principal na redução da pobreza (extrema)

4. Hillebrand (2011) faz projeções de redução da pobreza para o ano de 2050 presumindo taxas de crescimento sustentadas, e indicando que ainda haverá 7,8 milhões de latino-americanos em situação de extrema pobreza até 2050.

5. Neste trabalho o termo assistência social inclui transferências e serviços (Barrientos, 2013c).

6. A crise financeira global colocou um holofote sobre as lacunas e limitações das instituições de bem-estar social em países europeus (Marx e Nelson, 2012a).

para um foco na manutenção da erradicação da pobreza. O principal argumento deste capítulo é que abordar este desafio envolve, no mínimo, a gestão de dois avanços-chave e a satisfação de uma condição. Em primeiro lugar, a abordagem deste desafio requer uma progressão de programas emblemáticos destinados a atingir a pobreza zero para instituições estáveis e permanentes, capazes de sustentar a pobreza zero. Em segundo lugar, isto também implica uma mudança de perspectiva, dando-se maior ênfase ao papel da assistência social no sentido de se garantir o desenvolvimento humano e as oportunidades como um meio de alcançar a inclusão social e econômica para os grupos desfavorecidos em situação de pobreza e vulnerabilidade. A condição para estes dois avanços é a presença dos efeitos de um *feedback* positivo das políticas-para-a-política, capaz de manter o apoio político à assistência social.

Para os observadores da evolução da política social no Brasil, e do PBF em particular, o movimento em direção a estes dois avanços e a esta condição é facilmente perceptível. Na verdade, a criação e a evolução do Bolsa Família refletem a crescente institucionalização e integração entre os programas e órgãos públicos, bem como um debate fértil em torno dos marcos conceituais que sustentam a assistência social.

A inovação nas políticas sociais dos países em desenvolvimento tem-se centrado em programas emblemáticos, como o Oportunidades, do México; o Sistema Nacional de Garantia dos Empregos Rurais, da Índia; e o Benefício de Apoio à Criança, da África do Sul. Com o tempo, estes programas emblemáticos criaram raízes, expandiram sua cobertura e suas intervenções, e lideraram mudanças significativas na política do governo de combate à pobreza. Em particular, os programas de transferências de renda para o desenvolvimento humano ajudaram a integrar e fortalecer a política de combate à pobreza. O Bolsa Família foi criado em 2003 como forma de unificar os programas de transferência e de combate à pobreza existentes. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em janeiro de 2004, forneceu a base institucional para o desenvolvimento e a coordenação da política antipobreza no Brasil. Mais recentemente, a intermediação através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) está sendo ampliada para garantir uma resposta eficaz às necessidades específicas das famílias vulneráveis.

Pode-se argumentar que o PBF também combinou e consolidou uma variedade de perspectivas sobre a orientação e os objetivos dos programas federais de transferência até então existentes (Soares e Satyro, 2009; Britto e Soares, 2010; Cotta e Paiva, 2010; Sposati, 2010). A Constituição de 1988, que pela primeira vez afirmou a responsabilidade do Estado na assistência social, foi informada por uma perspectiva diferente. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Social Rural (PSR), criados na sequência da inovação constitucional na assistência social, enfocam a proteção a grupos cuja vulnerabilidade é consequência de sua capacidade limitada de trabalhar, como os idosos e as pessoas com deficiência (Jaccoud, Hadjab e Chaibub 2009). No caso do BPC, a proteção é fornecida por meio de transferências não contributivas, garantindo o consumo básico e, no caso da PSR, através da cobertura preferencial de trabalhadores informais no âmbito do seguro social. O PBF e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) originaram-se em ideias alternativas de

pobreza e de como lidar com ela, com foco na garantia de renda, na acumulação de capital humano e na educação (Barrientos, 2013b).

Este capítulo apresenta algumas reflexões sobre os dois avanços e a condição no contexto dos dez anos do Bolsa Família, com o objetivo de identificar lições e prioridades para outros países. O foco é sobre o que os dez anos do Bolsa Família podem dizer sobre a forma das instituições sociais emergentes nos países em desenvolvimento. A próxima seção destaca os pontos mais importantes da evolução do Bolsa Família, concentrando-se, por sua vez, sobre a institucionalização, fundamentos intelectuais e sustentabilidade política. A seção posterior identifica e discute as principais implicações emergentes para o futuro dos programas de transferências condicionais de renda em outros locais. A seção final destaca os principais argumentos e apresenta as conclusões.

## 2 DEZ ANOS DO BOLSA FAMILIA

Esta seção apresenta uma breve discussão sobre os avanços e a condição dentro do contexto de dez anos do Bolsa Família.

### 2.1 Institucionalização

A criação do Bolsa Família, em outubro de 2003, e sua evolução ao longo de uma década refletem um processo de crescente institucionalização da política de combate à pobreza e da assistência social no Brasil. O Bolsa Família em si surgiu de um processo de unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), do Programa Auxílio-Gás e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal.<sup>7</sup> Estes programas foram desenvolvidos por diferentes agências durante o período 1995-2003, mas compartilhavam o foco nas transferências diretas como resposta à pobreza e à vulnerabilidade. Cotta e Paiva (2010) fornecem uma visão sobre o processo pelo qual estes programas de transferência foram consolidados, dentro de um modelo de transferência de renda para o desenvolvimento humano. Além da integração horizontal dos programas de transferência em nível federal, sua integração nos níveis municipal e estadual bem como a consolidação de iniciativas municipais avançaram em ritmo acelerado.<sup>8</sup> O CadÚnico desempenhou um papel importante no sentido de facilitar a integração dos programas de transferência no PBF.

A criação do MDS, em janeiro de 2004, proporcionou uma base institucional firme e uma liderança para as políticas antipobreza. Dentro do novo ministério, foram tomadas várias medidas para fortalecer o Bolsa Família, incluindo melhorias operacionais e uma expansão significativa de sua cobertura (Cotta e Paiva, 2010; Osorio e Souza, 2013). A Secretaria Nacional

7. O Peti não foi absorvido pelo Bolsa Família e sua integração com este começou a ser regulamentada em dezembro de 2005.

8. Houve uma redução na diversidade de intervenções no nível municipal, mas não desapareceram completamente. O mecanismo usado para a integração vertical – acordos entre as agências federais e os governos municipais – estabelece padrões mínimos que os municípios podem complementar com serviços ou transferências (Lindert *et al.*, 2007). É importante que a integração vertical não desestime inovações e a experimentação nos municípios.

de Renda de Cidadania (SENARC) supervisiona a institucionalização do Bolsa Família como um dos principais programas do ministério.

Entre os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano, tem havido uma crescente conscientização da necessidade de se ter em conta a intermediação, uma questão destacada pelo programa Chile Solidário, do Chile. Em grande medida, a influência do PBF como um programa emblemático e sua capacidade de impulsionar a institucionalização da política de combate à pobreza decorrem tanto do fato de possuir uma população-alvo grande e abrangente quanto de sua abordagem multidimensional da pobreza e seu foco na exclusão social. Déficits agudos ou vulnerabilidades e/ou a exclusão social podem limitar a efetividade da transferência de renda. Isto fica evidente nas famílias que não conseguem cumprir as condições do programa. A intermediação pode ser necessária para reforçar e complementar a participação no programa. O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um passo importante na construção de um quadro institucional e político para a prestação de serviços de intermediação em conjunto com as transferências (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). No âmbito desta iniciativa, a Proteção Social Básica oferece serviços destinados à prevenção da pobreza, por meio dos CRAS, enquanto os casos mais complexos ficam sob a Proteção Social Especial. As intervenções complementares no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) são destinadas a reforçar a inclusão econômica e as políticas ativas de emprego ligadas ao Bolsa Família (Barros, Mendonça e Tsukada, 2011). A intermediação e outras intervenções complementares fortalecem e ampliam o PBF e contribuem para a crescente institucionalização e aumento da eficácia.

Esses desenvolvimentos demonstram passos importantes para uma efetiva institucionalização da política de combate à pobreza no Brasil e sugerem uma progressão em direção a instituições permanentes e estáveis, que garantam que a pobreza zero está a caminho. Restam alguns desafios a ser enfrentados, e o caminho à frente é mais complexo. O foco da política de combate à pobreza após a Constituição de 1988 foi na velhice e na invalidez, através da criação do BPC e da PSR. Os dois regimes de pensões sociais ampliaram a cobertura da proteção social para as famílias com pessoas idosas e pessoas com deficiência nas áreas urbanas e rurais. Estes programas têm se demonstrado eficazes na redução da pobreza, mas isto se deu apesar de seus desenhos e orientações, não devido a eles. Transferências para pessoas idosas em ambientes urbanos e rurais desfavorecidos têm fortes efeitos sobre a pobreza, porque são compartilhadas dentro das famílias, suavizam o impacto de choques e mudanças econômicas e estimulam a atividade econômica nas zonas rurais que possuem populações em declínio (Delgado e Cardoso, 2000; Barrientos e Mase, 2012).

A base legal do BPC e da PSR na Constituição explica suas institucionalizações mais intensas, especialmente se comparados ao Bolsa Família.<sup>9</sup> Integrar as transferências de renda puras e categóricas, como o BPC, às transferências de renda para o desenvolvimento humano,

9. Por exemplo, os níveis de transferência não são indexados no mesmo nível de preços na economia, embora tenham sido atualizados de acordo com o índice de preços (Soares *et al.*, 2006).

como o Bolsa Família, não é simples, devido às diferentes orientações e institucionalizações. Na prática, há muito pouca sobreposição na cobertura desses programas, especialmente quando os níveis de transferência sob o BPC retiram o direito ao Bolsa Família (Medeiros, Britto e Soares, 2008).

A desvantagem da base institucional mais forte dos programas de pensões não contributivas é que eles são difíceis de serem reformados. Por outro lado, o Bolsa Família está substituído, na medida em que o governo tem uma grande margem de discricionariedade para alterar os parâmetros do programa. Uma vantagem da institucionalização relativamente mais fraca do Bolsa Família é sua capacidade de se adaptar a um papel mais importante, no âmbito da assistência social. Isto sugere uma tensão entre a necessidade de garantir que os direitos sejam legalmente aplicáveis e a necessidade de se prestar uma assistência social sensível às preferências políticas e adaptável às condições sociais e econômicas. Com relação a uma progressão de programas emblemáticos para instituições permanentes e estáveis que garantam a pobreza zero, a crescente institucionalização liderada pelo Bolsa Família é a rota mais provável.

## 2.2 O Bolsa Família e as bases da política antipobreza

Os fundamentos intelectuais da política de combate à pobreza no Brasil têm sido objeto de um debate rico e contínuo (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009; Kerstenetzky, 2009; Soares e Satyro, 2009; Britto e Soares, 2010; Cohn, 2010; Cotta e Paiva, 2010; Sposati, 2010). Há pelo menos três perspectivas diferentes sobre seu papel e o alcance da assistência social: a proteção de grupos vulneráveis, conforme o exemplo do BPC; a universalização da seguridade social, conforme o exemplo da PSR; e a garantia de renda mínima/perspectivas de investimento em capital humano, que foram a base conceitual dos programas de transferências de renda anteriores ao Bolsa Família (Barrientos, 2013b). Em grande medida, as discussões sobre o futuro do Bolsa Família derivam destas três fontes (Soares, 2012). Alguns argumentam que a evolução do Bolsa Família, ao longo de sua primeira década, consolidou a estrutura conceitual sobre a qual ele se sustenta (Cotta e Paiva, 2010). Os principais elementos desta discussão são essenciais para a compreensão da evolução futura dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano, no Brasil e em outros países.

A Constituição de 1988 introduziu o princípio de que os governos têm a responsabilidade de garantir um mínimo de segurança de renda para todos os cidadãos, *independentemente de sua capacidade de contribuir para a seguridade social*. Este último elemento forneceu a base para a expansão da assistência social nas duas décadas seguintes. O BPC foi desenvolvido como um instrumento para ampliar o direito à proteção social aos incapazes de trabalhar, principalmente os idosos e as pessoas com deficiência. A PSR estendeu este princípio aos trabalhadores informais das áreas rurais. Isto foi inicialmente pensado como um meio de equalizar o acesso à proteção social para os trabalhadores urbanos e rurais, através da suspensão temporária dos requisitos contributivos. O principal objetivo da PSR era universalizar o seguro social, com atenção especial à natureza específica do trabalho e do emprego rural.

O Bolsa Família, por sua vez, tem suas origens nas propostas de garantia de renda mínima, complementadas por intervenções na escolaridade e na saúde. Isto se aplica, principalmente, ao Bolsa Escola e ao Peti. Em 2001, ao mesmo tempo que o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação tornava-se o Bolsa Escola, um projeto de lei foi apresentado no Congresso, visando estabelecer uma renda básica incondicional. Existem alguns pontos em comum entre os programas de garantia de renda mínima e os programas de transferência anteriores ao Bolsa Família. No entanto, o Bolsa Família e uma renda básica incondicional são dois projetos muito diferentes (Britto e Soares, 2010; Cotta e Paiva, 2010).

Nas recentes discussões sobre as políticas sociais no Brasil, essas questões existenciais ao redor de toda a base intelectual do Bolsa Família estão sempre presentes no debate. Jaccoud, Haddad e Chaibub (2010, p. 22) contrastam uma abordagem de direitos que “implica na criação imediata ou progressiva de certas garantias”, como aqueles ligados ao BPC, com a discricção do governo sobre os direitos do Bolsa Família. Sua conclusão é que ainda há um longo caminho a ser percorrido antes que a assistência social atenda por completo a uma agenda baseada em direitos. Partidários da renda básica sugerem que muitas das áreas preocupantes no Bolsa Família, referentes a erros de exclusão e inclusão, condicionalidades e os desincentivos ao trabalho, poderiam ser minimizadas ao serem substituídas por uma transferência incondicional e universal. Sposati (2010) discute os méritos de uma mudança mais limitada em direção à renda básica, por meio da unificação e consolidação das transferências monetárias para as crianças.

Ao se aprofundar nas bases dessas abordagens, uma distinção fundamental deve ser feita entre as propostas de renda básica como uma transferência cidadã e a assistência social focada na redução e prevenção da pobreza. Os defensores de uma renda básica desejam reconhecer, através de uma transferência monetária, o *status* de cidadãos aos destinatários da transferência. A transferência também tem como objetivo fornecer os recursos necessários para assegurar a participação política plena e ativa. A renda básica, fixada em um nível igual ou superior à linha da pobreza, também poderá eliminar a pobreza de renda, mas isto dependerá do nível do benefício. A assistência social, por seu turno, é focada na redução e prevenção de pobreza. É importante notar que a pobreza e a vulnerabilidade devem ser entendidas no sentido mais amplo da garantia de níveis mínimos de desenvolvimento social, coerentes com a plena participação da sociedade. Há muito sentido na visão de que a plena participação na vida política é um componente importante de uma estratégia de combate à pobreza e existem algumas evidências de que programas de transferência bem desenhados avancem o processo de inclusão. Mas uma das principais lições dos programas de combate à pobreza na América Latina é que as transferências de renda, embora importantes, não são suficientes para superar a persistente pobreza intergeracional. Reconhecer uma base em comum não acaba com as diferenças fundamentais nas perspectivas subjacentes.<sup>10</sup>

Para onde está indo o debate existencial? Curiosamente, a falta de visibilidade da PSR como instrumento de assistência social tem tirado o foco do projeto de universalização da seguridade social.

10. Pode haver ganhos na implementação tanto da renda básica de cidadania como da assistência social, mas há perdas quando se confundem os dois.

A transformação econômica tem prejudicado este projeto, incluindo a liberalização do mercado de trabalho, os déficits persistentes nos fundos de seguridade social e as estratégias de crescimento com foco nas exportações. A assistência social não é mais vista como uma concorrente potencial da seguridade social, embora não esteja claro se as potenciais conexões e a integração poderiam ser partes de um futuro comum.<sup>11</sup> A transformação econômica e a globalização também colocam um ponto de interrogação sobre a relevância atual de um foco sobre os riscos ao longo do ciclo da vida que estavam na raiz da “assistência social clássica” no estilo europeu. A abordagem dos grupos vulneráveis, advinda de uma “lógica de industrialismo”, com sua dura distinção entre as pessoas capazes de trabalhar e as incapazes de trabalhar, necessita urgentemente de uma mudança e adaptação às necessidades dos países do Sul. É, no mínimo, questionável o quão bem adaptada está uma abordagem de grupos vulneráveis ao padrão atual de riscos sociais. Estudos recentes sobre a oferta de trabalho dos beneficiários do Bolsa Família encontram taxas de participação na força de trabalho entre os adultos que não são tão diferentes das observadas na população como um todo. Ao examinarem a evolução do Bolsa Família, bem como as iniciativas legislativas no Congresso, Britto e Soares (2010) concluem que o direcionamento está longe da renda básica e das perspectivas dos grupos vulneráveis como base para as instituições de assistência social emergentes. Apesar de contestado, um foco crescente no desenvolvimento humano e na inclusão social e econômica demonstra o papel da assistência social no sentido de garantir o desenvolvimento humano e a oportunidade como um meio de alcançar a inclusão social e econômica para os grupos desfavorecidos que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidade.

### 2.3 Sustentabilidade política

O Bolsa Família gerou efeitos de *feedback* positivo sobre os processos políticos e as instituições? Se sim, de que forma estes potenciais efeitos de *feedback* (ou “retroalimentação”) influenciam a futura evolução da assistência social? Esta é uma peça importante do quebra-cabeças. Pierson (1993) apresentou considerações iniciais sobre o fato de que as políticas podem ter efeitos de *feedback* sobre os processos políticos e as instituições. Este ponto é fundamental para a conceituação dos regimes de bem-estar de Esping-Andersen (1999). Neste último, as instituições de bem-estar social geram efeitos de estratificação que reforçam a *path dependency* nestas mesmas instituições. A questão para o futuro papel dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano é o quanto eles poderão contribuir para gerar o apoio político necessário para instituições estáveis e permanentes.

No contexto latino-americano, as preocupações com o quanto a assistência social pode facilitar práticas clientelistas dificilmente seriam equivocadas. Hall (2008) levanta essa preocupação com o Bolsa Família. Na medida em que a assistência social constitui um instrumento para práticas políticas clientelistas, por exemplo, através de intercâmbios particularistas entre os beneficiários e os políticos, os efeitos de *feedback* fortalecem a prestação de assistência social de forma discricionária e fragmentada. Apesar das preocupações levantadas por Hall e outros

11. Examinando esta questão no contexto da América Latina e do Caribe como um todo, Ferreira e Robalino (2010) não encontraram propostas evolutivas.

a respeito do Bolsa Família, existe pouca evidência de práticas clientelistas em larga escala e um crescente corpo de evidências sugerindo que a assistência social baseada em regras faz com que a manipulação política seja bem mais difícil de ser realizada (Zucco, 2011; Fried, 2012).

A questão mais interessante é o potencial para efeitos de *feedback* eleitorais em larga escala, a partir de componentes de assistência social. A reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, estimulou uma literatura crescente que tentou definir os possíveis efeitos eleitorais do Bolsa Família. Hunter e Power (2007) argumentaram que o Bolsa Família proporcionou uma forte e útil justificativa, pelo apoio crescente das famílias de baixa renda. Zucco (2008) baseou-se em dados municipais sobre a eleição de 2006 para argumentar que o Bolsa Família deu a Lula um forte eleitorado no Nordeste, justamente nas áreas onde o programa teve um impacto mais forte sobre a pobreza e a economia. Usando dados semelhantes, Fried (2012) não encontra uma correlação positiva entre as medidas de distribuição dos benefícios do Bolsa Família e os municípios governados pelo PT ou por partidos da base aliada, minando afirmações de clientelismo. Bohn (2011) analisou dados de pesquisa sobre atitudes e concluiu que as mudanças no apoio a Lula, entre 1998 e 2002, já exibiam tendências que precederam o Bolsa Família. Curiosamente, isto mostrou que o apoio a Lula entre os idosos era decepcionante até a eleição de 2006, sugerindo limitados efeitos de *feedback* políticos advindos das pensões não contributivas. O principal achado desta literatura é que a assistência social e, especialmente, o Bolsa Família, possuem efeitos de *feedback* políticos, mas que estes são, na sua maioria, benignos, na medida em que favorecem políticos que reduzem a pobreza.<sup>12</sup> A conclusão preliminar destes estudos é que a assistência social eficaz tem o potencial de gerar efeitos de *feedback* que reforçam sua sustentabilidade política e sua base institucional, como sugerido por Esping-Andersen em um contexto diferente.<sup>13</sup>

### 3 LIÇÕES PARA O FUTURO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Esta breve análise dos avanços e da condição no contexto dos primeiros dez anos do Bolsa Família no Brasil fornece pontos importantes para o futuro dos programas de transferências condicionais de renda em países de baixa e média renda. Esta seção apresenta algumas reflexões sobre as lições para outros países.

#### 3.1 De programas para instituições

A maioria das transferências condicionadas de renda tem sido introduzida na forma de programas de tempo limitado. Em muitos casos, os períodos de execução foram determinados pelos financiamentos externos. Oportunidades, do México, teve início em 1997 como um projeto de cinco anos, que depois foi prorrogado por mais cinco anos e, finalmente, adotado

12. Até o momento, o foco dos estudos sobre os efeitos de *feedback* políticos dos programas de transferência utilizados no combate à pobreza tem sido no curto prazo. Nesta fase, não é claro se há efeitos de *feedback* políticos de longo prazo, mas a pesquisa sobre o impacto do Bolsa Família sobre os processos políticos de médio prazo e as instituições levanta muitas linhas produtivas de inquérito (Borges 2011).

13. Kerstenetzky (2009) chega a diferentes conclusões.

como um programa permanente do governo. Um efeito do uso de projetos para a criação e desenvolvimento inicial dos programas de assistência social nos países em desenvolvimento é que eles são bastante subinstitucionalizados.

Em grande medida, o tempo limitado dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano refletia o paradigma do pensamento dominante na área de desenvolvimento internacional. Um pressuposto subjacente é que, uma vez que o desenvolvimento econômico seja garantido, a principal fonte de pobreza e privação desaparecerá. Embora seja razoável esperar que o desenvolvimento econômico leve a uma redução da pobreza, um olhar sobre as condições nos países de alta renda é suficiente para observar que, em economias que geram desvantagens normalmente, a pobreza, a desvantagem e a desigualdade não serão vaporizadas (Bradshaw e Mayhew, 2011). O combate à pobreza e à desigualdade demanda instituições permanentes e empenhadas em aumentar o desenvolvimento humano para todos, principalmente os menos favorecidos. Esta é a razão pela qual a assistência social detém um papel importante em países de alta renda (Marx e Nelson, 2012b). O reconhecimento deste fato deve alertar os países de baixa e média renda para a necessidade de construir instituições adequadas e eficazes.

A fraca institucionalização de programas de assistência social impõe limites importantes sobre a sua sustentabilidade e sua eficácia no curto prazo. Ela também reduz as chances de uma progressão bem-sucedida da redução da pobreza para a manutenção da pobreza zero no médio prazo. A parca institucionalização entre os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano pode ser observada, *inter alia*, quando o seu financiamento é regulamentado de forma diferente dos processos orçamentários normais; quando a sua base normativa não é incorporada na legislação, mas, ao contrário, é governada pela discricionariedade governamental; quando suas operações e os desembolsos não são acompanhados pelo parlamento; e quando as decisões sobre elegibilidade não estão sujeitas à possibilidade de apelação e aos processos de revisão.

Na maioria dos casos, a institucionalização surge através de um processo gradual. Com o tempo, as intervenções com prazos fixos são estendidas e marcos legais são eventualmente desenvolvidos para explicá-las nos processos orçamentários. Mais tarde, a responsabilidade pela implementação do programa é atribuída a uma agência ou ministério dedicado consolidado, e os direitos são reconhecidos e protegidos por lei. As estruturas de governança tornam-se, eventualmente, permanentes. Este processo de institucionalização é essencial para a sustentabilidade e eficácia da assistência social.

A institucionalização adequada é um verdadeiro desafio, especialmente, porque existem importantes *trade-offs* envolvidos. O reconhecimento legal ou constitucional é essencial para estabelecer o acesso à assistência social como um direito, independentemente da discricionariedade dos funcionários do governo. No entanto, é importante que as instituições de assistência social sejam capazes de se adaptar às mudanças nas condições econômicas, sociais e demográficas. Por exemplo, uma lição importante vinda das reformas das pensões em países latino-americanos é que as mudanças no mercado de trabalho, na expectativa de vida e na estrutura das famílias

pode transformar um regime eficaz em um albatroz ineficaz (Gill, Packard e Yermo, 2004). Os direitos à assistência social podem ser mais fortes se forem protegidos por uma legislação apropriada, mas, ao mesmo tempo, é importante que o parlamento seja capaz de refletir sobre mudanças nas condições e prioridades dentro da legislação que orienta o escopo e a implementação de programas de assistência social, o que exigiria uma maior flexibilidade da legislação. Estes tipos de *trade-offs* são ainda mais complexos em contextos em que os processos políticos agregam as preferências dos cidadãos de forma imperfeita, muitas vezes em detrimento de grupos de baixa renda. É por isso que é necessária uma maior investigação sobre a natureza dos efeitos do *feedback* das políticas-para-a-política discutidos na seção anterior.

A institucionalização da assistência social também envolve mecanismos adequados para a integração horizontal e vertical dos programas de combate à pobreza. A integração horizontal é importante em situações em que existe uma multiplicidade de programas distintos, porém sobrepostos.<sup>14</sup> A integração vertical é importante no contexto de estruturas federais e descentralizadas. Alcançar uma integração eficaz dos programas de combate à pobreza envolve, na prática, difíceis *trade-offs* entre o poder relativo dos órgãos do governo central e local e entre os ministérios. Mais recentemente, a atenção volta-se para a necessidade de melhorar as dimensões de processo/implementação no âmbito dos programas de assistência social. As abordagens baseadas em direitos enfatizam a necessidade de garantir que os programas de assistência social atendam a três requisitos fundamentais: a não discriminação; a participação; e a transparência na prestação de contas. É importante que os programas de assistência social não discriminem entre os beneficiários elegíveis – isto é, que o funcionamento do programa assegure a equidade horizontal entre os beneficiários. Poucos programas de assistência social asseguram a participação dos beneficiários na formulação e operação do programa. E o controle parlamentar dos órgãos responsáveis pelo programa exige que eles sejam, antes de tudo, adequadamente institucionalizados.

A institucionalização de programas de transferências de renda para o desenvolvimento humano é, até o momento, mista. O Brasil e o México podem demonstrar as vantagens do fortalecimento do quadro institucional para a assistência social. Na maioria dos outros casos, isto é um trabalho em andamento.

### 3.2 Da redução da pobreza à justiça social

A lógica subjacente à introdução dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano na América Latina foi a de resgatar a grande dívida social acumulada durante os anos 1980 e 1990, resultado de crises e do ajuste estrutural. Os índices de pobreza e desigualdade na região subiram para níveis inaceitáveis. Os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano foram desenvolvidos como um meio para combater a pobreza extrema. Sua principal inovação foi vincular transferências de renda capazes de estabilizar e

14. Fiszbein e Schady vão mais longe e sugerem que “os PTCs têm o potencial de desencadear um processo mais amplo de transformação no desenvolvimento de serviços de saúde e educação com qualidade suficiente aos quais as crianças de famílias pobres possuam acesso” (2009, p. 203, tradução nossa).

aumentar o consumo entre as famílias em situação de pobreza extrema com medidas para facilitar a utilização dos serviços básicos, especialmente nas áreas de saúde, educação e nutrição. Transferências regulares e confiáveis, combinadas a certas condicionalidades, permitiram que as famílias participantes investissem no desenvolvimento humano de seus filhos, com a expectativa de melhoria no médio prazo de sua capacidade produtiva. Esta medida daria o suporte necessário, por sua vez, para uma saída sustentável da situação de pobreza.

Com o tempo, os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano se expandiram, alcançando, primeiramente, a população em situação de extrema pobreza e, em seguida, fazendo incursões dentro da população em situação de pobreza moderada e de vulnerabilidade. Em países de renda baixa e média-baixa, o progresso tem sido mais lento (Garcia e Moore, 2012). De acordo com Cecchini e Madariaga (2011), os orçamentos para a transferência de renda para o desenvolvimento humano ultrapassam o hiato de pobreza extrema em um terço nos países da América Latina e do Caribe e, em uma média simples de todos os países da região, os orçamentos do programa cobrem 22% do hiato de pobreza, também em uma média simples dos países.<sup>15</sup> Pelo menos na América Latina, há evidências de que os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano têm se expandido, tanto em termos de população como das intervenções cobertas.

O que explica esse crescimento? Em um contexto latino-americano, há pouca dúvida de que, além de sua eficácia percebida, o que explica a sua popularidade é o fato de que esses programas chegaram até uma boa parte da população tradicionalmente excluída dos sistemas de proteção social. Isto abre uma janela para o futuro dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano dentro das nascentes instituições de bem-estar social em países de baixa e média renda.

Como mencionado, a pobreza deve ser entendida no sentido mais amplo, de garantir níveis mínimos de desenvolvimento social coerentes com a plena participação na sociedade. Será produtivo, neste contexto, traçar um paralelo com a “concepção política de justiça” de Rawls (2001). Rawls argumentou que, em sociedades pluralistas, nas quais diferentes noções da “boa sociedade” coexistem e onde as principais instituições políticas, sociais e legais que regem a cooperação econômica geram grandes desigualdades, um conceito comum de justiça social só poderá surgir como resultado de processos políticos. Em tais sociedades, o compromisso contínuo de cooperação econômica pelos menos favorecidos é um desafio permanente. Um mínimo social é necessário para evitar que os “esforços para manter esse compromisso” tornem-se excessivos. O que é necessário é um mínimo social que, “juntamente com toda a família de políticas sociais, maximize as perspectivas dos menos favorecidos ao longo do tempo” (Rawls, 2001, p. 129). O objetivo do mínimo social não se limita a abordar as necessidades agudas ou choques, mas, de uma forma mais ampla, garantir a participação social e econômica na sociedade.

15. Isto não leva em conta os orçamentos de outros programas de assistência social, como as pensões não contributivas e os subsídios familiares e para as crianças.

Rawls descreve uma agenda mais ampla para um mínimo social, que se harmoniza com as lições e as limitações dos modelos tradicionais de assistência social. Nas sociedades que geram desigualdade e desvantagens normalmente, somente a redistribuição do consumo, provavelmente, não resolverá de maneira definitiva as questões da pobreza e das desvantagens de oportunidades. A participação política plena requer a prevenção de que os “esforços de comprometimento” se tornem excessivos. A inclusão social e econômica envolve a melhora das perspectivas dos grupos desfavorecidos. Até certo ponto, a evolução dos programas pioneiros de transferência de renda para o desenvolvimento humano reflete, cada vez mais, a agenda mais ampla das instituições de bem-estar social emergentes nos países em desenvolvimento, que, certamente, têm um longo caminho pela frente.

### 3.3 Contratos sociais renovados

A discussão na seção anterior abordou a questão da sustentabilidade política, explorando os efeitos de *feedback* das políticas-para-a-política do Bolsa Família. Este é um ponto importante no molde do futuro dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano em outros países. Efeitos de *feedback* positivos levam à sustentabilidade política, enquanto os efeitos de *feedback* negativos comprometem a sustentabilidade. No contexto do papel da transferência de renda para o desenvolvimento humano no estabelecimento de instituições estáveis e permanentes e que mantenham a pobreza zero, é interessante ir mais longe do que apenas os efeitos de *feedback* e considerar a contribuição destes programas para os contratos sociais renovados. A questão aqui é saber se programas de transferências condicionais de renda, como meio eficaz de combater a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social nos países em desenvolvimento, podem contribuir para o surgimento ou renovação dos contratos sociais.

O termo “contrato social” abre um leque de interpretações possíveis. O termo não é usado aqui no sentido clássico de um pacto entre interesses conflitantes, ou entre indivíduos e o governo, como nos escritos de Rousseau, Locke e Hobbes. Em vez disso, é empregado no sentido mais restrito de Rawls, de um consenso sobreposto, emergente nas sociedades pluralistas, em torno da necessidade de criar instituições encarregadas de garantir a igualdade de distribuição de bens primários e a prioridade para os menos favorecidos (Rawls, 2001).<sup>16</sup> Ele ecoa as perspectivas europeias, mas talvez não as anglo-saxãs, sobre o “social” subjacente aos Estados de bem-estar social, que incluem tanto as instituições como o compromisso político para assegurar níveis adequados de bem-estar para todos (Leisering, 2003).

Na prática, o desenvolvimento da assistência social no Brasil, na África do Sul e em outros países de renda média foi baseado em uma renovação do seu “contrato social” (Barrientos *et al.*, 2013). No Brasil e na África do Sul, os contratos sociais foram incluídos nas novas constituições, que consagraram os direitos à proteção social. Na medida em que os programas de transferência utilizados no combate à pobreza sejam percebidos como eficazes na redução da pobreza e

16. É mais uma questão de compromisso que de barganha. Como coloca Freeman (2007, p. 33, tradução nossa), “o acordo não é um compromisso entre os interesses essencialmente conflitantes. Em vez disso, ele representa um compromisso conjunto para certos fins comuns ou modelos ideais de interação que cada um deseja como regulador de sua própria busca de seus fins específicos”.

da exclusão e, portanto, no fortalecimento da equidade e da justiça, eles podem, por sua vez, fortalecer os contratos sociais, no sentido definido no parágrafo anterior. Neste contexto, as transferências utilizadas no combate à pobreza, incluindo os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano, são capazes de incorporar e fortalecer os contratos sociais renovados. Em grande medida, os contratos sociais são mantidos por contratos fiscais. Novas pesquisas sobre os efeitos distributivos dos sistemas de transferência e de impostos nos países em desenvolvimento fornecem um caminho alternativo para se estudar o papel da assistência social, particularmente das transferências de renda para o desenvolvimento humano, na geração de pactos fiscais mais fortes e mais equitativos nos países em desenvolvimento (Lustig, 2011).

#### 4 CONCLUSÕES

O objetivo principal deste capítulo foi fornecer algumas reflexões sobre as lições para o futuro papel das transferências de renda para o desenvolvimento humano nos países em desenvolvimento, advindas dos dez anos do Bolsa Família. Focou-se, no longo prazo, o futuro papel dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano no âmbito das instituições de bem-estar social emergentes em países de baixa e média renda, especialmente na América Latina. Foi identificado como o principal desafio para os países de renda média o estabelecimento de instituições capazes de garantir e manter a erradicação da pobreza.

O principal argumento, fundamentado na evolução do Bolsa Família, foi que isso demandava a gestão de dois avanços-chave e a satisfação de uma condição. Os dois avanços referem-se à necessidade de uma crescente institucionalização dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano associado ao desenvolvimento da estrutura conceitual subjacente. A presença de efeitos de *feedback* positivos das políticas-para-a-política, capazes de sustentar o apoio político para a assistência social, constitui um espaço propício para estes dois avanços.

Quais são as lições para os países de baixa e média renda? A institucionalização é essencial para construir as instituições de bem-estar social necessárias para alcançar e manter a erradicação da pobreza. Isto envolve uma coordenação horizontal e vertical, mas também o estabelecimento de uma base institucional focada na política antipobreza. Até o momento, a institucionalização dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano está longe de terminar, mas os países pioneiros demonstraram sucesso no estabelecimento de ministérios específicos e com influência suficiente para conduzir a política antipobreza. Os programas de transferência condicional de renda precisam conduzir uma agenda mais ampla, garantindo um mínimo social consistente com a plena participação na sociedade. Trata-se de melhorar as perspectivas de vida dos menos favorecidos, levando à inclusão econômica e social. Finalmente, os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano devem focar os efeitos de *feedback* das políticas-para-a-política e, além disso, em desempenhar um papel importante na renovação e fortalecimento dos contratos sociais. Os programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano têm uma agenda rica de longo prazo e o potencial de se tornarem o fulcro das instituições de bem-estar social emergentes nos países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- BARRIENTOS, A. **Politicizing poverty in Latin America in the light of Rawls' 'strains of commitment' argument for a social minimum**. Manchester: Brooks World Poverty Institute, 2013a. (BWPI Working Paper 182).
- \_\_\_\_\_. The rise of social assistance in Brazil. **Development and change**, v. 44, n. 4, p. 4, 2013b.
- \_\_\_\_\_. **Social assistance in developing countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013c.
- BARRIENTOS, A.; MASE, J. Poverty transitions among older households in South Africa and Brazil. **European journal of development research**, v. 24, n. 4, p. 570-588, 2012.
- BARRIENTOS, A. *et al.* 'Growing' social protection in developing countries: lessons from Brazil and South Africa. **Development Southern Africa**, v. 30, n. 1, p. 54-68, 2013.
- BARROS, R.; MENDONÇA, R.; TSUKADA, R. **Exit doors, productive inclusion and extreme poverty eradication in Brazil**. Brasília: Presidência da República, 2011. (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc692.pdf>>.
- BOHN, S. Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base. **Latin American research review**, v. 46, n. 1, p. 54-79, 2011.
- BORGES, A. The political consequences of centre-led redistribution in Brazilian federalism. **Latin American research review**, v. 46, n. 3, p. 21-45, 2011.
- BRADSHAW, J.; MAYHEW, E. **The measurement of extreme poverty in the European Union**. Bruxelas: União Europeia, 2011. (Relatório).
- BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?** Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Texto para Discussão, n. 75). Disponível em: <<http://goo.gl/t0NjLy>>.
- CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Eds.) **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 1. Brasília, Ipea, 2010. 2 v.
- CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. **Conditional cash transfer programmes**. The recent experience in Latin America and the Caribbean. Santiago: ECLAC, 2011. (Report LC/G. 2497-P).
- COHN, A. O PBF e seu potencial como política de estado. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Eds.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 215-234.
- COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. Modesto (Eds.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 57-99.
- DELGADO, G. C.; CARDOSO, J. C. (Eds.). **A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90**. Brasília, Ipea, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

- FERREIRA, F. H. G.; ROBALINO, D. **Social protection in Latin America**. Washington: World Bank, 2010. (Achievements and limitations, Policy Research Working Paper 5305).
- FISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional cash transfers**. Reducing Present and Future Poverty. Washington: World Bank, 2009.
- FREEMAN, S. **Justice and the Social Contract**: essays on Rawlsian political philosophy. Oxford; Nova York: Oxford University Press, 2007.
- FRIED, B. J. Distributive politics and conditional cash transfers: the case of Brazil's Bolsa Família. **World development**, v. 40, n. 5, p. 1042-1053, 2012.
- GARCIA, M.; MOORE, C. M. T. **The cash dividend**. The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa. Washington: World Bank, 2012.
- GILL, I. S.; PACKARD, T.; YERMO, J. **Keeping the promise of social security in Latin America**. Washington: Stanford University Press; World Bank, 2004.
- HALL, A. Brazil's Bolsa Família: a double-edged sword? **Development and change**, v. 39, n. 5, p. 799-822, 2008.
- HANDAYANI, S. W.; BURKLEY, C. (Eds.). **Social assistance and conditional cash transfers**. The proceedings of the regional workshop. Manila: Asian Development Bank, 2010.
- HILLEBRAND, E. Poverty, growth and inequality over the next 50 years. *In*: FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION OF THE UNITED NATIONS (Ed.). **Looking ahead in world food and agriculture**: perspectives to 2050. Rome: FAO, p. 159-190, 2011.
- HUNTER, W.; POWER, T. Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. **Latin American politics and society**, v. 49, p. 1-30, 2007.
- JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. E.-M.; CHAIBUB, J. R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, v. 1, n. 17, p. 175-250, 2009.
- \_\_\_\_\_. **The consolidation of social assistance in Brazil and its challenges – 1988-2008**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010. (Working Paper n. 76). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper76.pdf>>.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados**, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.
- LEISERING, L. Nation state and welfare social state: an intellectual and political history. **Journal of European social policy**, v. 13, n. 2, p. 175-185, 2003. (Review Essay).
- LINDERT, K. *et al.* **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família program**: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington: World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper 0709). Disponível em: <[http://josiah.berkeley.edu/2008Fall/ARE253/PN3%20Services%20for%20Poor/Brazil\\_BolsaFamilia.pdf](http://josiah.berkeley.edu/2008Fall/ARE253/PN3%20Services%20for%20Poor/Brazil_BolsaFamilia.pdf)>.

LUSTIG, N. C. (2011), *Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the conventional wisdom*, Mimeo, New Orleans: Tulane University.

MARX, I.; NELSON, K. (Eds.). **Minimum income protection in flux**. London: Palgrave, 2012a.

\_\_\_\_\_. A new dawn for minimum income protection? *In*: MARX, I.; NELSON, K. (Eds.). **Minimum income protection in flux**. Basingstoke: Palgrave, 2012b. p. 1-27.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Targeted cash transfer programmes in Brazil**. Brasília: International Poverty Centre, 2008. (Working Paper 46). Disponível em: <<http://goo.gl/I81JzD>>.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F. **Bolsa Família after Brasil Carinhoso**: an analysis of the potential for reducing extreme poverty. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, Mar. 2013. (Research Brief, n. 41). Disponível em: <<http://goo.gl/ABN50N>>.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

RAVALLION, M.; CHEN, S. **An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world Briefing Note**. Washington: World Bank, 2012.

RAWLS, J. **Justice as fairness**: a restatement. Londres: Harvard University Press, 2001.

SOARES, F. V. Bolsa Família y Oportunidades. *In*: GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M.; ESCOBAR, A. (Eds.). **Pobreza, transferencias condicionadas y sociedade**. Mexico, D.F.: Ciesas, 2012. p. 311-360.

SOARES, F. V. *et al.* **Cash transfer programmes in Brazil**: impacts on inequality and poverty. Brasília: International Poverty Centre, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/pbGhsD>>.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

SPOSATI, A. Bolsa Família: Um programa com futuro(s). *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Eds.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. p. 267-299.

UN – UNITED NATIONS. **A New Global Partnership**: Eradicate poverty and transform Economies through sustainable development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda New York: UN, 2013. Disponível em: <<http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>>.

ZUCCO, C. The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections. **Journal of Latin American studies**, v. 40, p. 29-49, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/J6f14A>>.

\_\_\_\_\_. **Conditional cash transfers and voting behaviour**: redistribution and clientelism in developing democracies. Princeton: Woodrow Wilson School; Princeton University, 2011. (Mimeografado).



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

Helmut Schwarzer

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo, além de ser uma contribuição a um livro de estudos organizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pretende fazer um reconhecimento ao Programa Bolsa Família (PBF) por ocasião dos dez anos de existência exitosa do programa. Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), além do grande impacto nacional, é importante reconhecer o papel internacional de demonstração que o PBF tem cumprido. Nesse sentido, é necessário registrar que é conceitual e logisticamente possível organizar e desenvolver, etapa por etapa, uma grande política de combate à pobreza extrema, que pode ser considerada como característica do Piso de Proteção Social, tal como defendido pela OIT. Junto a diversas outras experiências brasileiras e internacionais, o PBF tem inspirado outros países e instituições internacionais, entre as quais a OIT, no desenvolvimento de recomendações de políticas sociais.

Para tanto, o presente texto retratará o desenvolvimento recente do conceito de Piso de Proteção Social, para o qual o Brasil – por sua experiência concreta e por sua postura diplomática junto à OIT enquanto constituinte – tem contribuído fortemente. Nesse sentido, assinalam-se também os pontos do programa que têm inspirado a atuação internacional. Em um primeiro momento, o capítulo tratará de desenvolvimentos conceituais recentes, bem como da relevância do conceito de Piso de Proteção Social para a América Latina. Em seguida, descreverá os resultados dos debates havidos no seio da OIT e das Conferências Internacionais do Trabalho (CITs) de 2011 e 2012, das quais resultou uma nova norma internacional – a Recomendação nº 202, relativa aos pisos de proteção social (2012).<sup>1</sup> Por fim, serão comentados brevemente os aspectos da evolução do Sistema de Proteção Social do Brasil, sob a ótica do novo conceito e alguns desenvolvimentos potenciais futuros do PBF. Importante ressaltar, neste ponto, que a OIT é a única agência do sistema das Nações Unidas com composição tripartite – governos, trabalhadores e empregadores –, o que confere um forte papel político, sinalizador de oportunidades de pactos sociais e políticos, às suas declarações oficiais chance-ladas pelos três setores constituintes.

---

1. Uma versão em língua portuguesa da Recomendação nº 202 está disponível em: <<http://goo.gl/KtEBSF>>.

## 2 O PANO DE FUNDO: DESENVOLVIMENTOS RECENTES NO CAMPO DA PROTEÇÃO SOCIAL NAS AMÉRICAS E NO MUNDO

### 2.1 Reflexões estilizadas sobre o papel da proteção social no desenvolvimento em anos recentes

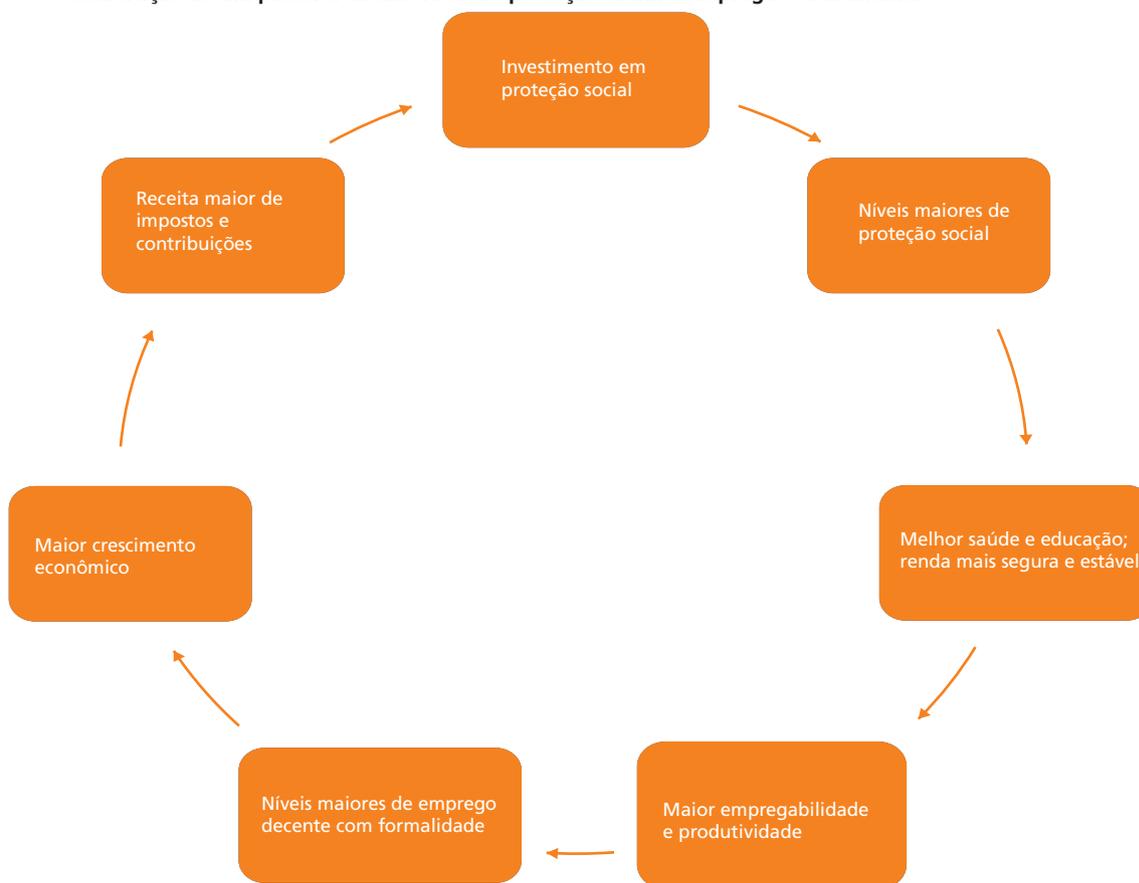
Ao longo da última década, tem havido no debate internacional um substantivo fortalecimento do papel da proteção social no processo do desenvolvimento. Em outras palavras, a emergência do Consenso de Washington, nas últimas duas décadas do século XX, conduziu a uma argumentação que coloca em primeiro lugar o crescimento e só depois a distribuição de renda. Consolidando-se o gasto público com cortes no gasto social e no serviço público, o papel de uma rede de proteção social estaria concentrado na amortização dos impactos negativos do ajuste macroeconômico, e as políticas de proteção social públicas de linha foram, muitas vezes, criticadas como ineficientes ou insustentáveis. Esta forma de entendimento foi cedendo lugar, em fins do século XX e princípios do atual século, a uma visão do “crescimento pró-pobre”, ou seja, segundo a qual o crescimento econômico deveria vir acompanhado de uma componente de políticas de proteção social focalizada na população pobre e vulnerável. Assim, fez-se necessário manejar os diferentes riscos sociais por meio de pilares diferenciados de solidariedade e poupança, e haver um forte apoio para políticas de transferências condicionadas de renda, bem como políticas de educação e saúde, fortalecendo o “capital humano” do país.

Nos anos recentes, em função dos diversos exemplos concretos de políticas sociais – em especial nas Américas e com destaque para o Brasil –, tem-se transitado rumo a um paradigma do “crescimento inclusivo”, no qual a proteção social não apenas é considerada uma condição que favorece o processo de desenvolvimento mas se torna elemento indispensável da equação. A abordagem passa a ser tendencialmente universalista – tanto no sentido de, progressivamente, estender a cobertura a todos, quanto no sentido de garantir diversos direitos sociais (*rights-based*) a todos os cidadãos. Se, em períodos anteriores, os sistemas de seguridade social eram vistos, sobretudo, pela ótica de seu impacto sobre as finanças públicas e acusados de “distorcerem” o mercado de trabalho, sendo sujeitos, em diversos países, a processos de privatização parcial e mesmo integral, já no novo paradigma, os sistemas de seguridade social – sustentáveis e geridos com transparência e participação social – passam a ter um papel revalorizado. Busca-se fortalecer a capacidade institucional do Estado para desenhar intervenções e políticas mais bem coordenadas, realizar efetivamente a supervisão e a regulação dos regimes existentes e aumentar o impacto redistributivo e de geração da proteção social das políticas públicas. Este esforço também envolve a construção do respectivo espaço fiscal, que requer um consenso, para permitir o financiamento sustentável a partir de impostos e contribuições sociais não tradicionais, e a extensão de cobertura e inclusão em um “piso de proteção social” daqueles que, nos ciclos de desenvolvimento anteriores, não tiveram acesso ou foram excluídos do acesso à renda e à proteção social.

## 2.2 Atividades da OIT em proteção social em anos recentes

O documento conhecido como Informe Bachelet (OIT, 2011) procura ilustrar esta mudança de enfoque desejada por meio de um “círculo virtuoso”, que articula proteção social com emprego e crescimento econômico (figura 1). O referido informe advoga que, paralelamente às políticas econômicas que desenvolvam a oferta de emprego e a geração de renda, um “investimento” em programas de proteção social bem desenhados gera um efeito sustentado sobre as oportunidades e potencialidades de desenvolvimento futuro. De um lado, maiores níveis de proteção social resultarão em estado de saúde e resultados educacionais melhores, contribuindo também para fortalecer as oportunidades dos jovens e dos trabalhadores. Adicionalmente, maior estabilidade de renda permite tanto uma maior coesão social – na medida em que eventuais perdedores das transformações sociais, de desastres ambientais ou de crises econômicas podem ser compensados e sua perda “amortecida” –, como preserva um patamar básico de consumo e de atividade econômica, moderando a reverberação de impactos negativos sobre os níveis de emprego globais por ocasião de crises ou desastres.

FIGURA 1  
Construção de um possível círculo virtuoso proteção social – emprego – crescimento



Fonte: Adaptado do OIT (2011) e Schwarzer (2013).

Essas reflexões, que resultaram na nova Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, são o resultado de uma década de trabalho dentro e fora da OIT, desde que a Conferência Internacional do Trabalho de 2001 “relançou” globalmente a seguridade social, após uma década e meia de predomínio de outros modelos (OIT, 2001, p. 16 ss). Ao mesmo tempo, a CIT 2001 requereu à OIT que efetuasse uma Campanha pela Extensão da Seguridade Social para Todos, colocada em prática a partir de 2003, acompanhada por um amplo programa de estudos e pesquisas aplicadas no campo da proteção social para substantivar a campanha e fomentar o novo desenvolvimento conceitual (OIT, 2010a).

A abordagem da OIT para a extensão da cobertura da seguridade social no mundo, adotada a partir da CIT 2001, baseou-se em quatro diretrizes:

- 1) aumentar prioritariamente o acesso à proteção social no mundo;
- 2) adotar uma abordagem pragmática, em que se busquem avanços graduais e sustentáveis;
- 3) atuar no marco social, econômico e histórico de cada país, sem a pretensão de oferecer um “modelo único” ou uma receita milagrosa; e
- 4) focar na performance, no cumprimento dos padrões mínimos de seguridade social estabelecidos pelas normas internacionais de seguridade social estabelecidas pelas CIT.

Importantes resultados materiais dessa década de atividades foram registrados em grandes relatórios de pesquisa, subsidiando o desenvolvimento de novas ferramentas analíticas em apoio ao desenho de políticas de proteção social, como o Social Protection Performance and Expenditure Review (SPER) e o Social Budget (ILO, 2000). Entre outras realizações, destacam-se: a base de informações Social Security Inquiry (SSI);<sup>2</sup> muitos projetos de cooperação técnica de significativo porte, como o projeto Strategies and Tools against Exclusion and Poverty (STEP);<sup>3</sup> o desenvolvimento de projetos de cooperação sul-sul,<sup>4</sup> a exemplo do projeto em seguridade social apoiado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) a partir de 2009;<sup>5</sup> bem como o Relatório Mundial sobre a Seguridade Social 2010-2011 (OIT, 2010b).

Merecem ser mencionadas também: a adoção, pela CIT 2008, da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa (OIT, 2008), que fortaleceu o conceito de *trabalho decente* e sublinhou que a proteção social é uma de suas quatro dimensões; e a realização de diversos eventos regionais de disseminação e formação, bem como, em setembro de 2009, uma reunião tripartite de especialistas em estratégias para a extensão da cobertura da seguridade social, que apoiaram a construção de consensos sobre as abordagens posteriores (OIT, 2009a).

2. Mais informações sobre o SSI estão disponíveis em: <<http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home>>.

3. Sobre o projeto STEP, ver ILO (2007).

4. Para mais informações sobre a Cooperação Sul-Sul, ver: <<http://goo.gl/orcLt6>>.

5. Sobre esse projeto, ver: <<http://goo.gl/RXCpE2>>.

### 2.3 Proteção social na América Latina em anos recentes

Conforme o Panorama Laboral 2012, publicado pelo Escritório Regional das Américas da OIT (2012), a década de 2000 trouxe importantes avanços em termos de cobertura dos sistemas formais de seguridade social (saúde e previdência) nas Américas, na contramão dos períodos imediatamente anteriores. Na tabela 1, é possível visualizar, na média para doze países, o forte crescimento de cobertura da população urbana para saúde e/ou pensões entre 2000 e 2011, correspondendo a 12 pontos percentuais (p.p.), ou seja, uma média superior a um ponto percentual de crescimento ao ano.

TABELA 1  
Cobertura da população urbana empregada por sistemas de saúde e/ou previdência – América Latina (2000 e 2011)<sup>1</sup>  
(Em %)

	Total	Trabalhadores assalariados	Trabalhadores não assalariados
Saúde			
2000	53,3	72,1	22,1
2011	61,0	78,1	31,4
Diferença (2000-2011)	+7,7	+6,0	+9,3
Pensões			
2000	52,0	69,2	24,2
2011	60,2	78,4	30,4
Diferença (2000-2011)	+8,2	+9,2	+8,2
Saúde e/ou pensões			
2000	55,9	72,7	29,1
2011	67,9	82,2	47,6
Diferença (2000-2011)	+12,0	+9,5	+18,5

Fonte: OIT (2012).

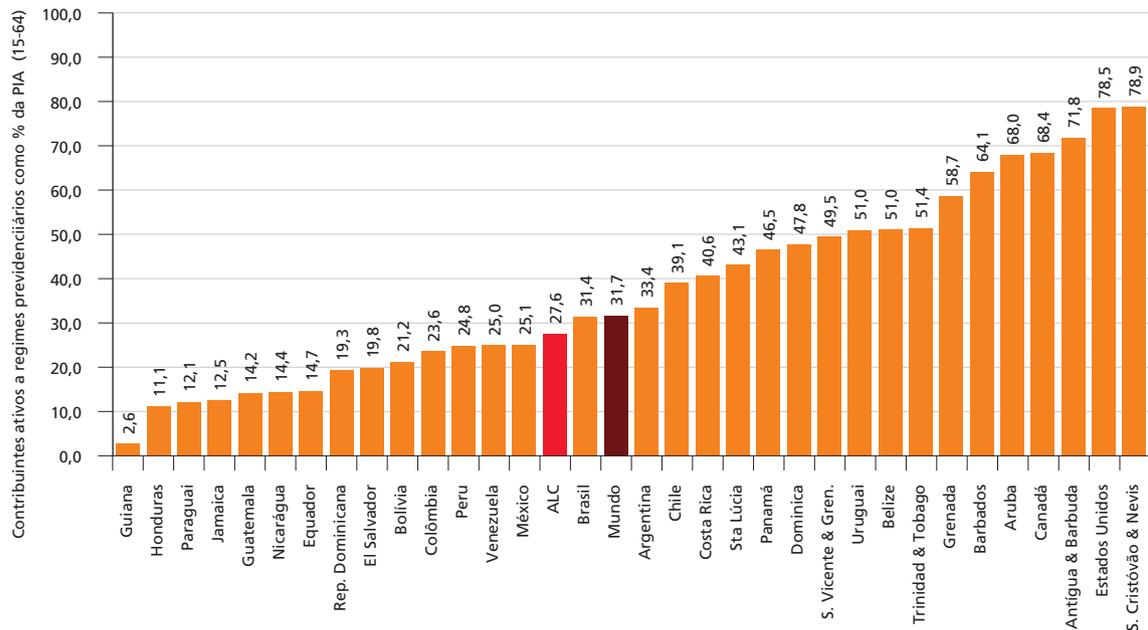
Nota: <sup>1</sup> Média com base em pesquisas domiciliares de doze países.

Conforme o Social Security Inquiry, que adota definições diferentes, ao redor do ano 2010, a cobertura dos sistemas contributivos à população em idade ativa (de 15 a 64 anos) foi de 27,6% na América Latina e no Caribe, valor levemente abaixo da média mundial, que é de 31,7%. Este dado é explicado pela elevada informalidade no trabalho e também demonstra o potencial de aumento das taxas de participação; e é influenciado pelo “bônus demográfico”, que faz com que os países das Américas apresentem uma grande população em idade ativa, mostrando que há um amplo espaço de aumento de cobertura possível aos sistemas de seguridade social.<sup>6</sup> O gráfico 1, produzido com dados preliminares, apresenta a cobertura para a população em idade ativa nas Américas do Sul, do Norte, Central e em alguns países do Caribe.

6. Não confundir este indicador de cobertura com aquele publicado anualmente pelo Ministério da Previdência Social (MPS) do Brasil a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), pois este último refere-se apenas à população ocupada na faixa etária de 15 a 59 anos de idade. O indicador aqui apresentado permitiria levantar um debate sobre a necessidade de cada cidadã(o) acumular/acessar por si direitos a uma prestação de aposentadoria e/ou pensão e das políticas necessárias para estimular tais desenvolvimentos.

GRÁFICO 1

**Contribuintes ativos a regimes previdenciários como proporção da população em idade ativa – Américas (aprox. 2010)**  
(Em %)



Fonte: Social Security Inquiry, da Organização Internacional do Trabalho – OIT.  
Obs.: a ser publicado no World Security Report 2012-2013, em elaboração.

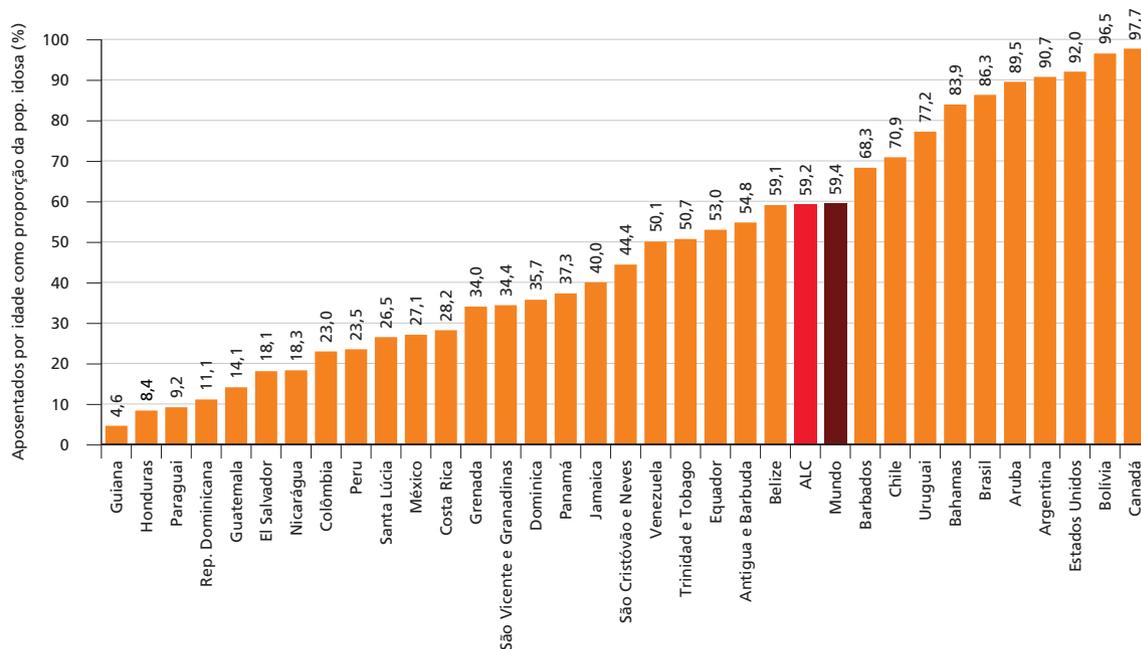
Por seu turno, a cobertura da população em idade avançada, um indicador de cobertura dos sistemas de proteção social mais difundido nas Américas, apresenta valores bem mais elevados, conforme pode ser visto no gráfico 2. Neste caso, calcula-se a cobertura da população idosa com base no acesso a aposentadorias e/ou pensões contributivas ou não contributivas em relação à população que, conforme a legislação dos respectivos países, encontra-se na faixa etária de acesso a prestações de aposentadoria. A fonte primária dos dados são as pesquisas por amostra domiciliar dos respectivos países. Visualiza-se que aqueles países que possuem programas de aposentadorias e pensões mais antigos,<sup>7</sup> assim como os países que apresentam maior formalidade do mercado de trabalho e aqueles que combinam políticas contributivas com programas não contributivos assistenciais ou universais,<sup>8</sup> são os que apresentam o mais elevado nível de cobertura. Países relativamente grandes, como México, Peru e Colômbia, e os países da América Central, que ainda não expandiram pensões não contributivas, têm mercados de trabalho menos formais, introduziram seus regimes de seguridade social a meados do século XX e entre os quais, nos anos 1990, foram promovidas políticas que visaram a sua privatização, estão entre os países com taxas de cobertura mais reduzidas. Importante ressaltar que estes dados também são preliminares e que a média mundial tem apresentado uma forte influência da China e de suas políticas de expansão de cobertura ao longo da década passada.

7. Os países "pioneiros", na concepção de Carmelo Mesa-Lago (2007), que introduziram seus regimes de seguridade social no início do século XX.

8. São os casos da Bolívia, com a pensão Renta Dignidad; do Canadá, com o Old-Age Security; e do Brasil, com o Benefício de Prestação Continuada e a Previdência Rural, entre outros.

GRÁFICO 2

**Aposentados<sup>1</sup> como proporção da população idosa e médias regionais, ponderadas por população de 65 anos ou mais – Américas (aprox. 2010)**  
(Em %)



Fonte: Social Security Inquiry, da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Nota: <sup>1</sup> Idades de referência tomadas conforme idades de aposentadoria legal de cada país.

Obs.: a ser publicado em World Social Security Report 2012-2013, em elaboração.

Para completar o quadro referente à América Latina, é necessário mencionar ainda que, conforme o *Relatório Mundial de Seguridade Social 2010-2011* da OIT (2010b), apenas cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai) ofereciam todos os ramos da seguridade social previstos na Convenção nº 102 de 1952 (C102 – Padrões Mínimos de Seguridade Social).<sup>9</sup> A maioria dos países oferecia apenas entre cinco e sete ramos, faltando, sobretudo, o seguro-desemprego e as prestações familiares. Nove países das Américas<sup>10</sup> ratificaram a C102, estabelecendo, com isso, um compromisso de preservar e aplicar, na legislação e na prática nacionais, padrões mínimos nos seus sistemas formais de seguridade social. Alguns poucos países aprovaram as convenções de nível superior: a C130 (Cuidados Médicos), C168 (Desemprego), C121 (Acidentes de Trabalho), C183 (Benefícios por Maternidade) e C128 (Benefícios por Idade, Invalidez e para Sobreviventes). Destas, o Brasil ratificou apenas a C168, mas provavelmente teria desenvolvimento institucional e níveis de cobertura suficientes para avançar em ratificações adicionais.

9. Ver tabela 15 do anexo estatístico do *World Social Security Report 2010-2011* (OIT, 2011). A tabela 14 também traz dados sobre a ratificação dos convênios da OIT no campo da seguridade social. Conforme a Convenção nº 102, são nove os ramos (ou riscos sociais) clássicos da seguridade social para os quais se busca prover proteção: *i)* atenção à saúde; e reposição de renda/benefícios monetários nos casos de: *ii)* doença; *iii)* desemprego; *iv)* idade avançada; *v)* acidente de trabalho ou doença ocupacional; *vi)* benefícios familiares; *vii)* maternidade; *viii)* invalidez; e *ix)* aos dependentes no caso de morte do segurado ou da segurada. Pode-se considerar o combate à pobreza por intermédio de políticas assistenciais como uma décima situação. Para cada uma das contingências sociais enumeradas, a Convenção nº 102 estabelece padrões orientadores mínimos. O texto da convenção está disponível em: <<http://goo.gl/kDi4FO>>.

10. Os países americanos que ratificaram a Convenção nº 102 são: Barbados, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Peru, Uruguai e Venezuela. A Argentina aprovou a sua ratificação no parlamento em 2011, porém ainda não havia depositado o certificado de ratificação junto à OIT até meados de 2013.

Outros indicadores relativos à cobertura com prestações por desemprego ou pensões assistenciais poderiam ser aqui relacionados para uma série de países da América Latina, o que não modificaria, porém, o sentido das conclusões a serem apresentadas. Embora tenha sido registrado um significativo desenvolvimento da cobertura dos sistemas de proteção social na região latino-americana, o quadro apresenta grandes lacunas de cobertura, que têm se fechado de forma apenas gradual no caso da América Latina e, em outros países, não têm sido fechadas. Em alguns países, estas lacunas de cobertura são explicadas pela informalidade do mercado de trabalho e pela relativamente reduzida extensão de programas não contributivos. Há também uma baixa articulação de serviços com transferências de renda, baixos níveis de coordenação com políticas de mercado de trabalho, bem como crises ou políticas econômicas que não promovem a geração de trabalho decente e outros motivos conhecidos. Diante destas constatações, a OIT defende a necessidade de um esforço intensivo de expansão da cobertura com a utilização de uma estratégia bidimensional de expansão da seguridade social.

### 3 SEGURIDADE SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO DE PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL NA OIT

A OIT baseia-se em declarações internacionais de direitos humanos e manifestações de seus constituintes tripartites (governos, trabalhadores e empregadores) em Conferências Internacionais do Trabalho para delinear o seu mandato visando promover o desenvolvimento da proteção ou seguridade social, conceitos que se sobrepõem parcialmente em seus pronunciamentos. O conceito mais recente de *seguridade social* emitido pela OIT em um documento oficial é:

A noção de Seguridade Social (...) cobre a todas as medidas de provisão de benefícios, em dinheiro ou em espécie, com fins de garantir proteção frente à:

- (a) falta de renda do trabalho (ou sua insuficiência) causada por doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho, desemprego, idade avançada ou falecimento de membro da família;
- (b) falta de acesso ou acesso não financiável a cuidados de saúde;
- (c) apoio insuficiente às famílias, particularmente no caso de crianças e adultos dependentes;
- (d) pobreza em geral e exclusão social (OIT, 2010b, p. 13).

A primeira vez que a proteção social passou a compor formalmente o mandato da OIT foi com a Declaração de Filadélfia, resultante da Conferência Internacional do Trabalho de 1944, mandato este renovado pela Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa (2008). Adicionalmente, conferem força ao mandato da OIT no campo da Seguridade Social os artigos 22 e 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que afirmam:

Artigo 22 – *Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social;* e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país. (...)

Artigo 25 – *Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes*

da sua vontade. A *maternidade* e a *infância* têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social (UN, 1948, p. 4-5, grifo nosso).

Por sua vez, a ideia de um “piso socioeconômico para a economia global” foi elaborada, pela primeira vez, em 2004, em um documento oficial produzido no âmbito da OIT pela Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização.<sup>11</sup> Em seguida, como reação à crise econômica global de 2008, os executivos-chefe das agências do sistema das Nações Unidas (UN Chief Executive Board) definiram, em abril de 2009, uma lista de nove iniciativas que as Nações Unidas deveriam promover, entre as quais o Piso de Proteção Social (OIT, 2009a). Igualmente, a Conferência Internacional do Trabalho de 2009 apresentou o Pacto Mundial pelo Emprego (OIT, 2009b), que incluiu, entre as respostas a dar à crise a partir do conceito do *trabalho decente*, o fortalecimento dos sistemas de proteção social existentes e a ampliação da proteção social por meio de um piso de proteção social às populações vulneráveis.

A partir desses mandatos, a OIT e a Organização Mundial da Saúde (OMS) passaram a liderar uma coalizão internacional chamada de Iniciativa do Piso de Proteção Social, formada por instituições do sistema das Nações Unidas, instituições financeiras multilaterais, países e organizações não governamentais (ONGs). Em diversos foros internacionais, entre os quais o próprio G20, o conceito foi apresentado e formalmente respaldado, destacando-se a Declaração de Brasília (maio de 2011),<sup>12</sup> elaborada pelos países membros latino-americanos do G-20; a reunião de Paris de ministros do Trabalho e Assuntos Sociais do G20 (setembro de 2011); e a reunião de chefes de Estado e governo do G20 em Cannes (novembro de 2011). Estas atividades foram fortalecidas pela atuação do Grupo Consultivo do Piso de Proteção Social,<sup>13</sup> criado em agosto de 2010 pela OIT e pela OMS para realizar a disseminação e assessorar na sistematização do conceito de *piso de proteção social*. O grupo consultivo foi liderado pela ex-presidente do Chile, Michelle Bachelet, e lançou um importante relatório em outubro de 2011.

No âmbito interno da OIT, a partir da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, o conceito de piso de proteção social passou por uma sequência de consultas tripartites regionais (Santiago do Chile, 2007; Amman, 2008; e Nova Dehli, 2008), pela já mencionada Reunião Tripartite de Especialistas (Genebra, 2009), pela Conferência Regional Tripartite das Américas (Santiago, 2010) e pela Conferência Regional Tripartite da África (Johannesburg, 2011). Na Conferência Internacional do Trabalho de 2011, em Genebra, desenvolveu-se uma discussão tripartite específica sobre proteção social, que respaldou, em Plenário global, o conceito do Piso de Proteção Social e a Estratégia Bidimensional para a Expansão da Seguridade Social, bem como solicitou que a CIT 2012 analisasse e, eventualmente, aprovasse uma nova norma internacional (Recomendação) para dar força a estas conclusões (OIT, 2011c).

11. “A erradicação da pobreza e o cumprimento dos Objetivos das Metas de Desenvolvimento para o Milênio (ODMs) devem ser vistos como o primeiro passo com vista a um ‘piso’ socioeconômico para a economia global” (OIT, 2005, p. 5, grifo nosso).

12. Disponível em: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=23162>>.

13. Sobre o grupo consultivo, ver: <<http://goo.gl/0zDZBe>>.

### 3.1 O conceito de Piso de Proteção Social e a Estratégia de Expansão da Seguridade Social da OIT

As conclusões da CIT 2011 e a aprovação da Recomendação nº 202 pela CIT 2012 (com 453 votos a favor, incluindo governos, trabalhadores e empregadores, e frente a apenas uma abstenção) formalizaram uma nova abordagem da OIT para a ampliação da proteção social no mundo por meio de uma “estratégia bidimensional”. Em outras palavras, a estratégia geral da OIT para a expansão da seguridade social pode ser decomposta em duas partes a serem promovidas simultaneamente:

- 1) uma dimensão horizontal de cobertura, que diz respeito à quantidade de pessoas cobertas e em que se notam, na maioria dos países, grandes dificuldades de cobertura para os trabalhadores do setor informal, por conta própria, agrícolas, domésticos e trabalhadores familiares; e
- 2) uma dimensão vertical de expansão da cobertura, que contempla a quantidade de ramos da seguridade social oferecidos no país, bem como a qualidade destes benefícios, e na qual a referência a ser atingida seja, pelo menos, o patamar estabelecido pela Convenção nº 102, que trata de normas mínimas de seguridade social, ou mesmo as normas superiores de seguridade social.

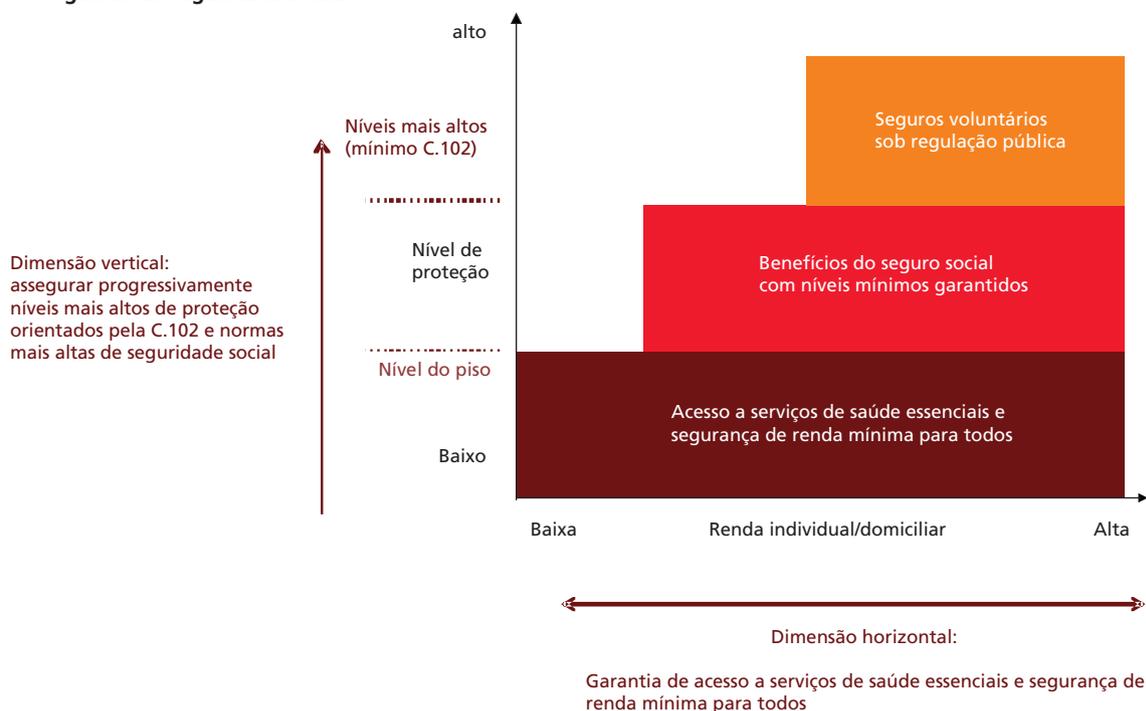
A figura 2 apresenta visualmente essa estratégia, com um formato de “escada da seguridade social”. Nesta imagem apresentam-se três diferentes camadas de prestações, que correspondem a diferentes níveis de garantias. No centro do modelo, estão os regimes usualmente contributivos de seguros sociais, dentro dos padrões estabelecidos pela C102 ou superiores, que cobrem o número máximo de pessoas que tenham a capacidade de cumprir com as regras de contribuição e elegibilidade aos benefícios. Os benefícios deveriam ter níveis garantidos, ao menos em determinado patamar mínimo (papel cumprido, por exemplo, pela garantia de benefício mínimo igual ao salário mínimo no caso da Previdência brasileira) e taxas de reposição mínimas. Regimes de seguros sociais ou individuais baseados exclusivamente no princípio das contribuições definidas não conseguirão garantir estas taxas de reposição mínimas garantidas, salvo se houver elementos de solidariedade ou pilares de pensões mínimas a eles associados (e, mesmo assim, cabe verificar se a projeção de benefícios futuros cumpriria com os níveis mínimos de reposição previstos na C102).

Entre os participantes do regime contributivo, aqueles que possuam desejo e capacidade financeira de buscar coberturas qualitativamente mais elevadas que o seguro social obrigatório deveriam fazê-lo em regimes complementares voluntários, regimes que devem, no entanto, ser regulados pelo Estado. Pode-se dizer que, em grande medida, esta estrutura conceitual assemelha-se ao modelo previdenciário brasileiro, que consiste de um Regime Geral de Previdência Social complementado por fundos de pensão “fechados” e “abertos”.

Com esses dois “pilares”, o contributivo obrigatório e o complementar, constrói-se uma estratégia nacional de expansão no sentido vertical, que busca, gradativamente, ampliar o número de riscos sociais cobertos e a qualidade dos benefícios e serviços, preservando a sustentabilidade financeira do regime.

FIGURA 2

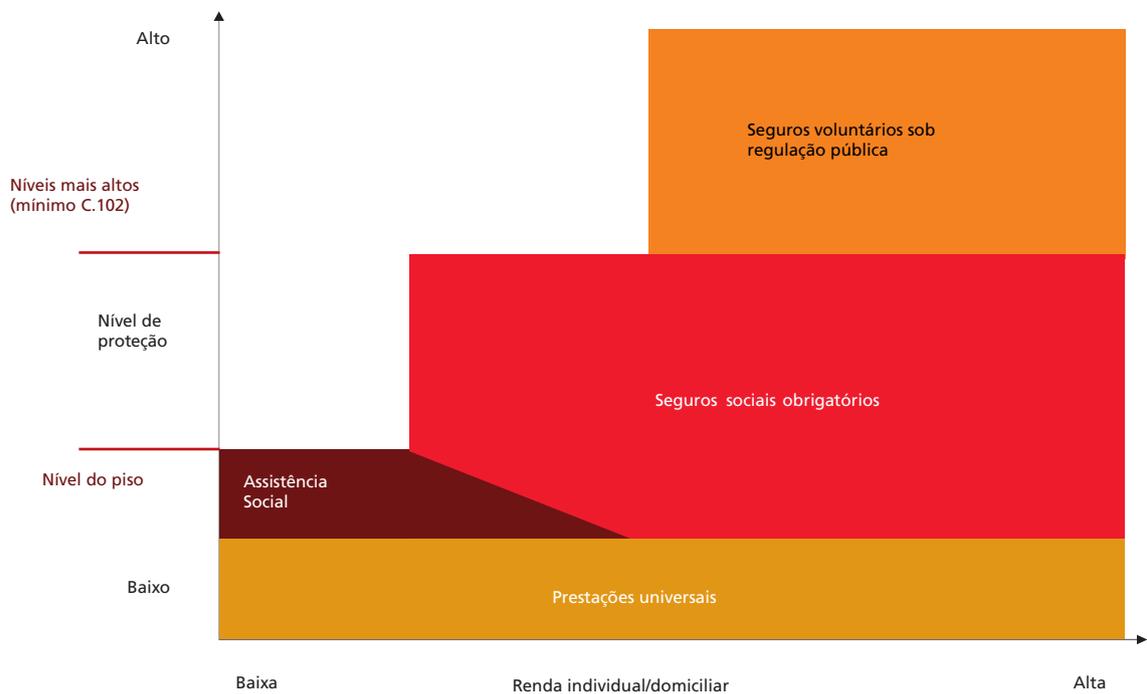
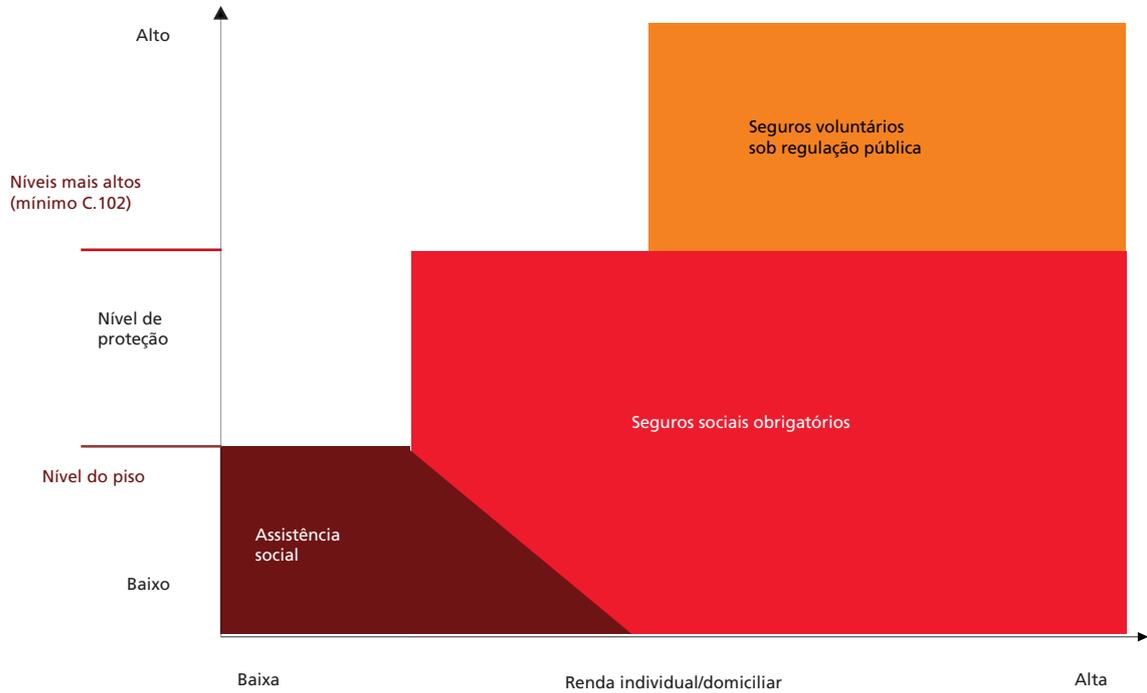
**A Estratégia Bidimensional para a Expansão da Seguridade Social da OIT e construção de sistemas abrangentes de seguridade social**



Elaboração: Departamento de Seguridade Social da OIT.

Contudo, como já demonstrado, muitos trabalhadores ainda não são cobertos pelos regimes previdenciários formais. Por exemplo, em 2011, aproximadamente um terço dos trabalhadores assalariados e não assalariados na América Latina (32,1%) não conseguiam participar dos regimes de pensões e/ou saúde, conforme os dados do *Panorama Laboral* da OIT divulgados em 2012. Adicionam-se outras situações de pessoas não incluídas na cobertura dos regimes existentes: familiares e dependentes dos segurados aos quais coberturas derivadas não tenham sido estendidas (há países na América Latina em que os filhos somente estão cobertos até a idade de 6 ou 12 anos), os desempregados que perdem a cobertura depois de um período sem emprego formal e outros inativos não cobertos. Há também países em que, como se viu, ainda não há o regime do seguro social obrigatório instituído para determinado risco social, como contra o desemprego (somente seis países da América Latina possuem um regime que cobre esta contingência social). Por estas e outras razões, existe uma importante lacuna de cobertura na proteção social na América Latina e no mundo, que requer políticas que consigam ir além do desenvolvimento dos regimes clássicos de seguridade social (cuja importância de forma alguma está sendo contestada), a fim de garantir o acesso a patamares mínimos de garantia de renda e aos serviços essenciais de saúde, bem como a outros serviços sociais necessários para o desenvolvimento humano.

FIGURA 3  
Variações da escada da proteção social, com diferentes instrumentos compondo o piso de proteção social



Elaboração: Departamento de Seguridade Social da OIT.

Essa é a dimensão horizontal da estratégia, que busca coordenar, sob a forma de um piso de proteção social, políticas sociais que estabelecem estas garantias básicas, procurando dar materialidade aos conceitos expressos, por exemplo, nos artigos 22 e 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Estas políticas, que conformam um “piso nacional de proteção social”, deverão ser desenhadas de acordo com a realidade, expectativas e capacidade de cada país, podendo ser mais ambiciosas em países com espaço fiscal mais elevado e institucionalidades mais consolidadas.

A imagem da escada da proteção social reproduzida na figura 2, no entanto, não deve dar a impressão de que a OIT tenha interpretado que seguros sociais, institucional e historicamente fortes na América Latina, não tenham papel na provisão do piso de proteção social. Ao contrário, há uma multiplicidade de opções para cumprir com as garantias básicas, entre as quais regimes contributivos, universais, assistenciais, mistos, políticas ativas de mercado de trabalho, programas de garantia de emprego e outros, conforme a Recomendação nº 202. Por este motivo, a figura da escada da proteção social também pode ser redesenhada de outras formas, para tentar mostrar diferentes composições de instrumentos – espera-se que coordenados entre si – para cumprir com o objetivo da universalização das garantias básicas. Nas figuras 3 e 4, procura-se demonstrar este “pluralismo de meios” que, pragmaticamente, a Recomendação nº 202 faculta (no art. 9º), de modo que todos os países possam escolher a combinação de regimes e desenhos que mais se adequem às suas circunstâncias (UNDP e ILO, 2011).<sup>14</sup> O que é efetivamente crucial é que as garantias fundamentais sejam proporcionadas a todos os cidadãos.

Concretamente, a Recomendação nº 202 (art. 4º a 6º) prevê que, durante o ciclo de vida, *ao menos* quatro garantias fundamentais devem ser proporcionadas a “todos os residentes e crianças”, de acordo com a legislação nacional, pelas respectivas sociedades:

- 1) acesso universal a serviços essenciais de saúde;
- 2) garantia de renda mínima para famílias com crianças;
- 3) garantia de renda mínima para pessoas em idade de trabalhar que não consigam obter renda suficiente por suas próprias forças, seja pelo desemprego, maternidade, invalidez, acidente de trabalho ou outra contingência; e
- 4) garantia de renda mínima para pessoas de idade avançada.

As garantias devem estar inscritas em lei e poder ser requeridas, e deve haver canais de recurso e apelação contra decisões, o que dá materialidade ao conceito de *rights-based* (Recomendação nº 202, art. 7º). Cada país terá de fixar os níveis de prestações adequados nas circunstâncias nacionais, de tal modo que os benefícios monetários permitam uma vida com dignidade e não existam barreiras financeiras de acesso a serviços de saúde essenciais. Para tanto, é preciso estabelecer um critério nacional para o valor das prestações monetárias (que devem, por exemplo, corresponder a uma cesta de bens e serviços ou cobrir uma linha de pobreza) e estas prestações devem ser revistas periodicamente para que tenham seu valor preservado (art. 8º).

14. A descrição de algumas experiências latino-americanas são apresentadas em Schwarzer e Casali (2010). Por sua vez, UNDP e ILO (2011) oferecem um conjunto de iniciativas no mundo.

O conceito do piso de proteção social possui um papel organizador de políticas de proteção social, coordenando abordagens preventivas, promocionais e ativas, bem como benefícios com serviços (Recomendação nº 202, art. 10). A Recomendação nº 202 é bastante explícita ao requerer a coordenação de políticas sociais com políticas de emprego e promoção da atividade econômica, fomentando-se o emprego formal. Por isto, também é recomendada a coordenação do piso de proteção social com programas de qualificação profissional, educação, alfabetização e políticas promotoras de novos empregos e empresas. Em outras palavras, a recomendação (art. 19) reconhece a necessidade de esforços para construir sistemas de coordenação de políticas, bem como de estabelecimento de sistemas de monitoramento e avaliação. Aponta-se para a necessidade de desenvolver os sistemas estatísticos (art. 21 e 22) e estabelecer mecanismos de proteção à informação de caráter pessoal nos bancos de dados dos programas sociais (art. 23). Quanto aos mecanismos de diálogo social, a recomendação prevê não apenas o modelo tripartite clássico, mas recomenda, adicionalmente, a “consulta a outras organizações pertinentes e representativas das pessoas interessadas” (art. 3r). O financiamento do piso de proteção social, conforme a recomendação, deve se dar por recursos nacionais (art. 12), uma vez que gastos de longo prazo não são financiados de forma sustentável com recursos externos (empréstimos junto ao sistema multilateral e doações da comunidade internacional). Faz-se a exceção nos casos de países de espaço fiscal insuficientemente desenvolvido para usar apoios internacionais visando ao lançamento de programas do piso de proteção social enquanto se amplia o esforço fiscal doméstico.

A OIT jamais viu o Piso de Proteção Social como um “substituto” dos regimes clássicos de seguridade social, porém como uma abordagem para rapidamente expandir a proteção social em situações ainda não cobertas pelos regimes tradicionais – eventualmente pelas dificuldades de lidar com a economia familiar e os trabalhadores não assalariados, que não apresentam base de rendimentos constante que permita ser tributada – e universais (onde não há capacidade fiscal suficiente), bem como sendo uma etapa de introdução de regimes de proteção social naqueles países e naquelas situações em que ainda não exista proteção social formal disponível. Desta forma, busca-se introduzir progressivamente regimes de proteção social e ampliar sua cobertura. Não cabem, neste sentido, as argumentações de que a Recomendação nº 202 contradiz a Convenção nº 102 e reduz o patamar internacionalmente aceitável de proteção social (Fagnani, 2011). É importante ter em vista que as metas de cobertura populacional que a C102 estabelece não são universais,<sup>15</sup> tendo sido desenhadas em 1952 e focadas nos regimes contributivos clássicos, pelo que a Recomendação nº 202 e a Convenção nº 102 devem ser vistas como um conjunto complementar de normas.

E, ao contrário, a Recomendação nº 202 é bastante explícita e não apenas estabelece os princípios (cap. I) e conceitos vinculados ao Piso de Proteção Social (cap. II) mas possui um segundo objetivo de propor que os Estados-membros desenvolvam “estratégias nacionais

15. A Convenção nº 102 estabelece, como objetivos mínimos de cobertura horizontal, patamares que passam longe da universalidade de cobertura (50% dos trabalhadores ou 20% da população), diferentemente do objetivo de universalização expresso na Recomendação nº 202, com o conceito de Piso de Proteção Social. Na América Latina, em particular, os três países que recentemente aprovaram a ratificação da C102 (Brasil, Uruguai e Argentina) também são aqueles que possuem um amplo conjunto de programas conceitualmente pertencentes ao Piso de Proteção Social.

para estender a seguridade social” (cap. III). Em seu capítulo III, a recomendação estabelece que estratégias nacionais deveriam ser elaboradas para introduzir, prioritariamente, pisos de proteção social onde eles não existam e expandir a proteção social na dimensão vertical rumo a níveis mais elevados (art. 13), tendo por objetivo a ratificação (“assim que as circunstâncias nacionais o permitam”) da Convenção nº 102 ou mesmo de convenções superiores (art. 18). Estas estratégias nacionais, em sua elaboração, percorrem a seguinte sequência: *i*) estabelecimento das prioridades nacionais; *ii*) identificação das principais lacunas de cobertura; *iii*) desenho e implementação de regimes de acordo com as prioridades e lacunas identificadas; *iv*) coordenação destes regimes com políticas de mercado de trabalho; *v*) estabelecimento de recursos financeiros e cronograma necessário para, progressivamente, atingir os objetivos desejados; e *vi*) praticar programas de educação e disseminação de conhecimentos sobre as políticas sociais e os direitos dos cidadãos (Recomendação nº 202, art. 14). No transcurso da elaboração deste planejamento, o país pode contar com o apoio técnico da OIT em coordenação com outras instituições internacionais relevantes.

#### **4 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Pode-se afirmar que o conceito de Piso de Proteção Social foi inspirado por diversas experiências de desenvolvimento de políticas de proteção social na América Latina nas últimas décadas. Esta influência dá-se por meio de uma demonstração de que é possível – conceitual e logisticamente – construir programas de grande alcance e impacto positivo sobre pobreza e desigualdade, melhorando o desempenho de outras políticas como educação e saúde, estendendo-se o alcance da proteção básica para além dos regimes contributivos clássicos. Entre estes programas da experiência latino-americana, estão em posição destacada os programas de transferência de renda condicionada a futuras mães, a crianças e a jovens, que coordenam transferências monetárias com acesso a serviços e, em diversos casos, funcionam como um “portal de acesso” a outras políticas públicas. Este, por exemplo, é o caso do PBF, que serve como um dos eixos do Plano Brasil Sem Miséria, ou do Progres/Oportunidades, que é o “âncora” do Sistema Vivir Mejor, do México. No caso do Brasil, adicionalmente, cabe notar a inserção do PBF no seio do Sistema Único de Assistência Social (Suas), um sistema articulado e orgânico de assistência social, fundamentado em um conjunto de leis, o que lhe dá uma grande força.

O Brasil também exemplifica que a construção de um Sistema de Proteção Social é um processo gradual. No país, de forma progressiva, desde pelo menos 25 anos, vem ocorrendo um desenvolvimento de um Sistema de Proteção Social amplo e integrado a partir da Constituição Federal de 1988. Este sistema integrado é composto por regimes contributivos e não contributivos, políticas universais e assistenciais, e coordenado setorialmente, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Suas. Este sistema mais amplo interage com políticas públicas voltadas à segurança alimentar, educação e cultura, desenvolvimento rural, habitação e desenvolvimento urbano, benefícios a servidores públicos e políticas de mercado de trabalho, entre outros (Ipea, 2009; Castro, 2012). Trata-se de um sistema que evoluiu ao longo de décadas, como bem ilustram as experiências da Previdência Social, do SUS e do Suas.

Este último, por exemplo, viu: a regulamentação correspondente da Constituição Federal a partir de 1993; a introdução do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em substituição à Renda Mensal Vitalícia a partir de 1996; o desenvolvimento gradativo dos programas de transferências condicionadas desde as experiências municipais até chegar ao PBF, com sua constelação atual; a concomitante evolução normativo-legal, orçamentária e administrativo-política nos anos subsequentes; até chegar, vinte anos depois, a um ministério especificamente dedicado a gerir políticas de desenvolvimento social e de combate à fome, contando com alto grau de prioridade política, com recursos tecnológicos, humanos e financeiros significativos colocados à disposição, foros de diálogo social, transferências monetárias e serviços sociais cobrindo um público numericamente relevante e um encadeamento em rede com Estados e municipalidades na operação das principais políticas.

Também é possível dizer que, no âmbito desse sistema integrado de proteção social, que está em contínua construção, o Brasil é um dos países que mais claramente têm desenvolvido políticas e programas que podem ser computados como elementos de um Piso de Proteção Social. Entre estes, que complementam a cobertura do sistema previdenciário mais tradicional, podem-se mencionar o PBF e o BPC, assim como a Previdência Rural. O SUS, com abordagem universal, é outro exemplo de mecanismo que presta uma das garantias do Piso de Proteção Social. Cada um destes programas tem logrado estender a proteção social a populações importantes que, até então, estavam a descoberto.

Que o conceito de Piso de Proteção Social ou, de outra forma, o desenvolvimento de políticas que conceitualmente correspondam ao que a Recomendação nº 202 propõe em seu capítulo II é relevante é demonstrado no Brasil por meio das muitas avaliações positivas que estes programas têm recebido em termos de impactos e extensão de cobertura (Ipea, 2012). Mais recentemente, o lançamento do Programa Brasil Sem Miséria (2011), com o objetivo da erradicação da pobreza extrema de cerca de 16 milhões de pessoas (conforme dados do Censo Demográfico de 2010) até o ano de 2014, que se articula com um amplo leque de políticas sociais entre as mencionadas logo acima, é mais um exemplo ilustrativo de que o conceito de garantir a todos o acesso a uma proteção social básica é desafio relevante a todos os países, sejam de renda baixa, intermediária ou alta.<sup>16</sup> O que muda, em cada caso, é a prioridade – enquanto em uns países as políticas ainda não existam institucionalmente, em outros será necessário coordená-las de forma mais eficiente ou mesmo reformá-las para responder aos novos desafios trazidos pelas crises e transformações sociais e econômicas.

Neste sentido, a história do desenvolvimento do PBF no Brasil e dos seus impactos (Castro e Modesto, 2010), pela sua dimensão, soluções inovadoras e resultados documentados, naturalmente, coloca o programa internacionalmente em destaque, sendo hoje tratado por muitos especialistas como uma referência de programa de transferências condicionadas de renda. Com o duplo objetivo de, por um lado, aliviar a pobreza extrema por meio de uma transferência monetária a famílias que se encontram abaixo de uma linha de pobreza e,

16. Para mais detalhes sobre o Programa Brasil Sem Miséria, ver: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria>>.

por outro, romper a transmissão intergeracional de pobreza, ao assegurar a realização do direito à saúde e educação das crianças e jovens membros das famílias beneficiárias, o programa desenvolveu conceitos e técnicas, mecanismos de gestão, coordenação e avaliação que hoje são exemplos importantes para a aprendizagem internacional. O programa cobre cerca de 13 milhões de famílias, desenvolveu mecanismos sofisticados de cadastramento, gestão e focalização, envolve municipalidades e sociedade civil na operação e monitoramento das suas ações e possui avaliações positivas quanto a impactos sobre pobreza extrema, desigualdade de renda, frequência escolar, nutrição e saúde das crianças. Outra dimensão a observar é a coordenação do PBF com serviços sociais e a geração de oportunidades de qualificação profissional e inclusão social e produtiva das famílias cobertas, por exemplo sob o Programa Brasil Sem Miséria. O gasto anual do programa corresponde a cerca de 0,5% do PIB, o que é bastante reduzido frente à dimensão dos seus impactos favoráveis e ao grau de cobertura alcançado.

De acordo com o ponto de vista do Departamento de Proteção Social da OIT, portanto, a experiência do Brasil e do PBF, em particular, documenta que é possível, em complementação aos sistemas tradicionais de seguridade social – com o Brasil inclusive ratificando a Convenção nº 102 da OIT em 2009 –, expandir gradativamente políticas não contributivas que universalizem, de forma coordenada, o acesso a prestações sociais básicas, a um custo comparativamente baixo e com um elevado impacto (UNDP e ILO, 2011; OIT, 2013).

#### 4.1 Desafios pendentes e visões para o futuro

Frente ao exposto, o PBF obviamente tornou-se um *flagship* das políticas sociais brasileiras, e sua existência parece ser um ativo importante para a sociedade brasileira, na medida em que o programa é capaz de articular diversos serviços e benefícios de modo rápido e eficiente, destinando-as à população mais vulnerável. Neste sentido, muito provavelmente, o PBF continuará evoluindo como instrumento de combate à pobreza, tal qual demonstrado pelas recentes mudanças introduzidas por meio do Programa Brasil Carinhoso, que visa eliminar o hiato da pobreza extrema. De acordo com os objetivos a serem definidos futuramente, outros serviços e políticas importantes podem ser mais fortemente articuladas ao redor e por meio do PBF.

Não obstante os importantes progressos registrados, há diversos desafios pendentes. Entre os desafios de natureza mais global, sempre se encontra o de assegurar o financiamento das políticas sociais, em geral, e do PBF, em particular, no longo prazo. No Brasil, ao contrário de outros países em desenvolvimento, já não se trata tanto de criar a base de financiamento para a ampliação de um sistema restrito de proteção social, dado o substantivo nível de tributação doméstica e de eficiência arrecadatória alcançado, mas da contínua revalidação dos respectivos pactos fiscais necessários, mesmo em um cenário de menor expansão econômica. A legitimação do programa requer esforços contínuos e é importante seguir demonstrando à sociedade os resultados atingidos com esta política de Estado, bem como documentar a capacidade de dialogar com a sociedade e acompanhar suas transformações.

Para responder ao desafio de apoiar uma maior inserção de membros adultos das famílias beneficiadas na atividade econômica, certamente, o caminho seguirá por aprofundar a articulação com as áreas de educação, formação profissional e intermediação de emprego. Diversas iniciativas se encontram em curso, sobretudo no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria. Há que reconhecer também que não necessariamente os perfis de beneficiários do PBF corresponderão ao perfil buscado em um mercado de trabalho com alto nível de emprego, de modo a que todo esforço adicional de formação requer seu tempo para produzir resultados. Por fim, o sistema de políticas ativas de mercado de trabalho, no Brasil, tem um foco importante no público do mercado formal e, por isso, mais esforço de coordenação exigiria adaptações não apenas do lado do PBF.

Do ponto de vista do desenvolvimento demográfico, o Brasil passa, nesse momento, por uma etapa de “bônus demográfico”, o que significa que a participação das crianças e dos jovens no total da população tende a diminuir, enquanto se vivenciam os anos de maior participação da população em idade ativa. Este desenvolvimento demográfico é importante ao analisar caminhos de longo prazo que poderiam ser percorridos pelo PBF. A menor proporção de crianças permite imaginar a aplicação de princípios de universalidade ao menos em parte das políticas voltadas a este grupo. Um possível desdobramento poderia ser aumentar a articulação entre o PBF e o Salário-Família do Regime Geral de Previdência Social (bem como dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos), buscando uma universalização das alocações familiares. Um exemplo de políticas que vão por esse caminho são as alocações familiares em diversos países europeus, já não mais dependentes de tempos de contribuição prévios. Outro exemplo são os programas adotados pela Argentina e Uruguai de universalização do salário-família, onde o Estado assume a garantia de um benefício a todas as crianças (Bertranou e Casanova, 2013).

Uma segunda linha de potenciais desdobramentos institucionais pode ocorrer no sentido de que, a partir da experiência do Programa Bolsa Família, desenvolva-se um programa de assistência social voltado à população adulta, em idade de trabalhar. Nesta vertente, as próprias regras do PBF poderiam ser aproveitadas, pois, embora este seja focado em famílias com filhos, prevê a possibilidade de cobertura a famílias sem filhos. A estas famílias está previsto o pagamento do benefício básico (sem suplemento) e pode-se utilizar a plataforma de acesso a serviços sociais, atenção à saúde, de intermediação de empregos e capacitação profissional, acesso a microcrédito e economia solidária e outros, provavelmente com um viés ativador e fortalecedor da participação no mercado de trabalho formal. Há uma lacuna, no *Welfare State* brasileiro neste ponto, na medida em que o seguro-desemprego e outras políticas ativas de mercado de trabalho focam sobre os trabalhadores do setor formal. Tratar-se-ia, no sentido do capítulo III da Recomendação nº 202 da OIT, de um desdobramento, rumo a um sistema de proteção social mais amplo e integrado, gerado incrementalmente a partir da experiência com um programa característico do Piso de Proteção Social, o PBF.

## REFERÊNCIAS

BERTRANOU, F.; CASANOVA, L. **Garantía de ingresos para hogares con niños, niñas y adolescentes en Argentina**: progresos en la construcción de un piso de protección social. Buenos Aires: OIT, 2013.

BERTRANOU, F.; MAURIZIO, R. Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina. **International social security review**, v. 65, n.1, p. 53-72, 2012.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 1.011-1.042, dez. 2012.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. Disponível em : <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3241&tp=a>>.

FAGNANI, E. **Análises e proposta**: seguridade social – a experiência brasileira e o debate internacional. São Paulo: FES, 2011. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/09533.pdf>>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Social Budgeting**. Geneva: ILO, 2000. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---secsoc/documents/publication/wcms\\_secsoc\\_8022.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---secsoc/documents/publication/wcms_secsoc_8022.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **A fair globalization**. Creating opportunities for all. Geneva: ILO, 2004.

\_\_\_\_\_. **Strategies and Tools against social Exclusion and Poverty (STEP)**. Geneva: ILO, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/5WrMtD>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Vinte anos da Constituição Federal. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 17, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145)>.

\_\_\_\_\_. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Comunicados do Ipea**, n. 155, 25 set. 2012.

MESA-LAGO, C. **Reassembling social security**. A survey of pensions and healthcare reforms in Latin America. New York: Oxford University Press, 2007.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Report of the Committee on Social Security**. Geneva: OIT, 2001. (Provisional Record, n. 16). Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/pr-16.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Uma globalização justa**: criando oportunidades para todos. Brasília: MTE, Assessoria Internacional, 2005. (Tradução de *A fair globalization. Creating opportunities for all*. Geneva: ILO, 2004). Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/por\\_uma\\_globalizacao\\_justa\\_249.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/por_uma_globalizacao_justa_249.pdf)>. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/por-uma-globalizacao-justa-criar-oportunidades-para-todos>>.

\_\_\_\_\_. **Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.** Geneva: OIT, 2008. <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms\\_099768.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Tripartite meeting of experts on strategies for the extension of social security coverage.** Geneva: ILO, 2009a. Disponível em: <<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=13065>>.

\_\_\_\_\_. **Un pacto mundial para el empleo.** Geneva: ILO, 2009b.

\_\_\_\_\_. **The ILO's strategy to extend social security.** An independent evaluation report. Geneva: ILO, 2010a. Disponível em: <<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=23381>>.

\_\_\_\_\_. **World social security report 2010-2011.** Geneva: OIT, 2010b. Disponível em: <<http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=15263>>.

\_\_\_\_\_. **Piso de proteção social para uma globalização equitativa e inclusiva.** Geneva: Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social, 2011. Disponível em: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=27104>>.

\_\_\_\_\_. **Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection.** Geneva: ILO, 2011c.

\_\_\_\_\_. **Panorama laboral de América Latina y Caribe 2012.** Lima: OIT, 2012. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_195884.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **As boas práticas brasileiras em seguridade social.** Brasília: OIT, 2013. v. 1.

SCHWARZER, H. The ILO/EU project improving social protection and promoting employment. An overview. *In*: ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Coordinating social protection and employment policies: experiences from Burkina Faso, Cambodia and Honduras.** Geneva: ILO, 2013. p. 15.

SCHWARZER, H.; CASALI, P. El piso de protección social: desarrollo conceptual y aplicación en América Latina. *In*: OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Panorama laboral 2010.** Lima: OIT, 2010. Disponível em: <<http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama10.pdf>>.

UN – UNITED NATIONS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem.** Geneva, 1948. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>.

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

## DESAFIOS DE UMA TRAJETÓRIA DE ÊXITO: DEZ ANOS DO PBF

Amélia Cohn

### 1 INTRODUÇÃO

Esses dez anos de experiência 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. Nesse período ele foi ininterruptamente expandido e aperfeiçoado, cobrindo todo o território nacional, e faltando, para sua plena cobertura, apenas uma franja pequena da população miserável (mas que no caso brasileiro representa ainda grande magnitude), que são os indivíduos e as famílias menos acessíveis pelo Estado. Franja esta que está sendo objeto de especial atenção com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), do início do mandato da presidenta Dilma.

Sem dúvida o programa significa uma verdadeira revolução na sociedade brasileira, dada a magnitude de inclusão de famílias no circuito econômico, a transferência de recursos para os municípios mais pobres do país, a monetarização da economia dos locais mais recônditos do nosso território, e a promoção da consciência de cidadania por parte dos segmentos mais pobres da população. Para não se mencionar o fato de ser um programa inovador no Brasil, por repassar os recursos diretamente para os beneficiários e não para os governos estaduais e locais, portanto, sem intermediação.

Os dez anos de sua existência revelam, ainda, a estabilidade de um programa na área social com a peculiaridade de não se tratar de um direito inscrito na Constituição brasileira. Mas que nessa trajetória configurou-se cada vez mais como um “quase direito”, dada a forma pela qual os segmentos mais pobres da população se apropriaram dele.

Todavia, como qualquer política ou programa social, são exatamente seus espantosos êxitos numéricos, certamente analisados em outros textos que compõem esta publicação, que nos levam a pensar nas lições que deles se pode tirar para que se avance nos bons rumos dessa experiência. Entende-se aqui como bons rumos o aperfeiçoamento do programa e a potencialidade que ele representa para o aprimoramento das demais políticas públicas desse período, sobretudo as que dizem respeito à área social.

(...) uma ajuda ela se acaba; o que necessito é de um emprego que garanta minha vida (Cohn, 2012, p. 59).

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 do PBF e programas de qualificação de mão de obra e de promoção de empregos para seus beneficiários.

No entanto, há que se ter em consideração dois elementos fundamentais nesta questão: o primeiro, que programas de qualificação de mão de obra, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), têm que levar em conta não só o perfil da vocação desses beneficiários, como o perfil da vocação revelado pelas possibilidades da economia local. Contudo, mais que isso, há que se ter em conta que o impacto imediato, em termos econômicos, da presença do PBF em uma localidade, é essencialmente via consumo, e que transformar esse impacto em dinamização da economia local demanda medidas que só terão efeito a médio e longo prazos. Portanto, não há que se cobrar, do PBF em si, que ele, além de aliviar a pobreza e a condição de miséria em termos imediatos desses segmentos populacionais, seja também e concomitantemente um programa de inserção social desses beneficiários via trabalho.

Há que se notar, ainda, que a frase acima se refere ao *emprego* e não apenas ao *trabalho*. Isto significa que esses sujeitos, excluídos até então de qualquer possibilidade de sobrevivência econômica em nossa sociedade, vale dizer do mercado, fazem a distinção clara entre ambos: o *emprego* é algo que traz a permanência de uma fonte de renda sustentada e digna de vida, enquanto o *trabalho* é algo volátil, o denominado “bico”, que é uma forma de sobrevivência por excelência experimentada por eles até então. E, se não há como negar que no período dos governos em questão a criação de empregos no mercado formal de trabalho vem sendo realizada de forma crescente e constante, certamente não abrange a maioria significativa da população coberta pelo programa, portadora de baixa escolaridade e qualificação, sobretudo no contexto extremamente competitivo da economia global.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que se reconhece o enorme esforço que vem sendo realizado pelos governos (entre a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC e PBSM/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE) no sentido de incluir esses segmentos pela via do trabalho e das iniciativas de microempreendimentos (*e.g.*, empréstimos bancários a baixíssimo custo e arranjos próprios da economia solidária), há que se reconhecer também que os tempos para os resultados dessas diversas iniciativas são distintos. A inclusão no mercado de trabalho demanda uma iniciativa dificilmente aceitável para o mercado: que a dinamização dessas economias locais fosse estreitamente monitorada para que grupos econômicos já constituídos não abocanhassem essa fatia representada por esses novos consumidores, mas que eles se transformassem em consumidores, ao mesmo tempo que em empreendedores econômicos. E aqui, mais uma vez, os tempos da ação pública e de seus resultados são distintos.

O importante é que se ressalte que a necessidade sentida por aqueles que, até então, estavam fora do convívio social permeado pelo mercado, o que em nossa realidade significa não ser reconhecido como sujeito social, é traduzida numa condição essencial: a permanência do acesso sustentado a uma fonte de renda, que seja garantida por um longo período, se possível pelo resto de suas vidas. Significa fugir da sobrevivência baseada em serviços esporádicos e mal pagos, da pobreza da produção agrícola para subsistência, da condição de pedinte, bem como fugir das situações humilhantes de necessidade de ajuda de parentes, vizinhos e políticos.

(...) meu marido trabalho na (...) com carteira assinada, adoeceu, tentei aposentar ele, não conseguiu, ele sofria um problema de coração no período [e faleceu pouco depois] (Cohn, 2012, p. 67).

Ao se associar ambas as frases, elas nos remetem a outra dimensão do *emprego*, isto é, o que ele significa em termos de estabilidade. Mas elas apontam também para falhas do sistema de proteção social brasileiro atual. São inúmeros os casos de o INSS ser inacessível para esses segmentos da população, quer no que diz respeito à aposentadoria, quer no que diz respeito à pensão. As vidas sofridas desses sujeitos, marcadas por instabilidades e inconstâncias de todo tipo, fazem com que busquem no trabalho seguro uma fonte permanente de renda que lhes permita programar seu futuro e o de seus filhos. No entanto, esta alternativa no mais das vezes lhes é negada na sua experiência diária e cotidiana com o aparato estatal, voltado para sua (ir)racionalidade própria, e ainda hoje na grande maioria dos casos, impermeável às demandas dos seus legítimos usuários. O *trabalho*, embora essencial – disso têm plena consciência os beneficiários do PBF –, não os liberta da situação de incerteza futura em que vivem.

## 2 O TRIPÉ PREVIDÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

De fato, a aposentadoria pelo INSS é referida sempre, nas cartas ao presidente Lula, como “aposento”, o que remete à dimensão de proteção que ela representa do ponto de vista individual e familiar. Esta concepção, no entanto, é confrontada no cotidiano desses protagonistas com outra, marcada pela judicialização dos procedimentos no acesso ao direito previdenciário, para não falar das consequências dos processos de reforma do nosso sistema previdenciário, dentre eles a que ocorreu no período da presidência de Fernando Henrique Cardoso, desvinculando a contribuição previdenciária da condição de trabalhador empregado no mercado formal de trabalho. É comum a queixa de que sem emprego, depois de décadas de contribuição, os trabalhadores não têm acesso à aposentadoria porque não podem continuar contribuindo, já que emprego é algo inexistente nos territórios onde vivem. Assim, embora sempre ameaçados pela possibilidade de o PBF ser suspenso ou cortado, representação esta que tem origem no aprendizado desses sujeitos a partir das experiências pregressas com as políticas sociais, o PBF acaba por substituir a situação ideal de uma aposentadoria. Veja-se:

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

Ou ainda:

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).

Mas esses territórios dificilmente contam com a presença de advogados do INSS; e mesmo que contassem, como famílias sem renda teriam acesso a eles? Por outro lado, é de se questionar a razão pela qual o acesso a um direito necessita ser intermediado por um advogado.

A dificuldade de acesso aos direitos previdenciários ocorre também no caso daqueles que tentam acionar o auxílio-doença da Previdência Social por serem portadores de doenças crônicas ou por estarem incapacitados para o trabalho. Note-se que essa incapacitação para o trabalho nem sempre é absoluta. Na maior parte dos casos ela é para a prática das atividades desenvolvidas em determinado local, em geral trabalhos pesados. E aqui a dificuldade não reside numa concepção judicialista do acesso, mas sim nos profissionais que atuam como peritos da Previdência Social e que, ou negam o acesso ao auxílio doença, porque avaliam que eles estariam aptos a trabalhar em outras funções (inexistentes), ou porque concebem que entrar e sair do sistema previdenciário (suspender o auxílio, e se não conseguir trabalhar, voltar a solicitá-lo) é algo trivial e quase que automático, como se a burocracia própria da instituição, marcada por intervalos imensos de tempo para que “o processo ande”, fosse dos mais ágeis. Cria-se então um círculo vicioso em que se tem: ausência da oportunidade de trabalho/impossibilidade de trabalho por doença levando à solicitação de aposentadoria/auxílio doença (no geral, negados pelos peritos), o que motiva a solicitação do Bolsa Família, que assim estaria substituindo o não acesso à Previdência Social – esta, sim, um direito garantido constitucionalmente.

Este ponto representa um dos desafios dos êxitos do PBF: o de ter que progressivamente enfrentar a cultura da máquina burocrática estatal, algo que vai muito além de governos específicos, já que suas marcas históricas são muito profundas. Nesse sentido, além de cursos de capacitação de gestores, há que se enfrentar algo muito mais complexo, que é a questão da formação desses gestores, que têm que estar voltados para o interesse público e o bem comum.

Porém, nessa dimensão do tripé da seguridade social, pelo texto constitucional de 1988, ressalta a questão da saúde como um direito. De fato, a importância de se receber o Bolsa Família vem vinculada à necessidade desses recursos para adquirir medicamentos não disponibilizados pelo SUS, ou para se ter acesso a procedimentos no âmbito da assistência médica não disponíveis no município de moradia dos beneficiários, ou postulantes a beneficiários do Bolsa Família.

Curioso notar, no entanto, que na maioria dos casos a que se tem acesso à informação, seja por cartas ou depoimentos, os beneficiários já dispõem de um diagnóstico médico (a maioria deles de diabetes e hipertensão), possível de ser feito no nível da atenção básica. E isto é positivo: demonstra que a rede de cobertura da atenção primária no país está atingindo também esses segmentos mais pobres da população. No entanto, há o outro lado: o Sistema Único de Saúde (SUS) ainda não dispõe de uma rede de serviços integrada nos diversos níveis de atenção à saúde, e mesmo de uma rede no nível básico que seja capaz de cobrir as necessidades de saúde desses segmentos de forma satisfatória.

Por outro lado, como para os beneficiários ou aspirantes a beneficiários a importância de receber o Bolsa Família para cobrir necessidades de saúde se dá via mercado, isto é, via compra de medicamentos ou serviços de saúde no setor privado, já que o SUS não os disponibiliza, ela acaba por reforçar a dimensão da inserção social desses indivíduos pobres e extremamente pobres via integração pelo mercado. Por exemplo, numa carta endereçada ao então presidente Lula:

(...) porque na hora em que falta meus comprimidos daí eu posso passa no medico e compra nas famaças particular (Cohn, 2012, p. 95).

Há que se registrar que essa questão da saúde tem sido enfrentada: a partir de 2011, com o programa Saúde Não Tem Preço, o SUS vem buscando garantir o acesso gratuito a medicamentos contra hipertensão e diabetes, dois dos traçadores fundamentais da Estratégia Saúde da Família.

É interessante notar que o mesmo fenômeno não ocorre com relação à educação. No geral, a relação da importância do benefício/educação das crianças é feita via poder alimentá-las ou vesti-las e/ou poder comprar material escolar. Isso parece estar indicando que igualmente a atenção básica na saúde, a rede de ensino público está cobrindo significativa parcela dessa população e desses territórios.

Eis agora um caso, entre muitos, que associa a importância do Bolsa Família para suas vidas à 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).

Resta agora o terceiro componente desse tripé da seguridade social, a assistência social. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é recente, datando de 2005, e é a partir dele que o PBF passa então a atuar no nível local. São os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), a unidade básica do SUAS, que passam a ser a porta de entrada para o conjunto dos programas que envolvem o PBF. Com isto, o PBF, apesar de contar com uma secretaria própria no interior do MDS, é transladado para o âmbito da assistência social.

O que significa isso, na prática de implementação do programa? Significa que ele ganha maior grau de institucionalidade, já que a assistência social, agora no âmbito da seguridade social, constitui-se num direito (embora o Bolsa Família não o seja), e como tal passa a ser gerido no nível central. No entanto, aqui ressaltam duas dimensões que acabam por contaminar o PBF: essa maior institucionalidade ocorre sob a racionalidade de uma área já constituída enquanto saber e prática (o campo da assistência social), que, no entanto, se confronta com uma cultura política própria, marcada fortemente pela herança do assistencialismo. O que nos importa aqui é o fato de que o conteúdo da cidadania que qualquer programa ou política social transmite aos seus beneficiários e usuários é realizado fundamentalmente por meio da prática de seus profissionais, e, portanto, de suas instituições. Neste ponto específico, a diversidade brasileira dos municípios e das culturas políticas locais acaba por representar um obstáculo que vem sendo suplantado gradativamente pela gestão nacional do PBF para que ele não perca seu traço original de buscar, via transferência condicionada de renda, a autonomização dos sujeitos sociais enquanto portadores de direitos. A segunda dimensão é que, para confrontar essa “resistência” à adoção de uma nova prática setorial, a rigidez institucional

do que é próprio da assistência social tende a acabar por ganhar peso, com isso (paradoxalmente) possibilitando a introdução de um hiato entre as demandas concretas da população alvo e a implementação das políticas e programas, hiato este intermediado pela sobreposição da dimensão técnica da sua implementação à dimensão política, isto é, cidadã.

E é a partir desse movimento paradoxal que a dimensão técnica da gestão do programa representada pelo Cadastro Único (CadÚnico), já em sua sétima versão, ganha significado. Não resta dúvida de que nesses dez anos ele se refinou tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista de sua capacidade de captar as nuances e diferenciações da situação de pobreza (no plural) do público alvo das políticas sociais. Também não resta dúvida de que sua utilização para a delimitação no nível prático da população alvo tanto do PBF quanto da assistência social quanto das demais políticas sociais restaura a credibilidade no Estado por parte da população, porque introduz critérios universais para a eleição das prioridades das necessidades sociais, quer do ponto de vista populacional, quer entre as políticas e programas sociais. No entanto, essa maior “confiabilidade” nas escolhas pode também trazer um maior distanciamento entre o Estado (nos diversos níveis de governo) e a sociedade. E essa tendência é um forte traço do atual governo, em que a dimensão técnica vem forçando sobrepassar a dimensão política na forma de gestão governamental, incluindo a da área social. No entanto, como será retomado adiante, nem sempre maior grau de objetividade das políticas gera ou representa maior democratização das mesmas.

Mas há ainda outro fator que pesa, e muito, no atual perfil do PBF, e que diz respeito à área mais geral do perfil das políticas de proteção social no país, nesse período mais recente, a partir da segunda metade dos anos 1990: é a enorme capilaridade social dessa rede de proteção social. De fato, desde o Programa (posteriormente Estratégia) da Saúde da Família, famílias são cadastradas, via agentes comunitários de saúde, que adentram a esfera privada da sua vida social. Com o CadÚnico, em que pesem todos os cuidados, as famílias são cadastradas, e acompanhadas via assistência social. Com isto, o Estado passa a ter um domínio e um controle sobre esses segmentos sociais (lembre-se, em situação de extrema pobreza, ou pobres), o que sempre representa um perigo em potencial para os cidadãos defenderem-se do próprio Estado. Mais que isso, no nível local abre-se espaço para que se produza uma extrema familiaridade do Estado com relação aos seus municípios, sobretudo nos municípios de menor porte, maioria em nossa Federação. Assim, o que tem como objetivo garantir o interesse público, anônimo, na gestão das políticas sociais, pode se transformar num instrumento apropriado pelos interesses privados e patrimonialistas que ainda estão presentes no interior do poder público no país.

Mais uma vez a gestão do Bolsa Família mostra-se atenta a isso, isto é, à busca pela privacidade dos cidadãos cadastrados, na medida em que a legislação do Cadastro Único, ao mesmo tempo que facilita o acesso à informação para a implementação das políticas públicas, torna mais rígido esse acesso por terceiros, dificultando quaisquer outros usos desses dados para outros fins.

### 3 NO FIO DA NAVALHA

Um livro recentemente publicado, e que traz análise de pesquisa com mulheres beneficiárias do PBF, explora o cotidiano dessas mulheres privilegiando a perspectiva de Georg Simmel sobre a conexão entre renda monetária e autonomia individual (Rego e Pinzani, 2013). Análise instigante, que aborda várias dimensões da autonomia, aquelas relativas ao trabalho, à família, à capacidade de reagir em situações de violência, entre muitas outras, e que tem por substrato o fato de o acesso ao dinheiro promover a autonomia dos sujeitos, no caso das mulheres, seja em termos territoriais, familiares ou mesmo da participação no convívio social. No entanto, o que se deve chamar a atenção aqui é para o fato de o dinheiro proveniente do benefício promover a autonomia dos indivíduos da perspectiva do acesso a bens enquanto de consumo individual e/ou via mercado de bens de consumo que são coletivos (saúde e educação, por exemplo). Por outro lado, aponta também como a autonomia que o benefício do Bolsa Família promove, uma vez destinado às mulheres, faz com que elas possam se libertar de condições familiares de opressão e violência. Prato cheio para as forças conservadoras de plantão poderem acusar o programa de estar promovendo rupturas nas relações familiares. Assim como já foi acusado de estar promovendo a proliferação dos pobres pelo incentivo que representaria para a família ter mais filhos, dado o benefício variável. Também, já foi acusado de estar promovendo a preguiça, ou o não trabalho, acusações já desmentidas acima.

Dessa forma, o PBF continua, após estes dez anos de êxito, a ter que enfrentar preconceitos advindos de uma cultura conservadora predominante em nossa sociedade, pois prevalece a crença de que nada pode ser “dado de graça”. Desse ponto de vista, as condicionalidades de saúde e educação ganham especial importância, bem como as ações socioassistenciais. A questão é que enquanto na saúde e educação as condicionalidades são facilmente absorvidas, até porque fazem todo o sentido na experiência cotidiana desses sujeitos, as ações socioassistenciais (que não são condicionalidades do programa, mas que muitas vezes funcionam como tal no nível local) esbarram com várias dificuldades, desde fazerem ou não sentido para quem a elas se submete, até colidirem com possibilidades de atividades que representam fontes de renda – como trabalho de diarista, por exemplo, sobretudo nos grandes centros urbanos – e que acabam por se chocar com a agenda programada pelos CRAS.

Mas também há outro fator, que pode vir a significar, se bem explorado, uma espécie de alavanca para a condição de cidadania que não do ponto de vista exclusivamente da possibilidade de inserção social via consumo: o fato de, tal como já revelavam as cartas ao presidente Lula, esses sujeitos reconhecerem que sua situação não é individual, mas diz respeito ao coletivo no qual vivem, ou sobrevivem, e que outros se encontram na mesma situação que eles. Verifica-se nisso o embrião de formas de solidariedade social já existentes, e que devem ser fortalecidas e encorajadas via ação do Estado.

E aqui ganham relevância os esforços de incentivo e aprimoramento – como “condicionalidade” para os governos locais para que tenham acesso ao PBF – da instauração de instâncias de controle público, o que significa falar da participação social nos conselhos locais.

Com a criação e a implantação do SUAS, esses conselhos vêm se consolidando, em que pesem todas as dificuldades para que assumam suas reais funções de controle público das políticas públicas, como o exemplo das experiências dos conselhos de saúde já demonstraram e vêm demonstrando.

A grande questão que resta é a que aponta para o fato de a inserção via consumo encontrar seus limites, em última instância, no mercado. E, dada a precariedade dessa forma de inserção – “já que uma ajuda ela se acaba, o que se precisa é de trabalho” – o desafio maior é como construir possibilidades que, a partir do acesso ao consumo, o que certamente promove a autoestima desses indivíduos, a dignidade de passarem a ser respeitados por terem acesso ao consumo e por poderem comprar mercadorias com o cartão do Bolsa Família, se transformem em inserção via produção, vale dizer, via trabalho. No entanto, em que pesem os programas de qualificação profissional, de microcrédito, de economia solidária, seus efeitos serão de médio e longo prazos, uma vez que dependem do próprio mercado, e no mais das vezes do impacto dos efeitos do programa no nível local, em termos de monetarizar sua economia. Não há como fazer coincidir no tempo, de forma sincronizada, essas duas dimensões: a de combate imediato da situação de pobreza extrema e a de promoção da inserção social via trabalho. Elas têm tempos e lógicas distintas.

Assim, não há como fugir do cerne da questão: para que programas de transferência de renda, mesmo condicionada, surtam efeito do ponto de vista da cidadania, há que associá-los a um projeto de desenvolvimento que seja formulado levando-se em conta a inserção desses segmentos na sociedade via consumo e via trabalho. Para tanto, a realidade econômica e social brasileira pode ser uma valiosa aliada, dada a sua diversidade. Como aponta a especialista Tânia Bacelar, há que se promover um desenvolvimento que combata as desigualdades regionais a partir da diversidade do país. As desigualdades devem, assim, constituir-se num ponto de partida, mas tão somente isto, imprescindível para a formulação de um projeto de desenvolvimento.

Numerosos textos de análise do Ipea apontam, sobretudo os de Sergei Soares, para o fato de o PBF viver um dilema entre dois perfis distintos: o de ser um programa que aponte para a superação da pobreza, via medidas mais amplas e que abranjam um vasto leque de setores e segmentos da ação do Estado abarcados pela seguridade social, ou ser uma política de alívio imediato da pobreza. Desta última perspectiva, não resta dúvida alguma sobre o total êxito do programa. Não obstante, ele agora está sob a égide da assistência social, que é marcada pelo paradigma dos direitos sociais. A ascensão aos direitos sociais, por sua vez, depende, de um lado, da capacidade de resposta do Estado às demandas e necessidades sociais. E, de outro, da forma pela qual os serviços são prestados: de maneira mais tecnicista, e nesse sentido socialmente asséptica; de maneira assistencialista, nos tradicionais moldes do favor; ou de maneira cidadã, encarando e tratando os usuários como portadores de direitos, mesmo que pobres ou miseráveis. A transformação dos dois primeiros paradigmas que moldam a ação das instituições responsáveis pela área social, e pelo PBF, para o último leva tempo, e de certa forma depende também de uma ação propositiva por parte da clientela, que exija seus direitos

enquanto tais. Mas esta também já aprendeu a prática política que prevalece nos territórios onde vive, e seus integrantes sabem que se forem muito exigentes ou contestadores, serão “castigados” pelos agentes estatais.

Da mesma forma que a técnica não pode ser excluída da política, ao contrário, deve ser um instrumento para que as ações de governo possam atingir suas metas e seus objetivos – e nesse sentido a experiência do CadÚnico é exemplar –, ela não pode ser absoluta. Igualmente, não se pode esperar que o controle público, via participação da sociedade nos espaços institucionais de gestão, como os conselhos, enfrente solitariamente esse desafio. A sociedade também tem suas hierarquias, seus vícios, sua concentração de poder.

Ao que tudo indica o PBF, como de resto todas as políticas sociais que fazem parte do nosso sistema de proteção social, ainda sofre da síndrome da queda de braço entre duas forças antagônicas presentes em nossa sociedade e no cenário político mais amplo: aquela que defende o Estado mínimo, e, portanto, a focalização das políticas sociais, neste caso ganhando protagonismo a dimensão técnica que “bem focalize os programas”, pois todo o resto seria desperdício. E aquela que defende a matriz da seguridade social, com políticas universais e calcadas nos direitos sociais. Esse movimento entre as duas concepções no interior da sociedade e do Estado continua sendo pendular, ousando levantar-se a hipótese aqui de que na atual conjuntura infelizmente o que vem ganhando força é a primeira dessas matrizes.

Há, portanto, que se frisar e insistir que o refinamento e o aperfeiçoamento do PBF nesses dez anos foram de enorme importância e significado. Mas que a dimensão propriamente política que lhe deu origem, e que significa a ênfase na dimensão da cidadania e da autonomização desses indivíduos e famílias, foi gradativamente sendo perdida, como de resto se verifica em todas as demais políticas sociais. Há sim que se defender a repolitização do PBF, antes que ele se configure numa grande, gigantesca, folha de pagamento, cada vez rodada de modo mais sofisticado, mas que perde a dimensão de uma construção social, e assim se esvazia.

Vários estudiosos clássicos dos Estados de bem-estar social apontam para o fato de que a garantia de sua estabilidade e sustentabilidade reside na forma pela qual a sociedade se apropria dele, reconhecendo neles algo que diz respeito aos seus direitos básicos de cidadania. Assim, não resta dúvida de que a forma de funcionamento do PBF garante alto grau de *accountability* no que diz respeito aos seus critérios de funcionamento. É impressionante como nas cartas ao presidente Lula os remetentes, que não participam de setores organizados da sociedade, conhecem os critérios de seleção para o benefício, os documentos que devem ser apresentados e as condicionalidades; e, sobretudo, como eles questionam o descumprimento dessas regras por parte do poder local, rechaçando toda forma de arbitrariedade por parte do poder público. Mas impressiona também como o PBF promove, igualmente, o *empowerment* por parte desses sujeitos sociais, que de objetos do programa transformam-se em sujeitos que reivindicam seus direitos. E, o que é mais significativo, conhecem os caminhos que têm que ser percorridos para consegui-los.

No entanto, ao mesmo tempo em que o PBF promove a autoestima dos beneficiários, já que são reconhecidos socialmente porque agora participam do mercado, esse processo ocorre num complexo jogo entre o atraso e o novo: as velhas práticas coronelistas e patrimonialistas do Estado tendem a ser reproduzidas por eles, dada sua experiência local de como a política atua. Assim, não é pouco frequente que o termo “ajuda”, solicitada ao presidente Lula, venha acompanhado do termo “direito”. Como também é regra que lançar mão da intervenção do presidente por meio de uma carta solicitando sua intermediação é o último passo que dão, depois de encontrarem todas as portas de acesso aos seus direitos fechadas. Lançam inclusive mão das ouvidorias locais (sempre sem sucesso), bem como das tentativas de falar com as autoridades locais, igualmente sem sucesso, depois de já terem feito um périplo por todas as instituições relativas ao PBF.

Finalmente, ressalta nessas experiências a necessidade de se reforçar com urgência outra dimensão, a do *ownership* (King, 1988), vale dizer, a da criação de dinâmicas pelas quais esses segmentos sociais se apropriem efetivamente do programa, tornando mais difíceis mudanças radicais nos seus rumos e, no limite, sua extinção.

Essas três dimensões, se articuladas adequadamente, farão com que o PBF siga perseguindo as diretrizes que lhe inspiraram, e que enfatizavam a construção da cidadania.

Construir a cidadania, no entanto, significa não só reforçar o traço das políticas sociais que respondam aos direitos dos cidadãos, mas também estreitar os espaços institucionais e temporais entre a inserção dos excluídos (miseráveis e pobres) via consumo e via produção, no sentido amplo de acesso sustentado a fontes de renda. Para tanto, as políticas intersetoriais e orquestradas pelo Estado (nos vários níveis de governo) tornam-se imprescindíveis. E para que sejam orquestradas de forma coerente volta-se a frisar que se faz necessário um projeto de desenvolvimento para a sociedade, que não se resuma à renda, transferida via benefícios previdenciários e benefícios não contributivos.

À época em que se escreve este texto vivem-se experiências de manifestações de rua, com maior ou menor grau de mobilização, mas que apontam para uma diversidade de demandas e de sujeitos sociais que não encontram mecanismos de representação de seus interesses. Esta mobilização, que deixa atônitos estudiosos da área social (para não dizer os governos), carece de mecanismos que transformem suas demandas em questões sociais, para que possam ser contempladas por ações públicas estatais não fragmentadas, que assim estariam respondendo de forma segmentada e pontual a essas demandas. O grande perigo é que o fracionamento da sociedade em demandas específicas reforce a individualização e a sua fragmentação social, levando a uma resposta segmentada do Estado.

Nesse contexto o PBF, ao ter que arcar com o êxito que conquistou nesses dez anos, tem como desafio voltar a ocupar proeminência na agenda pública do debate sobre a questão social no país. Não basta que nesse período o programa tenha inquestionavelmente ocupado lugar importante no interior do governo, haja vista a ampliação do orçamento, os aperfeiçoamentos que foram sendo implementados, como a flexibilização no aumento das quotas, entre outros. A grande questão é que essa prioridade e essa importância para o governo atual não

vêm acompanhadas de sua publicização enquanto uma prioridade política na relação com a sociedade. Nesse sentido é que se pode afirmar que no período recente, do ponto de vista simbólico e da necessidade de a sociedade se apropriar do PBF, ele se despolitizou. Despolitizou-se no sentido de perder espaço na agenda pública do governo, pois embora continue sua expansão e estejam garantidos e ampliados os recursos para tanto, ele não aparece mais para a sociedade como uma prioridade que tenta articular as ações do Estado na área social. E se despolitizou porque a tensão entre a dimensão técnica e a dimensão política da sua ação segue, em que pesem todos os esforços do MDS e da SENARC. E então, a disputa extravasa o âmbito ministerial e governamental, pois ela se dá no interior da própria sociedade.

Por um lado, o PBF tem que se defrontar, da perspectiva simbólica junto à sociedade, com a concorrência do Plano Brasil sem Miséria. Embora integrado ao PBF, e sem dúvida um plano com um arcabouço engenhoso, que coloca como prioridade a eliminação da miséria no país, e que associa o combate à miséria em termos de renda a políticas intersetoriais e integradas no nível local, não é esta a representação que a sociedade faz dele. Para ela, há dois programas em paralelo, sendo atualmente, do ponto de vista dos pobres e miseráveis, o PBSM prioritário. Por outro lado, a busca de integração de ações e políticas no nível local não é recente no país, e muito menos datada do atual governo (Karam, 2013). Já nos anos do governo Lula, foram inúmeros os programas que buscavam formular e implementar essa integração, baseada na diversidade e na desigualdade regional de nossa realidade. Lembremos, por exemplo, do Territórios da Cidadania, que pouco andou.

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 na direção da construção (sabe-se que lenta) da renda básica da cidadania. Afinal, não é por acaso que a secretaria do PBF no interior do MDS denomina-se Secretaria Nacional de Renda da Cidadania.

A questão, pois, para os próximos anos, é articular integração pelo consumo, pela produção, e pela cidadania, promovendo a consciência dos direitos sociais. Mais que isto, conciliar essas distintas dimensões a partir de uma concepção de desenvolvimento que permeie a formulação do *conteúdo* das políticas sociais e, em consequência, do PBF, conciliando concepções instrumentais com concepções políticas e sociais. Ambas não constituem um fim, mas um meio para que se construa uma sociedade mais igualitária e justa, na busca dos caminhos que possam nos levar a um projeto de desenvolvimento com democracia – institucional, econômica, social e cultural.

Todavia, como afirmavam ainda em 2009 Soares e Sátyro, o desafio de então para o PBF, e que continua presente, apesar de seus grandes avanços, é que a natureza do programa, por ser híbrida (combinação entre ser um programa de geração de oportunidades para os pobres e ser um programa de garantia de renda mínima), está a demandar uma definição mais substantiva do seu conteúdo e da escolha a ser feita. Tarefa que suplanta em muito os limites ministeriais e de gestão e gerência do programa, porque recai exatamente 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.

KARAM, R. **A questão regional na era Lula** – uma análise das ideias, atores e interesses. Rio de Janeiro: Azougue, 2013.

KING, D. As estruturas do *welfare state*. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 22, p. 53-76, 1988.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Ipea/MP, out. 2009. (Textos para Discussão, n. 1.242).

## APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO\*

Celia Lessa Kerstenetzky

### 1 INTRODUÇÃO

Pensar os caminhos que o Programa Bolsa Família (PBF) deverá trilhar no futuro não é exercício trivial. Qualquer escolha estará privilegiando um determinado cenário de demandas, possibilidades e circunstâncias. E cada um desses termos – demandas, possibilidades, circunstâncias – é fortemente disputado pelas diferentes comunidades epistêmicas e normativas em política social.

Em busca do futuro, meu ponto de partida é recuperar a história do programa, a fim de reencontrar o gesto fundador. Desde a sua origem, certas características o singularizam. Destaco duas delas. Em primeiro lugar, trata-se de uma garantia de renda institucionalizada e de amplo escopo para os pobres, introduzida em um país não desenvolvido e muito desigual. Os desafios que o confrontam, o subdesenvolvimento e as desigualdades intensas e duradouras, indicam fortes restrições de natureza econômica e política, ao lado de inadiáveis urgências. Em segundo lugar, se a circunstância é inusitada e até mesmo improvável, a resposta não fez recurso ao paradigma de política social à mão: em um gesto significativo, o PBF declinou importar princípios pauperistas clássicos que supõem que a pobreza é culpa dos pobres. A aposta foi outra: na possibilidade de redistribuição e no compromisso com oportunidades.<sup>1</sup> Penso que essas características o diferenciam de políticas sociais residuais, neoliberais e afins, e o alinham com a tradição crítica ao pauperismo que desemboca no Relatório Beveridge e que entre nós vai desaguar nos direitos sociais da Constituição Federal de 1988.

Ao longo dos dez anos de sua existência, o PBF seguiu uma lógica de crescimento “aditiva”: mais pessoas, maiores benefícios, novas categorias, novas iniciativas.<sup>2</sup> O futuro próximo está a sugerir mais do mesmo: o cumprimento da vocação expansionista do programa, de modo a cobrir a população necessitada. Na verdade, gostaria de pensar esse futuro em duas temporalidades distintas: a primeira, de atualização de potencialidades inscritas no programa (seção 2); a segunda, desde uma perspectiva sistêmica e uma lógica “integrativa”, em que o programa se emaranha na tessitura mais ampla do Estado do bem-estar social brasileiro (seções 3 e 4). É possível e mesmo desejável que, desta última perspectiva, o programa, após um período de expansão, tenda a perder a importância que atualmente tem.

---

\* Agradeço a Jaques Kerstenetzky pelos comentários precisos.

1. Essa mesma aposta estava subjacente ao precedente Programa Bolsa Escola.

2. Destacam-se a introdução de benefícios para jovens de 16 e 17 anos em 2007, o aumento do limite de três para cinco crianças por família em 2011, a introdução do benefício do Programa Brasil Carinhoso em 2012 e a suplementação de recursos para os municípios relacionados a serviços para beneficiários, notadamente, vagas adicionais em creches, a partir de 2012. Ver Osorio e Souza (2012).

Um contraste natural é com o programa americano TANF (Temporary Assistance for Needy Families), que transfere renda aos pobres por até cinco anos sob a condição de que encontrem um trabalho. Não há requerimento de trabalho no PBF, o que significa que o programa não endossa a tese de que as pessoas pobres são preguiçosas e por isso é que são pobres, mas que o mercado de trabalho é que é “inerte”. Não há limite temporal para os beneficiários participarem do programa, o que sugere a crença em uma deficiente estrutura de oportunidades socioeconômicas. De fato, a evidência conhecida quanto à participação econômica de beneficiários (Oliveira e Soares, 2012) não apenas não valida a hipótese da preguiça e do risco moral como joga luz sobre as características estruturais de um mercado de trabalho que ressuscita, em pleno século XXI, a figura dos *working poor* da Inglaterra da Revolução Industrial: sujeitos insuficientemente escolarizados, com vínculos precários de trabalho, recebendo baixos salários. Em contrapartida, o TANF americano fez crescer a quantidade de trabalhadores pobres, sem reduzir as taxas de pobreza.

Porém, mesmo se considerarmos os programas de renda com características similares na América Latina, os chamados CCTs (*conditional cash transfers*), o PBF se destaca como membro do seletivo grupo dos que se afastam dos supostos pauperistas clássicos, seja por não incluir um requerimento de trabalho ou por não fixar um limite temporal para a participação e de um modo geral ter características menos restritivas, ou ainda pela simples cobertura populacional (Bastagli, 2009).

Outro contraste interessante é com os programas de renda garantida que se acomodam sob o guarda-chuva das “outras políticas sociais” em Estados do bem-estar universais. Estas não são as políticas sociais *mainstream*. Ao contrário, as “outras políticas sociais” são um varejo de programas de renda categoriais com teste de meios, para grupos específicos vulneráveis, e se distinguem das políticas sociais regulares, que dão apoio a uma ampla gama de riscos sociais, relacionados à formação de famílias, participação no mercado de trabalho e contingências previsíveis da vida, como o envelhecimento, o adoecimento e a perda de capacidades (OECD, 2012). As primeiras (as “outras políticas sociais”), em geral, absorvem uma diminuta fração do orçamento social e do produto interno bruto (PIB) desses países (em torno de 0,3%), flutuando em resposta a crises ou mudanças bruscas.<sup>3</sup>

A comparação entre as duas categorias elucidava certas funções exercidas por políticas de transferência de renda, bens e serviços que têm sido menos notadas no debate público nacional. Políticas de apoio à formação e manutenção de famílias, à participação no mercado de trabalho e aos percalços da vida respondem ao que os economistas chamam de externalidades (simplificadamente, consequências sociais de ações privadas) e, desse modo, se organizam dentro de uma chave de compreensão mais preventiva que protetora. Estimulam externalidades positivas e previnem ou compensam as negativas.

Por exemplo, a formação de famílias é algo socialmente muito valioso, mas envolve custos individuais elevados; transferências de renda e serviços para as famílias viabilizam sua formação e desenvolvimento. Do mesmo modo, há riscos envolvidos na socialmente

3. Em resposta à crise atual nos países desenvolvidos, essas estão entre as políticas que mais cresceram (OECD, 2012).

desejável participação no mercado de trabalho. Políticas que apoiam a população em idade ativa visam assegurar essa participação, nas melhores bases possíveis, com melhoria de qualificação ou preservação de habilidades, enquanto a segurança econômica dos indivíduos é garantida. Igualmente, há os riscos relacionados ao envelhecimento, incapacidades e doenças, cuja cobertura, além de atender a considerações de justiça, mitiga diversos problemas sociais, entre eles o empobrecimento das famílias e a redução do trabalho feminino. Em conjunto, essas políticas minimizam a probabilidade de pobreza frente a novas configurações das famílias e dos mercados de trabalho, e novas dinâmicas demográficas. Ao fim e ao cabo, na medida em que o repertório preventivo da política social avança, menos ela precisa se apoiar em seu braço compensatório (as “outras políticas sociais”), embora este sempre subsista, porque mudanças econômicas e sociais são imprevisíveis em sua capacidade de criar novas privações.

Se compararmos o PBF com os dois sistemas de garantia *ex-post* de renda para os pobres acima mencionados, o TANF e as “outras políticas sociais” de Estados de bem-estar universais, teremos de concluir que seu protagonismo é bem maior. Por motivos diferentes esses programas são pequenos em países desenvolvidos, seja, por exemplo, porque se aposta em uma estratégia do tipo *make work pay*,<sup>4</sup> como é o caso americano, seja porque o peso maior das transferências está em intervenções preventivas de situações de pobreza (as políticas sociais regulares), como é o caso dos países nórdicos. Mas o PBF, apesar de pequeno em recursos (pouco mais de 0,5% do PIB), é grande em ambição: conserva um pé na assistência social e outro na prevenção. Além do mais, é o subsetor mais dinâmico de nossas políticas sociais, o que testemunhou o maior grau de experimentação qualitativa e expansão orçamentária proporcional na última década. Precisamos examinar o que isso nos sinaliza a respeito do futuro, em termos de oportunidades e riscos.

## 2 LÓGICA ADITIVA

Em artigos anteriores (Kerstenetzky, 2009; 2010), analisei o PBF contra o pano de fundo de duas considerações: seu impacto de curto prazo na redução da pobreza e da desigualdade e seu potencial desenvolvimentista, de longo prazo – dois dos objetivos centrais que se podem inferir do desenho do programa.

Da primeira perspectiva, o programa me pareceu positivo, porém limitadamente. De fato, as avaliações mostravam que a transferência de renda entre famílias não pobres e pobres no Brasil havia afetado a distribuição de renda como um todo, em um efeito marginal bastante elevado, e melhorado o acesso a alimentos por parte das famílias pobres. Porém, a limitar a extensão do impacto, estavam os níveis baixos dos benefícios, insuficientes para permitir a superação sequer da pobreza extrema, e a cobertura insuficiente da população elegível<sup>5</sup> (Brito e Kerstenetzky, 2011; Monçores, 2012). Foi então aventada a hipótese de que eventuais restrições financeiras à expansão podem ter sido provocadas em parte pelo próprio

4. Oferecer proteção deliberadamente precária para empurrar o beneficiário para o mercado de trabalho, não importa sob que condições e em qual ocupação.

5. Monçores calculou em 15,0% a proporção de elegíveis não cobertos identificados no Cadastro Único de 2011.

desenho do programa: sua forte demarcação como uma política para os pobres, deles esperando contrapartidas (o indicador de sucesso sendo a boa focalização e a obediência às condições, mais do que a efetividade, para cuja medição não se havia criado nenhum indicador) e, em particular, sua associação com um paradigma de política social de *alívio* à pobreza em detrimento de um paradigma “desenvolvimentista”, no qual encontram abrigo quer a segurança econômica, quer o acesso a oportunidades.

Com relação à perspectiva de desenvolvimento, minha preocupação central no artigo era com os frágeis elos que haviam sido então estabelecidos entre o PBF e a provisão de serviços sociais promotores de capacitações, cujo acesso, aliás, era condição para o recebimento das transferências monetárias. Com ou sem o serviço, com qualquer nível de qualidade, o ônus recaía inteiramente sobre o beneficiário, fosse porque corria o risco de perder o benefício caso não acessasse um serviço existente, fosse porque na ausência do serviço ou a sua execução em má qualidade, ele pouco ou nada ganharia em termos de bem-estar e capacitações.

O PBF tem passado por mudanças expansionistas nos últimos anos. Gostaria de avaliá-las face às considerações acima. Nesta seção, tratarei do primeiro conjunto de questões, relativas aos objetivos de redução da pobreza/redistribuição. Na próxima seção, retomarei o problema da articulação com os serviços sociais.

De fato, principalmente a partir de 2009, o programa se expandiu em novas direções, reagindo a críticas relacionadas à cobertura insuficiente. Incluiu mais crianças, acrescentou o mecanismo de busca ativa para responder às necessidades dos mais necessitados, justamente os mais difíceis de alcançar, adicionou o princípio de renda permanente para sanar o problema da volatilidade de renda da população beneficiada, com a transferência de benefícios por mais dois anos sendo garantida àqueles que por melhora de renda saíssem do programa, e facilitou a readmissão dos que se desligaram voluntariamente (Osorio e Souza, 2012).

Em relação a críticas quanto à magreza dos benefícios monetários, que ademais estiveram congelados até o ano de 2007, a resposta foi a introdução de ajustes ao valor nominal. E ainda, de modo mais relevante, o programa Brasil Carinhoso, que é lançado em 2011, no âmbito da iniciativa Brasil Sem Miséria (BSM), passa a complementar a renda dos extremamente pobres de modo a eliminar a pobreza extrema, definida como a renda inferior a um dólar e 25 centavos por dia. Pela primeira vez o programa estabeleceu objetivos claros, mensuráveis e cobráveis, abandonando a retórica vaga e pouco persuasiva do alívio à pobreza.

Finalmente, houve mudanças também no que concerne às portas de saída, no sentido abonável do termo, isto é, não como retirada forçada, mas como oferta de opções e ampliação de liberdades reais dos beneficiários. Entre as iniciativas notáveis estão os programas de mercado de trabalho ativo, o acesso a escolas em tempo integral, creches e pré-escola para os filhos dos beneficiários, e o acesso prioritário a programas de saúde, como o Programa Saúde da Família. Estas ações em alguma medida foram estimuladas por críticas levantadas às condicionalidades, especialmente quando se referiam ao caso em que os serviços eram simplesmente inexistentes. O acesso aos demais serviços públicos e segurança alimentar

também foram incrementados. E, para viabilizar essas iniciativas, conexões entre as esferas governamentais foram criadas, lubrificadas e abastecidas com recursos adicionais.

Ao fim e ao cabo, o orçamento aumentou em termos nominais e reais, e também como porção da riqueza do país (o maior salto foi entre 2011 e 2012, quando se implementou o BSM): o programa hoje é maior e mais prioritário do que foi no passado, consumindo mais do que o dobro em termos de proporção da riqueza nacional em relação ao consumido em 2004: 0,52% em 2013 (contra 0,25% em 2004).

Minha reação a essas boas notícias é de otimismo prudente. Ancoro o meu julgamento na genética antipauperista do PBF: o PBF tem um grande potencial, se move nesse gesto refundador na direção de realizá-lo, mas ainda precisa avançar sem ambiguidades para cumprir sua vocação.

Refletidamente, a única justificativa pública razoável para a construção de um cadastro de pobres é eliminar a pobreza, se não como realidade factual imediata, ao menos como desiderato que se traduz em metas, estratégias e iniciativas. Não ocorre a ninguém, em sã consciência, produzir um cadastro da classe média ou dos mais ricos; a tentativa imprudente geraria comoção pela forte carga de intromissão pública na privacidade e liberdade de indivíduos especialmente ciosos delas e não persuadidos da existência de motivos de força maior. No caso da população pobre, um grupo da população ao qual se dá tratamento especial quando se produz um registro administrativo, a violação de privacidades e liberdades (mesmo que não compensada plenamente, pois a moeda com que se a paga é de outra natureza) pode ser de algum modo justificada por ser esse um passo necessário para a eliminação da própria condição (a pobreza) que levou à necessidade de um cadastro – um conjunto de informações ágeis à disposição do poder público para que empreenda a eliminação do problema. Da mesma forma, a definição de critérios de elegibilidade a benefícios encontra justificativa no desiderato implícito de atender todos aqueles que neles se encaixam. Esses parâmetros preliminarmente definem as responsabilidades do programa, seu compromisso potencial em termos de cobertura da população.

Analisando as mudanças recentes, pode-se observar que estas ainda não se traduziram em cobertura universal das pessoas elegíveis, nos termos do desenho do programa. Ironicamente, graças aos estudos que usam a metodologia de linha de base, que separam, pois, os grupos estudados em dois, o grupo dos que recebem o benefício e o grupo de controle, sabe-se que ainda existe um número considerável de pobres elegíveis não cobertos (a população de controle).<sup>6</sup> É preciso lembrar ainda que o mesmo motivo que levou o Bolsa Família a incluir famílias extremamente pobres e sem filhos entre os seus beneficiários, e agora a se comprometer a eliminar sua pobreza extrema, interroga o programa quanto à exclusão dos pobres sem filhos situados na faixa de renda entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00. Não resta dúvida de que se trata de pessoas com privações severas – e tanto melhor, como por vezes se alega, se tratar-se de um pequeno número de famílias, pois mais fácil será incluí-las rapidamente.

6. Penso que já se sabe o suficiente sobre o óbvio, isto é, que mais bem-estar traz mais bem-estar. A manutenção de uma população de controle é algo, no mínimo, eticamente questionável.

Mas a vocação expansionista do programa levanta interrogações também quanto aos próprios critérios de elegibilidade e definição de benefícios, isto é, quanto aos princípios implícitos na demarcação do fenômeno da pobreza. Coerentemente com a orientação original não residualista do programa, mudanças se fazem necessárias na definição da linha de pobreza e no valor dos benefícios. A relevância da tradição crítica à abordagem pauperista que desemboca no Relatório Beveridge e nas políticas sociais modernas está em parte em identificar a pobreza, de preferência em uma perspectiva multidimensional, tendo por referência necessidades (e não méritos) e propugnar níveis de benefícios que complementem renda, a fim de permitir o alcance de um patamar minimamente adequado de bem-estar. Uma linha de pobreza muito baixa pode encontrar justificativa em orçamentos limitados, como alguns podem retorquir, mas também pode estimular os que se sentem alinhados a essa tradição a buscar ancorá-la em algum critério de necessidades (básicas ou sociais, neste caso lastreando-a em uma fração da renda mediana), animados pelo efetivo crescimento contínuo do (baixo) orçamento do programa e pelo expressivo efeito multiplicador de renda das transferências, agora finalmente conhecido graças à importante pesquisa de Castro *et al.* (2011). O atendimento das necessidades básicas é o começo de uma estrada que leva a maior participação econômica e social: é justo com aqueles que foram privados do acesso a oportunidades no passado, é economicamente estimulante, pela inclusão no consumo e as oportunidades de desenvolvimento local que propicia, e é socialmente integrador. O mesmo vale para o nível dos benefícios: sempre haverá os que temem o risco moral (o oportunismo dos pobres), mas outros advogarão que, por razões de justiça e/ou puro cálculo econômico, é responsabilidade pública a garantia de uma renda mínima e apostarão na capacidade de atração das oportunidades econômicas, se elas de fato forem atraentes.

Em adição, apesar das alterações recentes em benefícios e da inclusão da meta de fim da miséria, e, portanto, da ênfase em “efetividade”, ainda subsistem problemas importantes: a despeito dos ajustes nominais,<sup>7</sup> o valor real do benefício básico vem caindo desde o início do programa (mas, o valor real do benefício para as crianças pequenas aumentou com o Brasil Carinhoso, o que indica uma recalibragem – Osorio e Souza, 2012). A boa nova sobre o alvo de eliminação da miséria deve ser saudada com prudência, pois a linha de pobreza de R\$ 70,00 é muito baixa, o que exclui um grupo de pessoas em situação um pouco melhor, mas ainda desprovido de recursos para comprar alimentos em quantidade e qualidade adequada (Renda..., 2013). A recalibragem entre os pobres e a linha de pobreza injustificavelmente baixa contrariam os princípios antipauperistas constitutivos do PBF. Sobretudo, o programa deve evitar o falso dilema entre cobertura e adequação dos benefícios: é importante mover-se na direção dos dois objetivos. A expansão contínua do orçamento tem demonstrado que é falso o raciocínio que o toma como fixo. O temor excessivo pode se revelar uma profecia que se autocumpre, pois se nem mesmo os que administram o programa acreditarem que haverá mais recursos, quem mais acreditará? Toda a imaginação deveria voltar-se para conceber caminhos e estratégias que levarão a esses pontos de chegada: cobertura universal e adequada. Uma simulação calcula os recursos necessários para tal feito em 1,5% do PIB (Monçores, 2012).

7. Em 2007, 2008, 2009 e 2011.

Nesse cenário, o futuro à espreita é mera atualização de potencialidades inscritas no Bolsa Família: a realização de sua vocação universalista de tornar acessível a todos os que dele necessitem o recurso a uma renda mínima, lastreada em necessidades básicas e regularmente corrigida pela inflação. É preciso reconhecer que as últimas movidas têm sinalizado maior segurança econômica para os que se beneficiam do PBF. Parece-me necessário seguir adiante sem ambiguidades. Um passo natural no aprofundamento da institucionalização do programa é aumentar sua segurança jurídica: entre outras razões de moralidade pública que o recomendam, tornar o PBF um direito exigível de qualquer brasileiro pobre facilitará em muito a tarefa de encontrar os pobres, maximizando a sua efetividade.

### 3 LÓGICA INTEGRATIVA (I)

Aqui retomarei a discussão dos aspectos mais propriamente desenvolvimentistas do PBF, que fazem sentido uma vez que se trata de uma transferência de renda para pobres em um país não desenvolvido e, portanto, se trata também de pensar em que medida o programa contribui para o desenvolvimento. Entenderei “desenvolvimento” como um processo de expansão de capacidades e realizações humanas, e a este conjunto de coisas chamarei “capacitações”, *à la* Amartya Sen.

Creio que o entendimento da conexão com o desenvolvimento e da compreensão deste como expansão de capacitações são coerentes com os princípios constitutivos do programa Bolsa Família. Corretamente, me parece, essa conexão e esses princípios se traduziram em uma articulação entre a renda e o acesso a serviços sociais. Contudo, em minha avaliação da situação até o ano de 2008, identifiquei problemas sérios no estabelecimento dessa conexão, sobretudo na responsabilização exclusiva do beneficiário pelo acesso/uso do serviço e o inexplicável lapso quanto à inadequada e insuficiente, apesar de fartamente conhecida e documentada, estrutura de provisão de serviços públicos sociais no Brasil, como mencionei na seção anterior. Muitos consideraram na ocasião que iniciativas dessa natureza fugiam ao escopo do programa, mas penso que não, uma vez que o programa estabelecia condicionalidades e as justificava em sua capacidade de promover acesso a serviços, desse modo chamando para si responsabilidades.

Mudanças recentes no PBF nesta área se mostram animadoras. Elas apontam na direção da integração da transferência de renda com as políticas de serviços, pondo ênfase antes na provisão de serviços do que na pressão sobre beneficiários, portanto mais em serviços responsivos do que em cobrança de condicionalidades. No novo enquadramento, os serviços têm sido canalizados por iniciativa do programa para atender necessidades dos mais necessitados. A virada recente do programa Bolsa Família injeta vigor em estruturas e procedimentos ossificados de provisão de serviços que até então não tinham sido capazes de responder adequadamente a situações alarmantes de privação de acesso. Isso me parece compatível com o ideal de “crescimento social” de Richard Titmuss, um dos pais do Estado do bem-estar Beveridgeano: o bem-estar deve ser garantido a todos, com a observância da regra de prioridade que estipula que a expansão dos serviços deve começar pelo atendimento às necessidades dos mais necessitados.

Meus dois comentários de tipo prudencial são os seguintes. Sigo não convencida da justiça das condicionalidades. Parece-me cristalino que os serviços sociais universais devam estar disponíveis para a população pobre de beneficiários, em quantidade e qualidade apropriadas. Mas não me parece evidente a necessidade de obter do beneficiário, por meio da transferência monetária, a garantia do seu uso. O pressuposto de que de outra forma o beneficiário poderia não usar o serviço não é convincente. Alguns estudos mostram que, de fato, o beneficiário usa mais o serviço do que o não beneficiário comparável. Isso levou a maior frequência à escola e queda da mortalidade infantil (MDS, 2013; Rosella *et al.*, 2013). Mas essa evidência não se constitui em argumento suficiente para defender a *necessidade* de condicionalidades. Não está claro que foi a condicionalidade que causou esse efeito, no caso da frequência à escola, ou de que apenas a condicionalidade levaria as pessoas a portar os filhos aos postos de saúde. Os estudos não demonstram isso. Acredito que a esmagadora maioria das pessoas seria atingível por informação e disponibilidade/acessibilidade/atratividade dos serviços, e o grupo que não é desse modo atingido dificilmente o será meramente pelo incentivo monetário. Penso, pois, que o bom resultado traduzido no maior acesso a serviços se deva mais à informação do que à ameaça e talvez, no caso da frequência escolar, ainda mais à mera redução do custo de oportunidade da escola: o complemento de renda permite às famílias abrir mão do trabalho mais extenso das crianças (embora não a abrir mão de todo o trabalho, enquanto as escolas forem em tempo parcial e o complemento for muito baixo).<sup>8</sup> Em suma, é bem provável que mais informação e serviços mais atrativos, atrelados a um serviço específico de assistência social para grupos vulneráveis (pais viciados, alcoólicos, abusivos etc.) e benefícios que de fato retirem as famílias da condição de privação, dariam conta do recado, e de uma forma que não rebaixasse os beneficiários a meros reagentes a incentivos (ignorando sua condição de agentes morais). Ademais, não percebo qual seria o ganho social do cancelamento de benefícios (mesmo que apenas depois de várias advertências e suspensões) que complementam a renda de pessoas em privação severa – vamos abandoná-las à sua irracionalidade? Tampouco consigo enxergar qualquer efeito benéfico de tal penalização sobre o bem-estar e a chance de vida das crianças dessas famílias. É possível que as condicionalidades venham a saciar uma suposta exigência de contrapartidas por parte da opinião pública. Mas penso que é responsabilidade do programa publicizar seu diagnóstico não pauperista das causas da pobreza e do alcance da política social ao invés de, ainda que inadvertidamente, chancelar normas sociais eivadas de preconceito e desinformação.

O segundo comentário é na verdade o grande desafio que a estratégia “prioritarista”, que defendi no artigo de 2009, deverá enfrentar: como evitar que o prioritarismo (prioridade aos mais pobres na provisão de serviços, em bases territoriais) acabe por rescindir na prática os direitos sociais universais que os brasileiros incorporaram em sua Constituição e que têm

8. Segundo a PNAD de 2006 (a mais recente a conter um suplemento especial sobre o Bolsa Família), mais de 15,0% das crianças entre 10 e 15 anos de famílias beneficiárias estavam trabalhando na semana de referência, indicando que a transferência não estava funcionando como substituto da renda do trabalho dessas crianças (Brito e Kerstenetzky, 2010). Notar que, nesse trabalho, as autoras utilizam o SM como linha de pobreza não por preferência pessoal, mas porque apenas com esse corte foi possível obter uma população de beneficiários equivalente a mais de 90,0% do total – utilizando-se a linha de R\$ 120,00 de 2006, estariam incluídos menos de 50,0% dos beneficiários efetivos do PBF.

reafirmado nos recentes protestos de rua país afora? Ou seja, como fazer com que o prioritarismo não colida com o universalismo nos serviços sociais? Este é um delicado equilíbrio.

Aqui talvez seja necessário explicitar o caráter controverso, não meramente técnico ou burocrático, da decisão envolvida. Implementar serviços universais, mesmo que gradualmente, ou focalizá-los nos pobres é uma escolha política, apoiada em horizontes normativos distintos e prenhe de consequências, intencionais ou não, porém bem conhecidas. Quanto mais se esclareçam as opções distintas e suas consequências conhecidas, mais bem informadas tendem a ser as decisões.

É preciso lembrar, antes de qualquer coisa, que em política social, uma vez que se tenha trilhado um caminho por muito tempo, a mudança radical de trajetória se torna difícil. Isso ocorre por razões de economia política: interesses são criados, normas são difundidas, inércia institucional é disparada. Este é um fato bem documentado na literatura do estado do bem-estar. Ademais, diferentes perspectivas normativas que podem ser adotadas já estão, na prática, disputando corações e mentes.<sup>9</sup> Segundo uma delas, por exemplo, focalizar serviços sociais nos pobres é o que a justiça social demanda. Em uma perspectiva contrastante, que concede lugar privilegiado para as desigualdades sociais, os serviços universais de qualidade são a única garantia de que oportunidades sejam equitativas e efetivamente transformadoras das chances de vida das pessoas pobres. Pelo que se conhece da experiência de outros países, a focalização dos serviços nos pobres não abala desigualdades profundas e duradouras. Políticas sociais de estilo americano (e britânico, se excluirmos os serviços de saúde) acabam optando por serviços públicos focalizados nos pobres, seja por autosseleção ou mero desenho, enquanto entregam relativamente altos índices de desigualdade. Por outro lado, é justamente nos Estados de bem-estar universalistas que as políticas sociais são mais efetivas em reduzir desigualdades, e a via dos serviços sociais universais é a mais proeminente (Esping-Andersen e Myles, 2009).

Outro perigo que o prioritarismo precisa evitar é o afastamento da assim chamada nova classe média – abusivamente chamada, a meu juízo, pois seus padrões de vida e condições socioeconômicas não o aproximam da classe média como a conhecemos (Kerstenetzky e Uchôa, 2013) –,<sup>10</sup> isto é, o amplo estrato da população que saiu da pobreza e adentrou o mundo do consumo. Enquanto a focalização de serviços nos pobres significa que aqueles que estiveram subprovidos agora terão acesso, os que apenas conseguiram se livrar da pobreza de renda farão todo o possível para comprar serviços privados que supõem ser de melhor qualidade ou menos incertos. Na realidade, esse segmento já está fazendo precisamente isto.<sup>11</sup>

Essa opção, além de ser uma solução precária para as questões de bem-estar desse grupo social, uma vez que os serviços ao alcance de seus recursos financeiros são de qualidade duvidosa, drenará energias políticas imprescindíveis para converter serviços nominalmente universais em de fato universais e de qualidade. Ademais, os protestos recentes, que mobilizaram

9. Para uma discussão das diferentes opções normativas, ver, por exemplo, Kerstenetzky (2006).

10. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008/2009.

11. Conforme Kerstenetzky e Uchôa (2013), 28,7% dos chefes de domicílio da “nova classe média” possuíam planos de saúde em 2009, contra 20,8% em 2003 (este último dado foi calculado pelas autoras, mas ainda não publicado).

peças que não usam regularmente os serviços públicos, ensinam lições preciosas, entre elas que uma agenda progressista precisa da adesão da classe média como força política propulsora, e que a classe média não é cegamente autocentrada. Mas também revelaram que a pobreza é ainda algo relativamente invisível: não houve reivindicações por um Bolsa Família mais universal e mais adequado. Contudo, a questão parece ser mais cognitiva do que ideológica:<sup>12</sup> quanto mais segmentada a sociedade, mais invisíveis se tornam as diferentes situações, especialmente daqueles que têm maior dificuldade para vocalizar suas demandas.

Em síntese, serviços de qualidade para as crianças do PBF são centrais para o programa cumprir sua promessa desenvolvimentista, como argumentei em Kerstenetzky (2009): na ausência de boas creches, pré-escolas e escolas, as crianças crescerão como mais um grupo elegível ao Bolsa Família, como a evidência indica já estar em alguma medida acontecendo, dez anos após a criação do programa (Bolsa..., 2013). Infelizmente, perdemos um tempo precioso. Serviços de qualidade são cruciais para a redução da pobreza e da desigualdade, como um conjunto expressivo de estudos tem demonstrado ser a experiência de países desenvolvidos. Mas, serviços de qualidade necessitam de financiamento pesado e controle social extensivo, e as classes médias pelo mundo afora têm sido um importante aliado na garantia de um financiamento público sólido e no controle da qualidade. Justamente onde elas foram direta ou indiretamente excluídas dos serviços públicos, elas se converteram em serviços de segunda linha e contribuíram mais para a segregação de oportunidades que para a integração social. Assim sendo, não há como não concluir que a pobreza está mais imbricada com a desigualdade social do que nossas políticas correntes têm reconhecido. E aqui eu me refiro à lentidão com que avança a efetiva universalização de serviços públicos sociais de qualidade.

#### 4 LÓGICA INTEGRATIVA (II)

Em um cenário de longo prazo, qual seria o lugar do Bolsa Família? Vejo um lugar modesto, dentro de um país desenvolvido com sólidas instituições de bem-estar social. Seria necessário renomeá-lo, já que outras políticas estariam voltadas para as famílias dentro de uma chave preventiva e universalista (não exclusiva para a população pobre). Um programa assistencial de renda para os pobres se voltaria para a diminuta parcela da população que não logrou defender-se adequadamente de privações importantes com o apoio das políticas convencionais do Estado do bem-estar social. O Bolsa Família, devidamente renomeado, integraria o conjunto de intervenções públicas sob o abrigo da designação “outras políticas sociais”.

Nesse novo cenário, a atenção se voltaria para o desenho de políticas sociais de prevenção/proteção que despontam como efetivas para interagir com dinâmicas socioeconômicas provocadas, entre outros fatores, por mudanças tecnológicas, globalização e novos cenários demográficos e de constituição das famílias.

12. De fato, quando explicitamente provocada, a população reconhece que o PBF não consegue tirar as pessoas da pobreza. (Lavinás *et al.*, 2012).

A despeito de oráculos sombrios, o Estado do bem-estar se consolidou no mundo contemporâneo como complemento indispensável ao bom funcionamento e legitimação das economias de mercado, mas ao mesmo tempo como possibilidade de transformação social na direção de uma repartição mais equitativa da riqueza dos países (Kerstenetzky, 2012a), dependendo de sua configuração institucional (Kerstenetzky, 2012b). Em mais de cem anos de história, a intervenção pública na promoção de bem-estar social se complexificou e diversificou, e de tal forma se entranhou na vida social, econômica e política que é difícil aferi-la por meio de variáveis discretas, como o gasto social em áreas convencionalmente reconhecidas como “sociais”. Mas o gasto e sua distribuição seguem contando uma história relevante, sobretudo quando a essas informações se acrescentam estudos históricos, econômicos, sociológicos e políticos.

Uma narrativa que vem ganhando credibilidade na literatura interdisciplinar sobre o Estado do bem-estar reconhece que, se a faceta “keynesiana” deste dominou sua dinâmica de implantação e expansão nas décadas subseqüentes ao fim da Segunda Guerra Mundial – faceta esta que se traduziu na ênfase em proteção aos riscos sociais típicos de uma sociedade industrial principalmente via benefícios monetários –, um novo cenário de riscos, agora da sociedade pós-industrial, exige sua refundação em moldes “schumpeterianos” (Morel *et al.*, 2012; Kerstenetzky, 2013). A ideia central é que o sistema econômico e a estrutura social estão sujeitos a mudanças frequentes e que a proteção social requer intervenções preventivas que melhorem as chances de vida dos indivíduos em um cenário de incertezas. Essas intervenções, equalizadoras de condições, não apenas se destinam a dotar os indivíduos de recursos para resistir à destruição criadora dos processos econômicos e de mudança social como produzem efeitos em termos do potencial de geração de riqueza social. A ideia é que cada vez mais a igualdade se torne uma pré-condição para, e ao mesmo tempo um resultado esperado de, processos econômicos e sociais bem-sucedidos (Morel *et al.*, 2012) (as marcas do sucesso sendo crescimento e equidade), acompanhados por intervenção pública preventiva. Na ausência desta, o resultado esperado é o aprofundamento de desigualdades, empobrecimento, e resultados econômicos insatisfatórios. Como disse Joakim Palme, em economias do conhecimento globalizadas, com populações que envelhecem rapidamente, não podemos nos dar ao luxo de tolerar a herança social, que aparta tantas crianças e jovens do acesso a oportunidades de realização enquanto as direciona em abundância para poucos outros.

Enquanto, portanto, os novos riscos sociais representados pelo envelhecimento da população, por mudanças tecnológicas, terciarização da economia e globalização debilitam famílias e mercados de trabalho em sua capacidade de prover bem-estar, um novo estilo de intervenção pública se faz necessário (Kerstenetzky, 2012b). A característica central dessa nova intervenção é seu forte apoio na provisão de serviços (educação infantil, convencional, continuada ao longo da vida, treinamento e retreinamento de trabalhadores e de mercado de trabalho em geral, saúde e cuidados aos idosos) e no entrelaçamento entre benefícios monetários e serviços dentro de uma lógica de identificação dos problemas sociais e estruturais. Esta lógica esclarece a nomenclatura das políticas sociais: apoio às famílias, à população em idade ativa,

aos doentes e incapacitados, e a outras categorias. É bem verdade que, sob incerteza, políticas preventivas não podem dispensar políticas compensatórias, e, nesse sentido, mesmo em países desenvolvidos com Estados de bem-estar universalista, não há como escapar da necessidade de programas assistenciais como o Bolsa Família. Mas o que se espera é que sejam coadjuvantes e não protagonistas no elenco de variadas possibilidades da intervenção pública.

## 5 CONCLUSÃO

Se for do impulso vital transmitido pelo universalismo redistributivista que brota o programa Bolsa Família, não há como fugir à conciliação entre gesto presente e intenção fundadora: universalização e adequação dos benefícios para os brasileiros pobres, com ou sem filhos. O estoque é grande porque no passado fomos excessivamente tolerantes com a privação de oportunidades de realização para uma imensa quantidade de brasileiros.<sup>13</sup> Portanto não há como escapar a uma intensificação da redistribuição: serão necessárias novas expansões para preencher os vazios na demografia do programa e no bem-estar dos beneficiários. A expectativa é que ao longo do tempo, com a redução das desigualdades sociais por via de políticas típicas de Estados do bem-estar universalistas, o contingente de pobres se reduza aos níveis de países desenvolvidos, e tenhamos que redesenhar o nosso atual Bolsa Família como um programa assistencial convencional.

Entretanto, mais uma responsabilidade pesa sobre os ombros da gestão do programa, que é a de esclarecer e reiterar publicamente, em todas as ocasiões que se apresentem, seus fundamentos antipauperistas.<sup>14</sup> Esse gesto – mais este – me parece crucial para refinar a educação política dos contribuintes, especialistas e leigos.

## REFERÊNCIAS

BASTAGLI, F. **From social safety net to social policy?** The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2009 (Working Paper, n. 60). Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD77.pdf>>. Acesso em: jul. 2013.

BOLSA Família completa 10 anos e já chega à segunda geração. **O Globo**, 5 maio 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/bolsa-familia-completa-10-anos-ja-chega-segunda-geracao-8295415>>. Acesso em: jul. 2013.

BRITO, A. E.; KERSTENETZKY, C. L. **Beneficiários do Programa Bolsa Família e mercado de trabalho:** considerações metodológicas e substantivas. Niterói: CEDE, 2011 (Texto para Discussão, n. 21). Disponível em: <[http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD21\\_1.pdf](http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD21_1.pdf)>. Acesso em: jul. 2012.

13. Concorde com afirmação semelhante feita por Rafael Osorio no dia 25 de junho de 2013 em entrevista no Canal Futura.

14. Como o fez Rafael Osorio no dia 25 de junho de 2013 em entrevista no Canal Futura.

CASTRO, J. A.; MOSTAFA, J.; HERCULANO, P. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados Ipea**, n. 75. Brasília, 2011.

ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, G. Economic inequality and the Welfare State. *In*: SALVERDA, W. *et al.* (Ed.). **The Oxford handbook of economic inequality**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de economia política**, v.26, n.4, p. 564-574, 2006.

\_\_\_\_\_. Sobre a “crise” do Estado de bem-estar: retração, transformação fáustica ou o quê? **DADOS** – Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, 2012, p. 447-485, 2012a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n2/a06v55n2.pdf>>. Acesso em: jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **O Estado do bem-estar social na idade da razão** – a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre as tendências recentes do “welfare state” e possíveis lições para o Brasil**. Niterói: CEDE, 2013 (Texto para Discussão, n. 77).

\_\_\_\_\_. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados** – Revista de ciências sociais, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

\_\_\_\_\_. Redistribution and development? The political economy of the *Bolsa Família* Program, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 5, n. se, 2010. Disponível em: <[http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0011-52582010000100001&script=sci\\_arttext](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0011-52582010000100001&script=sci_arttext)>. Acesso em: jun. 2012.

KERSTENETZKY, C. L.; E UCHÔA, C. **Moradia inadequada, escolaridade insuficiente, crédito limitado**: em busca da nova classe média. Niterói: CEDE, 2013 (Texto para Discussão, n. 76). Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD76.pdf>>. Acesso em: jul. 2013.

LAVINAS, L. *et al.* **Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2012 (Relatório Técnico Final). Mimeografado.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **MDS complementa a divulgação de resultados da segunda rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI); Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), 2013. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:c16iYvwYu6AJ:www.mds.gov.br/gestaodainformacao/NotaSagi.pdf/at\\_download/file+&cd=1&chl=en&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:c16iYvwYu6AJ:www.mds.gov.br/gestaodainformacao/NotaSagi.pdf/at_download/file+&cd=1&chl=en&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: jul. 2013.

MONÇORES, E. **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](http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/Estudos%20e%20Pesquisas/monografia_elisa_moncores.pdf)>. Acesso em: jul. 2012.

MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. (Ed.). **Towards a social investment welfare state?** Ideas, policies, and challenges. Bristol: The Policy Press, 2012.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Social spending during the crisis**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/soc/OECD-2012SocialSpendingDuringTheCrisis8pages.pdf>>. Acesso em: jul. 2013.

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. (Texto para Discussão, n. 1.738).

OSORIO, R.; SOUZA, P. H. G. F. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso**: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 14).

RENDA para sair da miséria não paga nem dieta básica. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 março 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1243247-renda-para-sair-da-miseria-nao-paga-nem-dieta-basica.shtml>>. Acesso em: jul. 2013.

ROSELLA, D. *et al.* **Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities**. The Lancet, Published online, May 15 2013. Disponível em: <[http://www.abrasco.org.br/UserFiles/Image/Bolsa%20Familia%20-%20Mortalidade%20Crianças%20Lancet%20Online%20\(1\).pdf](http://www.abrasco.org.br/UserFiles/Image/Bolsa%20Familia%20-%20Mortalidade%20Crianças%20Lancet%20Online%20(1).pdf)>. Acesso em: jun. 2013.





## NOTAS BIOGRÁFICAS

### **Alessandro Pinzani**

Professor adjunto de ética e filosofia política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisador do CNPq. Mestre em filosofia pela Universidade de Florença, na Itália, doutor em filosofia e livre-docente em filosofia pela Universidade de Tübingen, na Alemanha. Autor, entre outros, de: *Jürgen Habermas*, publicado em Munique em 2007 e em Porto Alegre em 2009; *An den Wurzeln moderner Demokratie*, publicado em Berlim em 2009; e *Vozes do Bolsa Família* – com Walquíria Leão Rego –, publicado em São Paulo em 2013.

### **Alexandro Rodrigues Pinto**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental, graduado em odontologia, com pós-graduação em saúde coletiva e gestão de políticas de desenvolvimento social. Ocupa o cargo de coordenador geral de avaliação de demanda da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### **Amélia Cohn**

Socióloga, docente do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Católica de Santos (UniSantos); bolsista sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Especialista em políticas sociais.

### **Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa**

Economista, doutora pela Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV), com título obtido em 2012. Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 1998. Sua área de interesse tem ênfase em economia do bem-estar social, atuando nos seguintes temas: mercado de trabalho, rendimentos e programas sociais, sistemas de demanda e tributação ótima.

### **Ana Maria Cavalcante de Lima**

Nutricionista e mestranda em saúde pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz). Especialista em gestão de políticas de alimentação e nutrição e em comunicação em saúde pela Fiocruz. Técnica especializada da Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde.

### **Antony Stevens**

Licenciado em antropologia (1967), mestre em ciências da computação (1970) e em antropologia (1972) pela Universidade de Londres. Doutor em epidemiologia (2012) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

### **Armando Barrientos**

Professor e diretor de pesquisa do Brooks World Poverty Institute, da Universidade de Manchester, na Inglaterra. Seus livros mais recentes são *Social protection for the poor and poorest*, de 2008, editado com David Hulme; *Just give money to the poor*, de 2010, com Joseph Hanlon e David Hulme; e *Social assistance in developing countries*, de 2013.

### **Bernardo Campolina**

Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Economista (UFMG) e doutor em geografia humana pela Universidade de São Paulo (USP). Áreas de pesquisa: economia regional e urbana; desigualdade e pobreza; economia política internacional.

### **Camila Fracaro Camargo**

Graduada em estatística pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduada em estatística aplicada pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). É consultora, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), da Coordenação Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro no Departamento do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### **Carlos Henrique Leite Corseuil**

Economista, doutor pela Universidade de Londres. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 1998, atualmente alocado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea) onde exerce a função de diretor-adjunto. Autor de diversos artigos acadêmicos sobre emprego, renda e temas afins. Já publicou três livros também nos temas listados anteriormente. Ultimamente tem se dedicado a estudar o emprego informal e a alta rotatividade dos trabalhadores no Brasil.

### **Carlos Roberto Azzoni**

Economista, com mestrado e doutorado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Livre-docente e professor titular da USP. Ganhou o Prêmio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Economia, o Prêmio Banco do Nordeste de Economia, o Prêmio Ruy Miller Paiva, da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober), e o Prêmio da Confederação Nacional da Indústria (CNI) de Economia (segundo lugar).

### **Carlos A. T. Santos**

Doutor (2007) em saúde pública pelo Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA), mestre (1998) em saúde comunitária pelo ISC/UFBA e bacharel (1994) em estatística pelo Instituto de Matemática (IM) da UFBA. Professor da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

### **Celia Lessa Kerstenetzky**

Professora titular do Departamento de Ciência Política e da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE) e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Em 2012, publicou, pela editora Campus/Elsevier, o livro *O Estado do bem-estar social na idade da razão – a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*.

### **Claudia Regina Baddini Currello**

Mestra e doutora em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal, com atuações na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), na Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e na área de avaliação dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Foi diretora do Departamento de Condicionalidades do programa Bolsa Família e atualmente é diretora do Departamento do Cadastro Único no MDS.

### **Clélia Brandão Alvarenga Craveiro**

Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) e diretora de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania (DPEDHUC) da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (Secadi/MEC)

### **Daniel de Aquino Ximenes**

Doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Diretor do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde 2011.

### **Davide Rasella**

Doutor em saúde pública pelo Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA). Possui graduação em biotecnologias farmacológicas pela Universidade Degli Studi, de Milão; especialização em biologia médica tropical pelo Institute of Tropical Medicine, de Antuérpia; e mestrado em saúde comunitária pelo ISC/UFBA. Tem experiência profissional em intervenções humanitárias internacionais na área da epidemiologia, saúde pública e nutrição. Atualmente estuda o impacto do programa Bolsa Família e do Plano Brasil Sem Miséria na mortalidade materna e neonatal e nas doenças infecciosas relacionadas à pobreza.

### **Denise Lopes Porto**

Bacharela em estatística e mestra em estatística e métodos quantitativos pela Universidade de Brasília (UnB). Já trabalhou com análise estatística no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nos últimos anos, tem atuado junto à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS), elaborando indicadores demográficos e de mortalidade, com estudos publicados nesta área, a partir de dados do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM).

### **Denise Ratmann Arruda Colin**

Graduada em serviço social (1984) pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPARANÁ). Mestra em sociologia (2002) e doutora em sociologia política (2008) pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Secretária nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### **Denise Silva da Silveira**

Graduada em medicina (1985) pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Mestra (1999) e doutora (2004) em epidemiologia pela UFPel. É médica da Prefeitura Municipal de Pelotas e da UFPel, e professora do Programa de Pós-Graduação em Enfermagem da UFPel.

### **Elaine Cristina Licio**

Doutora em política social pela Universidade de Brasília (UnB) e mestra em administração pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal, com atuações na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); no programa Bolsa Escola, do Ministério da Educação (MEC); e no Departamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atualmente é assessora no Departamento do Cadastro Único do MDS.

### **Elaine Thumé**

Graduada (1986) em enfermagem e obstetrícia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e doutora (2010) em epidemiologia pela UFPel, com estágio de doutoramento na Harvard School of Public Health (2009-2010). Professora do Departamento de Enfermagem da UFPel desde 2002.

### **Elaine Tomasi**

Graduada (1980) em serviço social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel), mestra (1993) e doutora (2003) em epidemiologia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Professora adjunta da UFPel.

### **Fabio Monteiro Vaz**

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 2004. Economista pela Universidade Católica de Santos (UniSantos), obteve título de doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB) em 2012.

### **Fernando Vinholes Siqueira**

Possui graduação em fisioterapia (1996) pela Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) e em educação física (1986) pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Mestre em epidemiologia pela UFPel (2004) e doutor em educação física pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do curso de Terapia Ocupacional da UFPel.

### **Fernando Gaiger Silveira**

Pesquisador do Ipea. Engenheiro agrônomo (Universidade de São Paulo – USP), doutor em economia (Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP) e pesquisador visitante na Universidade do Texas. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foi pesquisador na Fundação de Economia e Estatística – RS (1991-1998) e Coordenador Geral de Atendimento do CadÚnico (2008-2010). Áreas de pesquisa: tributação e equidade; previdência social; desigualdade e pobreza; pequena agricultura.

### **Flávio Cireno**

Possui graduação em ciências sociais (2000) e mestrado em ciência política (2004) pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) desde 2007. Atualmente é 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).

### **Frederico Guanais**

Especialista líder em saúde na Divisão de Proteção Social e Saúde do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington; desde 2010, é responsável pela preparação de operações de empréstimo e pesquisas para o fortalecimento dos sistemas de saúde na América Latina e Caribe. É doutor em administração pública pela Universidade de Nova Iorque (NYU), e mestre em administração e engenheiro civil pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

### **Graziela Ansilliero**

Bacharel em ciências econômicas pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em matemática aplicada à economia e à administração pela mesma instituição. Atualmente exerce a função de assessora da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), no Ministério da Previdência Social (MPS).

### **Helmut Schwarzer**

Graduado e mestre em economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e doutor em economia pela Universidade Livre de Berlim. Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea desde 1998.

### **Helvécio Miranda Magalhães Júnior**

Médico pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG-1985), com residência médica pelo Ministério da Educação (MEC) em clínica médica concluída em 1987. Especialista em epidemiologia pela UFMG (1994) e doutor em saúde coletiva pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP-2006). Presidiu o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) de 2007 a 2009. É secretário de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (MS) desde 2011.

### **Joana Mostafa**

Graduada e mestra em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É membro da carreira de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Responde pela Coordenação Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro no Departamento do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### **Joana Silva**

Economista sênior no Banco Mundial, especializada nos temas de desenvolvimento social, política econômica, qualificações e emprego, e comércio internacional.

### **José Eustáquio Diniz Alves**

Doutor em demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), com pós-doutorado no Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (Nepo/UNICAMP). É professor titular da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE), da qual foi coordenador da pós-graduação de 2005 a 2009.

### **Juan José Cortez-Escalante**

Graduado em medicina humana e doutor em medicina tropical pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é coordenador geral de informações e análise epidemiológica da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS).

### **Juliana Maria Fernandes Pereira**

Psicóloga pela Universidade de São Paulo (USP) e mestra em psicologia pela Universidade de Brasília. Analista em ciência e tecnologia (C&T) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social.

### **Leonardo José Rolim Guimarães**

Mestre em administração pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (MPAS), consultor de orçamento da Câmara dos Deputados, presidente do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV), secretário-executivo do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), vice-presidente da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e conselheiro do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

### **Leonor Maria Pacheco Santos**

Professora Adjunta do Departamento de Saúde Coletiva da Universidade de Brasília (UnB), Bacharela em química pela Universidade de São Paulo (USP), doutora em patologia pela Universidade do Tennessee e pós-doutorado em epidemiologia materno-infantil pela London School of Hygiene and Tropical Medicine.

### **Letícia Bartholo**

Socióloga pela Universidade de Brasília (UnB), com mestrado em demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), na linha de pesquisa sobre população e políticas públicas. Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atua na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde 2004, na qual exerceu as funções de coordenadora-geral e diretora do Departamento de Cadastro Único e da qual é secretária adjunta desde fevereiro de 2012.

### **Lucia Modesto**

Mestra em ciência da informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em políticas públicas e gestão governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e em gestão social pelo Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes). Integrante da carreira de Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania até o início de 2011 e atualmente cedida ao governo do estado do Rio de Janeiro como assessora especial para o plano Rio Sem Miséria.

### **Luís Felipe Batista de Oliveira**

Graduado e mestre em economia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

### **Luis Henrique Paiva**

Sociólogo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em políticas sociais pela Universidade de Southampton e em sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), e doutor em sociologia e política pela UFMG. É secretário nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde janeiro de 2012, tendo atuado na referida secretaria desde 2010 como assessor e secretário adjunto.

### **Luiz Augusto Facchini**

Graduado em medicina (1979) pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), mestre em medicina social pela Universidade Autônoma Metropolitana Xochimilco do México (1986) e doutor em medicina pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1994). Realizou pós-doutoramento em saúde internacional na Harvard School of Public Health, nos Estados Unidos (1997). É professor associado do Departamento de Medicina Social e dos programas de pós-graduação em epidemiologia e em enfermagem da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

### **Marcelo Côrtes Neri**

Doutor em economia pela Universidade de Princeton, e mestre e bacharel em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Autor dos livros *Microcrédito: o mistério do Nordeste e o Grameen brasileiro*; *Cobertura previdenciária: diagnóstico e propostas*; *Diversidade: retratos da deficiência*; *Ensaio sociais: inflação e consumo*; *A nova classe média*; e *Superação da pobreza no campo*. Fundador do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV), no qual atuou por treze anos. Ministra aulas na graduação e no doutorado da Escola Brasileira de Economia e Finanças (EPGE/FGV). Foi pesquisador do Ipea, instituto que atualmente preside. Foi integrante de vários conselhos da sociedade civil, entre eles o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do qual atualmente é o secretário-executivo. Avaliou políticas públicas em mais de duas dezenas de países. Atua na proposição de políticas públicas, tendo participado da criação do sistema de pisos salariais mínimos estaduais. No âmbito de políticas de transferência condicionada de renda, desenhou e implantou os programas Família Carioca e Renda Melhor para, respectivamente, a cidade e o estado do Rio de Janeiro. É ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

### **Marina Carvalho De Lorenzo**

Mestra em administração pela Universidade de Brasília (UnB) e graduada em administração pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). É analista em planejamento e gestão de ciência e tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Trabalha desde 2007 na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS).

### **Maurício L. Barreto**

Professor de epidemiologia do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA). Professor Honorário da London School of Hygiene and Tropical Medicine. Graduado em Medicina e Mestre em Saúde Comunitária pela UFBA e PhD em Epidemiologia pela Universidade de Londres.

### **Otaliba Libânio de Morais Neto**

Graduado em medicina (1987) pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre (1996) e doutor (2002) em saúde coletiva pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor adjunto do Departamento de Saúde Coletiva da UFG.

### **Patricia Constante Jaime**

Nutricionista. Coordenadora-geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (MS). Professora associada do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP). Mestre e doutora em saúde pública pela FSP/USP. Pós-doutora em epidemiologia nutricional pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS/USP – 2003) e em políticas públicas de alimentação e nutrição pela London School of Hygiene and Tropical Medicine, do Reino Unido.

### **Paulo de Martino Jannuzzi**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE), e professor colaborador da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Ocupa, atualmente, o cargo de secretário de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### **Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Mestre em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

### **Rafael Guerreiro Osorio**

Cientista social e doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, onde atualmente ocupa o cargo de diretor de Estudos e Políticas Sociais. Foi servidor da Organização das Nações Unidas junto ao Centro Internacional de Pobreza. É autor de vários artigos e realiza pesquisas sobre estratificação e mobilidade social, desigualdade, pobreza e suas conexões com as políticas públicas.

### **Rafael Prado Proença**

Bacharel em ciências moleculares pela Universidade de São Paulo (USP) e mestrando em economia na mesma universidade. Atualmente é assistente de pesquisa do Banco Mundial.

### **Raul da Mota Silveira Neto**

Doutor em economia pela Universidade de São Paulo (USP) e bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

### **Rodolfo Hoffmann**

Professor aposentado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) e da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP), na qual continua atuando como professor sênior. Desde 1971, um dos seus principais temas de pesquisa tem sido a análise da distribuição da renda no Brasil.

### **Rogério Nagamine Costanzi**

Mestre em economia pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal desde 1999, com passagens pelo Ministério da Previdência Social (MPS – ex assessor especial do Ministro), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE – ex assessor especial do Ministro), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ipea e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

### **Rômulo Paes-Sousa**

Médico. Doutor em epidemiologia pela Universidade de Londres. É diretor do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+). Foi secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### **Rosana Aquino**

Epidemiologista do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA). Médica, mestra em saúde comunitária e doutora em saúde pública. Vice-coordenadora e docente do programa de pós-graduação em saúde coletiva do ISC/UFBA.

### **Ross van Horn**

Mestrando em políticas públicas na Universidade do Texas. Atuou no Departamento de Trabalho dos Estados Unidos; no Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD); e no Ipea.

### **Sergei S. D. Soares**

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Trabalhou com mercados de trabalho, desigualdade, pobreza, diferenciais raciais, educação e transferências de renda. Em particular, trabalha com transferências de renda desde 2003.

### **Simone Cecchini**

Oficial de Assuntos Sociais da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Dedicou-se ao estudo de políticas e programas de proteção social e redução da pobreza, questões sobre as quais realiza pesquisas e consultorias. É graduada em ciência política pela Universidade de Florença, mestre em economia internacional pela Universidade George Washington e especialista em administração pela Universidade Católica do Chile.

### **Suele Manjourany Silva Duro**

Possui graduação em educação física (2003), mestrado e doutorado (em andamento) em epidemiologia (2008) pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Membro do grupo de estudos Acesso e Qualidade na Rede de Saúde (Aquares) e orientadora do curso de especialização em saúde da família, modalidade educação a distância (EAD), da UFPel.

### **Suzana Cavenaghi**

Doutora (1999) e mestra (1997) em sociologia e demografia pela Universidade do Texas em Austin. Atualmente é coordenadora do Programa de Pós-graduação da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE), professora e pesquisadora da Ence/IBGE e editora da *Revista brasileira e estudos de população*.

### **Tereza Campello**

Ministra de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome desde janeiro de 2011. Participou da equipe de transição da primeira gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, compôs a coordenação do grupo de trabalho que concebeu o programa Bolsa Família e foi subchefe adjunta de Articulação e Monitoramento da Casa Civil. Economista, formada pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), foi professora do curso de economia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), no Rio Grande do Sul. Entre 1989 e 1993, foi assessora econômica da Prefeitura de Porto Alegre e coordenadora do Gabinete de Planejamento e Orçamento Participativo. No governo do estado do Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2002, foi secretária substituta e coordenadora da Secretaria-Geral de Governo.

### **Tiago Falcão**

Formou-se em economia pela Universidade de Brasília (UnB) e obteve mestrado em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1997. Atualmente está à frente da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), coordenando o plano Brasil Sem Miséria.

### **Valéria Maria de Massarani Gonelli**

Assistente social com vasta experiência na gestão municipal, estadual e federal. No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atuou como assessora e diretora do Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Nacional de Assistência Social. Atualmente é secretária adjunta de Assistência Social do MDS.

### **Walquíria Domingues Leão Rego**

Professora titular de teoria social da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professora efetiva do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Publicou em 2013, em parceria com o filósofo italiano Alessandro Pinzani, o livro *Vozes do Bolsa Família – autonomia, dinheiro e cidadania*. Organizou, em parceria com a professora Flávia Pires, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), o dossiê *Dez anos de Bolsa Família*.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Apoio**

Andreia Reis do Carmo

Iranilde Rego

Silvânia de Araujo Carvalho

#### **Revisão**

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Edylene Daniel Severiano (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauânara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

#### **Editoração**

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

#### **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](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 12/14,4 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Papelão paraná 1000g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---



## 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.

