

Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um Resumo do Percurso Brasileiro Recente na Busca da Superação da Pobreza Extrema

Por Luis Henrique Paiva, Tiago Falcão e Letícia Bartholo, Ministério do Desenvolvimento Social, Brasil

O Programa Bolsa Família (PBF) foi responsável por duas evoluções importantes para o sistema brasileiro de proteção social: unificou diversos programas similares já existentes, mas que operavam separadamente – eliminando lacunas, sobreposições e ineficiências; e conferiu uma nova dimensão ao sistema ao passar a atender também à população pobre em idade ativa, alcançando grupos que contavam com baixíssima cobertura da proteção social, especialmente as crianças. Antes do PBF, o sistema era caracterizado por benefícios contributivos (previdência social) e não contributivos (BPC) para pessoas que perderam a capacidade produtiva.

Sob a ótica dos arranjos institucionais, a ênfase do PBF nas condicionalidades, como forma de garantir às famílias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, requereu forte articulação intersetorial. Os esforços institucionais para a implementação do Bolsa Família exigiram também intensa articulação federativa, lastreada pela estrutura descentralizada da assistência social, mas com ramificações importantes nas áreas da educação e da saúde, em uma relação de parceria com os governos estaduais e, principalmente, municipais.

No entanto, a consolidação do Programa dependeu, sobretudo, da construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), viabilizada pela força e pela articulação federativa em torno do Bolsa Família, seu principal programa usuário. O Cadastro Único conta hoje com o registro de 23 milhões de famílias de baixa renda. Dentre elas, 13,8 milhões são beneficiárias do PBF.

O Bolsa Família é pelo menos tão eficaz para alcançar os mais pobres quanto outros bons programas internacionais do mesmo gênero (Barros et al. 2010). A adoção da renda declarada como critério de entrada e permanência no PBF simplificou a comunicação com beneficiários, deu transparência à concessão de benefícios e facilitou o controle. Os mecanismos de focalização são as estimativas da quantidade de famílias pobres em cada município (que são parâmetros para a definição do número de beneficiários por cidade) e as ações periódicas de checagem dos dados informados por seus beneficiários, a partir do cruzamento com outros registros administrativos do Governo Federal.

Os autores que se debruçaram sobre o assunto sugerem que a focalização do Bolsa Família se manteve muito boa apesar da forte expansão do número de beneficiários, o que explica os baixos custos do Programa (0,5 por cento do PIB) e seus significativos impactos na redução da extrema pobreza – estima-se que ela seria entre um terço e metade maior sem o Bolsa Família. O PBF também teve influência relevante na diminuição da desigualdade de rendimentos, explicando entre 12 e 21 por cento da forte redução recente do coeficiente de Gini (Soares et al. 2010).

A revisão da literatura descartou receios de que o Bolsa Família pudesse desincentivar a participação dos beneficiários no mercado de trabalho ou estimular a fecundidade entre as beneficiárias (Oliveira & Soares, 2012).

No que tange à educação, o Bolsa Família proporciona menores taxas de abandono e maiores taxas de progressão entre os beneficiários. E quanto mais tempo a família permanece no Programa, maiores os impactos (Simões, 2012). Na saúde, além da contribuição do PBF para a redução da mortalidade infantil (Rasella et al. 2013), identificou-se que as crianças beneficiárias apresentam maiores taxas de vacinação e as mulheres grávidas fazem mais consultas de pré-natal que as não beneficiárias de igual perfil.

Além disso, há efeitos positivos do Programa que abrangem toda a economia: o Bolsa Família tem expressivo efeito multiplicador no PIB e na renda familiar total, além de reduzir desigualdades regionais.

Esses resultados justificariam manter o PBF na situação em que se encontrava em 2010. Entretanto, o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com sua ambiciosa meta de superação da extrema pobreza em um período muito curto, trouxe novos desafios. Um deles era atender a todas as famílias com perfil para participar do Programa. Desde o lançamento do Plano, em junho de 2011, até julho de 2013, mais de 1,1 milhão de famílias extremamente pobres foram inscritas no Cadastro Único e inseridas no Bolsa Família, a partir do esforço de busca ativa feito pelo Governo Federal, pelos governos estaduais e, especialmente, pelas administrações municipais. Cadastradas, as famílias entraram no circuito de inclusão do BSM.

Contudo, isso não bastava. Era preciso que elas superassem o patamar de renda da extrema pobreza (definido em R\$ 70 mensais por pessoa). Por esta razão, o Plano reajustou os valores do Programa; aumentou a quantidade de benefícios para crianças e adolescentes; iniciou o pagamento de benefícios a gestantes e nutrízes; e, principalmente, criou um novo benefício que fechou o hiato de extrema pobreza para todas as famílias do Bolsa Família. Com essas medidas, 22 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza desde o lançamento do BSM. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, entre as famílias do PBF.

Todavia a garantia de renda é apenas um dos pilares que sustentam o Plano. O BSM também reforça a oferta de educação em tempo integral, com prioridade às escolas onde a maioria dos alunos está no Programa. Com o Brasil Carinhoso, o Plano amplia o acesso à creche para as famílias do BF e provê suplementação de vitaminas e medicamentos gratuitos. Para melhorar as oportunidades de trabalho na cidade, o BSM oferece cursos profissionalizantes, ações de intermediação de mão de obra, microempreendedorismo e economia solidária. No campo, os destaques são os serviços de assistência técnica a agricultores familiares e a construção de cisternas no semiárido.

Conjuntamente, o Bolsa Família e o Cadastro Único proporcionaram uma base sólida para a expansão e consolidação, de forma articulada, das políticas voltadas à população mais vulnerável. Ao mesmo tempo, o BSM representa um desafio constante para a qualidade do Cadastro e do PBF, pois seu sucesso depende da boa cobertura e da focalização de ambos.

Referências:

- BARROS, R. P. de et al. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.
- OLIVEIRA, L. F. B.; SERGEI, S. *O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho*. Brasília: Ipea, 2012 (Textos para Discussão, n. 1.738).
- Paiva, L. H., Falcão, T. & Bartholo, L. (2013) Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, capítulo. pp. 25-146. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf
- RASELLA, D. et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a Nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, v. 382, n. 9.886, July 2013.
- SIMÕES, A. A. *The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil*. 2012. Ph. D. Dissertation. University of Sussex, 2012.
- SOARES, S. et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.