

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2567

**A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA (PBF) NO PERÍODO 2012-2018,
A PARTIR DOS DADOS DA PESQUISA
NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)**

**Luis Henrique Paiva
Marconi Fernandes de Sousa
Hugo Miguel Pedro Nunes**



A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO PERÍODO 2012-2018, A PARTIR DOS DADOS DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)

Luis Henrique Paiva¹

Marconi Fernandes de Sousa²

Hugo Miguel Pedro Nunes³

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Analista técnico de políticas sociais na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério da Cidadania.

3. Analista técnico de políticas sociais na Senarc/Ministério da Cidadania.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 ou do Ministério da Economia.

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

JEL: D63; H53.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 FOCALIZAÇÃO – ASPECTOS CONCEITUAIS	9
3 O PBF NA PNAD CONTÍNUA.....	15
4 A FOCALIZAÇÃO DO PBF NA PNAD CONTÍNUA.....	17
5 PERSPECTIVAS DE APRIMORAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA.....	33
6 CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS	39
APÊNDICE A	43
APÊNDICE B	44

SINOPSE

Este estudo aproveita a recente divulgação dos dados completos de rendimento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) para o período 2012-2018 para avaliar a evolução da focalização do Programa Bolsa Família (PBF). Os resultados confirmam a expectativa gerada por estudos anteriores: o Bolsa Família melhorou sua focalização ao longo de todo o período, sugerindo que essa melhora decorreu de um trabalho contínuo de aperfeiçoamento do programa e não de uma operação de checagem realizada em um ano específico. A análise de concentração do programa revela que ele melhorou seu potencial para reduzir as desigualdades de renda. Apesar disso, estima-se que quase uma em cada cinco pessoas que estão entre os 10% de menor renda no Brasil não estejam recebendo transferências do programa. A boa focalização do programa é “puxada” pelas regiões mais pobres do Brasil (Nordeste e Norte), as mesmas que também apresentam os menores erros de exclusão, sugerindo que o *trade-off* entre erros de inclusão e de exclusão não vale para os níveis subnacionais. Na análise com outros programas semelhantes na América Latina, o Bolsa Família se mostrou um dos casos mais “benignos” para programas focalizados: possui, em termos comparativos, boa focalização e boa cobertura (baixa exclusão). O estudo também avalia a produção recente de propostas de aperfeiçoamento do programa, segundo sua relação com sua focalização.

Palavras-chave: focalização; Bolsa Família.

ABSTRACT

This study draws on the recent release of complete information about earnings from the National Longitudinal Household Survey (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua) for 2012-2018, to evaluate the targeting of the Bolsa Família Programme. The results confirm the expectations generated by previous studies: Bolsa Família improved its targeting over the period, which suggests that this progress resulted from continuous refinement of the programme’s management, and not from any single measure adopted during any specific year. The analysis of the programme’s concentration coefficient reveals that it has managed to enhance its potential to fight income inequality. Despite these indicators, it is estimated that nearly a fifth of the ten per cent poorest people in the country do not benefit from the programme. Bolsa Família’s efficient targeting is driven by the poorest regions in the country (Northeast and North); these same regions also present the fewest exclusion errors. This suggests that the trade-off

between inclusion and exclusion errors does not apply to subnational levels in Brazil. In a comparative analysis with other targeted programmes in Latin America, Bolsa Família proved to be one of the “benign” cases: it is comparatively well-targeted and has good coverage (low exclusion rates). The study also evaluates recent proposals to further refine the programme’s targeting.

Keywords: targeting; Bolsa Família Programme.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar a focalização do Programa Bolsa Família (PBF) ao longo do período 2012-2018, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O PBF é uma transferência condicionada de renda. Faz transferências monetárias, não em espécie; os benefícios são pagos às famílias, não aos indivíduos; há condições que as famílias precisam atender para se tornarem/manterem como beneficiárias (relacionadas, sobretudo, com a educação e saúde das crianças e das mães); e, finalmente, as transferências são focalizadas, isto é, voltadas para os mais pobres (Paiva, Cotta e Barrientos, 2019).

Não por acaso, a focalização do PBF é um tema que atrai considerável atenção da academia e de gestores públicos (Lindert *et al.*, 2007; Soares, Ribas e Osório, 2010; Barros *et al.*, 2010). Como regra, os estudos sugerem que o programa tem uma boa focalização: trata-se da mais progressiva transferência de renda feita pelo Estado brasileiro (Ipea, 2012), que se manteve bem focalizada mesmo depois da considerável expansão que teve ao longo dos anos após sua implementação (Soares, Ribas e Soares, 2009).

Os bons resultados obtidos pelo programa levaram a uma consequência indesejada: com o passar dos anos, o tema tornou-se menos atrativo e os estudos, escassos. Duas das raras pesquisas recentes foram produzidas por Silva *et al.* (2018) e por Souza *et al.* (2019), valendo-se dos dados das PNADs Contínuas de 2016 e 2017, além de dados da PNAD Anual (para vários anos).¹ As avaliações de focalização do PBF voltaram a ganhar interesse, entretanto, pelo fato de o IBGE ter divulgado, recentemente, as informações de rendimentos do conjunto amplo de fontes captadas pela PNAD Contínua para o período 2012-2018. Esse período relativamente longo permite também avaliar se a focalização evoluiu de forma contínua ou se houve alguma descontinuidade (piora ou melhora significativa) em algum ano ou período específico.

1. Silva *et al.* (2018) também têm o mérito de apresentar de forma pormenorizada a estratégia administrativa de focalização do PBF e sua evolução ao longo do tempo. Como, desde então, não houve nenhuma evolução significativa, o leitor interessado nesses pontos pode recorrer a esse trabalho.

Apesar de a PNAD Anual, realizada até 2015, captar as informações de rendimentos do PBF, o IBGE não disponibilizava as variáveis em seus microdados, com exceção das edições suplementares de 2004 e 2006. Dessa forma, vários pesquisadores, para os demais anos da série, utilizavam o método dos valores típicos – valores tipicamente recebidos pelas famílias beneficiárias, resultantes da combinação entre benefícios básico, variável e variável vinculada ao adolescente (Benefício Variável Jovem – BVJ), capturado na variável de outros rendimentos (V1273) da PNAD Anual – para imputação de beneficiários do programa nos microdados da pesquisa (Barros, Carvalho e Franco, 2007).

Em 2012, com o advento do benefício de superação da extrema pobreza – um benefício do tipo *top up*, que complementa a renda da família de forma a ultrapassar a linha da extrema pobreza –, deixaram de existir os valores típicos (o valor final do benefício poderia variar real a real). Passou-se, então, a utilizar uma variante dos valores típicos, e o valor máximo *per capita* do PBF foi definido como critério para identificar os beneficiários, também com o uso da variável de outros rendimentos (ver Souza *et al.*, 2019).

A PNAD Contínua permite que a identificação dos beneficiários seja mais precisa, ao trazer uma pergunta específica sobre os rendimentos do PBF, cujas respostas, agora, estão disponíveis nos microdados divulgados pelo IBGE. As variáveis V5002A e V5002A2 capturam, respectivamente, a participação no programa e o valor efetivamente recebido.² Isso, por princípio, aumenta a precisão da informação. Destaque-se que a PNAD Contínua também passou a trazer informações sobre rendimentos efetivos e rendimentos habituais. Ao longo deste texto, foram utilizados os dados de rendimentos efetivos, ajustados pela inflação conforme a orientação do próprio IBGE.

A focalização do programa conta com um instrumento específico: os dados de renda do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) (declarados pelos próprios cidadãos) são checados com outros registros administrativos do governo federal. Trata-se de um processo iniciado em 2005 e realizado, desde 2007, em bases anuais. Esse processo passou por uma série de aperfeiçoamentos (Silva *et al.*, 2018).

2. Nos microdados das PNADs Contínuas Anuais 2012, 2013 e 2014, as variáveis que captavam participação e rendimentos recebidos do PBF eram respectivamente as variáveis V5010, V50101 e 501011. A partir do 4º trimestre de 2014 a pesquisa assume novo *layout* com as variáveis V5002A e V5002A2.

A disponibilização dos dados relativos ao período 2012-2018 abre uma oportunidade para se verificar se os processos adotados nos períodos mais recentes contribuíram, e em que medida, para o aperfeiçoamento da estratégia de focalização do programa.

Este trabalho se organiza em mais cinco seções além desta introdução. A seção 2 examina aspectos conceituais da focalização. A seção 3 apresenta algumas características da captação da informação dos beneficiários do PBF pela PNAD Contínua. A seção 4 traz os principais dados sobre a evolução da focalização do programa e faz uma comparação sintética com base nos dados do Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE) do World Bank. A seção 5 faz uma discussão e avalia as possibilidades de aperfeiçoamento da focalização do programa. Por fim, a seção 6 apresenta as conclusões.

2 FOCALIZAÇÃO – ASPECTOS CONCEITUAIS

Embora o PBF tenha sua focalização elogiada, a opção por programas focalizados recebe um amplo conjunto de críticas e está longe de ser consensual. Esta seção apresenta de forma breve essas críticas e busca refletir se a focalização e, portanto, sua mensuração fazem sentido.

As críticas às políticas focalizadas podem, *grosso modo*, ser enquadradas em três grandes categorias: as administrativas; as relacionadas aos incentivos/desincentivos; e as de economia política.

Na primeira categoria, estão as relacionadas aos custos administrativos, às baixas taxas de cobertura e ao estigma que são associados às políticas focalizadas, bem como à incapacidade de países pobres implementarem pesadas estratégias de focalização.

Políticas focalizadas, como regra, precisam estar baseadas em um pesado aparato burocrático, capaz de diferenciar, com razoável precisão, os pobres (que têm acesso às políticas sociais) dos não pobres (que precisam recorrer à proteção social oferecida pelo mercado) (Titmuss, 2000; Mkandawire, 2005). Frequentemente, é questionado se esses recursos não seriam mais bem gastos com o financiamento de serviços e benefícios para toda a população.

Esses procedimentos imporiam uma carga burocrática sobre a população pobre que, não por coincidência, seria menos preparada para lidar com isso,³ e uma boa dose de estigma sobre os beneficiários das políticas sociais (Titmuss 2000; Sunesson *et al.*, 1998). O principal resultado seriam as baixas taxas de cobertura (*take-up rates*) da população-alvo, o que tornaria as políticas focalizadas pouco efetivas.

A última crítica nessa categoria seria a existência de um paradoxo administrativo. Exatamente por demandar um pesado aparato burocrático, as políticas focalizadas só poderiam ser implementadas de forma apropriada em países desenvolvidos, cujas capacidades estatais estariam à altura do desafio. Ocorre que esses países, exatamente por serem de alta renda, não precisariam focalizar suas políticas sociais. Países de renda baixa e média, por sua vez, talvez precisassem focalizar suas políticas, mas não teriam capacidade administrativa para isso (Mkandawire, 2005).

Na categoria dos incentivos/desincentivos, segundo Lentz, Barrett e Hoddinott (2005) e Bargain e Doorley (2009), as políticas focalizadas gerariam desincentivos ao trabalho e à poupança e, como consequência, produziriam dependência negativa e armadilhas de pobreza. O tema é amplamente debatido na literatura teórica de economia pública: o efeito renda dos benefícios sociais reduziria diretamente a oferta de trabalho, efeito que seria aumentado pelo valor das transferências e pela taxa de imposto sobre a renda marginal do trabalho dos beneficiários (efeito este só observado em políticas focalizadas) (Moffitt, 2002; Borjas, 2005). Benefícios sujeitos a teste de meios também poderiam desencorajar a poupança (Feldstein e Liebman, 2002).

Finalmente, na categoria da economia política, três críticas se destacam.

A primeira delas é a de que a visão de que a política social está voltada unicamente (ou preferencialmente) para a erradicação da pobreza é um reducionismo. O fortalecimento da cidadania e a construção nacional, por exemplo, são fins igualmente importantes. Em muitos países, “o alívio da pobreza não foi sequer o mais importante motivo para a criação de transferências” (Mkandawire, 2005, p. 7).

3. Como pergunta Titmuss (2000, p. 43), “quem ajuda os pobres a preencher todos os formulários das políticas focalizadas?”.

A segunda é o paradoxo da redistribuição (Korpi e Palme, 1998): quanto mais se focalizam benefícios nos mais pobres, menor seria a efetividade na redução da pobreza e da desigualdade. Os autores sugerem que o paradoxo da redistribuição passaria pela relação entre focalização e orçamento social. Ambos, focalização e orçamento social, teriam, *ceteris paribus*, relação negativa com a pobreza e a desigualdade, isto é, contribuiriam para sua redução. Em outras palavras, tudo o mais permanecendo constante, quanto mais focalizadas as políticas sociais, menor a pobreza e a desigualdade; e quanto maior o orçamento social – aceito o pressuposto de que o orçamento da política social seja minimamente progressivo –, menor a pobreza e a desigualdade.

Ocorre que a cláusula *ceteris paribus* é frágil, segundo os autores: a relação entre políticas sociais focalizadas e o tamanho do orçamento social seria negativa. Isso significa que sistemas de proteção social lastreados em programas focalizados não gerariam uma coalizão política forte em defesa do orçamento social, que tenderia a ser pequeno. Sistemas de proteção social generosos, por sua vez, produziriam um suporte político forte: haveria perdas decorrentes da má focalização, mas seriam mais do que compensadas por um orçamento social muito maior. Assim, a ampla coalizão política dos sistemas de proteção social mais generosos faria com que os mais ricos, também beneficiados, passassem a defender todo o sistema, beneficiando também os mais pobres: “a voz dos mais ricos [ajudaria] não apenas eles mesmos, mas também os grupos de baixa renda” (Korpi e Palme, 1998).

A terceira crítica, também associada ao paradoxo da redistribuição, é que a fragilidade do suporte político às políticas focalizadas – formadas por grupos sociais pequenos, politicamente desorganizados e incapazes de defender seus próprios interesses – as tornariam particularmente frágeis ao retrocesso (*retrenchment*), enquanto políticas sociais generosas – baseadas na entrega universal ou no seguro social – seriam mais resilientes a crises fiscais e políticas.

Esse conjunto de críticas embasa quase um consenso em torno das políticas sociais universais e seus resultados em termos de redução da pobreza e da desigualdade – e eventualmente das políticas sociais entregues por meio do seguro social. De fato, os países classicamente associados ao *welfare state* social-democrata (Esping-Andersen, 1990) ou “abrangente” (Korpi e Palme, 1998), que colocam ênfase no universalismo e em políticas de seguro social relativamente generosas, são aqueles com as menores taxas de pobreza e os menores indicadores de desigualdade, além de estarem também no topo

dos índices de desenvolvimento humano e de felicidade autorreportada. Isso não quer dizer, entretanto, que todas as críticas às políticas sociais focalizadas façam sentido. Tomemos, por exemplo, as críticas de viés administrativo.

Os custos administrativos das políticas focalizadas tendem a ser relativamente maiores do que os das políticas universais – pelo simples fato de que há, no caso das primeiras, uma camada administrativa voltada para selecionar os beneficiários, algo inexistente no caso das segundas. A ideia de que esses custos administrativos seriam massivos, no entanto, parece decorrer da experiência dos países desenvolvidos, onde, com frequência, um aparato burocrático pesado trabalha para, passivamente, excluir os não pobres (Paiva, 2008).

Ora, o grande desafio das políticas sociais em países em desenvolvimento não é exatamente excluir os não pobres. Os programas de transferência condicionada de renda (*conditional cash transfers* – CCTs) já estão fazendo isso de forma efetiva, a baixo custo, desde que surgiram na América Latina, na segunda metade da década de 1990. O grande desafio – que implica recursos consideráveis – é alcançar e incluir os mais pobres. São esses, com menos informação, residindo em locais distantes ou em áreas conflagradas e em geral sem acesso ao poder público, que precisam ser ativamente alcançados. O custo de alcançá-los será igualmente alto, seja a política social de natureza focalizada ou universal.

A hipótese de que políticas focalizadas produzirão estigma e, em consequência, baixas taxas de *take up* também dificilmente se sustenta em face à recente experiência latino-americana. Embora a preocupação deva ser constante para gestores e *policy makers*, o fato é que há alguma evidência empírica para sugerir que CCTs estejam gerando pouco estigma (ver Kessler e Roggi, 2005; Mattos e Ponczek, 2009). Os limites de cobertura de programas como o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), por sua vez, parecem estar menos associados à camada burocrática voltada para uma melhor focalização do que a fatores outros como a dificuldade inerente à busca pelos mais pobres, eventuais restrições orçamentárias e/ou as limitações burocráticas normais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Finalmente, a instituição de CCTs em cerca de setenta países do mundo (World Bank, 2017) parece encerrar, em termos práticos, a discussão, provocada

por Mkandawire (2005), a respeito de os países em desenvolvimento serem ou não capazes de instituir programas focalizados de bom desempenho. Entende-se que até se pode discutir se esses países devem ou não instituir programas focalizados, mas não se são capazes.

Os argumentos baseados nos incentivos/desincentivos provocados pelas políticas focalizadas sobre a oferta de trabalho ou a poupança são teoricamente bem assentados, mas esbarram em um problema relativamente sério: não parecem ter base empírica. Com efeito, as amplas revisões de literatura ou meta-avaliações – produzidas por Kabeer e Waddington (2015), Bastagli *et al.* (2016), Banerjee *et al.* (2017) e, para o caso do PBF, Oliveira e Soares (2012) – sugerem que os efeitos de programas de transferência de renda sobre a oferta de trabalho são nulos ou perto disso. Efeitos de benefícios sociais sobre a poupança também parecem ser, na melhor das hipóteses, muito limitados, já que a poupança privada dos mais pobres tenderá a ser muito pequena devido à restrição orçamentária (Attanasio e Rohwedder, 2003). Embora não se pretenda dizer que indivíduos não reajam a incentivos, uma vasta literatura empírica parece sugerir que os incentivos “não passam perto de ser tão poderosos como geralmente se assume que sejam” (Duflo e Banerjee, 2019).

Finalmente, examinemos as críticas que se enquadram na categoria da economia política.

Primeiramente, pode-se concordar que o combate à pobreza não seja o único – e talvez nem mesmo o principal – fim da política social (Mkandawire, 2005). Não deixa de ser estranho, no entanto, quando um sistema de proteção social como o brasileiro consome cerca de 15% do produto interno bruto (PIB) e devota tão pouca atenção ao combate à pobreza. Não nos deixa de surpreender que as baterias dos defensores do universalismo se voltem contra o pequeno PBF, que custa apenas 0,4% do PIB e gera impressionantes impactos na redução da pobreza e da desigualdade (ver Souza *et al.*, 2019), e não contra o gigantesco sistema previdenciário brasileiro, que custa mais do que 13% do PIB e não contribui para reduzir a desigualdade (ver Hoffmann, 2003; 2009; Rangel, 2013).

O engenhoso argumento defendido por Korpi e Palme (1998), e desde então repetido à exaustão e de forma pouco crítica, deve ser analisado em função de sua

capacidade de se adequar aos dados. As dificuldades são grandes. Sunesson *et al.* (1998) já reportavam, no período em que Korpi e Palme desenvolveram o chamado paradoxo da redistribuição, que as pressões demográficas e fiscais estavam produzindo o que os autores chamaram, com certa dose de exagero, em nossa opinião, de abandono do universalismo (*flight from universalism*), para descrever o aumento da relevância das políticas focalizadas nos países escandinavos.

Mais recentemente, Marx, Salanauskaite e Verbist (2013) reproduziram o estudo de Korpi e Palme com dados mais recentes, incorporando em sua análise países como a Dinamarca, que caminhou na direção da focalização de suas políticas sociais e, ainda assim, manteve uma grande capacidade de redistribuição, e os países do sul da Europa (como Itália, Espanha e Grécia), que têm orçamentos sociais relativamente grandes, baixa focalização e baixa capacidade de redistribuição. As relações relativamente frouxas encontradas no estudo de 1998 entre focalização e impacto redistributivo desapareceram, o que levou os autores a concluir que “o grau da focalização pode não importar tanto quanto havíamos assumido desde Korpi e Palme” (Marx, Salanauskaite e Verbist, 2013, p. 43).

Temos, ainda, a crítica de que os programas focalizados teriam menor resiliência, mas Nelson (2007) acompanhou benefícios focalizados – em relação a benefícios baseados no seguro social – em dezoito países, ao longo do período entre 1990 e 2002, e encontrou evidência “mista”: durante a primeira metade do período, os benefícios focalizados valorizaram-se mais do que os benefícios do tipo seguro, mas na segunda metade valorizaram-se menos. No geral, o autor conclui que, se há alguma vantagem em termos de resiliência, ela está marginalmente a favor dos benefícios do tipo seguro, mas que a história contada ao longo desse período, para os dois tipos de benefícios, é fundamentalmente a mesma.

Se parece haver evidência histórica favorável a modelos de proteção social mais generosos, baseados em políticas universais, no sentido de resultarem em menores níveis de pobreza e desigualdade, há pouco o que se concluir em relação a um programa focalizado específico. Todos os países, inclusive os que adotam um *welfare state* de vertente social-democrata, possuem elementos focalizados no seu sistema de proteção social. Para esses países, a focalização é uma questão relevante, e sua mensuração, um exercício necessário – que pode apontar para resultados interessantes, como qualificar a associação entre boa focalização e capacidades estatais, ou avaliar o resultado de processos de qualificação cadastral divulgados de forma ampla na mídia. Pode apontar

também para o potencial de futuras medidas, em função dos resultados já alcançados e da comparação regional.

Em suma, medir a focalização de um programa focalizado não implica abraçar, de forma acrítica, a ideia de que todos os benefícios sociais devam estar voltados apenas para os mais pobres entre os pobres ou de que erros de inclusão sejam inaceitáveis. Não implica defender um modelo liberal de proteção social (Esping-Andersen, 1990); trata-se apenas, como o leitor atento certamente já percebeu, da avaliação desse programa em seus próprios termos.

3 O PBF NA PNAD CONTÍNUA

Programas sociais tendem a ter seu público subestimado em pesquisas amostrais. Esse fenômeno não diz respeito apenas ao PBF ou apenas a programas sociais brasileiros. Como bem descrito por Souza *et al.* (2019), o fenômeno ocorre no Brasil com o PBF e com o BPC, e tem sido reportado em diversos países como Estados Unidos, Reino Unido, Suécia e Alemanha. Segundo esses autores, a subestimação encontrada no número de beneficiários de programas sociais em pesquisas amostrais norte-americanas varia entre 25% e 50%.

O número de domicílios com indicação de recebimento do PBF encontrados na PNAD Contínua de 2018 foi de 9,70 milhões. Pressupondo equivalência dos conceitos de domicílio da PNAD Contínua com o de família do CadÚnico, temos uma captação cerca de 30% menor do que o número médio de famílias beneficiárias na folha de pagamento ao longo do ano (13,95 milhões). Essa subestimação apresentou pequenas variações em torno da média de pouco mais de 29%, observada ao longo do período 2012-2018 (gráfico 1B).

Ao considerarmos a comparação dos indivíduos em famílias beneficiárias na PNAD Contínua de 2018 com o quantitativo de membros das famílias beneficiárias nos registros administrativos, o sub-registro é de 12,3% (apêndice A).

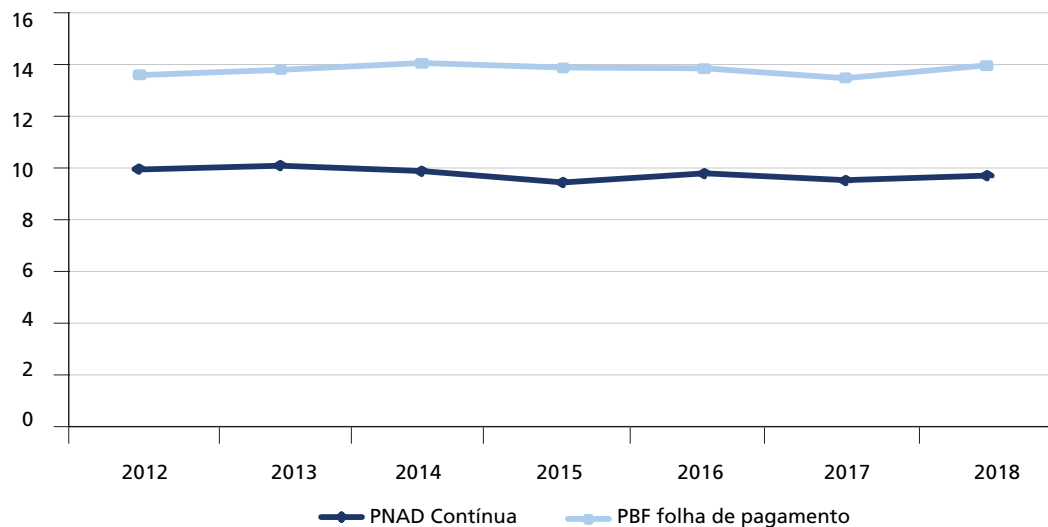
Foge do escopo deste artigo abordar as diferenças inerentes aos conceitos de domicílio e família nas duas fontes de dados. Apesar das semelhanças conceituais e metodológicas, tais fontes apresentam diferenças em suas aplicações e objetivos. Garantir a melhor comparabilidade possível entre os conceitos não seria trivial e mereceria aprofundamentos analíticos adicionais. Nesse sentido, temos evidências de que o sub-registro do programa

na PNAD Contínua se situa em posições medianas do intervalo de 12% a 30%, algo convergente com os resultados de experiências internacionais similares.

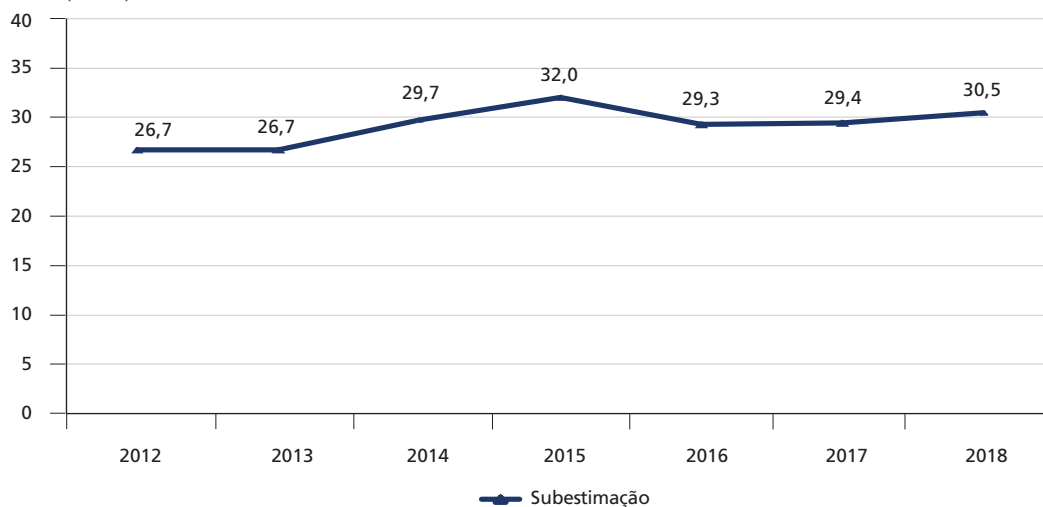
GRÁFICO 1

Brasil: número de famílias/domicílios beneficiários do PBF na folha de pagamentos e na PNAD Contínua e subestimação (2012-2018)

1A – Número de famílias beneficiárias na folha de pagamentos e na PNAD Contínua
(Em milhão de famílias)



1B – Subestimação
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE; Folha de pagamentos do PBF, 2012-2018.
Elaboração dos autores.

Um procedimento usual para os casos de subestimação do público de programas sociais em pesquisas domiciliares é o da imputação da condição de beneficiário e de benefícios na renda. O procedimento não é raro. Nos Estados Unidos, é adotado, por exemplo, pelo Congressional Budget Office (Souza *et al.*, 2019). Também há precedente no Brasil (Souza, Osório e Soares, 2011). No caso deste trabalho, a análise é centrada nas distribuições de renda dos moradores em domicílios com beneficiários do PBF, onde há o menor percentual de sub-registro da PNAD Contínua. Na maior parte das análises não se adota imputação, especialmente porque, aceito o suposto de que a subestimação da PNAD Contínua não é enviesada, ela é irrelevante para as estimativas de inclusão no programa.

Uma exceção a esse procedimento é o ajuste extremamente simples que será feito no caso das estimativas da exclusão, que vão se valer dos dados administrativos de beneficiários, distribuídos conforme o perfil de renda encontrado na PNAD Contínua. Esse ajuste tem como objetivo trazer os dados de exclusão para mais próximo da realidade, também aceito o suposto de que a subestimação da PNAD Contínua não é enviesada.

O quão sólido é esse suposto? Até que se desenvolva uma metodologia robusta de pareamento entre os registros administrativos e a amostra da PNAD Contínua, não há resposta definitiva para essa questão. Isso não tem impedido, entretanto, que uma literatura consistente tenha se debruçado sobre os dados da PNAD com o intuito de avaliar a focalização do PBF.

4 A FOCALIZAÇÃO DO PBF NA PNAD CONTÍNUA

4.1 Focalização dos beneficiários e dos benefícios nos mais pobres

Seguindo a linha de artigos anteriores, daremos ênfase, aqui, à focalização do programa nos mais pobres e não necessariamente em relação às linhas de elegibilidade adotadas. A diretriz escolhida não apenas mantém a linha de estudos anteriores como também facilita a comparação internacional – já que dados do ASPIRE/World Bank para outros países também utilizam essa mesma estratégia – e o acompanhamento da evolução do programa ao longo do tempo, evitando a difícil questão da oscilação do valor real das linhas de elegibilidade durante sua existência.

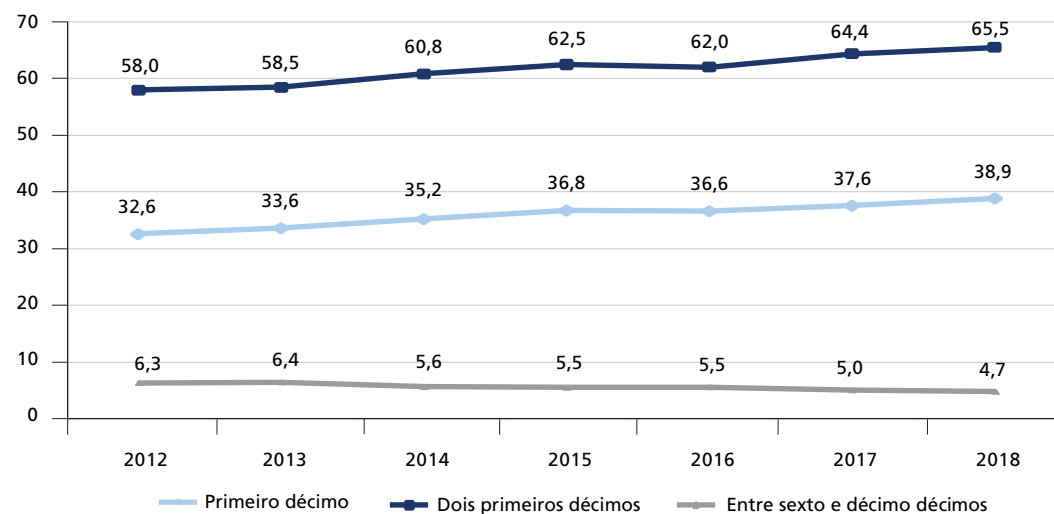
Como mencionado na introdução deste trabalho, estudos anteriores sugeriram que o PBF é bem focalizado tanto quando se compara com outros benefícios semelhantes na América Latina como quando se compara com outros benefícios sociais brasileiros. Até 2011, o programa era a transferência mais progressiva – isto é, a que mais alcançava os mais pobres – feita pelo governo federal. Haveria espaço para melhora?

O gráfico 2 demonstra que sim, ainda havia espaço para uma melhora progressiva da focalização nos mais pobres. O percentual de beneficiários no primeiro décimo da renda domiciliar *per capita* – isso é, entre os 10% de menor rendimento no Brasil – aumentou 6,3 pontos percentuais (p.p.), de 32,6% para 38,9%; e o percentual dos beneficiários entre os 20% de menor rendimento – entre o primeiro e o segundo décimos da renda domiciliar *per capita* – aumentou 7,5 p.p., de 58,0% para 65,5%. Na outra ponta, beneficiários que se encontram na metade superior da distribuição de renda – isto é, que estão provavelmente fora do perfil dos beneficiários do PBF – caíram de 6,3% para 4,7%.⁴

GRÁFICO 2

Brasil: beneficiários do PBF no primeiro décimo, nos dois primeiros décimos e entre o sexto e o décimo décimos da renda domiciliar *per capita* (2012-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2012-2018.

Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

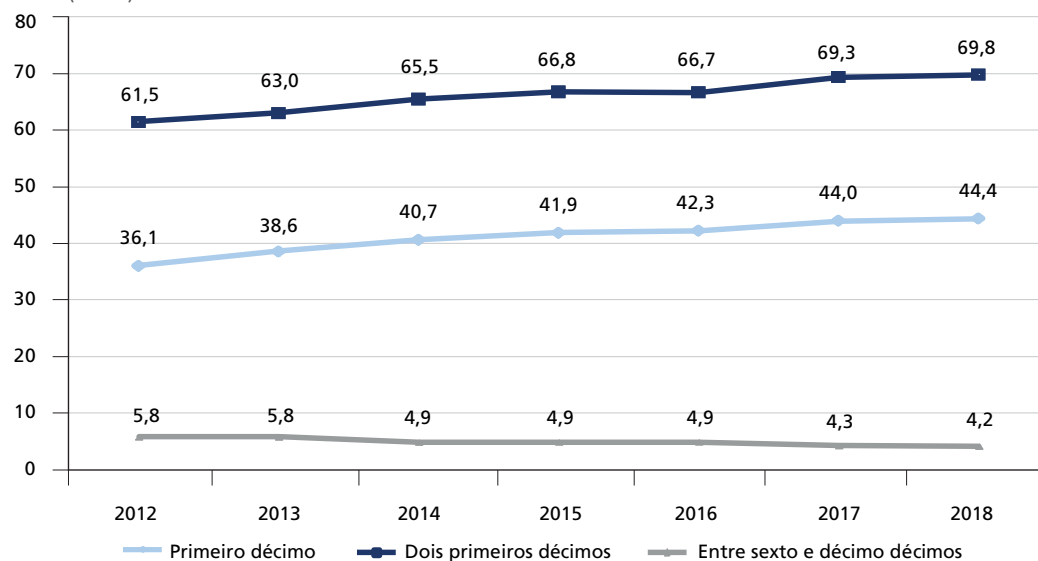
4. No apêndice B, o leitor encontrará tabelas a partir das quais foram gerados alguns dos gráficos apresentados a seguir.

Com os rendimentos do PBF ocorre fenômeno semelhante: eles tendem a ser ainda mais bem focalizados do que seus beneficiários – reflexo do fato de que os beneficiários mais pobres tendem a ter benefícios *per capita* de maior valor, como veremos adiante. Em 2018, enquanto 38,9% dos beneficiários estavam entre os 10% da população brasileira com menor rendimento, 44,4% dos recursos do programa eram direcionados a esse público. Entre os 20% de maior rendimento, encontravam-se, nesse mesmo ano, 65,5% dos beneficiários do programa – e a eles eram destinados 69,8% dos recursos. Entre os 50% de maior rendimento, estavam 4,7% dos beneficiários e 4,2% dos benefícios do programa (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Brasil: benefícios do PBF pagos a pessoas que estão no primeiro décimo, nos dois primeiros décimos e entre o sexto e o décimo décimos da renda domiciliar *per capita* (2012-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2012-2018.

Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

É relevante destacar que a melhora de focalização observada nos gráficos 2 e 3 não ocorreu em um período específico do tempo. Entre 2012 e 2015, o percentual de beneficiários que estavam entre os 10% mais pobres aumentou 4,2 p.p. (de 32,6% para 36,8%); e entre 2015 e 2018, observamos uma nova melhora, de 2,1 p.p. (de 36,8% para 38,9%). O mesmo pode ser observado em relação às transferências realizadas pelo PBF: o percentual de recursos voltado para os 10% de menor rendimento aumentou 5,8 p.p. entre 2012 e 2015 e 2,5 p.p. entre 2015 e 2018.

A evolução foi progressiva ao longo do período, o que mostra que a melhoria de focalização ocorrida no programa parece estar atrelada aos aprimoramentos incrementais de seus instrumentos de gestão. Não se nota nenhuma grande oscilação ou quebra de tendência nos indicadores dos gráficos 2 e 3 e não se pode dizer que o esforço feito em um período específico explique uma grande alteração em termos de focalização.

Um aspecto interessante é avaliar como a focalização se comporta em áreas específicas do país. O PBF, assim como o CadÚnico, está assentado sobre uma estrutura operacional federativa, na qual os municípios desempenham um papel relevante (Maurício e Cardoso, 2018). Nesse sentido, parece apropriado supor que as capacidades estatais dos municípios tenham alguma correlação com seu nível de riqueza, e que essas mesmas capacidades estatais possam se refletir, no final, em indicadores de boa gestão, como a focalização de um programa como o PBF.

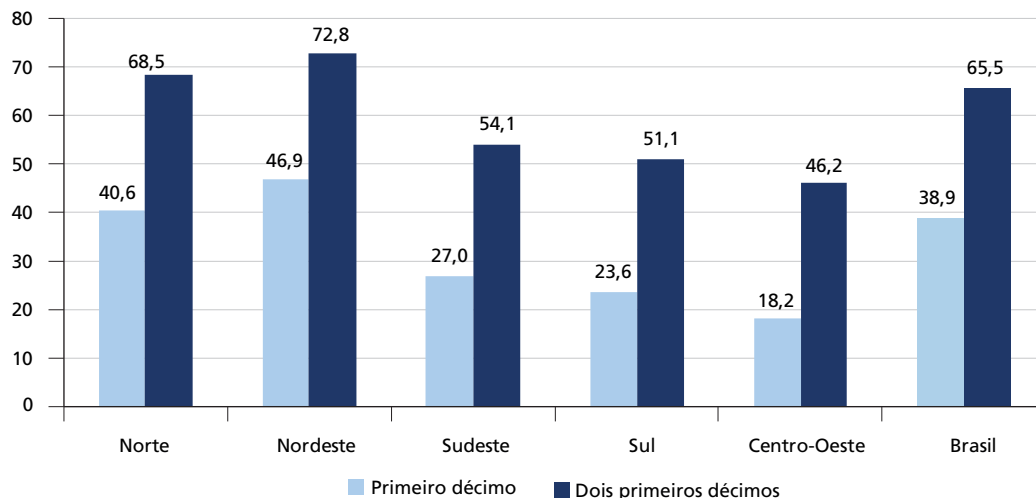
Pode-se admitir, portanto, que a focalização do PBF seria melhor nas regiões Sul e Sudeste do que no restante do país. Há, entretanto, hipóteses alternativas. Uma delas é que, nas regiões mais pobres, o programa adquiriria certa “saliência política” e tenderia, por isso, a ser mais bem administrado (Fernandes, 2016). Outra hipótese é que, em regiões menos favorecidas, a pobreza teria características que a tornariam mais facilmente observável. Atingiria maiores frações da população e seria mais crônica, enquanto em regiões mais afluentes seria menor e mais transitória. Segundo essa hipótese, *ceteris paribus*, seria mais fácil localizar e cadastrar a população pobre em localidades onde a pobreza é maior. Saber a resultante desses vetores é algo de interesse.

A focalização do programa é melhor nas regiões mais pobres do Brasil. Em 2018, no Nordeste, a região com maior número de beneficiários, 46,9% deles estavam entre os 10% de menor renda domiciliar *per capita* no Brasil; e 72,8% entre os 20% de menor renda domiciliar *per capita* – contra 38,9% e 65,5% observados, respectivamente, no país como um todo. A região Nordeste é a que tem a melhor focalização do programa. No Sudeste, a segunda região com o maior número de beneficiários, apenas 27,0% estavam entre os 10% com menor renda domiciliar *per capita*; e 54,1% entre os 20% com menor renda domiciliar *per capita*, resultados muito inferiores aos observados nas regiões Nordeste e Norte, mas ainda discretamente melhores do que os observados nas regiões Sul e Centro-Oeste (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Brasil e Grandes Regiões: beneficiários do PBF no primeiro décimo e nos dois primeiros décimos da renda domiciliar *per capita* (2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2018.

Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

Dessa maneira, é preciso buscar explicações para a variação da boa focalização do programa nos mais pobres que não estejam baseadas na hipótese de que essa focalização guarda uma forte relação com as capacidades estatais “médias” dos municípios. Dados os limites do atual trabalho, deixaremos a busca por tais explicações para um estudo específico.

4.2 Como funciona a estrutura de benefícios

A estrutura do PBF é voltada para que famílias mais pobres recebam benefícios de valor mais alto. Famílias com muitas crianças e adolescentes tendem a ser mais pobres, por isso recebem, para cada criança de 0 a 15 anos (até um limite de cinco crianças), um benefício variável e, para cada adolescente entre 16 e 17 anos (até um limite de dois adolescentes), um benefício variável vinculado ao adolescente. Portanto, famílias mais numerosas e mais pobres recebem um maior número de benefícios.

Além disso, o benefício básico é pago apenas para famílias consideradas extremamente pobres a partir da renda declarada ao CadÚnico, e o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) é pago apenas a famílias que, somadas a renda declarada ao CadÚnico e o valor dos demais benefícios, ainda assim continuam em

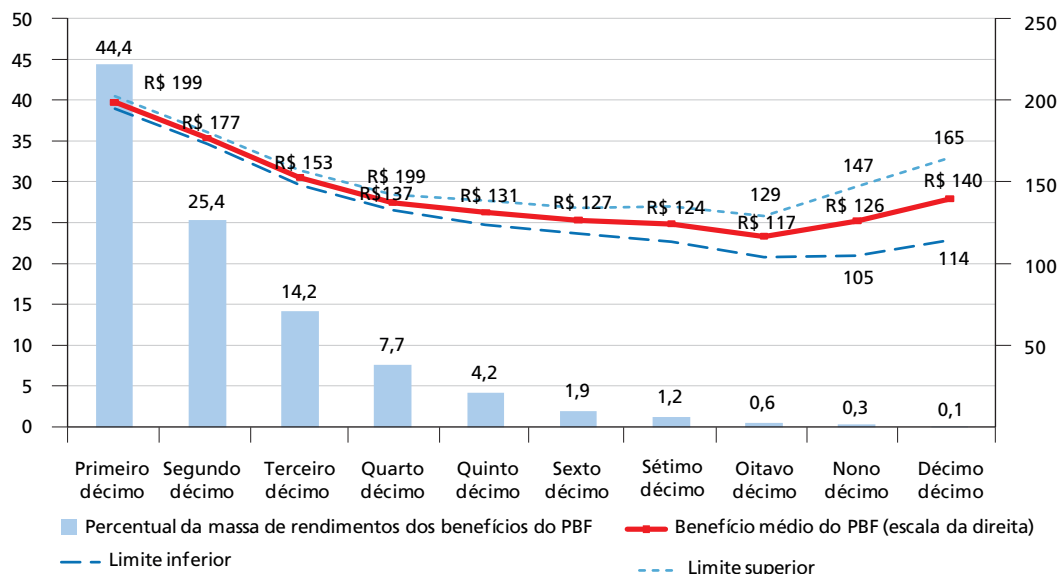
situação de extrema pobreza. Dessa maneira, o programa modula seus esforços e permite que famílias beneficiárias mais pobres recebam benefícios de maior valor, ao menos em tese. Será que isso tem funcionado?

Os dados da PNAD Contínua de 2018 confirmam que o valor médio dos benefícios do programa é, como se previa, maior para as famílias de menor rendimento (gráfico 5). Entre os beneficiários do primeiro décimo da renda domiciliar *per capita*, isto é, entre os 10% de menor rendimento, o valor médio da transferência do PBF captado pela PNAD Contínua de 2018 é de pouco menos de R\$ 200, caindo de forma contínua até o oitavo décimo, quando alcança R\$ 117. Entre o nono e o décimo décimos da renda domiciliar *per capita* observa-se um pequeno aumento do valor médio do benefício, mas o percentual de recursos do PBF que alcança beneficiários nesses décimos é tão pequeno (0,4%) que dificilmente nos permite tirar qualquer conclusão segura. Nos primeiros cinco décimos, nos quais estão a vasta maioria dos beneficiários do programa, nota-se um claro declínio no valor médio recebido, mostrando que a estrutura de benefícios do programa tem funcionado como previsto.

GRÁFICO 5

Brasil: benefícios do PBF segundo décimos de rendimento domiciliar *per capita* real e benefício médio do PBF (2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2018.

Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

4.3 Análise de concentração

Até aqui, avaliamos a focalização pré-transferência do PBF, isto é, a partir da distribuição da renda domiciliar *per capita* líquida das suas transferências.

Os décimos da distribuição de renda foram calculados sem que os rendimentos do PBF fossem levados em conta. Isso nos dá uma ideia da focalização do primeiro real (R\$) do programa. Análises de incidência como essa são uma medida usual da focalização, mas também uma medida imperfeita da progressividade de uma fonte de renda.

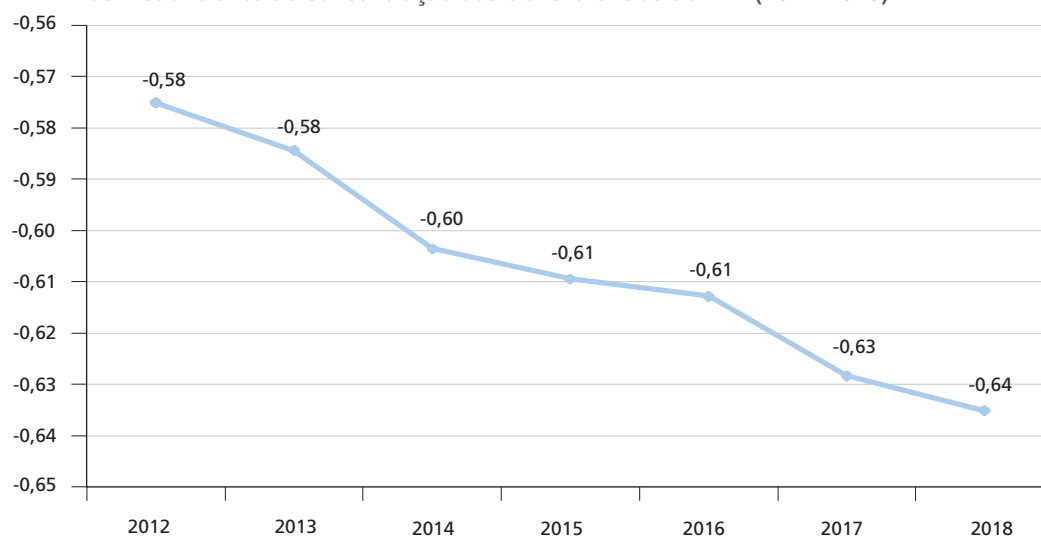
Uma fonte de renda cuja análise pré-transferência sugere boa focalização não necessariamente contribui para uma melhor distribuição de renda. A intuição é bastante simples. Uma transferência generosa – por exemplo, a aposentadoria dos servidores públicos federais – pode alcançar pessoas que estariam entre as mais pobres, caso essa fonte de renda não fosse levada em conta, mas que majoritariamente estão entre as de maior rendimento, uma vez consideradas as transferências. A incidência dessa transferência sugeriria uma boa focalização, porém a análise da situação dos seus beneficiários e seus benefícios pós-transferência sugere que ela não é progressiva, uma vez que seus beneficiários estão entre os de maior rendimento no país.

Para avaliar a progressividade/regressividade de uma fonte de renda específica, isto é, se ela contribui ou não para uma melhor distribuição de renda, deve-se avaliar o seu coeficiente de concentração, que é um indicador sintético de progressividade e que varia entre -1 e +1. Ele é calculado sobre a renda domiciliar *per capita* final, ou seja, consideradas todas as rendas de todas as fontes, inclusive da própria fonte em questão. Em uma situação hipotética em que todos os recursos dessa fonte de renda fossem voltados para a pessoa mais pobre da população e ela, após o recebimento desses recursos, ainda assim continuasse a mais pobre, essa fonte teria um coeficiente de concentração de -1. Caso a transferência fosse feita para a pessoa mais rica, ou tornasse essa pessoa a mais rica, seu valor seria +1. Assume-se aqui que fontes de rendimentos com coeficientes de concentração abaixo do coeficiente de Gini sejam relativamente progressivas e que fontes com coeficientes próximos a zero ou negativas sejam progressivas em termos absolutos.

O Ipea (2012) constatou que o PBF era a transferência mais progressiva feita pelo Estado brasileiro até 2011 – isto é, com menor coeficiente de concentração –,

e que essa progressividade vinha aumentando ao longo do tempo. O que os dados da PNAD Contínua revelam é que, entre 2012 e 2018, o programa continuou aumentando sua progressividade. Segundo a pesquisa, o coeficiente de concentração caiu de -0,58 para -0,64 ao longo desse período (gráfico 6). Trata-se de um aumento de progressividade (queda do coeficiente) não trivial de 6,0 p.p., relativamente contínua ao longo do período: entre 2012 e 2015, o aumento de progressividade foi de 3,4 p.p.; entre 2015 e 2018, de 2,6 p.p. Portanto, o PBF continua melhorando sua capacidade de reduzir as desigualdades de renda: seu impacto é limitado apenas pelo pequeno orçamento do programa, de 0,4% do PIB, e pelo valor modesto de suas transferências (Souza *et al.*, 2019).

GRÁFICO 6
Brasil: coeficiente de concentração das transferências do PBF (2012-2018)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2012-2018.
Obs.: Calculado a partir da renda domiciliar *per capita* final.

4.4 Análise de exclusão do programa

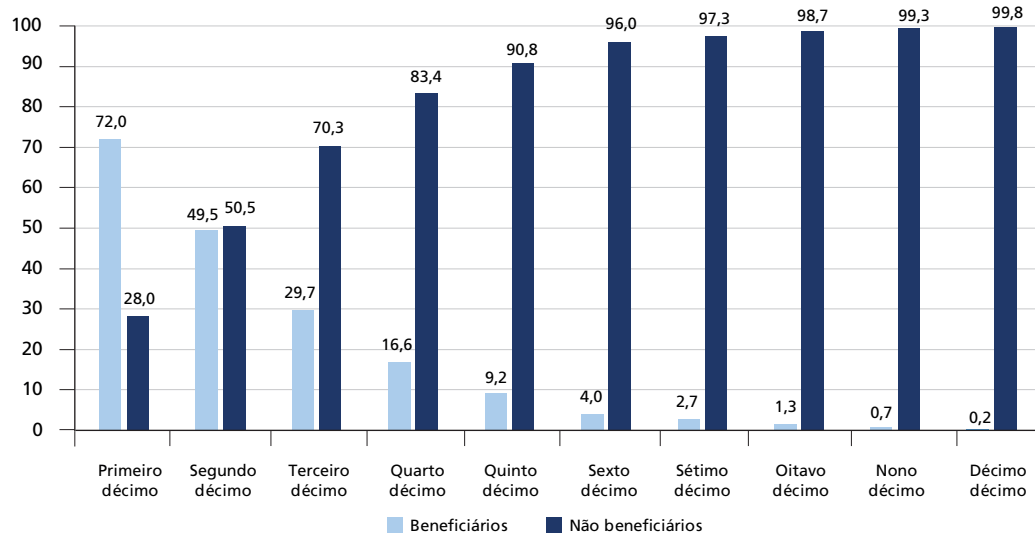
Entre o gráfico 2 e o gráfico 4, avaliamos a distribuição dos beneficiários – ou, alternativamente, dos benefícios – ao longo da distribuição da renda domiciliar *per capita*. A análise seguinte é diversa: avalia a proporção de beneficiários e não beneficiários dentro de cada décimo da distribuição. A soma da proporção de beneficiários e não beneficiários em cada décimo é igual a 100%. Temos, assim, uma boa noção sobre quem está dentro – e quem está fora – do programa durante a distribuição de renda.

Como seria de se esperar, a proporção de beneficiários dentro de cada décimo cai e a de não beneficiários sobe, de forma monotônica, à medida que se passa do primeiro ao décimo décimo da distribuição de renda (gráfico 7). A proporção de beneficiários nos décimos da metade superior da distribuição de renda é muito pequena. O que impressiona, na verdade, é que os dados da PNAD Contínua sugerem que 28,0% das pessoas que estão entre os 10% mais pobres do país estejam fora do programa – e que metade dos que estão no segundo décimo da renda domiciliar *per capita* também esteja.

GRÁFICO 7

Brasil: pessoas em cada décimo da renda domiciliar *per capita*, segundo condição de beneficiário do PBF (2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2018.

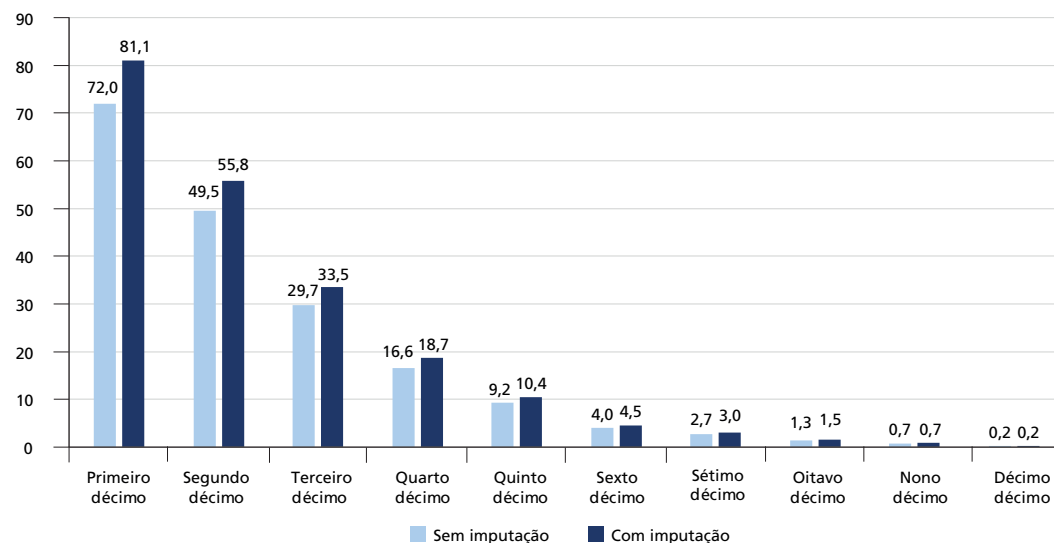
Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

Esse dado de exclusão do programa é potencialmente influenciado pela subestimação dos beneficiários do PBF na PNAD. Uma das maneiras possíveis de “corrigir” isso é distribuir a diferença entre o número de beneficiários, segundo os registros administrativos, e o número de beneficiários, segundo a PNAD, nos décimos da renda domiciliar *per capita*. O problema é que não sabemos onde está o público subestimado. Se, entretanto, adotarmos o suposto de que não há viés na subestimação da PNAD, isso pode ser feito de maneira simples: basta distribuir o público subestimado nas proporções encontradas para o público captado pela PNAD. Em outras palavras, esse exercício mantém, para o público subestimado, a mesma focalização observada na PNAD (gráfico 8).

GRÁFICO 8

Brasil: pessoas em cada décimo do rendimento domiciliar *per capita*, segundo condição de beneficiário do PBF, sem e com imputação de beneficiários não captados pela PNAD Contínua (2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2018.

Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

Mesmo depois da “correção” dos dados de exclusão, percebe-se que quase 19% das pessoas que se encontram entre os 10% de menor rendimento no Brasil (*grosso modo*, uma em cada cinco) estão fora do PBF, e que pouco mais de 44% dos que se encontram no segundo décimo da renda domiciliar *per capita* também estão. Note o leitor que, no segundo décimo, estamos falando de famílias com renda domiciliar *per capita* pré-transferência entre R\$ 166 e R\$ 321, parcela que, dada a volatilidade de renda que caracteriza os mais pobres, deve mergulhar com frequência em níveis ainda mais profundos de pobreza.

Há um aspecto bastante interessante quando se trata de indicadores de exclusão dentro do país e sua relação com os indicadores de inclusão indevida. Tornou-se difundida a ideia de que haveria um *trade-off* entre erros de inclusão e de exclusão em programas focalizados (ver Soares, Ribas e Soares, 2009). Trata-se de uma hipótese cuja intuição é bastante simples e com a qual, em princípio, tendemos a concordar, quando a análise comparativa se dá entre programas diferentes. Mais recentemente, entretanto, essa hipótese foi estendida: o *trade-off* também seria observado na análise regional ou de entes federados de um mesmo programa – no caso, o PBF (Portela Souza *et al.*, 2013). Com relação a essa segunda hipótese, tendemos a ser céticos, ao menos no caso brasileiro.

Durante a maior parte de sua existência, o PBF utilizou “cotas” em nível municipal (Barros *et al.*, 2008). Tradicionalmente elas funcionaram como limites de inclusão de famílias beneficiárias, ainda que dotados de algum grau de flexibilidade. Baseadas na estimativa de famílias pobres no nível do município, essas cotas criariam na verdade um dilema oposto para os gestores municipais.

Como havia limites de inclusão de famílias, e parte significativa dos municípios operava na margem desses limites, baixos erros de exclusão, isto é, altos níveis de cobertura da população-alvo, também resultariam necessariamente em baixos erros de inclusão. Ou seja, poucas famílias sem perfil se tornavam beneficiárias. O significado disso é que, dado um limite para expandir a cobertura, só se consegue reduzir um dos erros se o outro erro também for reduzido. A tolerância a um dos erros, por sua vez, levaria necessariamente ao aumento do outro erro. Municípios tolerantes à entrada de famílias sem perfil entre os beneficiários, o que pioraria a focalização, acabariam, dado o “limite” das cotas, excluindo famílias com perfil. Se estivermos corretos, em vez de observarmos um *trade-off* do PBF entre erros de inclusão e exclusão (uma associação negativa), observaríamos, em nível subnacional, uma associação positiva entre esses erros.

Para avaliar nossa hipótese, construímos duas *proxies* para erros de inclusão e exclusão. A construção de indicadores desses erros no PBF é menos trivial do que parece, já que é necessário haver uma linha de elegibilidade clara para defini-los, e o programa possui duas linhas: uma de elegibilidade para inclusão de famílias (hoje, R\$ 178 *per capita*) e uma linha de corte para exclusão imediata de famílias (hoje, R\$ 519,50 *per capita*). Famílias com renda *per capita* entre R\$ 178 e R\$ 519,50 podem permanecer no programa por até dois anos, sendo excluídas apenas após esse período. Há também outras questões que podem tornar complexa a construção desses indicadores, como a alteração do valor real das linhas de elegibilidade ao longo da história do programa ou a existência de volatilidade de renda (Soares, 2010).

Optamos por uma via mais simples. Consideramos como *proxy* para o erro de inclusão o percentual de famílias beneficiárias na metade superior da distribuição de renda; e como *proxy* para o erro de exclusão o hiato de cobertura nos 10% mais pobres. Essas *proxies* têm uma qualidade: dificilmente serão questionadas como indicadores adequados dos erros em questão. O programa certamente não foi desenhado para incluir a metade superior da distribuição de renda e poucos defenderão a exclusão do programa de brasileiros que estão entre os 10% mais pobres. Esses indicadores foram calculados de acordo com o dado disponível na PNAD Contínua 2018, sem qualquer ajuste.

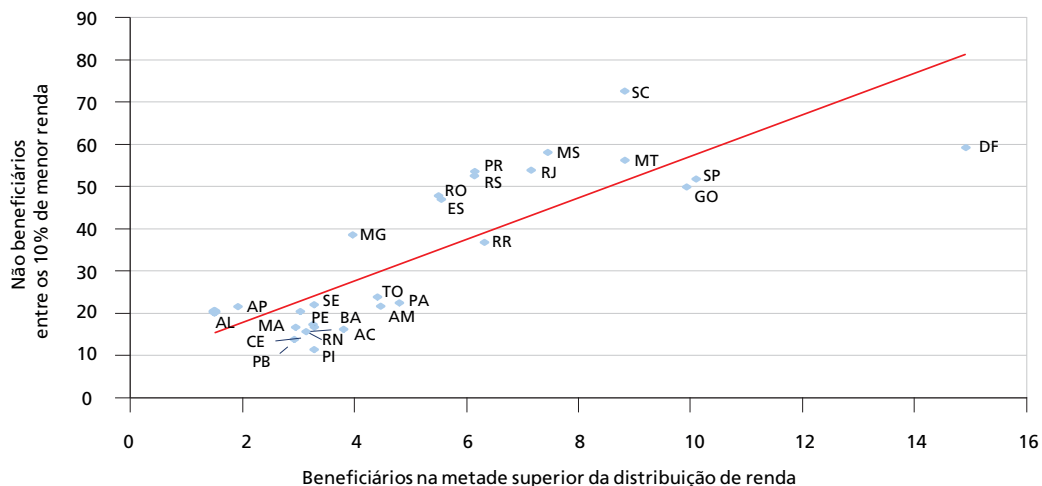
A comparação entre erros de inclusão e erros de exclusão, assim entendidos, no nível dos estados, a partir dos dados da PNAD Contínua de 2018, corrobora nossa hipótese: parece haver uma associação claramente positiva entre esses erros (gráfico 9).

Assim, as regiões mais pobres do país tendem a apresentar não apenas os menores erros de inclusão, mas também os menores erros de exclusão do PBF. Os dados parecem desmentir, dessa maneira, duas hipóteses: a de que as capacidades estatais dos entes subnacionais – por suposto, associadas ao nível de riqueza de estados e municípios – determinariam, em alguma medida, os indicadores do programa; e a de que o *trade-off* entre erros de inclusão e exclusão seriam observáveis em nível subnacional.

GRÁFICO 9

Beneficiários na metade superior da distribuição da renda domiciliar *per capita* (proxy de erro de inclusão) e de não beneficiários entre os 10% de menor renda domiciliar *per capita* (proxy de erro de exclusão) por Unidades da Federação (UFs) (2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2018.

Obs.: Distribuição de renda estimada a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

Seja como for, quando se trata da comparação entre programas diferentes, faz sentido imaginar que o *trade-off* exista. Em outras palavras, programas que alcancem uma parcela mais expressiva da população tenderão a ter menos erros de exclusão, porém mais erros de inclusão; programas que busquem se concentrar em uma fração menor da população estarão inclinados a ter mais erros de exclusão e menos erros de inclusão.

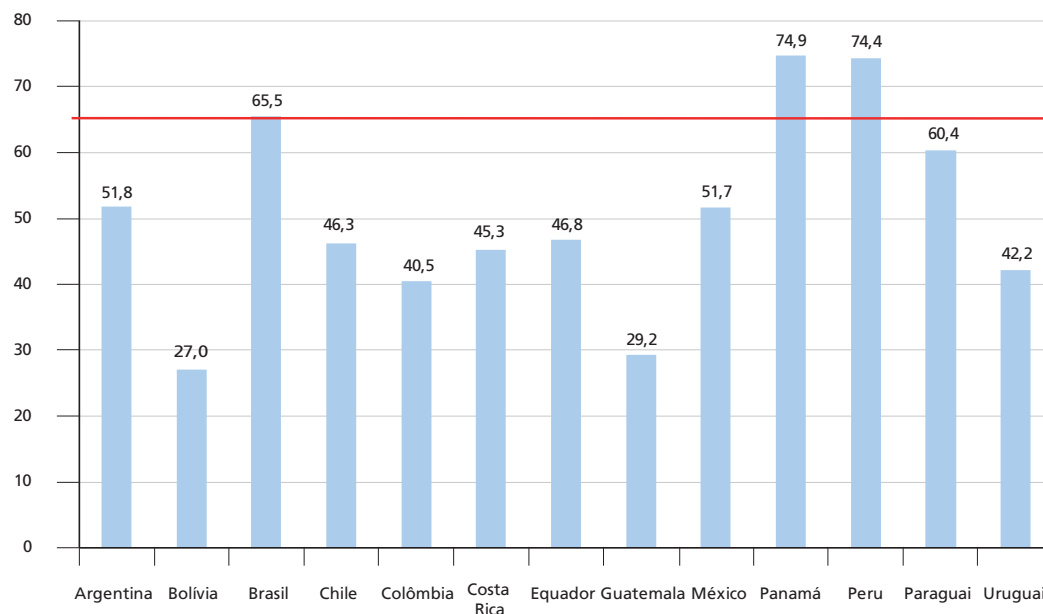
4.5 Comparativo internacional

A focalização do PBF é considerada boa não apenas quando comparada com a de outros benefícios sociais brasileiros, mas também quando se observa o que ocorre com programas do mesmo tipo (transferência condicionada de renda) em países da América Latina. Tradicionalmente, a focalização do PBF, em perspectiva comparada, sempre foi elogiada (Lindert *et al.*, 2007; Soares, Ribas e Osório, 2010; Barros *et al.*, 2010), uma vez que o programa tinha excelente focalização, em linha com outros bons programas de transferência de renda na região e no mundo. A comparação dos resultados observados na PNAD Contínua de 2018 com os dados disponíveis no ASPIRE/World Bank (2012-2016) sugere que não houve nenhuma grande mudança.

Entre os países selecionados, o Brasil tinha o terceiro maior percentual de beneficiários no primeiro quintil da renda domiciliar *per capita*, isto é, entre os 20% de menor renda (65,5%), ficando atrás apenas do Panamá e do Peru (gráfico 10).

GRÁFICO 10

América Latina: beneficiários de programas de transferência condicionada de renda que se encontram entre os 20% de menor renda *per capita* em países selecionados (2012-2016; 2018)¹
(Em %)



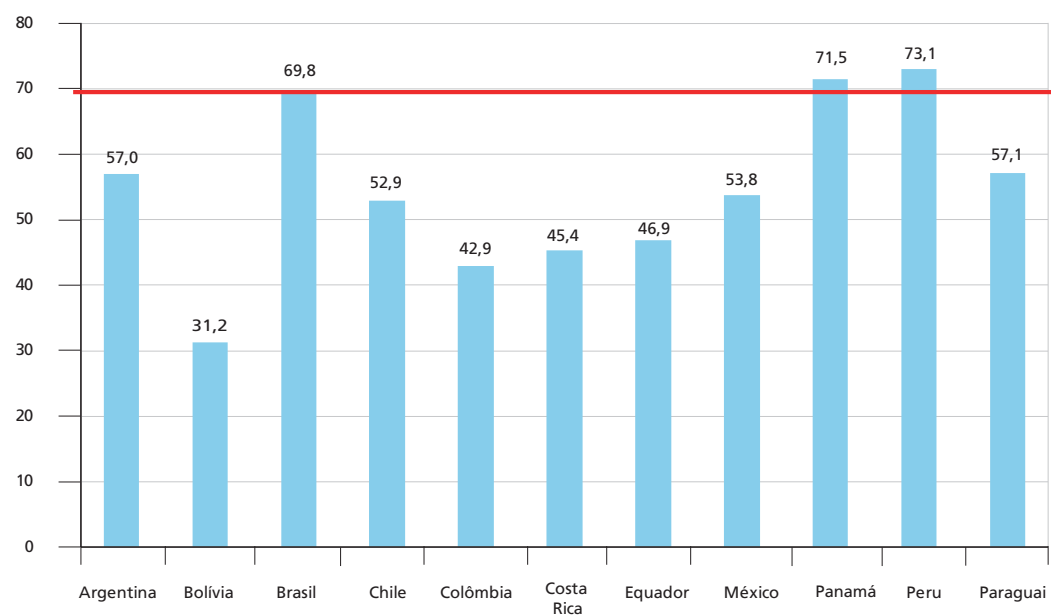
Fonte: ASPIRE/World Bank, 2012-2016; PNAD Contínua/BGE, 2018.

Nota: ¹ Com a exceção do Brasil (cujos dados são oriundos da PNAD Contínua 2018), para os demais países latino-americanos foi escolhida a maior incidência de beneficiários no período entre 2012 e 2016 segundo dados do ASPIRE/World Bank.

Obs.: Os 20% de menor renda domiciliar *per capita* foram definidos a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos dos programas de transferência condicionada de renda.

O nível de focalização dos benefícios do PBF, por sua vez, se aproxima bastante do observado no Panamá e no Peru. Praticamente 70% dos recursos transferidos pelo PBF vão para os 20% de menor rendimento, percentual acima do registrado no ASPIRE para a maior parte dos países selecionados e muito próximo ao observado no Panamá e no Peru (gráfico 11).

GRÁFICO 11
América Latina: benefícios de programas de transferência condicionada de renda, pagos a pessoas que se encontram entre os 20% de menor renda *per capita* em países selecionados (2012-2016; 2018)¹
(Em %)



Fonte: ASPIRE/World Bank, 2012-2016; PNAD Contínua/IBGE, 2018.

Nota: ¹ Com a exceção do Brasil (PNAD Contínua 2018), para os demais países latino-americanos foi escolhida a maior incidência de beneficiários no período entre 2012 e 2016 segundo dados do ASPIRE/World Bank.

Obs.: 1. Os 20% de menor renda domiciliar *per capita* foram definidos a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos dos programas de transferência condicionada de renda.

2. O ASPIRE não traz dados de incidência de benefícios para Guatemala e Uruguai.

Assim, a focalização do PBF, quando comparada ao que se observa na região, segundo o ASPIRE/World Bank, deve ser considerada boa, com grande parcela dos seus recursos voltada para o quinto de menor rendimento da população brasileira.

Vale registrar que Panamá e Peru possuem focalização melhor e devem ser consideradas as razões que poderiam levar a isso. Barros *et al.* (2010, p. 117) sugerem que o excepcional resultado observado no Panamá se deve ao uso de um teste indireto

de meios (*proxy means test* – PMT), que indicaria “a probabilidade de cada uma das famílias no cadastro ser pobre, levando em consideração uma série de variáveis socioeconômicas”. Parece estranho que seja essa a explicação, já que praticamente todos os países que realizam transferência condicionada de renda na região fazem uso de PMTs, não apenas o Panamá.

Razões mais óbvias do que essas não são propriamente difíceis de imaginar. A extensão territorial brasileira é 113 vezes maior do que a panamenha; nossa população é quase 50 vezes maior. As diferenças entre o Brasil e o Peru são de menor magnitude, mas, ainda assim, significativas: nossa extensão territorial é 6,6 maior; e nossa população, 6,4 vezes maior. *Ceteris paribus*, parece ser mais difícil ter uma boa focalização em países de maior extensão territorial e com maior população do que o oposto – especialmente quando essa maior extensão territorial estiver associada a uma estrutura federativa.

Essa não é a única possível explicação, entretanto. O ASPIRE informa que os programas de transferência condicionada de renda no Panamá e no Peru possuem coberturas significativamente mais baixas do que o brasileiro. Enquanto o PBF cobre 18,6% da população brasileira segundo a PNAD Contínua de 2018 – ou 21,0%, se a cobertura for corrigida com o uso da folha de pagamento do programa em 2018 –, os programas panamenho e peruano cobrem, respectivamente, 10,0% e 12,0% da população de seus países. Mais importante que isso, a cobertura desses programas nos 20% mais pobres é muito inferior à observada no caso brasileiro.⁵

No gráfico 12, os países selecionados foram organizados de acordo com dois indicadores: cobertura dos 20% com menor renda (por definição, quanto maior a cobertura nesse público, menor sua exclusão dos programas de transferência de renda) e proporção dos beneficiários entre os 20% de menor renda (um indicador da focalização do programa).

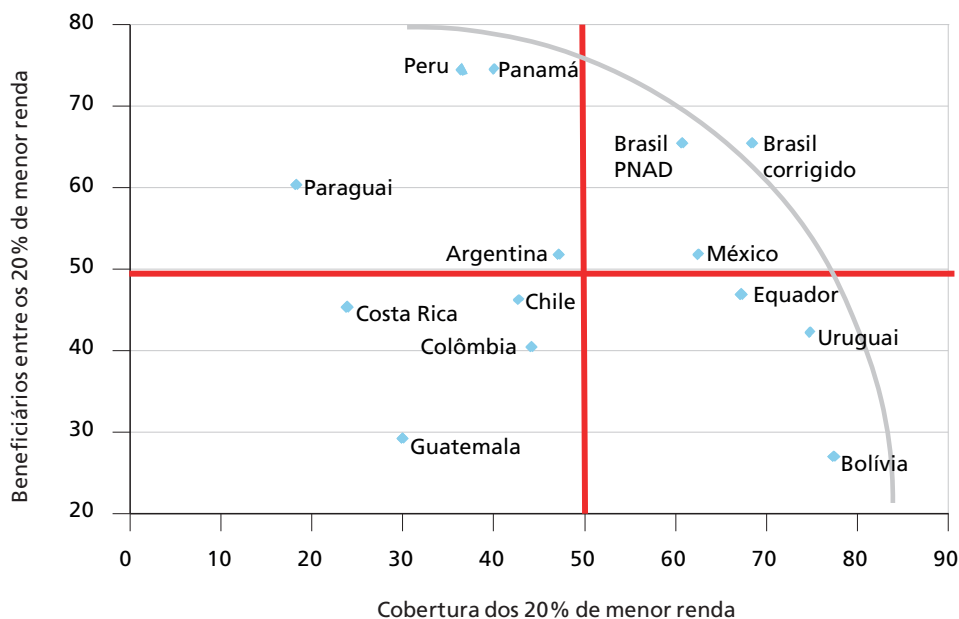
5. Por uma questão de consistência, seria interessante que, a exemplo da análise que fizemos da focalização nos estados brasileiros, também no comparativo internacional usássemos a medida de exclusão entre os 10% mais pobres. Infelizmente, todavia, os dados do ASPIRE não permitem esse recorte.

Quadrantes podem ser definidos de forma um tanto arbitrária a partir das linhas de 50% de ambos os indicadores. No quadrante superior esquerdo, que pode ser chamado de “focalista”, teríamos países com alta focalização, mas alta exclusão (Panamá, Peru e Paraguai, sendo que a Argentina está próxima demais dos 50% nos dois indicadores para ser classificada nesse grupo); no quadrante superior direito, que pode ser chamado de “benigno”, encontramos o caso de alta focalização, com baixa exclusão (fundamentalmente, o Brasil, já que o México também está muito próximo dos 50% no segundo indicador); no quadrante inferior direito, que pode ser chamado de “universalista”, temos países de baixa focalização e com baixa exclusão (Uruguai e Bolívia, por exemplo); finalmente, no quadrante inferior esquerdo, encontramos países com baixa focalização e baixa cobertura (Colômbia e Guatemala, por exemplo).

GRÁFICO 12

América Latina: transferências condicionadas de renda – cobertura dos 20% com menor renda e proporção dos beneficiários entre os 20% de menor renda para países selecionados (2012-2016; 2018)¹

(Em %)



Fonte: ASPIRE/World Bank, 2012-2016; PNAD Contínua/IBGE, 2018.

Nota: ¹ Os dados brasileiros são provenientes da Pnad Contínua 2018. Para os demais países latino-americanos, foi escolhida a maior incidência de beneficiários no período entre 2012 e 2016, segundo dados do ASPIRE/World Bank.

Obs.: Os 20% de menor renda domiciliar *per capita* foram definidos a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos dos programas de transferência condicionada de renda.

Ou seja, o desempenho do Panamá só pode ser considerado realmente fantástico, como classificam Barros *et al.* (2010), quando se acredita que programas de transferência condicionada de renda deveriam ser voltados para os mais pobres entre os pobres – ou, em outras palavras, ter um papel residual no sistema de proteção social. De fato, a própria opção pelo teste indireto de meios parece compatível com a ênfase focalista, pois sugere um enfoque apenas na pobreza crônica, tipicamente captada pelos testes indiretos de meios, não incorporando, por exemplo, a pobreza transitória e os efeitos de choques.

Para os que, ao contrário, creem que programas como esses, mesmo focalizados, deveriam apresentar altíssima cobertura do quinto mais pobre da população, o desempenho panamenho e peruano seria limitado. Nesse caso, países como Bolívia e Uruguai é que seriam os exemplos. Como, ao cabo, a opção pelo tamanho de programas como esses é uma questão política, de valor, e não técnica, essa é provavelmente uma discussão irresolúvel. Pode-se cogitar, no entanto, a existência de uma fronteira de eficiência (sugerida, com fins unicamente ilustrativos, na linha cinza do gráfico 12). Países mais próximos dessa fronteira estariam, em tese, executando seus programas de maneira eficiente, ainda que com desenhos que resultem em indicadores de inclusão e exclusão muito diferentes.⁶

Seja como for, ter um público relativo muito mais limitado parece ser uma explicação mais plausível para a boa focalização encontrada no Panamá e no Peru, em relação ao Brasil. Porém, o PBF parece ter encontrado um equilíbrio relativamente raro: é o único país que claramente se enquadra no quadrante “benigno”, com boa focalização e exclusão baixa (ao menos em termos comparativos).

5 PERSPECTIVAS DE APRIMORAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA⁷

Programas de transferência condicionada de renda como o PBF foram criados na América Latina e se espalharam pelo mundo. O Brasil, em nível local, e o México, em nível nacional, foram os precursores (Lindert *et al.*, 2007; Paiva, Cotta e Barrientos, 2019).

6. Os autores agradecem a Sergei Soares pela sugestão da existência de uma possível fronteira de eficiência, assumindo a responsabilidade por sua inserção no trabalho.

7. Parte do argumento desta seção está baseado no artigo “Vamos ‘aprimorar’ o Bolsa Família?”, publicado no *Valor Econômico* de 31 de maio de 2016.

Hoje, praticamente todos os países da região possuem programas semelhantes e, ao todo, quase setenta países do mundo adotaram estratégias equivalentes de proteção social (World Bank, 2017). Trata-se, portanto, de programas que demonstraram grande capacidade de se adaptar a diferentes contextos econômicos, políticos e sociais, sendo avaliados de forma sistemática, com resultados, em geral, bastante positivos.

O PBF não é exceção à regra: foi extensivamente avaliado. Embora não haja um levantamento preciso sobre o quanto o programa tenha sido mais avaliado em relação a outras políticas públicas, não parece exagero dizer que “o PBF é, por margem colossal, o programa brasileiro com maior número de *papers* por real desembolsado” (Souza, 2018). Os resultados dessas avaliações, na maior parte das vezes, são positivos, no sentido de que o programa gera os impactos esperados na redução da pobreza e nos indicadores educacionais e de saúde, sem efeitos indesejados relevantes – na oferta de trabalho de adultos ou na fecundidade, por exemplo.

Não é possível negar a existência de um paradoxo, do qual este *Texto para Discussão* acaba sendo um exemplo: em um país com tantas políticas públicas caras, que são submetidas a pouca ou nenhuma avaliação, é o PBF, muito e bem avaliado, que continua recebendo uma atenção desproporcional e seguidas propostas de aprimoramento.

Dadas as limitações deste trabalho – que tem como objetivo avaliar a focalização do PBF –, não é possível realizar aqui um amplo *survey* das propostas de aperfeiçoamento do programa. Poderíamos sugerir, porém, uma classificação na qual fosse possível enquadrar diversas propostas, segundo o papel dado à focalização do programa.

Um primeiro grupo seria formado por propostas que mantêm inalterados a concepção do PBF e seus principais mecanismos operacionais, mas fortalecem seu aparato institucional. Um exemplo disso pode ser encontrado em Paiva, Pereira e Cotta (2018), que, entre outras medidas, propõem que as linhas de elegibilidade do programa e o valor dos seus benefícios tenham regras (índice e periodicidade) definidas em lei;⁸ que a estrutura de benefícios seja reavaliada; e que o acompanhamento da frequência escolar seja expandido para crianças

8. A legislação atual permite que os reajustes de benefícios e nas linhas de elegibilidade do programa sejam realizados a critério do Executivo, sem que um índice de inflação específico ou uma periodicidade máxima tenham que ser observados. Desde 2003, portanto, tais reajustes têm sido feito por meio de decreto.

com idade entre 4 e 5 anos. O Projeto de Lei nº 6.072/2019, recentemente apresentado pelos deputados Tabata Amaral, Felipe Rigoni, João Campos, Raul Henry, Pedro Cunha Lima e outros, está estritamente alinhado a esse tipo de proposta.

Pode-se dizer que propostas assim se baseiam na percepção de que, se o PBF obteve até aqui bons resultados, uma boa estratégia de intervenção seria consolidá-lo do ponto de vista institucional. A focalização atual, portanto, é percebida como adequada e nenhuma medida é voltada especialmente para ela.

Um segundo grupo de estudos é formado por propostas que mantêm a concepção do PBF como benefício focalizado, mas pretendem alterar – algumas vezes profundamente – seus mecanismos operacionais. Pertencem a esse grupo estudos que avaliam que a focalização do PBF poderia experimentar um salto qualitativo se o programa deixasse de adotar os atuais mecanismos de focalização (descritos, como mencionado anteriormente, por Silva *et al.*, 2018) e passasse a utilizar um amplo conjunto de variáveis do CadÚnico para compor um escore de pobreza ou um PMT (ver Barros *et al.*, 2010; Portela Souza *et al.*, 2016). Com isso, as fragilidades de usar a renda declarada pelos potenciais beneficiários do programa seriam afastadas e teríamos resultados muito melhores na sua focalização, o que, por sua vez, permitiria aumentos substanciais no benefício médio das famílias que permanecessem beneficiárias sem que o orçamento total precisasse ser ampliado.⁹

Embora a proposta faça sentido, parece haver expectativa pouco razoável em torno dos seus possíveis impactos. Primeiro, porque o PBF já é muito bem focalizado – e, como vimos na seção anterior, mais bem focalizado do que a vasta maioria dos programas semelhantes na América Latina que usam PMTs. Segundo, porque tais testes, tanto quanto a renda declarada, também são sujeitos à manipulação, e isso está documentado (Camacho e Conover, 2011). Em outras palavras, “os potenciais beneficiários e mesmos gestores em nível local podem não ser tão inteligentes quanto os economistas que criam escores de pobreza, mas eles aprendem rapidamente” (Paiva, 2016).

9. Conferir “O Bolsa Família está inchado”, entrevista de Alexa Salomão com Ricardo Paes de Barros, publicada em *O Estado de S. Paulo* em 25 de abril de 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-bolsa-familia-esta-inchado,10000027828>>.

PMTs, finalmente, não captam choques. Por definição, eles apontam para uma condição estrutural da família – isto é, tendem a apontar para famílias estruturalmente pobres –, mas não têm capacidade de capturar a pobreza produzida por um choque, que não necessariamente será resolvido no curto prazo. No caso brasileiro, isso foi bem documentado por Mostafa e Santos (2016). O custo de buscar melhorar a focalização do PBF pode ser excluir do programa famílias que não são estruturalmente pobres, mas que precisam dos seus benefícios.

Novamente, não parece razoável esperar que o PBF dê saltos de melhoria em sua focalização. Trata-se, de longe, da transferência mais bem focalizada feita pelo Estado brasileiro e que tem passado por um processo relativamente longo de contínuo aperfeiçoamento. Se quisermos melhorar a focalização do gasto social brasileiro, parece haver dúzias de opções mais óbvias.

Finalmente, um terceiro grupo é formado por propostas que buscam alterar a própria concepção do programa, no sentido de torná-lo mais universal. Bons exemplos recentes de trabalhos como esses são os de Soares *et al.* (2019) e Soares, Bartholo e Osório (2019), que propõem a reorganização do sistema de proteção social à infância no país e a criação de um benefício universal para crianças. Para defensores de benefícios sociais focalizados, a proposta faria pouco sentido: por que utilizar recursos escassos pagando benefícios para crianças ricas?

A questão fundamental, entretanto, como destacam os autores, é que as crianças ricas, bem como as dos estratos intermediários de rendimento, já possuem benefícios específicos – o desconto por dependente do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e o Salário-Família. O desconto por dependente do IRPF, inclusive, gera um benefício maior que o benefício variável do PBF.

Entre as crianças que não recebem nenhum benefício, mais da metade está nos 30% de menor rendimento (Soares *et al.*, 2019). Universalizar um benefício para crianças geraria alguma perda de focalização em relação à atual focalização do PBF, mas potencialmente reduziria os erros de exclusão (que não deveriam ser considerados menos graves do que seus erros de inclusão) e alcançaria famílias quase pobres, não elegíveis ao programa, que também não têm acesso ao Salário-Família e ao desconto por dependente do IRPF. Segundo seus defensores, a unificação das transferências às

crianças tem precedente internacional (a Argentina criou um benefício universal sobre um sistema fragmentado, muito parecido com o do Brasil atual), permite uma maior eficiência administrativa e ainda possibilita que transferências adicionais, focalizadas, sejam mantidas sem que haja um grande aumento das despesas totais.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 133/2019 (PEC Paralela), aprovada pelo Senado e em exame na Câmara dos Deputados, acolheu emenda do senador Jayme Campos, que propõe a criação de um benefício universal para a criança e o adolescente, estritamente compatível com esse terceiro grupo de estudos.

Desse modo, esses três grupos de estudo acabam tendo posições bastante diferentes em relação à focalização do PBF. Para os estudos do primeiro grupo, a focalização atual é boa e não deve ser o foco da preocupação no aperfeiçoamento do programa. O aperfeiçoamento viria por meio de arranjos institucionais que possibilitassem reduzir o grau de discricionariedade do Executivo na gestão do programa, garantindo, em lei, por exemplo, regras e periodicidade de reajustamento dos benefícios e dos critérios de elegibilidade.

Para os estudos do segundo grupo, a focalização do PBF deveria ser um dos principais focos de atenção, pois permitiria aumentar o valor dos benefícios individuais sem que o orçamento global do programa fosse afetado. Esses estudos almejam tornar o PBF mais próximo do quadrante “focalista”, mencionado na seção anterior.

Finalmente, para os estudos do terceiro grupo, a elogiável focalização do PBF deveria, a partir de agora, ser uma preocupação menor em relação aos erros de exclusão do programa e às falhas de cobertura da estrutura dos benefícios voltados às crianças. Esses estudos, se implementados, fariam o PBF caminhar na direção do quadrante “universalista”, também mencionado na seção anterior. Há propostas parlamentares em trâmite no Congresso Nacional que são muito afinadas aos estudos do primeiro e do terceiro grupos.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho aproveitou a recente divulgação, pelo IBGE, das informações completas de rendimento da série entre 2012 e 2018 da PNAD Contínua para avaliar a focalização do PBF. O programa era, até o início dessa série, a transferência mais progressiva feita pelo Estado brasileiro e a que mais alcançava os mais pobres.

A focalização do PBF continuou melhorando ao longo do período analisado. Entre 2012 e 2018, o percentual de beneficiários no primeiro décimo da renda domiciliar *per capita* líquida das transferências do programa – isto é, entre os 10% de menor rendimento no Brasil – aumentou 6,3 p.p. (de 32,6% para 38,9%) e o percentual dos beneficiários entre os 20% de menor rendimento (entre o primeiro e o segundo décimos da renda domiciliar *per capita*) aumentou 7,5 p.p. (de 58,0% para 65,5%). Como o valor recebido é maior para os beneficiários mais pobres, a focalização da massa de benefícios é ainda melhor do que essa. Tal melhora não está concentrada em um período, o que sugere ser fruto de um trabalho contínuo e incremental ocorrido ao longo dos anos e que, até o momento, não foi sujeito a grandes oscilações que pudessem ser associadas a alterações de desenho ou a rotinas pontuais de checagem e qualificação das informações dos beneficiários.

A capacidade do PBF de reduzir a desigualdade de renda já era muito alta no início do período analisado. Seu coeficiente de concentração teve uma queda não trivial de 6,0 p.p. no período entre 2012 e 2018 (de -0,58 para -0,64, segundo a PNAD Contínua), o que revela que investimentos adicionais no programa terão impacto direto na redução da desigualdade de renda no país. Apesar disso, estima-se que quase uma em cada cinco pessoas que estão entres os 10% mais pobres no Brasil não esteja recebendo transferências do programa.

São as regiões mais pobres do Brasil (Nordeste e Norte) que “puxam” o bom desempenho da focalização do programa, com percentuais de beneficiários entre os mais pobres bem acima da média nacional. Curiosamente, também são as regiões mais pobres que apresentam os menores erros de exclusão, sugerindo que o *trade-off* entre erros de inclusão e de exclusão não vale para os níveis subnacionais. O resultado também é um desafio para a hipótese de que as capacidades estatais (supostamente associadas à riqueza dos entes subnacionais) levariam a melhores resultados nas regiões Sudeste e Sul, e reforçam as hipóteses de que os melhores resultados seriam observados onde o programa tem maior saliência política e as características da pobreza a tornam mais facilmente observável.

A comparação dos resultados do PBF com indicadores do ASPIRE/World Bank para países selecionados da América Latina sugere que o programa tem um excelente resultado de focalização. Também é um raro caso “benigno” para programas focalizados: possui, em termos comparativos, boa focalização e boa cobertura (baixa exclusão).

Por fim, este trabalho classifica as propostas de aperfeiçoamento do programa em três grupos, tendo sua focalização como variável relevante: no primeiro, estão as propostas que consideram o nível de focalização, bem como os resultados gerais do programa, adequados e que enfatizam a importância de sua consolidação institucional; no segundo, as propostas que consideram sua focalização ainda insatisfatória e que sugerem a adoção de outros mecanismos de focalização; e no terceiro estão as propostas que deixam a questão da focalização em segundo plano e sugerem a criação de benefícios universais para as crianças, utilizando a base operacional do PBF.

REFERÊNCIAS

ATTANASIO, O. P.; ROHWEDDER, S. Pension wealth and household saving: evidence from pension reforms in the United Kingdom. **The American Economic Review**, v. 93, n. 5, p. 1499-1521, Dec. 2003.

BANERJEE, A. V. *et al.* Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs. **The World Bank Research Observer**, v. 32, n. 2, p. 155-184, Aug. 2017.

BARGAIN, O.; DOORLEY, K. **Caught in the trap?** The disincentive effect of social assistance. Bonn: IZA, July 2009. (Discussion Paper, n. 4291).

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

BARROS, R. P. de *et al.* **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1349).

BARROS, R. P. de *et al.* A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. *In*: CASTRO, J. A. de; Modesto, I. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

BASTAGLI, F. *et al.* **Cash transfers: what does the evidence say?** A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. London: ODI, July 2016.

BORJAS, G. J. **Labor economics**. New York: McGraw-Hill, 2005.

CAMACHO, A.; CONOVER, E. Manipulation of social program eligibility. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 3, n. 2, p. 41-65, May 2011.

DUFLO, E.; BANERJEE, A. Economic incentives don't always do what we want them to. **The New York Times**, 26 Oct. 2019. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2019/10/26/opinion/sunday/duflo-banerjee-economic-incentives.html>>.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FELDSTEIN, M.; LIEBMAN, J. B. Social security. *In*: AUERBACH, A. J.; FELDMAN, M. (Ed.). **Handbook of public economics**. Amsterdam: North Holland, 2002. v. 4.

FERNANDES, F. C. **Federalismo, políticas sociais e sistemas de incentivo: o caso do Programa Bolsa Família (2006-2014)**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

HOFFMANN, R. Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição da renda no Brasil. **Econômica**, v. 5, n. 1, p. 135-144, jun. 2003.

_____. 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**, v. 18, n. 1, 2009.

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

KABEER, N.; WADDINGTON, H. Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis. **Journal of Development Effectiveness**, v. 7, n. 3, p. 290-303, 2015.

KESSLER, G.; ROGGI, M. C. Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina. *In*: ARRIAGADA, I. (Ed.). **Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2005.

KORPI, W.; PALME, J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. **American Sociological Review**, v. 63, n. 5, p. 661-687, Oct. 1998.

LENTZ, E.; BARRETT, C. B.; HODDINOTT, J. **Food aid and dependency: implications for emergency food security assessments**. Rome: WFP; Odan, Dec. 2005. (Discussion Paper, n. 12-2).

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, May 2007. (Discussion Paper, n. 0709).

MARX, I.; SALANAUSKAITE, L.; VERBIST, G. **The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace?** Bonn: IZA, May 2013. (Discussion Paper, n. 7414).

MATTOS, E.; PONCZEK, V. **O efeito do estigma sobre os beneficiários de programas de transferência no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2009. (Texto para Discussão, n. 226).

MAURÍCIO, M. F.; CARDOSO, G. C. Desempenho e resultados: a lógica da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. *In: SILVA, T. F. (Org.). Bolsa Família: 15 anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018.

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

MOFFITT, R. A. Welfare programs and labor supply. *In: AUERBACH, J. A.; FELDSTEIN, M. (Org.). Handbook of public economics*. Amsterdam: North Holland, 2002. v. 4.

MOSTAFA, J.; SANTOS, T. dos. **Limitações de um teste de meios via predição de renda: evidências de uma aplicação no Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2238).

NELSON, K. Universalism versus targeting: the vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002. **International Social Security Review**, v. 60, n. 1, Jan. 2007.

OLIVEIRA, L. F. B. de; SOARES, S. S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1738).

PAIVA, L. H. Seguro social, focalização ou provisão universal? vantagens e desvantagens de diferentes sistemas de proteção social como meio para a redução da pobreza. **RESPUBLICA**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2008.

_____. Vamos “aprimorar” o Bolsa Família? **Valor Econômico**, 31 maio 2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/vamos-aprimorar-o-bolsa-familia.ghtml>>.

PAIVA, L. H.; COTTA, T.; BARRIENTOS, A. Brazil's Bolsa Família Programme. *In: COMPTON, M. E.; HART, P. T. (Ed.). Great policy successes*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PAIVA, L. H.; PEREIRA, E. da S.; COTTA, T. Uma agenda para o Programa Bolsa Família. *In: SILVA, T. F. (Org.). Bolsa Família: 15 anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018.

PORTELA SOUZA, A. *et al.* **Uma investigação sobre a focalização do Programa Bolsa Família e seus determinantes imediatos**. São Paulo: Editora FGV, 2013. (Working Paper, n. 13).

PORTELA SOUZA, A. *et al.* **Rede de proteção ao trabalhador no Brasil: avaliação ex-ante e proposta de redesenho**. São Paulo: Editora FGV, 2016.

RANGEL, L. A. **A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios: implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, T. F. *et al.* Programa Bolsa Família: uma estratégia de focalização bem-sucedida. *In: SILVA, T. F. (Org.). Bolsa Família: 15 anos. (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, 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.

SOARES, S. A volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

SOARES, S.; BARTHOLO, L.; OSÓRIO, R. G. **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2505).

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1396).

SOARES, S. S. D. *et al.* **A universal child grant in Brazil**: what must we do, and what can we expect from it? Brasília: IPC-IG, 2019. (Discussion Paper, n. 181).

SOUZA, P. H. G. F. de. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec, 2018.

SOUZA, P. H. G. F. de *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

SOUZA, P. H. G. F. de; Osório, R. G.; Soares, S. S. D. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1654).

SUNESSON, S. *et al.* The flight from universalism. **European Journal of Social Work**, v. 1, n. 1, p. 19-29, 1998.

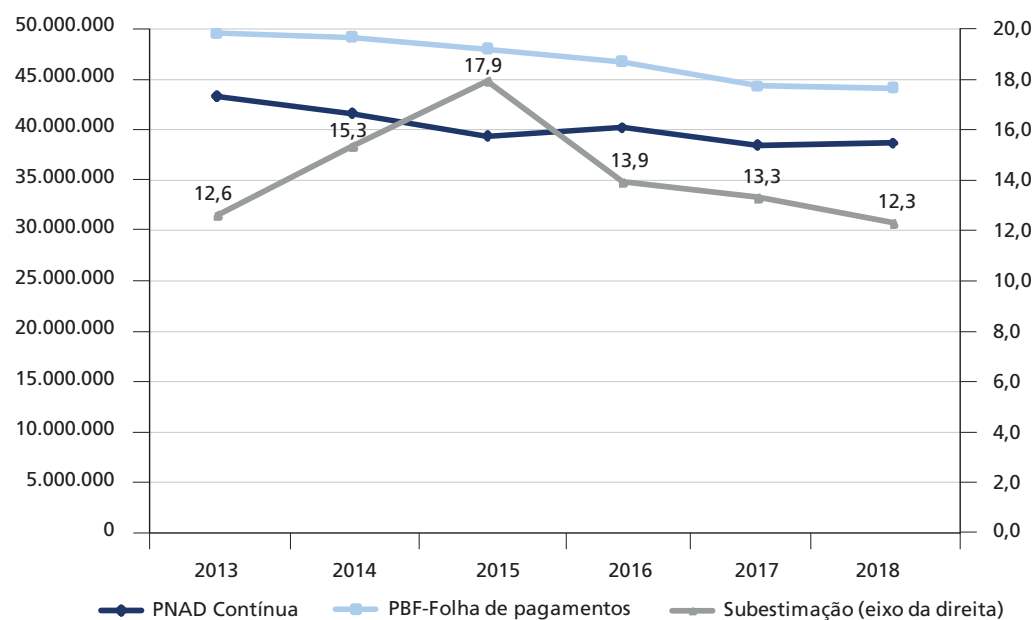
TITMUSS, R. Universalism versus selection. *In*: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Ed.). **The welfare State reader**. Cambridge: Policy Press, 2000.

WORLD BANK. **Closing the gap**: the state of social safety nets 2017. Washington: World Bank, 2017.

APÊNDICE A

GRÁFICO A.1

Brasil: número de indivíduos em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) na folha de pagamentos, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) e subestimação (2013-2018)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012-2018).
Elaboração dos autores.

APÊNDICE B

TABELA B.1

Brasil: beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), por décimo da renda domiciliar *per capita* (2012-2018)

(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Primeiro décimo	32,6	33,6	35,2	36,8	36,6	37,6	38,9
Segundo décimo	25,4	24,9	25,6	25,7	25,4	26,8	26,7
Terceiro décimo	17,6	17,6	16,4	15,6	17,0	16,0	16,0
Quarto décimo	11,4	10,8	11,1	10,1	9,7	9,1	8,9
Quinto décimo	6,7	6,8	6,1	6,3	5,8	5,5	4,9
Sexto décimo	3,2	3,1	2,7	2,6	2,6	2,6	2,1
Sétimo décimo	1,9	1,9	1,6	1,6	1,7	1,3	1,4
Oitavo décimo	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Nono décimo	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4
Décimo décimo	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2012-2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

TABELA B.2

Brasil: benefícios do PBF, por décimo da renda domiciliar *per capita* (2012-2018)

(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Primeiro décimo	36,1	38,6	40,7	41,9	42,3	44,0	44,4
Segundo décimo	25,4	24,4	24,8	24,9	24,4	25,3	25,4
Terceiro décimo	16,4	16,0	14,6	14,3	15,1	14,1	14,2
Quarto décimo	10,3	9,3	9,7	8,8	8,4	7,8	7,7
Quinto décimo	5,9	5,8	5,2	5,3	4,8	4,5	4,2
Sexto décimo	2,9	2,8	2,3	2,4	2,3	2,2	1,9
Sétimo décimo	1,8	1,7	1,4	1,5	1,5	1,1	1,2
Oitavo décimo	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Nono décimo	0,3	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3
Décimo décimo	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2012-2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

TABELA B.3

Brasil e Grandes Regiões: beneficiários do PBF por décimo da renda domiciliar *per capita* (2018)
(Em %)

	1º décimo	2º décimo	3º décimo	4º décimo	5º décimo	6º décimo	7º décimo	8º décimo	9º décimo	10º décimo
Brasil	38,9	26,7	16,0	8,9	4,9	2,1	1,4	0,7	0,4	0,1
Norte	40,6	27,9	14,6	8,1	4,2	1,7	1,7	0,6	0,3	0,3
Nordeste	46,9	25,9	13,7	6,9	3,5	1,6	0,8	0,4	0,2	0,0
Sudeste	27,0	27,1	19,6	12,0	7,0	3,0	2,2	1,1	0,7	0,1
Sul	23,6	27,5	21,4	13,2	7,9	3,1	2,1	0,8	0,2	0,3
Centro-Oeste	18,2	27,9	21,8	13,1	9,2	3,7	2,7	2,6	0,8	0,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Louise de Freitas Sarmiento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

