

A Natureza Dupla do **Bolsa Família** e suas Implicações para o Futuro do Programa

por Fabio Veras Soares, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

Para discutir o futuro do Programa Bolsa Família (PBF), é necessário reconhecer sua natureza dupla – qual seja, um programa de renda mínima para famílias que vivem em extrema pobreza e um subsídio focalizado para famílias pobres com crianças (ou gestantes).

A renda mínima focalizada refere-se ao benefício básico (R\$70,00), pago às famílias que vivem em **extrema pobreza**, independentemente de sua composição familiar.¹ O subsídio referente às crianças relaciona-se ao benefício variável (R\$32,00), pago às famílias **pobres e extremamente pobres**, que têm, sua composição, crianças com menos de 18 anos e/ou mulheres gestantes ou lactantes. O montante total que uma família pode receber do benefício variável varia de acordo com o número e idade das crianças e adolescentes na família. Há um limite de cinco benefícios para crianças de 0 a 15 anos (incluindo também as mulheres grávidas e lactantes) e dois para adolescentes com idades de 16 e 17 anos.

Osorio e Souza (2013) mostram que o valor real do benefício básico diminuiu em quase 10 por cento entre 2003 e 2012, enquanto o benefício variável para crianças com idade entre 0 e 15 anos aumentou em 37 por cento; entre os adolescentes com idades de 16 e 17 anos, o benefício aumentou, ligeiramente, em 3,4 por cento. Em maio de 2012, foi criado um novo benefício que visava fechar o hiato da pobreza das famílias extremamente pobres com crianças de 0 a 6 anos, como parte do programa Brasil Carinhoso. A combinação da introdução deste novo benefício, do aumento do limite máximo de crianças beneficiárias com idade entre 0 a 15 anos de três para cinco e do aumento real do valor do benefício variável para crianças de 0 a 15 anos levou a um aumento real de 77 por cento no valor médio das transferências para famílias beneficiárias. O valor médio real aumentou de R\$ 18,50 em 2003 para R\$ 32,00 em 2012.

O que essas mudanças significam para natureza dupla do Programa? Por um lado, elas sugerem uma clara prioridade dada às crianças, especialmente as mais jovens, uma vez que as famílias com crianças de 0 a 15 anos se beneficiam do aumento no valor do benefício variável. Por outro, apenas as famílias extremamente pobres com crianças de 0 a 6 anos tinham direito ao benefício equivalente a seu hiato de pobreza extrema. Assim, a erradicação da pobreza extrema foi garantida apenas para as famílias com crianças pequenas.

Em novembro de 2012, o benefício Brasil Carinhoso foi estendido para todas as famílias com crianças de 0 a 15 anos que vivem em situação de pobreza extrema. Em fevereiro de 2013, ele passou a cobrir todas as famílias que vivem em pobreza extrema, independentemente da composição familiar. Assim, este benefício foi renomeado como “benefício para a superação da extrema pobreza” – um componente-chave do Plano Brasil Sem Miséria. Como esse benefício leva em conta o hiato de pobreza total da família – ou seja, a diferença entre a renda *per capita* mensal da família, conforme autodeclarada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), e a linha de extrema pobreza (R\$ 70,00 *per capita*) – todas as famílias extremamente pobres devem receber uma transferência suficiente, a princípio, para preencher esse hiato para cada um de seus membros. Assim, o governo estabeleceu uma renda mínima abaixo da qual nenhum cidadão brasileiro e suas famílias devem se situar, conquanto estejam inscritos no Cadastro Único e recebam pelo menos o benefício básico do Bolsa Família.

As mudanças recentes na estrutura de benefícios do Bolsa Família foram, em grande parte, inspiradas pelo Texto para Discussão do Ipea: “Erradicar a extrema pobreza: um objetivo ao alcance do Brasil” (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2013). Neste documento, os autores defendem a ideia de que o benefício básico deve ser substituído por uma transferência por pessoa igual ao valor da linha de pobreza. Assim, todas as famílias extremamente pobres receberiam uma transferência igual a R\$ 70,00 vezes o número de membros da família, independentemente do seu hiato específico de pobreza. Esta é uma abordagem mais radical que a adotada mais tarde pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme descrito anteriormente. De acordo com os autores, “o Bolsa Família se tornaria um programa de garantia de renda mínima, com cobertura plena de toda a população extremamente pobre.” Esta expansão do Bolsa Família custaria 0,45 por cento do PIB, de acordo com as simulações, incluindo o custo de reduzir-se o erro de exclusão pela “busca ativa”.

E como fica o componente de transferência para crianças do Bolsa Família, especialmente no caso das famílias pobres e vulneráveis que não se beneficiam do benefício para a superação da extrema pobreza? Soares e Souza (2012) sugerem que o benefício variável do PBF, o salário família para os trabalhadores do setor formal com salários baixos,² bem como a dedução do imposto de renda para crianças dependentes podem ser fundidos em um subsídio universal voltado para as crianças. Reformas semelhantes aconteceram no Uruguai e na Argentina recentemente, como resultado da evolução de seus programas de transferência condicionada de renda. Porém, infelizmente, essa discussão não parece estar na agenda brasileira. Há claras inequidades nas transferências do Estado brasileiro voltadas para as famílias com crianças, que poderiam ser minimizadas por meio de um subsídio universal para as crianças.

Do ponto de vista institucional, tudo indica que, no futuro, a natureza dupla do benefício do Bolsa Família irá resultar em dois programas diferentes – ou seja, um programa de renda mínima incondicional e focalizado para combater a pobreza extrema, que é a direção em que, recentemente, foram alocados os principais recursos do programa; e um subsídio (quase) universal para as crianças. O benefício variável pode ser fundido com outras transferências centradas nas crianças, conforme sugerido por Soares e Souza (2012), visando à universalização e racionalização das transferências do Estado para as famílias com crianças. Este último é um componente-chave da proteção social em muitos países desenvolvidos. No entanto, as transferências para as crianças no Brasil ocorrem através de um sistema injusto de três camadas. Este sistema deixa de fora principalmente as crianças cujas famílias estão no meio da distribuição de renda, em favor dos casos extremos – famílias pobres e ricas.

Referências:

- OSORIO, R.; SOARES, S.; SOUZA, P. “Erradicar a Pobreza Extrema: um objetivo ao alcance do Brasil”, *Texto para Discussão*, n. 1619. Brasília: Ipea, 2011 .
- SOARES, S.; SOUZA, P. “Bolsa Família after Brasil Carinhoso: an analysis of the potential for reducing extreme poverty”, *Policy Research Brief*, n. 41. Brasília: IPC-IG, 2013.
- _____. “No Child Left Without: a universal Benefit for Children in Brazil”, *Policy Research Brief*, n. 27. Brasília: IPC-IG, 2012.

Notas:

1. Atualmente, 15,5 por cento das famílias beneficiárias não têm filhos com menos de 18 anos.
2. É interessante notar que o Salário Família também tem condicionalidades de saúde e educação.