

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1424**

## **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESENHO INSTITUCIONAL, IMPACTOS E POSSIBILIDADES FUTURAS**

**Sergei Soares  
Natália Sátyro**



# TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1424

## **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESENHO INSTITUCIONAL, IMPACTOS E POSSIBILIDADES FUTURAS\***

**Sergei Soares\*\***

**Natália Sátyro\*\*\***

Brasília, outubro de 2009

---

\* Os autores agradecem a Letícia Bartholo, Fernando Gaiger Silveira, Fernanda Pereira de Paula, Camile Sahb Mesquita, Cleyton Domigues de Moura e Tatiana Feitosa de Britto por informações sem as quais o texto teria sido impossível. Agradecem também a Fabio Veras Soares, Herton Ellery Araújo, e novamente a Camile Sahb Mesquita e Letícia Bartholo, por comentários cujo valor não pode ser calculado. É claro que erros, omissões e opiniões controversas são responsabilidade exclusiva dos autores.

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

\*\*\* Professora da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

## Governo Federal

### Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

**Ministro** Daniel Barcelos Vargas (interino)

# ipea

## Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia** (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

#### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-chefe de Comunicação**

Daniel Castro

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

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

ISSN 1415-4765

JEL I38

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 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

SINOPSE

ABSTRACT

1 BREVE HISTÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	7
2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA EVOLUÇÃO	10
3 IMPACTOS	25
4 O FUTURO	31
REFERÊNCIAS	36



## **SINOPSE**

Este texto trata do Programa Bolsa Família (PBF), seu desenho institucional, sua implementação, seus impactos e possibilidades de evolução futura. No que tange ao seu desenho institucional, resume os arranjos de execução, os benefícios, as contrapartidas e a relação com os municípios. Quanto à implementação do PBF, o texto trata do Cadastro Único, da cobertura e focalização, e da discussão sobre portas de saída. Faz ainda um resumo dos impactos sobre desigualdade, pobreza, nutrição, trabalho e cidadania. Conclui que o Bolsa Família, neste momento, não é nem totalmente um programa de geração de oportunidades nem plenamente um programa de proteção social. Assim, no futuro, será necessário que o PBF se defina como um ou outro tipo de programa, pois corre o risco de frustrar ambos os objetivos se tal decisão não for tomada.

## **ABSTRACT**

This text discusses the *Bolsa Família* Program, its institutional design, implementation issues, its impacts and possibilities for future evolution. We discuss the institutional division of responsibilities, benefits, conditionalities and federative arrangements. With regards to implementation issues, we discuss the vitally important Single Registry of Beneficiaries, targeting, coverage and the discussion about exit strategies for beneficiary families. We also briefly review the literature on *Bolsa Família's* impacts upon inequality, poverty, nutrition, labor supply, and political participation. We conclude that at present *Bolsa Família* is neither entirely a social protection program nor a program for the generation of opportunities. In the near future, a definition will be necessary because the two objectives are incompatible in a single program.





# 1 BREVE HISTÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Embora o Programa Bolsa Família tenha sido criado apenas em 2003, sua criação é consequência de uma trajetória particular em políticas de proteção social seguida pelo Brasil nos últimos 40 anos, em especial após a Constituição de 1988. Esta trajetória tem elementos em comum com outros países latino-americanos, mas também conta com aspectos peculiares ao nosso país. O objetivo desta seção é traçar um resumo da história da proteção social no Brasil, com um olhar voltado para a criação do Programa Bolsa Família. Isto porque resumir em poucas páginas a história recente da proteção social no Brasil em geral é tarefa demasiado complexa. Portanto, o texto terá como foco as particularidades que levaram à criação do programa.

## 1.1 PRELIMINARES

Tal como a maior parte dos países latino-americanos, o Brasil consolidou inicialmente um sistema de proteção social contributivo e excludente. Adaptando modelos de sociedades que não compartilhavam a nossa história, o Estado Novo nos legou um arranjo que, apesar de representar o primeiro esforço de criação de um sistema de proteção social, também reproduzia as desigualdades da nossa sociedade. Era um sistema urbano, contributivo, formal e predominantemente branco. Grande parte dos nossos vizinhos latino-americanos seguiu caminho semelhante, copiando modelos europeus para sociedades que apenas há pouco haviam abolido a escravidão negra ou a servidão indígena, e que eram caracterizadas pela exclusão da imensa maioria de seus habitantes.

Para as populações não contempladas, majoritariamente negras ou indígenas, acenava-se com a inclusão futura mediante incorporação progressiva ao mercado de trabalho formal. Por um período no pós-guerra foi possível sustentar este projeto, mas, como saldo, nas últimas décadas do século passado apenas na Argentina e no Uruguai chegou-se próximo da incorporação de grande parte da força de trabalho ao mercado formal e seu consequente acesso à proteção social. Mesmo nestes países, o assalariamento total não atingiu o campo ou os grupos demográficos excluídos do paradigma contributivo, como as mães solteiras.

No Brasil, o primeiro passo em direção a um paradigma inclusivo veio com a criação da previdência rural, em 1971, e a consequente quebra da relação entre contribuição e benefício. Além da importância do benefício em si para milhões de trabalhadores, o reconhecimento do trabalho em atividades no campo, quase que totalmente informais, propiciou um desacoplamento entre contribuição e benefício, abrindo espaço para a introdução da dimensão das necessidades no sistema de proteção social. Ademais, inaugurou um novo paradigma no processo de construção da proteção social brasileira – a solidariedade.

Entretanto, foi a partir da Constituição de 1988 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social. A Carta Magna de 1988 equiparou o status da assistência social ao das outras políticas sociais que formam a espinha dorsal das políticas sociais: educação, saúde e previdência. Na medida em que a Constituição reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia

familiar – garantindo transferência de solidariedade –, ela também, por definição, começou a criar um sistema de políticas sociais redistributivas, ainda que pleno de lacunas. Adicionou-se a isto a garantia do direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas. Por fim, a Carta criou o direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A criação do BPC trouxe o reconhecimento explícito da existência da pobreza enquanto um risco social, pelo menos se combinado com outros riscos. O BPC outorga um salário mínimo a pessoas impedidas de trabalhar – por idade ou por deficiência física ou mental –, com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de um salário mínimo. Ou seja, o risco social de pobreza passou a existir legalmente – ao menos quando vinculado a outros riscos sociais que tornassem o indivíduo inapto para o trabalho. Esta visão foi reforçada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

O passo seguinte ocorreu nos anos 1990, com a aprovação pelo Senado, em dezembro de 1991, do Projeto de Lei nº 2561, de autoria do senador Eduardo Suplicy, propondo a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto de renda negativo. Segundo este projeto, todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos de todas as fontes inferiores a Cr\$ 45.000,00 (R\$ 158,45 a preços de janeiro de 2007) teriam direito a uma renda mínima vital igual a 30 por cento da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.000,00. Note-se que este projeto refere-se a renda individual e não renda familiar *per capita*. A lei original nunca foi votada pela Câmara, e em 2004 um substitutivo bem mais vago, a Lei nº 10.835, foi sancionado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Contudo, estava completo o arcabouço conceitual para a criação de um elemento novo – o qual tivesse por fundamento principal a condição de pobreza dos indivíduos – no sistema de proteção social. Instalava-se no Congresso Nacional, pela primeira vez, a pretensão de criar um sistema de proteção baseado na solidariedade nacional. A partir deste momento, o debate político já não mais podia ignorar tal possibilidade.

## 1.2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Apesar de o arcabouço conceitual desenvolvido no início dos anos 1990 apontar para programas de garantia de renda mínima, na verdade implementaram-se no Brasil programas de transferência de renda condicionada. A principal diferença é que, enquanto o único critério para os programas de garantia de renda mínima é a renda, os programas de transferência de renda condicionada também exigem contrapartida dos beneficiários, em geral que se engajem em ações em benefício próprio e de suas famílias. Há na literatura quem considere esta uma diferença fundamental e há quem a considere um pequeno detalhe operacional. Em qualquer caso, toda a história posterior ao projeto do senador Suplicy foi centrada nos programas de transferência de renda condicionados.

Tudo começou em 1995. Naquele ano, três experiências locais de renda mínima apareceram simultaneamente no Brasil. Foram estas o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, que teve início em março de 1995; a Bolsa

Familiar para Educação, no Distrito Federal, com início em maio de 1995; e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto, iniciado em dezembro de 1995 (SOUZA e FONSECA, 1997; SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2004). Estes três programas limitavam-se a famílias com crianças menores que 14 anos e eram programas de transferência de renda condicionados, que exigiam contrapartidas dos seus beneficiários. Em Brasília, a linha de elegibilidade era R\$ 60,00 (R\$ 160,19 a preços de janeiro de 2007) e o benefício era de um salário mínimo por família. Em Campinas, a linha era de R\$ 35,00 (R\$ 93,44 a preços de janeiro de 2007) e o benefício médio era R\$ 117,00 (R\$ 312,36 a preços de janeiro de 2007). Os três exigiam das famílias contrapartidas educacionais.

No ano seguinte, 1996, foi criado o primeiro programa de transferência de renda condicionada federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este era altamente focalizado nas crianças de sete a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes – no cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias, por exemplo. O benefício era uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais. Posteriormente foi expandido para áreas urbanas, com um benefício de R\$ 40,00 por criança. Estes valores, se corrigidos pela inflação de 1996 a 2009, seriam R\$ 58,18 e R\$ 93,08, respectivamente. No entanto, como nunca foram corrigidos, continuam valendo R\$ 25,00 e R\$ 40,00. As contrapartidas do PETI eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem frequência escolar de no mínimo 75% no ano. O órgão responsável pelo PETI era a Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas).

Nos anos que se seguiram, o país assistiu a uma explosão de programas, inspirados principalmente no programa do Distrito Federal. Nos anos de 1997 e 1998, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins e Vitória (LAVINAS, 1998) criaram algum tipo de programa de transferência de renda condicionada.

O segundo programa de transferência de renda condicionada federal no Brasil foi o Programa Bolsa Escola Federal, criado em 2001<sup>1</sup> e também claramente inspirado no programa de Brasília. A contrapartida consistia na frequência mínima de 85% à escola, no ano, para crianças de seis a 15 anos. O benefício era concedido a famílias cuja renda *per capita* se situava abaixo de R\$ 90,00, e o valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família. O Ministério da Educação respondia pelo programa.

No mesmo ano, mas um pouco depois do Bolsa Escola, foi criado o Bolsa Alimentação, com as seguintes contrapartidas: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre zero e seis anos, com teto de R\$ 45,00 por família, e o programa estava a cargo do Ministério da Saúde. Em 2003 foi criado um quarto programa, o Cartão Alimentação. Tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda

---

1. Houve, por curto período de tempo, uma tentativa do Governo Federal de complementar os programas municipais e estaduais (Lei nº 9533, de 1997), mas isto nunca foi significativo.

*per capita* não alcançasse meio salário mínimo, e os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos.

A situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional.

No entanto, todos os programas – federais, estaduais e municipais – reconheciam ser a pobreza risco social e tinham como público-alvo indivíduos de domicílios pobres, embora segundo linhas de pobreza diferentes. A revolução conceitual estava completa, mas faltava uma boa reforma gerencial.

Em outubro de 2003, o Governo Federal criou o programa Bolsa Família,<sup>2</sup> cujo objetivo primordial era unificar os quatro programas. O Bolsa Família também incorporou o Vale-Gás, uma transferência sem contrapartida, gerida pelo Ministério das Minas e Energia, também com seus próprios critérios e valores de benefício. Para realizar a unificação, o Bolsa Família se beneficiou da existência do Cadastro Único, que vinha sendo lentamente aperfeiçoado e expandido desde sua criação, em 2001,<sup>3</sup> e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos programas federais. Estava criado o Programa Bolsa Família.<sup>4</sup>

## 2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA EVOLUÇÃO

Após a fusão de outubro de 2003, a configuração do Programa Bolsa Família tem permanecido mais ou menos a mesma. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é o órgão responsável pelo programa. Cabe à SENARC estabelecer normas para a execução, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas – e, conseqüentemente, propor o orçamento anual do PBF –, definir quotas por município, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do Governo Federal, acompanhar o

---

2. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003.

3. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

4. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares do PBF.<sup>5</sup> A SENARC também estabelece os critérios de quem recebe e de quanto recebe, define o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais. Em suma, a SENARC tem a regência do PBF e toma todas as principais decisões relativas ao programa.

A Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador. Cabe à Caixa receber as informações que compõem o Cadastro Único, levantadas pelos municípios, processar estas informações, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, por fim, pagar o benefício mensalmente. Comparado com sua atuação em outros programas de transferência de renda, o papel da Caixa é bastante grande, na medida em que ela não é apenas o órgão pagador, mas também processa as informações. Isto limita a intervenção de qualquer gestor, federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. É claro que a Caixa processa estas informações de acordo com critérios estabelecidos pela SENARC, mas releva destacar que quem faz o processamento é a Caixa, e não a SENARC. Há também grupos demográficos específicos, tais como moradores de rua, remanescentes de quilombos, ou indígenas, para os quais a concessão de Bolsas não depende do processo de análise do Cadastro e é definida diretamente pela SENARC, passando à frente de outras famílias elegíveis. Porém estes perfazem uma pequena minoria e ainda devem ingressar no PBF por meio do Cadastro.

A base de informações do Bolsa Família é o Cadastro Único, mas este vai além do PBF propriamente dito e hoje é uma fonte de informações para diversos programas focalizados, conforme se verá adiante, na discussão dos programas complementares. O Cadastro é importante porque se trata de um censo, mesmo imperfeito e incompleto, da população pobre do país. Cabe aos municípios cadastrar as famílias pobres, usando o questionário-padrão definido pela SENARC, e fazer relatórios de acompanhamento das contrapartidas.

O Programa Bolsa Família não é um direito. Ao contrário, encontra-se explicitamente condicionado às possibilidades orçamentárias. A Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que o cria, estabelece em seu artigo sexto, parágrafo único:

O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Ao contrário de uma aposentadoria, um seguro-desemprego ou o pagamento de um título da dívida pública, o Bolsa Família é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar.

O PBF, no entanto, conta com critérios para a concessão de uma Bolsa Família e estes critérios não definem apenas uma fila. Os critérios são públicos e definem famílias como elegíveis ou não, o que gera conceitos estranhos aos programas de orçamento fixo, como população elegível não coberta. Se alguém tem filhos e vive com renda inferior a R\$ 120,00 *per capita*, é elegível para receber o PBF e, se não

---

5. Cabe à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGE), também do MDS, fazer avaliações de impacto de maior fôlego.

recebe, é um elegível não coberto. Alguns autores, como Medeiros, Britto e Soares (2008), chegam a caracterizar o benefício do Bolsa Família como um quase-direito.

Quase-direito ou não, quando um programa é caracterizado por orçamento definido e custos claros, a definição de metas se torna necessária. Se não existem metas físicas, não há como fazer planejamento orçamentário anual. A criação do PBF em 2003 se deu concomitantemente com a primeira meta, de 11,2 milhões de famílias.

Por razões operacionais e orçamentárias, decidiu-se aumentar o número de beneficiários gradualmente até se atingir a meta de 11 milhões. Isto ocorreu no final de 2006. Durante os anos de 2007 e 2008, não houve aumento na cobertura do PBF, e novas famílias entraram apenas em decorrência da saída de outras. O PBF, com cobertura em 11 milhões de domicílios, é um dos maiores instrumentos de política social brasileira em número de beneficiários. O Programa Bolsa Família é superado em número de beneficiários apenas pelo Sistema Único de Saúde, que em princípio cobre toda a população brasileira; pela educação pública, que atende a 52 milhões de alunos; e pela previdência social, que ostenta 21 milhões de benefícios concedidos.

TABELA 1  
**Abrangência do Programa Bolsa Família**

Critério	2004	2006	2008
Número de famílias (Cadastro Único) (milhões)	9,0	11,1	11,3
Número de famílias (PNAD) (milhões)	6,3	9,0	n.d.
Percentual de famílias (PNAD)	12,5	16,8	n.d.
Percentual da renda das famílias (PNAD)	0,49	0,69	n.d.
Gasto com benefícios (em R\$ milhões)	3.792	7.525	10.607
Percentual do PIB (Siafi/Sidor)	0,30	0,35	0,37

Fonte: PNAD; SAGI/MDS – Matriz de informação social

Em termos orçamentários, no entanto, o PBF é relativamente pequeno e responde por algo em torno de 0,3% do produto interno bruto (PIB). A tabela 1 mostra o tamanho do PBF, de acordo com várias dimensões.

## 2.1 OS BENEFÍCIOS

Desde sua criação, o Programa Bolsa Família tem se caracterizado por um benefício composto e duas linhas de pobreza (elegibilidade). As linhas se referem sempre à renda familiar *per capita* – a soma de todas as rendas de todos os membros da família, dividida pelo número de membros. A família é assim definida pela Lei nº 10.836:

(...) unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.

A definição de família é relevante e constitui uma das principais diferenças entre o PBF e o Benefício de Prestação Continuada, o outro programa de transferência de renda com foco na pobreza.<sup>6</sup>

6. A renda familiar *per capita* do PBF é virtualmente idêntica à renda domiciliar *per capita* nas pesquisas domiciliares, e as duas são usadas como sinônimos.

As famílias cuja renda *per capita* forem superiores à linha de pobreza extrema, mas inferiores à linha de pobreza (não extrema), fazem jus a um benefício variável – que depende do número de crianças com idade de zero a 14 anos, até um máximo de três crianças por família. As famílias cuja renda *per capita* forem inferiores à linha de pobreza extrema têm direito a um benefício fixo, independente do número de pessoas na família, além de terem também direito ao mesmo benefício variável que as famílias cuja renda caia entre as linhas de pobreza e pobreza extrema. Desde julho de 2008, há também um segundo benefício variável, associado ao número de membros adolescentes na faixa de 15 a 16 anos que residam na família, até um máximo de dois adolescentes. O benefício é pago à mãe de família e, na ausência desta, a outro membro, como o pai. Há um número muito pequeno de casais no qual o pai é receptor.

Não há qualquer regra de indexação formal para os benefícios do Bolsa Família, mas quando os valores foram corrigidos, conforme estabelecido nos decretos citados, o foram de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE, que mede a inflação da cesta de consumo de famílias cuja renda situa-se entre 1 e 8 salários mínimos. Há quem defenda que seria desejável usar a inflação de alimentos ou calcular um índice específico para as pessoas mais pobres, mas até o momento tem-se usado o INPC.

TABELA 2

**Linhas de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família**

Data	Janeiro de 2004	Julho de 2007	Junho de 2008	Julho de 2009
Legislação	Lei nº10.836	Decreto nº 6157	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6491	Decreto Nº 6.917.
Linha de pobreza extrema	R\$ 50	R\$ 60	R\$ 60	R\$ 70
Linha de pobreza	R\$ 100	R\$ 120	R\$ 120	R\$ 140
Benefício variável	R\$ 15 (0 a 14)	R\$ 18 (0 a 14)	R\$ 20 (0 a 15) e R\$ 30(16 e 17)	R\$ 22 (0 a 15) e R\$ 33 (16 e 17)
Benefício fixo	R\$ 50	R\$ 58	R\$ 62	R\$ 68

Fonte: SENARC/MDS.

Desde 2004, o benefício é concedido, em princípio, por um período de dois anos. Isto quer dizer que se espera que os agentes municipais do PBF revisitem as famílias – ou de outra forma atualizem seu cadastro – a cada dois anos, para verificar se suas condições de vida mudaram ou permanecem as mesmas. Na prática nem todos os municípios mantêm este grau de agilidade e há famílias beneficiárias no PBF que passam muito tempo sem receberem visitas do agente social.

Além das visitas periódicas, há também crescente verificação do status das famílias em bases de dados de fontes de renda formais: as bases do BPC e do restante da seguridade e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). As duas primeiras apontam se alguém na família recebe um benefício previdenciário ou assistencial, e a segunda se algum membro passou a ser empregado no mercado formal. A verificação com a base de benefícios do BPC começou no ano passado (2008) e a verificação com o restante da seguridade começa este ano (2009).

Se alguém na família passa a receber um benefício previdenciário ou assistencial ou um salário no setor formal e esta nova renda eleva a renda *per capita* da família para limite superior aos limites do PBF, tanto a própria família quanto o município no qual ela reside são informados da nova situação. Um mês após o envio dos dois

comunicados, o benefício é bloqueado.<sup>7</sup> Se o cadastro for atualizado e as novas informações apontarem que, a despeito da nova renda, a família deveria continuar recebendo, o benefício será desbloqueado. Caso contrário, o benefício será cancelado.

O problema com esse método é que tanto os registros da seguridade como principalmente a RAIS tornam-se disponíveis com algum atraso. A RAIS é coletada apenas anualmente e, até os dados estarem disponíveis, é possível que até dois anos tenham se passado. Uma possibilidade seria consultar outros registros administrativos mensais, como o Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Em 2008, 445 mil famílias tiveram benefícios cancelados e outros 622 mil benefícios foram bloqueados para investigação nestas verificações.

Finalmente, há um número surpreendente de famílias que pedem a suspensão do benefício devido à melhoria de vida. Segundo o Sistema de Benefícios ao Cidadão, 44 mil famílias solicitaram desligamento do PBF por conta própria. No entanto, este número é provavelmente uma subestimativa, na medida em que muitos gestores vinculam estes pedidos ao fato de o valor da renda *per capita* ser superior à estabelecida pelo programa. Não deixa de ser verdade, mas perde-se a variável que aponta a honestidade da família.

## 2.2 AS CONTRAPARTIDAS

Um dos pontos mais controversos do PBF é o acompanhamento das contrapartidas exigidas das famílias. De acordo com a Lei nº 10.836, para receber o benefício, as famílias devem enviar seus filhos à escola e, com relação à saúde, fazer exames pré-natais, acompanhamento nutricional, e manter o acompanhamento de saúde e as vacinas em dia. Há um grande número de autores que defendem serem as contrapartidas tão ou mais importantes que o benefício em si. Esta vertente da literatura sobre programas de transferência de renda condicionada enfatiza seu caráter condicionado. O Bolsa Família seria, de acordo com esta visão, um programa de incentivo ao capital humano das famílias mais pobres. Na imprensa e na arena política, os que se alinham com esta visão cobram incessantemente da SENARC maior empenho no acompanhamento das contrapartidas, e até a criação de novas contrapartidas.

O programa mexicano Progres/Oportunidades é um exemplo de programa de transferência explicitamente desenhado para aumentar a transmissão intergeracional de capital humano. Não se fala em portas de saída, uma vez que é claro que as famílias devem receber o benefício por uma geração, até que as crianças de hoje sejam adultos de amanhã com alto capital humano, ou pelo menos com o mínimo garantido. O tempo entre visitas é de seis anos, e não de dois, como no Brasil (YASCHINE e DÁVILA, 2008).

Há outra vertente, para a qual o PBF é, antes de tudo, proteção social. Ao colocar contrapartidas excessivas, a função proteção social se enfraquece na medida em que serão provavelmente as famílias mais vulneráveis as que não conseguirão cumprir contrapartidas mais rigorosas. Há outro argumento, ligado ao direito, que

---

7. O único cruzamento que leva à retirada imediata da família é com o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI), para domicílios unipessoais cujos beneficiários faleceram.



crítica as contrapartidas de modo ainda mais forte: se o PBF se transformar em direito, então contrapartidas não devem ser cobradas.

O governo brasileiro, que inicialmente manteve uma distância prudente dos dois extremos, tem se orientado desde 2006 em direção à cobrança cada vez mais dura das contrapartidas. Não houve criação de novas contrapartidas ao longo do tempo e, em termos relativos, poucas famílias foram desligadas do PBF por descumprimento. Contudo, há um endurecimento claro na cobrança das contrapartidas, o que será visto a seguir.

As contrapartidas mais cobradas dos beneficiários são aquelas que todos nós deveríamos cumprir, e temos obrigação legal de fazê-lo. O capítulo 3 da Constituição Federal estabelece que a educação é “dever do Estado e da família” e que o ensino fundamental é obrigatório. As contrapartidas de saúde não são obrigações legais *per se*, mas constituem ações fortemente recomendadas pela política de saúde a todo cidadão, qualquer que seja sua renda ou classe social. As contrapartidas de saúde também não têm acompanhamento tão próximo quanto as de educação, embora a taxa de acompanhamento tenha subido de 7% das famílias no primeiro semestre de 2005 para 59% no segundo semestre de 2008.

Obrigatório ou não, o cumprimento dessas contrapartidas por parte das famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples quanto o é para as famílias menos vulneráveis. São famílias cujo vínculo com a formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente vivem além do alcance dos correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe.

Houve, conforme já colocado, mudança clara de postura quanto à cobrança das contrapartidas por parte do Estado. Até setembro de 2006, não havia cobrança efetiva. Desde outubro de 2006, no entanto, o MDS, o MEC e o Ministério da Saúde iniciaram a implementação de um sistema de acompanhamento das contrapartidas crescentemente sofisticado e eficaz. Como mostra a tabela 3, a taxa de acompanhamento das contrapartidas educacionais vem aumentando – passou de 62% das crianças em 2006 para quase 85% no final de 2008. O acompanhamento das contrapartidas na saúde também tem sido crescente: de meros 6% das famílias no primeiro semestre de 2005 até quase 60% no segundo semestre de 2008.

TABELA 3

**Acompanhamento das contrapartidas**

	Educação		Saúde	
	Em mil crianças	Em %	Em mil famílias	Em %
2005 1º semestre			362	6,8
2005 2º semestre			1.883	36,0
2006 1º semestre			2.919	43,1
2006 2º semestre	9.569	62,8	3.454	40,3
2007 1º semestre	11.993	78,9	4.782	51,1
2007 2º semestre	13.170	84,7	5.166	54,6
2008 1º semestre	13.040	84,9	6.084	62,7
2008 2º semestre	12.748	84,8	5.718	63,6

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Frequência escolar do PBF e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).  
Elaboração: DEGES/SEANRC/MDS.

O monitoramento das contrapartidas do PBF é um esforço complexo e bem montado, feito por três áreas diferentes nos três níveis federativos do Brasil. As contrapartidas educacionais são consolidadas pelo MEC e as contrapartidas de saúde pelo Ministério da Saúde. O MDS, por sua vez, faz a cobrança aos beneficiários.

A cobrança das contrapartidas educacionais é feita pelas secretarias municipais de educação e consolidada pelo MEC. Usando o Cadastro Único, o MDS gera uma lista de crianças, indexada pelo Número de Informação Social (NIS), e o código da escola constante do último registro do Cadastro. O MEC então distribui esta lista para as secretarias municipais de educação. As escolas cujos diretores têm acesso à internet recebem da secretaria uma senha para preencher a frequência das crianças de famílias que recebem benefícios diretamente. As demais recebem formulários de papel cuja consolidação é feita pela Secretaria Municipal de Educação. As respostas das escolas estaduais também são consolidadas pelas secretarias municipais. O processo é repetido cinco vezes por ano, uma vez a cada dois meses, salvo no período de férias escolares.

Há um grande número de crianças que mudam de status escolar, seja porque trocam de escola, seja porque passam de ano. Cabe às secretarias municipais encontrar estas crianças, e o fazem de modo admirável. Aproximadamente 85% das crianças estão com o acompanhamento da frequência escolar em dia. Ao final de cada ciclo bimensal de acompanhamento de frequência, os dados são repassados pelo MEC ao MDS.

O acompanhamento das contrapartidas de saúde é coordenado pelo Ministério da Saúde e feito pelas secretarias municipais de saúde. A taxa de resposta é um pouco inferior à taxa de resposta educacional, devido à oferta um pouco menor dos serviços de saúde cujo acesso constitui a contrapartida do PBF. O ciclo da saúde também é de seis, e não dois meses.

O que o MDS faz com a informação que recebe depende do motivo de descumprimento das contrapartidas. Se, por exemplo, uma criança deixa de frequentar a escola porque quebrou a perna, porque a ponte que dá acesso à escola caiu ou por outro motivo justificável, a frequência baixa é informada junto com o motivo e o MDS não toma nenhuma providência, porque nenhuma providência é cabível. Já se o motivo é desconhecido ou não justificável, são enviados tanto uma carta como um aviso a ser lido na tela do terminal bancário quando da retirada do benefício. Estas comunicações avisam quais as crianças com frequência injustificada abaixo de 85%.

Se, após o aviso, a frequência da criança continua abaixo de 85% e sem justificativa na próxima rodada (dois meses depois), outra carta será enviada, outro aviso eletrônico postado, e o benefício temporariamente bloqueado. Quando a família tentar sacar o benefício, haverá uma mensagem na tela informando que não se pode sacar o benefício devido ao descumprimento de contrapartidas. O valor bloqueado, no entanto, poderá ser retirado no mês seguinte.

Se a criança continuar com frequência abaixo de 85% na terceira rodada de verificação, após nova rodada de avisos o benefício será suspenso por um mês. Desta vez o benefício não sacado não poderá ser recebido posteriormente.

Na quarta rodada haverá uma suspensão por dois meses e na quinta rodada – isto é, após um ano de descumprimento das contrapartidas – o benefício será finalmente cancelado e outra família receberá a Bolsa.

Se o motivo do descumprimento for caso de polícia – exploração sexual, abusos de diversos tipos – a medida cabível é o acionamento dos serviços sociais ou policiais. No entanto, ainda não há acompanhamento por parte do MDS do que é realmente feito nestes casos.

Finalmente, cabe dizer que o descumprimento de contrapartidas de saúde leva às mesmas consequências que o descumprimento das contrapartidas educacionais, e as duas são cobradas conjuntamente – ou seja, uma família com o benefício suspenso pode fazer o esforço de garantir a frequência dos filhos e ser surpreendida pelo cancelamento do benefício por descumprimento dos exames pré-natais, por exemplo. A tabela 4 mostra quantas famílias até hoje passaram por cada um dos passos descritos acima.

TABELA 4  
Famílias alvos de avisos ou sanções

Ação	Número de famílias	Porcentagem
Advertência	2.092.394	100,0%
Bloqueio	765.011	36,6%
1ª Suspensão	339.205	16,2%
2ª Suspensão	149.439	7,1%
Cancelamento	93.231	4,5%

Fontes: DEGES/SEANRC/MDS.

Apesar do claro endurecimento por parte da SENARC com relação às contrapartidas, apenas 4,5% das famílias que em algum momento não cumpriram contrapartidas foram por isto desligadas do programa. Trata-se de algo em torno de 4% das 2,5 milhões de famílias desligadas por todas as razões até o final de 2008. No entanto, para quem tem uma visão de proteção social do PBF, as medidas tomadas são draconianas. Finalmente, saliente-se que o monitoramento das contrapartidas faz parte do Índice de Gestão Descentralizada, a ser explicado a seguir.

### 2.3 AS RELAÇÕES COM OS MUNICÍPIOS E O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)

Aos municípios cabem várias ações fundamentais no PBF. O papel mais importante é a responsabilidade pela identificação das famílias a serem beneficiadas, mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro. Isto quer dizer que, em última instância, são os agentes municipais que decidem quem será ou não potencial beneficiário de uma Bolsa Família, pois toda a informação que a Caixa processa ou a SENARC analisa é por eles coletada. São também responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas, além de serem os encarregados diretos pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde necessários para que as famílias cumpram suas contrapartidas. Trata-se de um papel estratégico – sem municípios empenhados e bem geridos, o próprio funcionamento do PBF seria comprometido.

Este desenho descentralizado contrasta com o desenho de outros programas de transferência condicionados, como o Progresá, cujas estratégias de focalização e acompanhamento de contrapartidas são bem mais centralizadas. Adiante se verá que ambas as estratégias produzem resultados mais ou menos equivalentes em termos de

focalização, embora a estratégia brasileira seja muito mais barata, uma vez que conta com a estrutura administrativa preexistente dos municípios.

Apesar de essa estrutura preexistente ser uma das chaves do sucesso do PBF, as relações entre União e municípios no Brasil nunca foram fáceis. Após alguma confusão inicial com relação às responsabilidades dos municípios e do Governo Federal, em maio de 2005 o Governo Federal passou a firmar termos de adesão com os municípios para clarificar o papel de cada um, incluindo a definição de qual agente municipal responde pelo programa.

Em 2006, o Governo Federal foi um pouco mais ousado e passou a apoiar financeiramente a estrutura administrativa dos municípios, mediante um repasse definido por fórmula para as prefeituras. A fórmula deste apoio financeiro é simples: um valor máximo de R\$ 2,50 por família beneficiária do PBF, sendo que as 200 primeiras famílias de um município qualquer são remuneradas em dobro (LINDERT *et al.*, 2007). Este valor máximo é então multiplicado pelo índice de gestão descentralizada (IGD), que consiste na média simples de quatro porcentagens:

1. A porcentagem das famílias com renda até meio salário mínimo no Cadastro Único com informações coerentes e completas.
2. A porcentagem das famílias com renda até meio salário mínimo no Cadastro Único cuja última visita ou atualização tenha ocorrido há menos de dois anos.
3. A porcentagem das crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas educacionais.
4. A porcentagem das famílias beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas de saúde.

O valor médio não ponderado do IGD situa-se em torno de 74% e a mediana da distribuição é 75%, o que quer dizer que muitos municípios perdem recursos por não terem cadastro ou acompanhamento de contrapartidas de boa qualidade.

A composição do IGD não escapa do debate em torno das contrapartidas. Note-se que metade do IGD diz respeito ao Cadastro e, portanto, à focalização e à cobertura do programa, e a outra metade diz respeito ao acompanhamento das contrapartidas. Para os que consideram que o PBF é essencialmente proteção social, o peso dado à verificação das contrapartidas (50%) é excessivo. Para os que outorgam ao PBF um papel importante no incentivo ao capital humano, a composição do IGD é adequada e reflete o fato de a função de acumulação de capital humano no PBF ser tão importante quanto a função de proteção social.

Finalmente, os ministérios setoriais têm um papel importante na verificação das contrapartidas. As secretarias municipais de saúde e educação dos municípios não prestam contas diretamente ao MDS e sim às suas respectivas contrapartes no Governo Federal – os ministérios de Saúde e Educação. Estes, por sua vez, repassam as informações ao MDS. Isto facilita a integração do PBF com as políticas educacionais e de saúde e evita as críticas, frequentemente feitas a programas mais centralizados, como o Progres, de que se estaria criando uma política social paralela à margem dos ministérios e secretarias da saúde e educação. É um arranjo complexo, mas necessário em um país fortemente federativo.

## 2.4 PORTAS DE SAÍDA OU PROGRAMAS COMPLEMENTARES?

Outro ponto controverso do Bolsa Família são as portas de saída. Se a falta de empenho, a falta de esperança no futuro ou expectativas pouco ambiciosas são importantes causas da pobreza de uma família, então um programa como o Bolsa Família pode ter efeitos negativos no longo prazo. Ao acostumar as pessoas a viver da caridade do Estado, o PBF as induziria a se empenharem menos na superação da pobreza pelos seus próprios meios, e levaria ao aprofundamento, no longo prazo, da própria pobreza no país. Uma medida extrema, coerente com esta visão, seria o estabelecimento de limites máximos de permanência no PBF, tais como os previstos no seguro-desemprego. Alguns programas de transferência, como o Chile Solidario, preveem, pelo menos teoricamente, um tempo máximo de permanência no programa, em geral de três anos.<sup>8</sup> Embora tal prazo não seja cumprido a mão de ferro, pelo menos no Chile, a filosofia que embasa este tipo de limite é que o programa não passaria de uma ajuda temporária a famílias que estão em dificuldades, supondo-se que estas famílias irão rapidamente se emancipar.

Uma medida menos extrema seria incumbir os gestores do programa da busca pelas portas de saída. Ou seja, não se exige que as famílias encontrem as portas de saída, e sim que a política social o faça. Novamente, o Chile Solidario é um bom exemplo. Considerável esforço é gasto com acompanhamento psicossocial das famílias e prestação de assessoria para que estas possam acessar políticas de intermediação de mão de obra, de formação profissional e de microcrédito, entre outras. Mais uma vez, há coerência com a ideia de que a causa da pobreza se encontra em características das famílias, que podem e devem ser mudadas pela política pública.

Note-se que portas de saída ou tempo máximo de permanência não são exatamente compatíveis com a visão de acumulação de capital humano, uma vez que isto requer que as famílias tenham apoio do programa pelo tempo necessário – uma ou duas décadas – para verem suas crianças terminarem sua formação. Tanto assim que o programa de transferência mais claramente identificado com a melhoria do capital humano – o Progres/Oportunidades – não prevê nada que se aproxime de um tempo máximo de permanência. Ao contrário, a fórmula de elegibilidade do Progres/Oportunidades dificulta a saída de famílias do programa.

A posição contrária defende que a pobreza é causada quer por problemas estruturais da própria economia e sociedade do país, quer por características das famílias que as políticas públicas não são capazes de mudar, pelo menos no curto prazo. Exemplo da primeira visão seria um padrão de inserção subordinada da economia do país na economia global, ou um padrão de desenvolvimento regional que condena certas áreas ao atraso. Exemplo da segunda seria sustentar que às famílias faltam capital social, capital humano ou redes sociais para uma boa inserção no mercado de trabalho. A consequência de qualquer destas visões é admitir que a busca por portas de saída é uma tarefa sem chances de sucesso em grande escala.

A posição do governo brasileiro é rejeitar a busca pelas portas de saída, mas ao mesmo tempo deixar a porta entreaberta para políticas sociais que busquem auxiliar

---

8. É importante não confundir o programa Chile Solidario com a política de transferência de renda no Chile. Este país conta com outros programas, como o Subsídio Único Familiar (SUF) e a Pensión Básica Solidaria, que são direitos garantidos a todas as famílias pobres.

as famílias beneficiárias a saírem da condição de pobreza. Isto se faz mediante os programas complementares, que focalizam, nas famílias beneficiárias do PBF, políticas de treinamento, de microcrédito ou de outros tipos. Em princípio, cabe à Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP), do MDS, articular com outros ministérios a execução de programas complementares. Alguns exemplos de programas complementares são o Programa Brasil Alfabetizado, o ProJovem, o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos (lista completa em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas\\_complementares](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares)). Embora nenhum destes programas tenha sido desenvolvido explicitamente para os beneficiários do Bolsa Família, todos usam o Cadastro Único para dar algum tipo de tratamento preferencial, seja aos beneficiários do PBF, seja aos inscritos no Cadastro em geral. Até agora, o único programa desenhado explicitamente para os beneficiários do Bolsa Família foi o Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ), que visa formar beneficiários do Bolsa Família para o setor de construção civil, mas até este é executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e não pelo MDS.

## 2.5 COBERTURA E FOCALIZAÇÃO

A focalização é tema fundamental para todos os programas de garantia de renda mínima ou programas de transferência de renda condicionada não universais. Afinal, se o país está selecionando os mais pobres para receber um benefício, é fundamental que se selecionem, de fato, os mais pobres. A cobertura é igualmente importante. Para ter impacto relevante sobre a pobreza, a desigualdade ou o bem-estar, é necessário que se cubra uma grande porcentagem das pessoas pobres.

A cobertura do Programa Bolsa Família não começou do zero. Quando o programa foi criado em 2003, já havia cerca de dez milhões de famílias recebendo os programas remanescentes. Se são excluídos os 6,7 milhões de beneficiários do Auxílio-Gás, um programa cujo valor era realmente muito baixo, com muita sobreposição com os outros programas, além de ter características essencialmente diferentes do PBF, em janeiro de 2004 havia 4,2 milhões de beneficiários do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação ou Cartão Alimentação, além de 3,6 milhões de beneficiários do PBF. Havia também em torno de 1 milhão de beneficiários do PETI, mas devido a características do programa, em particular uma jornada escolar ampliada para que as crianças não voltassem a trabalhar, a integração do PETI com o PBF começou apenas no final de 2005.

TABELA 5

### Cobertura dos programas de transferência condicionados em janeiro de 2004

Programa	Beneficiários em 01/2004
Bolsa Escola Federal	3.601.217
Bolsa Alimentação	327.321
Cartão-Alimentação	346.300
Bolsa Família	3.615.861

Fonte: SAGI/MDS – Matriz de Informação Social

Finalmente, havia uma meta de 11 milhões de famílias beneficiárias a ser atingida.

Nos três anos que se seguiram à fusão, a cobertura do PBF aumentou continuamente até o final de 2006, quando a meta dos 11 milhões foi finalmente

atingida. Em 2007 e 2008, não houve mudança no total de beneficiários. Verificaram-se nestes dois anos fortes evidências de subcobertura grave do PBF, a principal das quais a existência de dois milhões e meio de famílias cadastradas e elegíveis, mas que não recebiam o benefício. Outro indício foi a redução na renda dos 5% mais pobres em 2007, justamente um ano no qual a economia ia de vento em popa. No entanto, foram dois anos de crescimento da renda e redução da pobreza, e não havia maiores preocupações com o aumento da cobertura.

Em janeiro de 2009, em parte devido às evidências persistentes de subcobertura, em parte devido aos impactos da crise internacional, o Governo Federal decidiu aumentar paulatinamente a cobertura do PBF, a fim de atingir a meta de 13,7 milhões até o final do ano.

TABELA 6

**Número de famílias cobertas pelos programas de transferência condicionados de 2004 a 2008, não incluindo benefícios bloqueados e suspensos**

Ano	Bolsa Família	Outros
2004	6.571.839	3.204.193
2005	8.700.445	1.891.616
2006	10.965.810	71.091
2007	11.043.076	28.282
2008	10.557.996	14.867

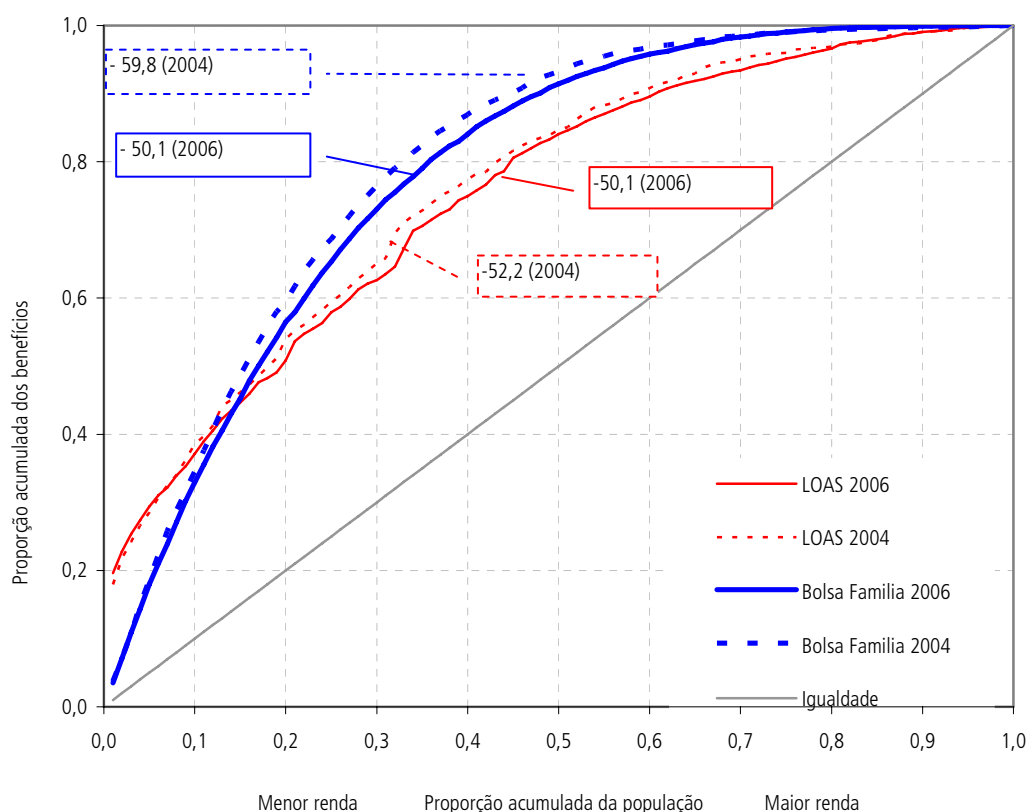
Fonte: SAGI/MDS – Matriz de Informação Social.

Quando se considera a focalização e sua interação com a cobertura, a questão se torna mais complexa. Uma ferramenta-padrão para avaliar a focalização de uma transferência de renda é a curva de incidência e o número que a caracteriza, o coeficiente de incidência (gráfico 1). Para desenhar uma curva de incidência, deve-se: *i*) ordenar a população pela renda líquida, excluindo os benefícios do próprio PBF; *ii*) no eixo horizontal, acumular a população ordenada pela renda; e *iii*) no eixo vertical, acumular os recursos transferidos pelo PBF e programas remanescentes.

A razão para utilizar a renda líquida da transferência, e não a total, é que o critério para receber um benefício social é a renda familiar descontado este benefício. Ou seja, é preciso saber qual é o nível de pobreza de uma família quando ela NÃO conta com a transferência governamental em questão. Caso contrário, haveria uma contradição na concessão do próprio benefício. Como os registros administrativos (Cadastro Único) sofrem de diversas limitações, a focalização do PBF deve ser medida usando-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). No uso desta pesquisa, há duas técnicas para o cálculo da renda líquida do benefício do PBF. A primeira é a utilização do suplemento sobre programas de transferência de renda e a segunda é o uso de valores típicos para identificar a renda oriunda do PBF. O uso do suplemento é mais preciso, porém limitado a 2004 e 2006, os anos nos quais o mesmo foi a campo.<sup>9</sup> Como este texto procura a maior precisão possível, será usada a técnica do suplemento.

9. Consultar Soares *et al.* (2006) para detalhes do primeiro método; e Foguel e Barros (2008), para detalhes do segundo.

GRÁFICO 1  
Curvas de incidência do Programa Bolsa Família em 2004 e 2006



Fonte: Soares *et al.* (2008)

O gráfico 1 mostra que de 2004 para 2006 houve pequena piora na focalização do PBF. Se a hipótese de rendimentos decrescentes se aplica aos programas de transferência de renda, com o considerável aumento na cobertura isto era de se esperar, não constituindo resultado negativo *per se*. Se o Coeficiente de Incidência do PBF em 2006 (-0,568) é comparado com os últimos números disponíveis para os programas Progres/Oportunidades, no México (-0,56), e Chile Solidário (-0,57), verifica-se que os valores são muito próximos. Ou seja, a focalização do PBF encontra-se no nível dos melhores padrões internacionais.

TABELA 7  
Famílias beneficiárias e elegíveis do Programa Bolsa Família

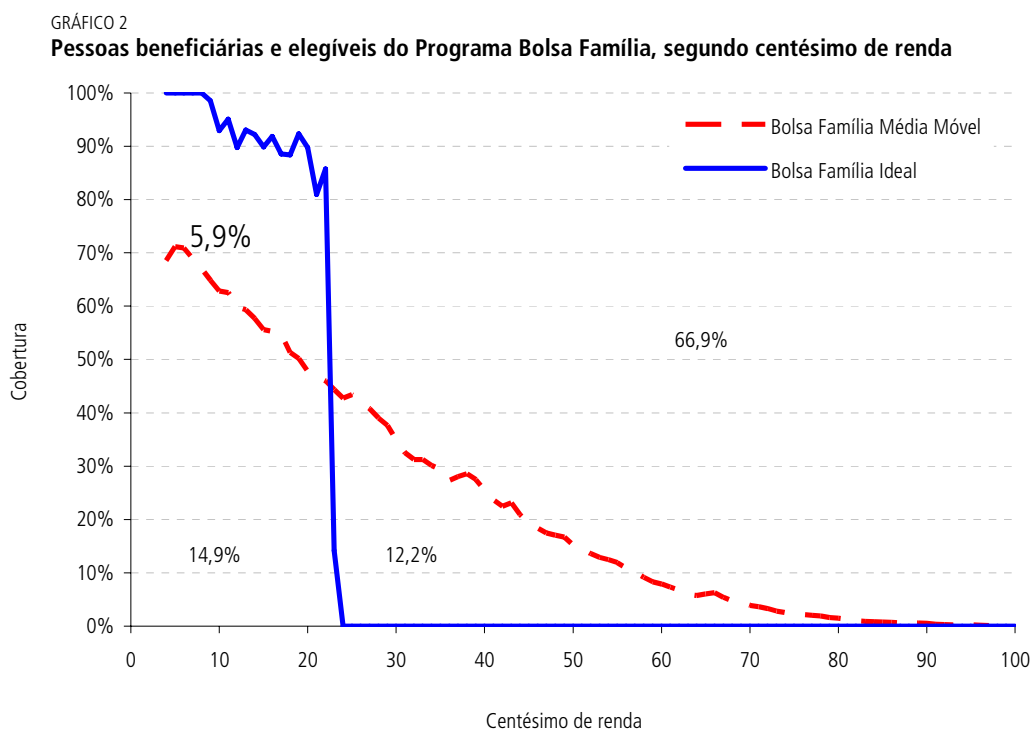
	2004	Não elegível	Elegível	Total
Não recebe		77,9%	9,6%	87,5%
Recebe		5,3%	7,2%	12,5%
<b>Total</b>		<b>83,2%</b>	<b>16,8%</b>	<b>100,0%</b>
Entre os que recebem o benefício		42,5%	57,5%	100,0%
2006		Não elegível	Elegível	Total
Não recebe		76,6%	6,6%	83,2%
Recebe		8,3%	8,5%	16,8%
<b>Total</b>		<b>84,9%</b>	<b>15,1%</b>	<b>100,0%</b>
Entre os que recebem o benefício		49,2%	50,8%	100,0%

Fonte: Soares *et al.* (2008)

Outra forma de avaliar a focalização das transferências de renda é verificar a proporção de famílias ou de pessoas que atendem estritamente aos critérios de



elegibilidade. A tabela 7 mostra que em 2004 e 2006, respectivamente, 42,5% e 49,2% das famílias que recebiam o Bolsa Família tinham uma renda *per capita* líquida da transferência acima do critério de elegibilidade (tabela 2) então vigente para o programa.



Fonte: Soares *et al.* (2009)

O gráfico 2 mostra as mesmas categorias, mas a unidade de análise são as pessoas e não as famílias. O eixo horizontal mostra o centésimo de renda e o eixo vertical duas coberturas: a ideal (linha sólida) e uma média móvel da cobertura observada (linha tracejada). Os percentuais de 14,9 % e 66,9 % representam as proporções da população brasileira que estão na categoria na qual deveriam estar: pessoas em famílias não elegíveis que não recebem e pessoas em famílias elegíveis que recebem uma Bolsa Família. Já os percentuais de 5,9 % e 12,2 % mostram os erros de inclusão indevida – pessoas em famílias não elegíveis recebendo uma Bolsa Família –, e de exclusão indevida – pessoas em famílias elegíveis que deveriam estar recebendo, mas não recebem.

A curva tracejada mostra que, quanto mais pobres as pessoas, mais recebem o benefício. Isto é coerente com as curvas e coeficientes de incidência do PBF. No entanto, há considerável erro de focalização próximo da linha de elegibilidade. Quase metade das famílias que recebiam o PBF não atendiam aos critérios de entrada no programa. Trata-se de um número bastante elevado, que entra em aparente contradição com os bons resultados dos coeficientes de incidência. Qual a explicação?

Há três possíveis explicações para este elevado erro de focalização: (i) fraudes; (ii) erros na medida da renda, os principais dos quais ocorreriam na captação da renda pelos agentes municipais do PBF e na projeção populacional; e (iii) volatilidade de renda. É de conhecimento geral que as fraudes existem. Elas beneficiam, por

exemplo, parentes e amigos de políticos eleitos ou cabos eleitorais que claramente não têm direito de receber o benefício. No entanto, o número de casos de fraude levantado situa-se em algumas centenas, o que, em comparação aos 11 milhões de benefícios, é insignificante.

Erros na captação da renda e volatilidade de renda devem ser bem mais relevantes. As famílias próximas, mas acima, da linha de elegibilidade do PBF têm incentivos claros para subdeclarar sua renda. Além disso, assistentes sociais podem identificar famílias como pobres, mesmo estas não cumprindo formalmente as exigências para entrarem no programa, e decidirem fazer estimativas para baixo da renda familiar. Talvez a explicação mais plausível seja que as pessoas em geral, e particularmente as pessoas mais pobres, frequentemente não sabem qual é sua renda mensal. Um vendedor ambulante pode saber exatamente quanto vendeu no dia, mas calcular o lucro líquido no mês é bem mais difícil.

Ao contrário da fraude explícita, é difícil estimar qual a prevalência desse tipo de erro de focalização, tendo em vista que ele se confunde com a insegurança, ou volatilidade, da renda de famílias pobres. Isto ocorre porque a renda informada na PNAD refere-se a apenas um mês do ano e não traduz com precisão a condição socioeconômica das famílias. Além de não saber exatamente quanto faturou no mês, o nosso vendedor ambulante auferir rendimentos diferentes – possivelmente muito diferentes – a cada mês. Como uma pessoa que cai abaixo da linha de pobreza tem direito a uma Bolsa Família por dois anos antes da verificação seguinte, o número de beneficiários do PBF será muito maior que o estimado em uma pesquisa transversal com a PNAD.

Posto que em uma pesquisa transversal o erro de reportagem da renda e a volatilidade de renda se confundem, é difícil fazer uma estimativa precisa de quão maior deveria ser o número de beneficiários, se comparado às estimativas da PNAD. Não há dúvida, contudo, de que a volatilidade de renda explica boa parte dos dois e meio milhões de famílias elegíveis não atendidas pelo PBF.

## 2.6 O CADASTRO, O PAPEL DA CAIXA E A GESTÃO DE INFORMAÇÃO

A CEF desempenha, claramente, papel demasiado grande na gestão e operação do Programa Bolsa Família. Ela não é apenas o agente pagador, mas também opera o Cadastro. Ou seja, controla a base de informações na qual se baseia todo o PBF. Isto em si já é um problema, pois o órgão que deveria reger o programa – a SENARC – não tem controle direto das informações. Contudo, o problema é muito pior, na medida em que o sistema da Caixa tem se mostrado inadequado para o manejo do Cadastro Único.

Esta inadequação não ocorre por incompetência da Caixa no processamento de informações *per se*. A Caixa dispõe de recursos tecnológicos de ótima qualidade e seu pessoal de informática possui extrema competência. A inadequação reside na grande dificuldade de se usarem as informações do Cadastro Único para fins gerenciais e de análise, o que tem gerado consideráveis complicações na condução da política. Há problemas graves na extração de dados, no fornecimento de espelhos e em vários outros aspectos da gestão do Cadastro. Isto ocorre porque o sistema da Caixa não facilita o uso das informações, uma vez que não foi feito para isto.

A inadequação do sistema não deveria surpreender. Afinal, a Caixa é uma instituição financeira, e seus procedimentos refletem necessidades específicas de dados. Instituições como o IBGE ou o INEP têm sistemas muito melhores e mais adequados ao uso de informações para fins analíticos. Isto não quer dizer que seja impossível ajustar os sistemas da Caixa para tais fins. Houve uma má especificação inicial do Cadastro Único, relacionada ao pouco tempo disponível para o desenvolvimento do sistema (e desenvolvimento de tudo o mais no início do PBF). Isto fez com que muitos detalhes importantes ficassem a cargo de técnicos da Caixa, acostumados à gestão de contas bancárias, e não de informações sociais.

É verdade, no entanto, que a situação já foi muito pior. Até 2005, por exemplo, o sistema sequer permitia atualizações nos cadastros. Antes de 2007, o controle do Cadastro por parte da Caixa estava assegurado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Hoje, existe ao menos um espaço normativo para que a Caixa deixe de ser o operador do Cadastro e há cada vez mais mecanismos de avaliação da qualidade, de detecção de inconsistências e de pressão por ajustes. Em junho deste ano (2009), é iniciado um novo sistema. Resta ver se seu funcionamento será muito melhor que o do sistema atual.

Se ignorarmos as falhas no sistema da Caixa – e existem também diversas falhas que independem da Caixa – o Cadastro Único é um bom cadastro de pessoas pobres. Sofre de viés de seleção, na medida em que alguns municípios têm maior competência ou empenho que outros para manter um bom cadastro, o que implica necessidade de cuidados em seu uso para comparações intermunicipais. O Cadastro é incompleto porque existem famílias pobres que nunca foram cadastradas, fato evidente a partir da análise dos dados da PNAD. Além do mais, o IGD mostra que algo em torno de 20% das famílias têm informações incompletas ou incoerentes e outros 20% não são entrevistadas há mais de dois anos.

No entanto, o Cadastro conta com um bom questionário e, principalmente, uma adesão massiva de milhares de agentes municipais, que nele acreditam e que se esforçam ao máximo para fornecer-lhe as melhores e mais atualizadas informações possíveis. Poderíamos afirmar que estarem 20% de famílias com informações incompletas ou incoerentes quer também dizer que 80% das famílias no cadastro contam com informações completas e coerentes. O Cadastro Único é a primeira experiência de coleta de informações sobre grande parte das famílias no Brasil que vai além de um nome e um número. Trata-se de um empreendimento admirável, que abre um canal de comunicação entre o Estado e a população mais pobre. Ou seja, enquanto cadastro de pobres, o Cadastro Único é admiravelmente bom.

### **3 IMPACTOS**

Como seria de se esperar de uma novidade no panorama das políticas sociais, o Programa Bolsa Família tem sido avaliado com bastante intensidade. O universo de avaliações do PBF no Brasil é vasto, e existem diversas análises quantitativas e qualitativas. Aqui se faz apenas um resumo breve de alguns dos principais resultados.

### 3.1 DESIGUALDADE

Há ampla literatura documentando a contribuição do PBF no combate à desigualdade no Brasil (SOARES *et al.*, 2006; SOARES *et al.*, 2007; HOFFMANN, 2007; BARROS *et al.*, 2007; SOARES *et al.*, 2009). Barros *et al.* (2007) usam distribuições de renda contrafatuais, mas a maior parte dos trabalhos citados mede esta contribuição usando a curva de concentração e um número que a caracteriza, o coeficiente de concentração.<sup>10</sup> Por comodidade, a discussão neste texto seguirá Soares *et al.* (2006) e Soares *et al.* (2008), mas as conclusões dos outros três trabalhos são essencialmente as mesmas.

A tabela 8 mostra coeficientes de concentração e pesos na renda total de diversos agregados de renda calculados a partir da PNAD. A tabela 9, por seu turno, mostra a contribuição de cada agregado de renda para a redução da desigualdade, de 1995 a 2004 e de 2004 a 2006.

TABELA 8  
Coeficientes de concentração e pesos de diversos agregados de renda

Tipo de renda	Coeficiente de concentração			Peso na renda total		
	1995	2004	2006	1995	2004	2006
Renda domiciliar <i>per capita</i>	59.9	56.9	56.0	100.0%	100.0%	100.0%
Renda do trabalho	59.4	56.7	56.3	82.0%	76.5%	76.0%
Aposentadorias e pensões públicas	58.1	59.8	57.8	13.3%	18.0%	17.9%
Outros rendimentos (capital)	72.2	64.9	65.4	4.6%	4.8%	4.9%
BPC-LOAS		-11.1	-5.4	0.0%	0.3%	0.5%
<b>Bolsa Família</b>		<b>-52.4</b>	<b>-49.8</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.5%</b>	<b>0.7%</b>

Fonte: Soares *et al.* (2006); Soares *et al.* (2008)

De 1995 a 2004, o coeficiente de Gini caiu quase três pontos. Considerando que a queda ocorreu quase que inteiramente após 2001, trata-se de um bom ritmo de queda. A decomposição do coeficiente de Gini neste período mostra que a renda do trabalho foi responsável por 73% da redução da desigualdade. No entanto, o PBF, apesar de ser responsável por meros 0,5% da renda das famílias, foi responsável por 19% da queda. Não deixa de ser relevante também a importante contribuição do BPC, que responde por 0,3% da renda das famílias, mas 7% da redução do coeficiente de Gini.

TABELA 9  
Decomposição da queda no coeficiente de Gini

Tipo de renda	Contribuição absoluta		Contribuição percentual	
	95 a 04	04 a 06	95 a 04	04 a 06
Renda domiciliar <i>per capita</i>	-2.9	-1.0	100%	100%
Renda do trabalho	-2.1	-0.3	73%	32%
Aposentadorias e pensões públicas	0.3	-0.4	-10%	37%
Outros rendimentos (capital)	-0.3	0.0	11%	-4%
BPC-LOAS	-0.2	-0.1	7%	14%
<b>Bolsa Família</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.2</b>	<b>19%</b>	<b>21%</b>

Fonte: Soares *et al.* (2006); Soares *et al.* (2008)

10. A curva de concentração é análoga à curva de incidência, mas é construída usando-se a renda bruta, incluindo-se os benefícios transferidos. Para saber quais rendimentos e transferências contribuem para a desigualdade de renda, basta calcular o coeficiente de concentração e a participação média na renda total de cada um. Em termos matemáticos:

$$\Delta G = \sum_k ((\bar{c}_k - G)\Delta\varphi_k + \bar{\varphi}_k\Delta c_k)$$

onde  $G$  é o coeficiente de Gini,  $c_k$  representa o coeficiente de concentração da renda  $k$  e  $\varphi_k$  a participação da renda  $k$  na renda total.

De 2004 a 2006, o coeficiente de Gini caiu quase um ponto. Trata-se de uma redução razoável na desigualdade de renda, embora em um ritmo um pouco menor que o constatado no período 2001 a 2004, que foi de 0,7 ponto ao ano (a.a.), segundo Barros *et al.* (2007). O que podemos destacar na tabela 9 é que as transferências sociais focalizadas, cujo peso na renda total é de cerca de 1%, contribuíram com um terço da queda na desigualdade. Só o PBF influenciou 20% desta redução. Por seu turno, a renda do trabalho e as aposentadorias e pensões públicas, responsáveis por três quartos e 18% da renda total, respectivamente, também contribuíram com aproximadamente um terço cada. Esta eficácia das transferências, tanto do BPC como do PBF, na redução da desigualdade, se deve à progressividade dos benefícios, que por sua vez está ligada à focalização destes.

### 3.2 POBREZA

O PBF tem tido pequeno impacto sobre a pobreza medida como porcentagem de pessoas vivendo abaixo do valor de R\$ 120,00, que configura a linha de pobreza do próprio programa. Isto seria previsível, uma vez que os valores transferidos são substantivamente menores que a linha de R\$ 120,00 *per capita*. Há, no entanto, um impacto maior sobre o hiato de pobreza e a severidade da pobreza, medidas que dão maior peso ao que ocorre na cauda inferior da distribuição.<sup>11</sup>

TABELA 10  
Impactos do PBF sobre a pobreza

Efeito / medida	P0: porcentagem	P1: hiato	P2: severidade
Com Bolsa Família	21.7%	9.4%	5.9%
Sem Bolsa Família	20.0%	7.8%	4.6%
Redução absoluta (pontos percentuais)	1.64	1.68	1.30
Redução percentual	8%	18%	22%

Fonte: Microdados da PNAD (2006)

A tabela 10 mostra que o PBF reduz a porcentagem de pessoas pobres em apenas 1,64 ponto percentual, de 21,7% para 20,0% da população. É pouco: 1,64 ponto equivale a 8% de 21,7%. No entanto, o hiato de pobreza se reduz em 18% – de 9,4% para 7,8% –, e a severidade da pobreza cai em quase um quarto – de 5,9% para 4,6%.

A ausência de impacto do PBF sobre a pobreza se deve não à falta de focalização e sim ao baixo valor dos benefícios. Maiores impactos, só com maiores benefícios.

### 3.3 NUTRIÇÃO

Uma das maiores preocupações do Bolsa Família é a nutrição das crianças beneficiárias, na medida em que a própria concepção do programa se deu dentro do Programa Fome Zero. Além disso, há uma vasta literatura que mostra que as condições nutricionais de crianças de até seis anos impactam fortemente não só o bem-estar imediato das mesmas, mas também determina o desenvolvimento físico e mental para toda a vida do indivíduo. A pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa

11. A fórmula para as diferentes medidas de pobreza é:  $P(\alpha) = 1/n \sum_i [(z - y_i)/z]^\alpha$ , onde  $z$  é a linha de pobreza,  $y_i$  é a renda familiar *per capita*,  $n$  é a população e  $\alpha$  é um parâmetro.  $P(0)$  é a taxa de pobreza,  $P(1)$  é proporcional ao hiato de pobreza e  $P(2)$  proporcional à severidade da pobreza.

Família (AIBF) investigou, entre outros, o impacto do PBF no estado nutricional das crianças beneficiárias.

Para isso, utilizou-se o método *propensity score matching* (PSM), comparando a condição nutricional das crianças do PBF em relação a dois outros grupos elegíveis: àquelas atendidas por outros programas de transferência de renda e àquelas elegíveis, mas não beneficiárias de nenhum programa. Os autores analisaram crianças de seis a 60 meses, avaliando os seguintes indicadores antropométricos: (i) altura por idade; (ii) peso por altura; (iii) peso por idade; e (iv) o índice de massa corporal por idade. Foram realizadas análises em separado para crianças oriundas de domicílios com renda *per capita* até R\$200,00 e até R\$100,00 para o Brasil e para as regiões Nordeste, Norte/Centro-Oeste e Sul/Sudeste, cuja análise era permitida pelo esquema amostral.

Os resultados não apontam efeito algum do programa Bolsa Família na condição nutricional dessas crianças, em nível nacional ou regional. Ou seja, não foi detectada nenhuma diferença significativa no estado nutricional de participantes do Bolsa e de não participantes (ANDRADE, CHEIN e RIBAS, 2007).

Resultado semelhante já foi encontrado nas avaliações de outros programas. As crianças em famílias beneficiárias do Progres/Oportunidades também não apresentavam melhorias nutricionais, o que é particularmente grave, dado que o objetivo do programa é o aumento do capital humano da geração seguinte. Em função disto, a parte nutricional do programa foi redesenhada, com a manutenção de suplementos nutricionais para crianças e a inclusão de melhor assessoria às famílias sobre as maneiras de usá-los.

Este resultado sugere que talvez seja necessário para o PBF um programa complementar nutricional.

### 3.4 TRABALHO

Uma das críticas mais ouvidas na mídia a respeito do Bolsa Família é relativa ao “efeito-preguiça”. Segundo esta crítica, condicionar um benefício à renda da família pode levar à acomodação e diminuir a oferta de trabalho de seus membros. Ou seja, a hipótese é que a transferência criaria um desincentivo ao trabalho, principalmente naquelas famílias para as quais só existe o benefício básico e, portanto, não há condicionalidade a ser cumprida.

A análise microeconômica dos efeitos de uma transferência condicionada tanto à renda das famílias quanto à frequência de suas crianças à escola não é fácil. Isto porque se trata de uma análise da oferta de trabalho dos diversos membros das famílias e há diversos efeitos a considerar. Uma transferência não condicionada pode aumentar ou diminuir a oferta de trabalho, uma vez que se trata de um efeito-riqueza que não muda os preços relativos. Ao condicionar o benefício à renda da família, mudam-se os preços relativos e há um efeito, não ambíguo, no sentido de reduzir a oferta de trabalho. Por outro lado, a procura por trabalho tem custos, e é possível que o acesso a uma renda exógena permita que um ou mais membros busquem trabalho com maior intensidade. Finalmente, exigir que as crianças frequentem a escola gera efeito, novamente não ambíguo, na direção da redução da sua oferta de trabalho, o

que pode levar ao aumento da oferta de trabalho dos outros membros da família. 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.

No Brasil o interesse pelo tema tem sido crescente, uma vez que essa é uma das críticas mais contundentes ao PBF. Foguel e Barros (2008), Teixeira (2008), e os resultados da avaliação de impacto do Programa Bolsa Família realizada pelo Cedeplar e publicados em 2007 analisam a oferta de trabalho de adultos. Tavares (2008) analisa o efeito do programa sobre a oferta de trabalho das mães beneficiárias. Finalmente, Cardoso e Souza (2004) analisam os impactos dos programas de transferência no Brasil sobre a oferta de trabalho das crianças.

Foguel e Barros (2008) estudaram o efeito dos programas de transferência sobre a taxa de participação de mulheres e de homens adultos no mercado de trabalho brasileiro, utilizando um painel de municípios cobertos pela PNAD entre 2001 e 2005. Os autores estimaram os efeitos destes programas tanto sobre a taxa de participação quanto sobre o número médio de horas trabalhadas.

Os resultados referentes às estimações para as taxas de participação são distintas daquelas feitas para as horas trabalhadas. No caso das taxas de participação, os efeitos são nulos para as mulheres, mas significativos e positivos para os homens. Já os resultados referentes às horas trabalhadas não mostram efeito para homens adultos, mas apontam um efeito negativo para as mulheres, ou seja, estas mulheres passam a trabalhar menos horas. Em outras palavras, os programas de transferência condicionada de renda no Brasil não mudam o número médio de horas trabalhadas pelos homens, mas aumentam sua taxa de participação, e levam a uma queda nas horas trabalhadas pelas mulheres, sem exercer influência sobre sua taxa de participação. Entretanto, Foguel e Barros ressaltam que, apesar de estatisticamente significante, a magnitude dos efeitos é tão pequena que pode ser considerada nula.

Teixeira (2008) usa um indicador da intensidade de tratamento para estimar se o valor recebido pela família tem impacto sobre a oferta de trabalho. Para tanto, a autora estima o impacto do tamanho da transferência sobre a oferta de trabalho. São estimados impactos sobre a oferta de horas em atividades formais e informais.

Os resultados encontrados pela autora indicam que não há nenhum efeito – este é realmente nulo – sobre as horas trabalhadas por homens no setor formal. Há efeitos pequenos e não significativos para homens que são trabalhadores por conta própria; e há efeitos maiores para mulheres, tanto no mercado formal quanto entre trabalhadoras por conta própria.

Cardoso e Souza (2004) usam o censo do IBGE de 2000 e o *propensity score matching* para estimar o impacto dos programas existentes em 2000 sobre frequência escolar e oferta de trabalho de crianças e adolescentes. O censo de 2000 identifica a renda dos programas de transferência junto com BPC e seguro-desemprego. Para identificar o efeito apenas da renda dos programas de transferência condicionados, os autores criam quatro grupos demográficos: as famílias pobres com pais empregados (para identificar a renda dos programas condicionados *vis-à-vis* seguro-desemprego); as famílias pobres; as famílias com pais empregados; e todas as famílias. Dentro de cada grupo, para cada família que recebe a renda dos programas de transferência (com

as limitações acima enumeradas) é pareada outra família que não recebe este tipo de renda, criando um grupo de controle. As diferenças entre os dois grupos perfazem o impacto dos programas.

Embora os resultados variem levemente de grupo para grupo, Cardoso e Souza encontram, tanto para meninos quanto para meninas, um aumento de três pontos percentuais, significativo e substantivo, da frequência à escola. Para as meninas, os autores encontram diminuições significativas da ordem de um ponto percentual na probabilidade de trabalhar. Para meninos, encontram diminuições, que não são estatisticamente significativas, da ordem de meio ponto percentual.

Finalmente, Tavares analisa o efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães beneficiárias. A intenção da autora é saber se há algum tipo de incentivo adverso do programa no sentido de provocar uma diminuição da jornada de trabalho destas mulheres. Para tanto, utiliza o método *propensity score matching* (PSM) e a PNAD de 2004, a qual possibilita identificar domicílios beneficiários do PBF e de outros programas, como PETI e BPC. Foram consideradas todas as mães, o que admite a possibilidade de mais de uma mãe por domicílio. Dessa forma, a autora compara as mães beneficiárias com dois outros grupos: um grupo de mães não beneficiárias e outro grupo de mães não beneficiárias com renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 260,00.

As conclusões de Tavares mostram que as mães beneficiárias tendem a diminuir, entre 5% e 10%, a jornada de trabalho, tanto em relação a todas as mães não beneficiárias quanto às mães não beneficiárias com renda familiar *per capita* de até R\$ 260,00. Isto representa entre 1,7 e 0,8 hora semanal de trabalho a menos, o que não é exatamente um número substantivo.

Em conclusão, a maior parte dos estudos encontra efeitos demasiadamente pequenos para serem relevantes. Há um efeito um pouco maior apenas para mães, que podem chegar a trabalhar quase duas horas a menos semanais por receberem uma Bolsa Família. Duas considerações merecem ênfase. Primeiro, é um efeito realmente pequeno. Segundo, há uma grande literatura sobre desenvolvimento infantil mostrando que os cuidados das mães com as crianças pequenas têm consequências importantes, que duram toda a vida. Isto sugere que a redução da oferta de trabalho das mães é um efeito do Programa Bolsa Família a ser comemorado, e não lamentado.

### 3.5 CIDADANIA, PAPÉIS DE GÊNERO E ISOLAMENTO SOCIAL

É notadamente difícil mensurar quantitativamente o impacto do Programa Bolsa Família sobre as noções de cidadania ou papéis de gênero. No entanto, há estudos qualitativos, como o de Suarez e Libardoni (2007), que deixam claro que o PBF também tem impactos nesta área. O trabalho foi feito mediante a aplicação de questionários semiabertos e grupos focais entre beneficiárias e gestoras do PBF, em dez municípios da Federação. As conclusões são que o PBF teve um impacto positivo nas noções de cidadania das mulheres titulares do benefício, nas relações de gênero em decorrência da elevação do poder de barganha das mulheres perante seus maridos ou companheiros, e na redução do isolamento social destas mulheres.



Depoimentos de gestoras e de beneficiárias mostram que tanto a posse de documentação (certidões de nascimento, identidades) como as próprias noções de cidadania sofreram impactos positivos do PBF. No caso da posse de documentos, a mudança foi muito maior, mas também houve mudanças na compreensão dos direitos.

Nas relações de gênero, a transformação é clara. Embora provavelmente existam, não houve entre as famílias entrevistadas casos de aumento de violência familiar por causa da recepção do benefício pelas mulheres. De fato, quase todas as entrevistadas relatam que o benefício aumentou sua autonomia frente aos maridos. Agora que têm seus próprios recursos, não precisam mais pedir dinheiro e se sujeitar às “broncas” dos maridos para fazerem as compras da casa.

Finalmente, uma das características marcantes das famílias mais pobres no Brasil é seu isolamento social. Vivem em partes isoladas das cidades e não têm muito contato com vizinhos ou familiares. Tanto o benefício – o qual permite que saiam mais de casa – como o fato de participarem de grupos de outros beneficiários do PBF reduziram este isolamento.

#### **4 O FUTURO**

Como se pode inferir pela leitura das páginas iniciais deste trabalho, houve muitas alterações nos programas de transferência de renda condicionada até meados da presente década. Nos últimos anos, no entanto, não se processaram grandes mudanças conceituais nem de desenho, e quase toda a atenção do MDS se deu a pequenas, porém importantes, melhorias gerenciais. É provável que até o final do governo Lula esta situação permaneça, e que novas mudanças conceituais ou de desenho do PBF ocorram apenas no próximo governo.

O PBF hoje é um programa de extrema importância no panorama das políticas sociais no Brasil. Tem um número de beneficiários comparável ao das grandes políticas, como a saúde e educação públicas e a previdência social, que perfazem a espinha dorsal da política social brasileira. Pode-se pensar que o Programa Bolsa Família cumpriu um importante papel nesta primeira fase. São conhecidos os impactos do PBF na redução da pobreza, na diminuição da desigualdade de renda, na maior frequência escolar e na garantia de que as crianças beneficiárias não se submetam ao trabalho infantil como antes. Contudo, ante o que foi mostrado neste trabalho, conclui-se que o PBF deve se transformar a partir de agora.

O PBF não é um programa de geração de oportunidades, como o Chile Solidário; não é exatamente um programa de incentivo à acumulação do capital humano, como o Progres/Oportunidades; e também não é claramente um programa de proteção social, como o Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) uruguaio ou o Programa de Garantia de Renda Mínima de 1991. No momento, ele é um estranho no ninho, de difícil classificação no universo da política social. Se o problema fosse apenas de classificação, a solução seria meramente mudá-la. Mas o problema é mais profundo: na medida em que a concepção do PBF permanece sem clareza, aprofundam-se as contradições no próprio programa, e este acaba frustrando todos os três objetivos citados.

Cada escolha tomada leva a distintas decorrências operacionais. Desta definição conceitual mais geral serão derivadas as respostas para as diversas perguntas que permeiam o PBF. As contrapartidas devem ser duramente cobradas ou devem ser um detalhe menor? Deve permanecer um programa de orçamento definido ou se transformar em direito? Se for proteção social, deve ser mais integrado com outras partes do sistema de proteção social, como o BPC, as aposentadorias e pensões do INSS e o seguro-desemprego? Deve haver tempo máximo de permanência? O foco deve se aproximar dos programas de geração de oportunidades, os que buscam as “portas de saída”? Hoje, o PBF é um programa ainda híbrido, cuja natureza não é clara, e no médio prazo terá que sofrer alguma modificação de desenho e se assumir enquanto uma ou outra coisa.

Para ajudar a refletir sobre essas três diferentes concepções de programas de transferência de renda condicionada, podem ser citadas experiências de vários países que representam cada uma das abordagens. Atenhamo-nos a três casos polares (SOARES e BRITTO, 2007). No primeiro encontram-se os programas que têm por objetivo primordial o corte da transmissão intergeracional da pobreza, mediante o incentivo à acumulação de capital humano. Este objetivo depende fundamentalmente da cobrança das contrapartidas. A verdadeira função da transferência é constituir-se em meio para viabilizar a formação da geração seguinte. A porta de saída é a formação da geração vindoura, e a saída de uma família antes disto colide com o objetivo do próprio programa. O sistema de informações deve ser integrado, antes de tudo, com os sistemas dos ministérios ou secretarias responsáveis pela acumulação de capital humano, como educação ou saúde. O melhor exemplo deste caso polar é o Progres/Oportunidades mexicano.

No segundo caso enquadram-se os programas que objetivam assistência temporária a famílias pobres, acoplada à geração de oportunidades. Equivalem a uma UTI da pobreza: as transferências de renda são as transfusões de sangue que mantêm o paciente vivo, enquanto os programas de geração de oportunidades o curam, no médio prazo, da doença da pobreza. Nestes casos, as portas de saída têm papel primordial, e é necessário que estes programas estejam intimamente conectados à oferta de capacitação, treinamento, aconselhamento familiar, microcrédito, desenvolvimento local e outros programas cujo objetivo seja capacitar a família para que ela escape da pobreza pelos seus próprios meios. Tempos máximos de permanência fazem todo sentido, para que não se gerem incentivos adversos. Este talvez seja o desenho mais comum de programa de transferência condicionado na América Latina, sendo o Chile Solidario seu primeiro exemplo.

Finalmente, há os programas de transferência que são, assumidamente, proteção social. Nestes, o objetivo primordial é dotar os pobres de renda, para que estes consigam viver com menos agrura e angústia enquanto não encontram caminhos para melhoria de vida. Nestes casos, considera-se que as crianças são especialmente vulneráveis, o que explica as fórmulas que lhes outorgam benefícios, bem assim a exigência de contrapartidas educacionais e de saúde. Se o programa é proteção social, deve ser pensado enquanto política permanente; portanto, o prazo de permanência se prolonga enquanto dura a necessidade da família. Diversamente da abordagem anterior, aqui a busca por portas de saída mediante geração de oportunidades se faz em outras políticas, preferencialmente em outros ministérios. O melhor exemplo é o Plan de Asistencia

Nacional a la Emergencia Social (PANES) uruguaio. No nosso caso, ir nesta direção equivale a ir novamente rumo a um Programa de Garantia de Renda Mínima, como no Projeto do Senador Suplicy (1991), referido na seção 1.1 deste texto.

Então, *quo vadis*, Bolsa Família? As discussões acadêmica e política no Brasil têm, em grande medida, ignorado o modelo mexicano. Tempos de permanência intencionalmente longos, cobrança férrea de contrapartidas e fim ou limitação dos programas complementares não é um receituário lido ou ouvido no Brasil. No nosso país, os dois paradigmas que duelam por supremacia são o modelo de assistência temporária acoplada à geração de oportunidades e o modelo de proteção social.

Quais as consequências de cada um desses desenhos? Há diversos pontos que precisam ser esclarecidos, alguns deles operacionais, como a relação da SENARC com a Caixa Econômica Federal e do Cadastro Único com o Cadastro de Informações Sociais (CNIS), outros conceituais, como a relação com o Benefício de Prestação Continuada, a transformação em direito, as políticas de geração de oportunidades e a cobrança das contrapartidas. No entanto, os pontos operacionais dependem dos conceituais e vice-versa. Não é possível fazer um divórcio entre a gestão de uma política e o conceito que dela se tem.

#### 4.1 O CADASTRO E O PAPEL DA CAIXA

Embora em qualquer modelo o papel da CEF deva ser redimensionado, principalmente dado seu sistema de gestão de informação, é natural que esta instituição desempenhe um papel maior no modelo de assistência temporária acoplada à geração de oportunidades. Isto porque a chave do sucesso neste modelo é o acoplamento do benefício às ações de geração de oportunidades. E a própria Caixa é o agente operador de grande parte das ações de geração de oportunidades, embora não tenha sido muito ativa em fazer os vínculos entre elas.

Se o objetivo for gerar oportunidades, então, no que se refere ao Cadastro, o principal desafio é ser uma fonte de informações, tanto gerencial como para avaliação de impactos, para os programas complementares. O fato de tratar-se de um cadastro de pobres, e não cidadãos, não é um problema, na medida em que não há intenção de fusão do PBF com o sistema de proteção social maior. Dito de outro modo, as interações são horizontais entre programas complementares, mas sempre para o mesmo público (de pobres).

Dado que os programas de geração de oportunidades no Brasil têm uma longa e reconhecida história de fracasso, a avaliação de impactos com grupos de controle válidos (se possível, experimentais) é fundamental para o sucesso deste modelo. A geração de oportunidades, ao contrário do que se verifica quanto à proteção social, não é uma área detentora de bons modelos de desenho de intervenções, embora conte com muitos modelos de como não fazê-las. Isto quer dizer que haverá necessariamente muita experimentação com forte avaliação, até se chegar a modelos eficazes para ações de geração de oportunidades.

Em suma, o sistema de informações ideal para renda condicionada, numa perspectiva de geração de oportunidades, é algo parecido com o que existe hoje,

embora com sistema de informática melhorado e mais consistente enfoque de avaliação de impacto.

Se o modelo for o de proteção social, então o papel da Caixa deveria realmente ser reduzido ao de agente pagador. Nada que a Caixa faz, a não ser pagar o benefício, é relevante do ponto de vista da proteção social. Os programas complementares continuariam relativamente marginais, como atualmente, ou passariam a ser ainda mais marginais, o que faz com que o papel da Caixa enquanto agente operador de boa parte destes outros programas não seja tão relevante para o PBF.

Se o PBF se transformar em um programa de garantia de renda mínima, incorporando-se plenamente ao sistema de proteção social hoje existente, o Cadastro Único, que presentemente é um cadastro de pobres, também deve incorporar-se ao atual sistema de proteção social. Se o PBF for em direção à renda mínima focalizada, o que se busca é um Cadastro com interações verticais nas quais os cidadãos de todas as faixas de renda seriam acompanhados. Ou seja, o Cadastro Único deve ser uma etapa intermediária na construção de um cadastro de cidadãos, ou, na nomenclatura existente, do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Neste modelo, o próprio desenho de gestão do Cadastro Único teria que ser repensado, para que se integrasse cada vez mais ao CNIS.

Eventualmente, haverá também interações horizontais: o CNIS deverá juntar, com um único identificador, informações do programa de garantia de renda mínima, da Seguridade Social, e registros trabalhistas. Parte desta construção já começou: tanto o Cadastro Único como os registros da saúde e da educação usam o Número de Informações Sociais (NIS) em uma de suas diversas modalidades (NIT, PIS, PASEP).

#### **4.2 A RELAÇÃO COM O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

Se o PBF se transformar em garantia de renda mínima, surge imediatamente o problema de um país que tem duas políticas de garantia de renda mínima, com linhas de elegibilidade, sistema de informações, valor de benefício e conceito de família diferentes e conflitantes. Hoje já é um pouco difícil justificar a existência de dois benefícios com tão pouca coordenação no mesmo Ministério. Se o PBF for direito, ficará mais difícil ainda.

Se o PBF se transformar em direito, contudo, a coordenação não deverá ser um problema maior. Há uma diferença conceitual básica relevante entre o PBF como direito e o BPC (que já é direito). Enquanto o primeiro é complementação de renda, o segundo é substituição de renda. O BPC é pensado para quem não deveria estar trabalhando e o PBF é pensado para quem poderia trabalhar se vivesse em um país no qual a demanda por trabalho fosse adequada. Isto quer dizer que o fato de os benefícios serem diferentes não traz maiores problemas conceituais ou operacionais.

O conceito de família e as linhas de elegibilidade podem ser facilmente ajustados, principalmente agora que um quarto de um salário mínimo e R\$ 140,00 estão relativamente próximos. Promover uma fusão dos conceitos de família e linhas de elegibilidade faria com que o BPC e o PBF se fundissem em um único programa de garantia de renda mínima, com o mesmo conceito de família e as mesmas linhas de elegibilidade, mas com duas vertentes: substituição e complementação de renda.

Todavia, se o caminho a ser trilhado é o da renda condicionada como geração de oportunidades, então não há razão para aproximar-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O PBF teria como foco a geração de oportunidades, e o BPC, a garantia de renda mínima para deficientes e idosos, como é hoje.

### 4.3 AS CONTRAPARTIDAS

Há razões para cobrar contrapartida das famílias, tanto do PBF centrado na geração de oportunidades quanto do PBF para garantia de renda mínima. No entanto, se o PBF for pensado como geração de oportunidades, ele terá de se acoplar a políticas e programas para a área de trabalho e renda. A ideia central é que, através de programas de treinamento e de geração de emprego, as famílias saiam da pobreza gerando a própria renda. Portanto, se o objetivo é gerar oportunidades, então as contrapartidas podem e devem ser ampliadas e duramente cobradas, uma vez que as famílias incapazes de cumpri-las também serão incapazes de encontrar as portas de saída, pelo menos não seguindo a estratégia do programa.

Se o PBF é visto como garantia de renda mínima focalizada ou mesmo como proteção social, o conjunto das contrapartidas deve ser mantido o menor possível e focado na garantia da transmissão da proteção social dada às famílias para suas crianças e outros indivíduos vulneráveis. Isto porque se o conjunto de contrapartidas for muito extenso, as famílias mais vulneráveis serão justamente aquelas incapazes de cumprir as contrapartidas, frustrando o objetivo de proteção social do programa. O mesmo se aplica à dureza das cobranças. Se a cobrança não for branda, serão as famílias mais vulneráveis as desligadas do programa. Não é que não existe necessidade de contrapartidas, mas deve-se entender que é exatamente em função do alto grau de vulnerabilidade social que muitas famílias não conseguem atender às exigências e, portanto, devem ser encontradas formas de lhes prestar ainda maior assistência social, e não alijá-las do processo de resgate social.

Enfim, espera-se ter mostrado que o Bolsa Família é uma política revolucionária em termos de política social no Brasil. Embora produto de uma trajetória prévia nas políticas sociais, o PBF revolucionou a proteção social no país. Os impactos do PBF foram relevantes no combate à desigualdade e a algumas medidas de pobreza, e dele não decorrem impactos negativos.

No entanto, o Bolsa Família é um programa cuja natureza híbrida requer, no médio prazo, uma definição do seu caráter essencial. Nesse sentido, é importante ressaltar que um programa de geração de oportunidades para os pobres difere substantiva e significativamente de um programa de garantia de renda mínima. Características fundamentais para o sucesso de um levam, necessariamente, à frustração dos objetivos do outro. Cabe ao processo político a decisão acerca do que o Brasil precisa, mas é importante que se saiba que há uma escolha a ser feita.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. V.; CHEIN, F.; RIBAS, R. P. **Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Família.** Belo Horizonte: Cedeplar, 2007 (Texto para Discussão, n. 312).

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.258).

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. **The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil.** Nashville: Department of Economics, Vanderbilt University, 2004. (Working Paper 04-W07). Disponível em: <<http://discoverarchive.vanderbilt.edu/bitstream/handle/1803/20/vu04-w07.pdf?sequence=1>>.

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. O efeito dos programas condicionais de transferências de renda sobre a taxa de participação no Brasil: uma análise com o painel de municípios da PNAD. *In: ANPEC: XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2008. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro\\_2008.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2008.htm)>.

HOFFMANN, R. 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. (Orgs.). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente.* Brasília: Ipea, 2007, v. 2, p. 17-40.

LAVINAS, L. **Programas de Garantia de Renda Mínima.** Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 596). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; DE LA BRIÈRE, B. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context.** Washington: Banco Mundial, 2007. (SP Discussion Paper, n. 0709). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>>.

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.). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub.do#wor>>.

SILVA, O. M. S.; YAZBECK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

SOARES, S. *et al.* **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.293). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.396). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

SOUSA, A. M.; FONSECA, A. M. M. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. *In: São Paulo em perspectiva*, n. 11, vol. 4. 1997. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04\\_03.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_03.pdf)>.

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. *In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). 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. *In: XIII SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA – ECONOMIA, HISTÓRIA, DEMOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS.* Diamantina, MG, 2008.

SOARES, F. V.; BRITTO, T. ‘Growing Pains’: key challenges for new conditional cash transfer programmes in Latin America. Brasília: IPC, 2007. (One Pager, n. 44). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager44.pdf>>.

YASCHINE, I.; DÁVILA, L. Why, when and how should beneficiaries leave a CCT programme? *Poverty in Focus*. N.15, Agosto 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus15.pdf>>.

## **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família.** Niterói: Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, 2008. (Texto para Discussão, n. 238).





## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Revisão**

Claúdio Passos de Oliveira

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

### **Editoração**

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares