

Avaliando o Impacto do Programa *Bolsa Família*: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países

Fábio Veras Soares
Rafael Perez Ribas
Rafael Guerreiro Osório

Centro Internacional de Pobreza

"Críticos do Bolsa Família alegam que o programa tem um impacto negativo sobre a participação na força de trabalho. Entretanto, a taxa de participação dos (beneficiários) adultos era, na verdade, 2,6 pontos percentuais maior, e 4.3 pontos percentuais maior entre as mulheres."



Família de Primeiro de Maio, Belo Horizonte, Brasil. Foto de Francesca Bastagli (LSE).

Copyright© 2007

**Centro Internacional de Pobreza
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

Centro Internacional de Pobreza
SBS – Ed. BNDES, 10º andar
70076 900 Brasília DF
Brasil

povertycentre@undp-povertycentre.org
www.undp-povertycentre.org
Telefone +55 61 2105 5000
Fax +55 61 2105 5001

Direitos e Permissões

Todos os direitos reservados.

O texto e os dados publicados nesta publicação podem ser reproduzidos contanto que sua fonte seja citada. Reproduções para uso comercial são proibidas.

As Notas de Avaliação do Centro Internacional de Pobreza disseminam os resultados de avaliações recentes de programas e políticas que objetivam a redução da pobreza. As notas são assinadas pelos autores e devem ser citadas e referidas desta maneira. Os resultados, interpretações e conclusões expressas nesta nota são de inteira responsabilidade dos autores. Elas não representam necessariamente as visões do Centro Internacional de Pobreza, do IPEA e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ou de seus Administradores, Diretores, ou dos países que eles representam).

As Notas de Avaliação estão disponíveis no endereço: <http://www.undp-povertycentre.org>, e assinaturas podem ser feitas através do e-mail: povertycentre@undp-povertycentre.org

AVALIANDO O IMPACTO DO PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA*: UMA COMPARAÇÃO COM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA DE OUTROS PAÍSES

Fabio Veras Soares,^{*} Rafael Perez Ribas^{*} and Rafael Guerreiro Osorio^{*}

1 INTRODUÇÃO

O BOLSA FAMÍLIA é um dos maiores programas de transferência condicionada de renda (PTCR) do mundo, beneficiando aproximadamente 11 milhões de famílias. As transferências monetárias do programa são recebidas mensalmente por famílias extremamente pobres, e por famílias pobres nas quais existam crianças de até 15 anos de idade e/ou mulheres grávidas. Embora o Brasil não tenha uma linha de pobreza oficial, o programa define como extremamente pobres as famílias cuja renda *per capita* é inferior a R\$ 60 mensais, e como pobres aquelas que sobrevivem com menos de R\$ 120 mensais.

Somente as famílias extremamente pobres recebem do programa uma transferência fixa de R\$ 58 mensais. Além deste valor fixo, as famílias extremamente pobres, assim como as famílias pobres em geral, recebem R\$ 18 por criança de até 15 anos ou por gestante. Neste auxílio por criança ou gestante, há ainda um limite de até três benefícios por família. Ou seja, se uma família pobre tem quatro crianças e duas gestantes, ela receberá o teto de R\$ 54. Portanto, a transferência do BOLSA FAMÍLIA pode chegar a R\$ 112 para famílias extremamente pobres, e a R\$ 54 para famílias moderadamente pobres.¹

O programa foi instituído em 2004 a partir da unificação de alguns programas sociais de transferência de renda – condicionada e não-condicionada – do Governo Federal. Os principais programas unificados foram: o BOLSA ESCOLA, um subsídio voltado à educação primária; o FOME ZERO e o BOLSA ALIMENTAÇÃO cujas transferências visavam à garantir segurança alimentar; e o VALE GÁS, um subsídio para ajudar famílias pobres a comprar gás de cozinha. Criado, o BOLSA FAMÍLIA passou por uma rápida expansão, incluindo um número cada vez maior de famílias pobres e extremamente pobres entre seus beneficiários.

Talvez por ser resultado da unificação de programas distintos, faltam ao BOLSA FAMÍLIA objetivos claramente definidos. Entretanto, considerando os programas que lhe deram origem, é consensual atribuir-lhe dois objetivos: i) minorar a privação de renda de famílias pobres no curto prazo; ii) quebrar o ciclo intergeracional de transmissão da pobreza.

^{*} Centro Internacional de Pobreza.

A diminuição da privação de renda seria alcançada graças à transferência monetária, e o segundo objetivo seria alcançado por meio do controle do cumprimento das condições de participação relacionadas à educação e à saúde. As principais condições que devem ser cumpridas pelas famílias participantes são: i) crianças de 6 a 15 anos devem ter ao menos 85% de assiduidade às aulas; ii) cada criança de até seis anos deve ter sua “caderneta da criança” preenchida e as vacinas em dia; e iii) tanto as crianças de até seis anos quanto as gestantes devem comparecer com regularidade a uma unidade de saúde para exames preventivos, acompanhamento e orientações sobre boas práticas de nutrição e saúde.

Muita atenção tem sido dada à implementação do BOLSA FAMÍLIA e à forma de seleção dos beneficiários, seus impactos sobre a pobreza e sobre a desigualdade, e possíveis efeitos negativos – particularmente sobre a participação no mercado de trabalho. Na presente nota, nós resumimos as principais conclusões sobre esses aspectos do programa, tiradas das pesquisas conduzidas pelo Centro Internacional de Pobreza e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, bem como das avaliações de impacto contratadas e divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Entre estas avaliações, destacamos particularmente a avaliação realizada pelo Centro para o Desenvolvimento e o Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Também comparamos esses aspectos com os de programas semelhantes de outros países latino-americanos.

2 O DESEMPENHO NA SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS

A seleção de beneficiários do BOLSA FAMÍLIA é conduzida nos municípios empregando um método de comprovação de insuficiência de renda auto-declarada (não certificada).² Dada a larga escala do programa, os custos tornariam inviável a adoção de outros métodos, como a comprovação de insuficiência de renda certificada ou indireta³ para a identificação das famílias elegíveis. Esse sistema de seleção tem sido alvo de críticas que consideram que a falta de certificação conjugada à descentralização do processo poderiam dar azo a clientelismo e/ou a erros na inclusão de famílias não elegíveis (vazamentos).

Embora a questão do clientelismo exija estudos adicionais para poder ser avaliada de forma pertinente, outros problemas relacionados à seleção de beneficiários, como o do vazamento e da subcobertura, podem ser avaliados por indicadores convencionais de desempenho. Na Tabela 1 mostramos alguns indicadores de desempenho do processo seletivo. Apresentamos também os mesmos indicadores⁴ para o programa OPORTUNIDADES, o PTCR mexicano (originalmente chamado PROGRESA).⁵

O primeiro indicador, o “erro de exclusão”, é a razão entre o número de pobres não beneficiados pelo programa e o tamanho da população pobre, indicando a percentagem da população elegível fora do programa. O “erro de inclusão” representa o vazamento para famílias não elegíveis, é a razão entre o número de beneficiários que não são pobres e a quantidade de beneficiários. O indicador de “inclusão” é a razão entre o número de pobres beneficiados e a quantidade de pobres. Finalmente, a “exclusão” é medida pela razão entre a população não elegível fora do programa e o tamanho dessa população.

Todos esses indicadores dependem da escolha de uma linha de pobreza. Para o México, usamos as linhas de pobreza oficiais, cujos valores em 2004 eram de 909,71 pesos para as áreas urbanas e 651,77 pesos para as áreas rurais. Para o Brasil, foi usado o valor de corte para elegibilidade de famílias pobres vigente em 2004, R\$ 100.

TABELA 1

**Indicadores de desempenho do processo de seleção –
BOLSA FAMÍLIA e OPORTUNIDADES. Brasil, México, 2004**

	Erro de exclusão	Erro de inclusão	Inclusão	Exclusão
BOLSA FAMÍLIA	59%	49%	41%	92%
OPORTUNIDADES	70%	36%	30%	93%

Fontes: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD 2004 e da ENIGH 2004.

Comparando o programa brasileiro ao mexicano, o primeiro indicador a chamar atenção é o de exclusão. Ele nos diz, por exemplo, que no Brasil, 92% da população não elegível não recebiam benefícios do programa. Em ambos os países o valor desse indicador era bem elevado, próximo ao valor que se obteria em caso de ausência de vazamentos (100%). Face ao tamanho dos programas, é um resultado surpreendente.

Contudo, o OPORTUNIDADES tinha pior desempenho do que o BOLSA FAMÍLIA na seleção de beneficiários segundo o indicador de erro de exclusão e o de inclusão (que são complementares). O programa brasileiro não atingia a 59% dos pobres, enquanto o mexicano deixava de fora 70%. Por conseguinte, o BOLSA FAMÍLIA incluía 41% do seu público-alvo, e o OPORTUNIDADES incluía somente 30%.

Por outro lado, o erro de inclusão do programa mexicano era consideravelmente menor do que o do brasileiro. Entre os beneficiários do OPORTUNIDADES, 36% eram de famílias não elegíveis, contra 49% entre os beneficiários do BOLSA FAMÍLIA.

Esses resultados díspares revelam um dilema que se impõe aos PTCR: é muito difícil expandir a cobertura sem piorar o desempenho na seleção de beneficiários. O OPORTUNIDADES apresenta menor vazamento para famílias não elegíveis ao preço de uma cobertura menor. Por outro lado, o BOLSA FAMÍLIA ao optar pela expansão da cobertura teve de arcar com o maior vazamento dos benefícios a famílias não elegíveis.

Existem outros meios de medir o desempenho dos PTCR em selecionar os beneficiários. Um deles, sugerido por Coady *et al.*⁴ consiste em comparar a distribuição acumulada das transferências com a distribuição acumulada da renda sem incluir a transferência. Isso é feito pelo cálculo da razão entre os valores das duas distribuições em alguns percentis da distribuição da renda líquida de transferências do programa. Quanto mais eficiente é a seleção, maior é o valor desse indicador nos percentis mais pobres. Por exemplo, se o valor desse indicador é quatro no vigésimo percentil, 80% do total transferido vão para os 20% mais pobres.

Outro indicador de desempenho é o índice de concentração da curva de incidência das transferências na distribuição de renda sem a transferência⁵. Quanto menor (mais negativo) é esse indicador, melhor é a seleção dos beneficiários – o índice de concentração atingiria o valor mínimo -100 se todo o recurso fosse transferido para a unidade mais pobre.

Na Tabela 2, apresentamos os indicadores de desempenho de Coady *et al.*⁴ para alguns pontos emblemáticos da distribuição da renda líquida das transferências e o índice de concentração, para o BOLSA FAMÍLIA, para o OPORTUNIDADES, e também para o PTCR chileno, o CHILE SOLIDARIO.⁶ Glose-se que o programa chileno visa a atender a população extremamente pobre, ao contrário do programa brasileiro e do mexicano, voltados a toda a população pobre.

TABELA 2

**Indicadores de desempenho do processo de seleção –
BOLSA FAMÍLIA, OPORTUNIDADES, e CHILE SOLIDARIO**

	Índice de Concentração	Desempenho – razão transferência/percentil			
		10% mais pobres	20% mais pobres	30% mais pobres	40% mais pobres
BOLSA FAMÍLIA	-58,9	3,3	2,9	2,5	2,2
OPORTUNIDADES	-56,9	3,7	3,0	2,4	2,1
CHILE SOLIDARIO	-55,8	3,6	2,9	2,5	2,1

Fontes: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD 2004, ENIGH 2004 e CASEN 2003.

Os indicadores da Tabela 2 demonstram terem os três PTCR um excelente desempenho. Comparando com os resultados de Coady *et al.*,^H seus posicionamentos seriam entre os dez de melhor desempenho na seleção de beneficiários, dentre 122 programas analisados.

O CHILE SOLIDARIO e o OPORTUNIDADES apresentam um desempenho superior ao do BOLSA FAMÍLIA na transferência até os 10% mais pobres. Destinam, respectivamente, 36% e 37% do total das transferências para esse grupo, contra 33% do BOLSA FAMÍLIA. Todavia, dos 20% mais pobres em diante, os programas apresentam desempenho quase idêntico. Eles destinam por volta de 60% do total transferido para os 20% mais pobres, 75% para os 30% mais pobres, e até 88% para os 40% mais pobres.

Porém, se a incidência das transferências é medida ao longo de toda a distribuição de renda líquida, o BOLSA FAMÍLIA é o de melhor desempenho. A razão de o coeficiente de concentração do BOLSA FAMÍLIA ser menor, apesar de os outros dois programas terem um desempenho superior entre os 10% mais pobres, é haver menos vazamento para segmentos mais ricos da distribuição de renda. Em outras palavras, o vazamento das transferências do BOLSA FAMÍLIA ocorre para famílias não elegíveis que, todavia, se situam próximas à linha de pobreza, enquanto os outros têm vazamentos maiores para famílias mais distantes da linha de pobreza. Apesar disso, a conclusão sobre qual programa possui o mais eficiente processo de seleção não pode ser generalizada, pois depende do ponto de corte de interesse na distribuição da renda.

3 IMPACTOS SOBRE DESIGUALDADE E POBREZA

O bom desempenho na seleção de beneficiários aliado ao montante crescente de recursos transferidos fez com que os PTCR tivessem um efeito redutor da desigualdade na distribuição da renda, mesmo este não sendo um dos seus objetivos. Em países de renda média, onde a desigualdade é geralmente elevada, – como Brasil e México – a pobreza tende a ser mais sensível à redução no grau de desigualdade (para um mesmo nível de renda) do que ao crescimento econômico (mantendo a desigualdade constante).

Soares *et al.*^R averiguaram que o índice de Gini brasileiro caiu cinco pontos percentuais de 1995 para 2004. Pode-se atribuir 21% dessa queda às transferências do BOLSA FAMÍLIA. Tal resultado é simplesmente impressionante ao se considerar que essas transferências constituem apenas 0,5% da renda agregada das famílias. Apenas a desconcentração da distribuição dos rendimentos do trabalho teve peso superior ao das transferências na redução

do índice de Gini. O OPORTUNIDADES apresentou resultados quase idênticos, sendo também responsável por 21% da queda em cinco pontos percentuais do índice de Gini do México no período 1996-2004.⁵ O programa CHILE SOLIDÁRIO também teve um efeito redutor da desigualdade, todavia foi contraposto pela concentração de outras fontes de renda: a desigualdade variou muito pouco no Chile de 1996 a 2003.⁵

Como seria de se esperar, os PTCR também tiveram impactos sobre pobreza, e em especial sobre a pobreza extrema. Esses impactos, todavia, são no sentido de minorar as privações. Por serem baixos os montantes transferidos, na maior parte dos casos eles são insuficientes para tirar as famílias da pobreza. Porém, particularmente para as famílias em pobreza extrema, a renda dos PTCR representa uma parcela grande da renda, quando não toda a renda. Assim, medidas de pobreza sensíveis ao grau de privação dos pobres tendem a revelar impactos maiores. No Brasil, por exemplo, a renda do BOLSA FAMÍLIA reduz em 12% o hiato médio de pobreza, e em 19% a severidade da pobreza.^T

4 AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NA “LINHA DE BASE”

Os fatos que resumimos nesta seção constam do relatório sobre a Avaliação de Impacto do programa BOLSA FAMÍLIA^N (AIBF) elaborado pelo Cedeplar/UFMG. Esse relatório se baseia na análise dos dados produzidos por uma pesquisa amostral domiciliar de representatividade nacional e regional conduzida em 2005 pelo Cedeplar com financiamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Essa avaliação de impacto foi realizada sobre os seguintes aspectos do comportamento das famílias:⁷ i) consumo agregado e perfil de consumo; ii) educação; iii) cuidados com a saúde infantil; iv) nutrição infantil; e v) trabalho. Esses resultados devem ser considerados com cautela, pois se referem à observação das famílias em apenas um ponto no tempo: são produtos de uma avaliação na “linha de base”. Assim, parte das diferenças observadas entre as famílias beneficiadas e as não-beneficiadas pode não se dever aos efeitos do programa – podem ser simplesmente diferenças pré-existentes. Dados efetivamente conclusivos sobre os impactos do programa serão obtidos somente após a realização de novas rodadas da AIBF.

Os resultados do relatório foram produzidos mediante o emprego da metodologia de “emparelhamento por escore de propensão”⁸ para a identificação de um grupo de famílias não receptoras do BOLSA FAMÍLIA semelhante ao das famílias que o recebem. A semelhança é determinada por uma série de atributos das famílias que definem a probabilidade (propensão) de serem beneficiadas. Assim, famílias que não participam do BOLSA FAMÍLIA servem de grupo de controle (comparação) para famílias beneficiadas pelo programa com probabilidade semelhante. O impacto é a diferença média entre esses dois grupos de famílias nos resultados de interesse. Importante salientar que os resultados abaixo são os de comparação entre famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 100,00 (corte de elegibilidade em 2005) que recebem transferência do BOLSA FAMÍLIA e que não recebem transferência de nenhum outro programa social.

4.1 GASTOS DE CONSUMO

A avaliação concluiu que o BOLSA FAMÍLIA não produziu variações significativas no nível de consumo agregado das famílias.^N A experiência internacional contém casos semelhantes.

No Equador, o PTCR BONO SOLIDARIO também não apresentou impacto sobre o nível de consumo.^Q Todavia, o mexicano OPORTUNIDADES^K e o colombiano FAMILIAS EM ACCIÓN^A aumentaram o nível de consumo das famílias beneficiadas.

Entretanto, o BOLSA FAMÍLIA teve impacto sobre a cesta de consumo das famílias. As parcelas do consumo destinadas a alimentos, educação, roupas infantis aumentaram. A despesa média mensal com estes itens era, respectivamente, R\$ 23,18, R\$ 2,65, e R\$ 1,34 maior nas famílias tratadas. Em contrapartida, as despesas médias mensais com alguns outros itens eram menores. Nas famílias tratadas, a despesa com a saúde dos adultos era R\$ 6,80 menor, e a com roupas de adultos era R\$ 0,74 menor.^N

Esse impacto sobre as despesas com roupas infantis também foi observado no México^K e na Colômbia,^A e tem sido relacionado ao fato de muitas famílias beneficiadas entenderem que a transferência deve ser investida no bem-estar das crianças. Essa percepção das famílias também ajuda a explicar o aumento com as despesas em educação. Contudo, não foram encontrados impactos significativos sobre despesas com outros itens importantes, tal como os relacionados com saúde e higiene das crianças.

4.2 EDUCAÇÃO

O BOLSA FAMÍLIA teve um impacto positivo sobre a frequência à escola. A probabilidade de ausência no mês anterior à pesquisa era 3,6 pontos percentuais menor entre as crianças de famílias beneficiadas. Além disso, a probabilidade de evasão era 1,6 pontos percentuais maior entre as crianças em famílias não beneficiadas.^M O PTCR mexicano OPORTUNIDADES teve resultados similares, também aumentando a frequência à escola e diminuindo a evasão entre as crianças beneficiadas. Este programa também aumentou o regresso de crianças que haviam abandonado a escola.^G

Porém, as crianças das famílias beneficiadas pelo BOLSA FAMÍLIA têm probabilidade quatro pontos percentuais maior de repetirem de ano (ou série).^N No México houve aumento nas taxas de aprovação escolar, mas as crianças beneficiadas pelo OPORTUNIDADES tiveram desempenho pior em avaliações de desempenho.^F

Estes impactos educacionais, negativos à primeira vista, não devem ser tomados em conta como tal. Os PTCR tendem a levar de volta às escolas estudantes que haviam evadido ou que nunca haviam freqüentado escolas. Assim, é até de se esperar que a distorção entre idade e série seja maior, e que os resultados de testes sejam em média piores, se esses estudantes são mais freqüentes no grupo das famílias beneficiadas. Ressalve-se que muito provavelmente esses resultados são em parte causados pela não adequação do sistema educacional para receber esses alunos, e que intervenções do lado da oferta são necessárias para corrigir esses problemas.

4.3 CUIDADOS COM A SAÚDE INFANTIL: VACINAÇÃO

A despeito de serem as condições de participação no BOLSA FAMÍLIA taxativas quanto à necessidade de as crianças estarem com a caderneta de vacinação em dia, a avaliação do CEDEPLAR não encontrou diferenças entre as famílias tratadas e as do grupo de comparação.^N

Em contraste, os PTCR de outros países tiveram impactos sobre a vacinação. O colombiano FAMILIAS EM ACCIÓN aumentou a probabilidade de as crianças de até dois anos

estarem com as vacinas em dia, e também a probabilidade de as crianças de até quatro anos de idade visitarem os centros de saúde para consultas preventivas regulares.^B O uso de serviços público de saúde para vacinação e para o monitoramento das condições nutricionais aumentou nas localidades mexicanas cobertas pelo OPORTUNIDADES.^J Nas zonas rurais do Chile, as visitas de crianças de até seis anos aos centros de saúde aumentaram por efeito do CHILE SOLIDÁRIO.^I

Dada a existência de condições de participação no BOLSA FAMÍLIA vinculadas à saúde, e o fato de que supostamente o programa deveria aumentar a conscientização das famílias acerca da importância da vacinação, a ausência de impactos nesta dimensão sugere a existência de obstáculos relacionados à oferta de serviços. Porém, até o momento, aspectos relacionados à oferta de serviços de saúde não foram controlados na avaliação.

4.4 NUTRIÇÃO

A AIBF recolheu informações antropométricas com o intuito de averiguar se o BOLSA FAMÍLIA proporcionou reduções nas formas de desnutrição crônica (*stunting*) e aguda (*wasting*). A desnutrição crônica é indicada pela altura abaixo do padrão para a idade, enquanto a desnutrição aguda é indicada pela falta de massa corporal adequada à altura e à idade. Infelizmente, os resultados do impacto do BOLSA FAMÍLIA sobre a nutrição das crianças beneficiadas ainda não foram divulgados.

A única avaliação disponível sobre esse tema provém de uma pesquisa conduzida pelo MDS em unidades de saúde na região semi-árida,^P a *Chamada Nutricional*. Por essa avaliação, o BOLSA FAMÍLIA teria reduzido de forma significativa a desnutrição crônica para crianças na faixa dos seis aos 11 meses de idade, e a desnutrição aguda das crianças de até cinco meses.

Entretanto, a mesma avaliação revela que o programa não teve impacto algum sobre a desnutrição das crianças na faixa dos 12 aos 36 meses. Note-se que essa é a faixa etária em que aumenta a demanda das crianças por nutrientes e, conseqüentemente, a probabilidade de desnutrição, crônica ou aguda, é maior, podendo ter conseqüências graves e irreversíveis.^L A falta de impacto nesta faixa etária pode ser devida à falta de orientação adequada durante as visitas das crianças às unidades de saúde. Como nos casos da educação e das vacinações, esses problemas provavelmente estão mais ligados à falta de oferta adequada de serviços do que a uma eventual negligência, por parte das famílias, em cumprir as condições de participação no programa.

Deve-se advertir que o levantamento da *Chamada Nutricional* se baseou em uma amostra auto-selecionada de crianças que compareceram às unidades de saúde na ocasião de uma campanha nacional de vacinação. Na análise dos dados provenientes do levantamento, não foi feito tipo algum de correção para o viés de seletividade na composição da amostra dos tratados, tampouco para a condição nutricional inicial das crianças. Por essas razões, os resultados dessa avaliação podem estar severamente enviesados.

Também em outros países os impactos dos PTCR sobre o estado nutricional das crianças nem sempre são claros. No México, houve impactos na altura das crianças na faixa etária crítica, de 12 a 36 meses.^E Todavia, acredita-se que esse efeito se deve aos suplementos nutricionais distribuídos pelo programa, ao invés propriamente da transferência monetária. Na Colômbia, a avaliação apontou efeitos positivos tanto sobre a altura quanto sobre o peso de crianças de até dois anos.^B Tendo em vista que o FAMÍLIAS EM ACCIÓN não distribuiu

suplementos nutricionais, o resultado positivo pode ser atribuído à eficácia da orientação nutricional recebida pelas famílias nas visitas aos centros de saúde para o monitoramento do crescimento das crianças.

4.5 TRABALHO

Críticos apressados do BOLSA FAMÍLIA vaticinaram efeitos negativos do programa sobre a participação dos adultos das famílias beneficiadas no mercado de trabalho. Entretanto, a avaliação^N demonstrou um aumento inequívoco da participação no mercado de trabalho dessas pessoas – a taxa de participação deles era 2,6 pontos percentuais maior do que a dos adultos em famílias não beneficiadas. Outro aspecto interessante é o fato de entre as mulheres a diferença ser consideravelmente maior, de 4,3 pontos percentuais a mais para as beneficiárias.

A despeito desses resultados positivos, não se sabe dos impactos do BOLSA FAMÍLIA sobre o trabalho infantil. Na publicação^N divulgada pelo MDS, há uma seção dedicada ao tema do trabalho infantil. Todavia, não há lá informações específicas sobre o impacto na participação das crianças beneficiadas no mercado de trabalho.

Os impactos dos PTCR sobre a participação no mercado de trabalho em outros países foram bem variados, mas são raros os casos de impactos negativos. Muitos programas, como o mexicano OPORTUNIDADES^O e o colombiano FAMILIAS EM ACCIÓN,^D não tiveram impacto algum sobre a participação dos adultos. Já o programa CHILE SOLIDARIO aumentou a participação dos adultos no mercado de trabalho nas áreas rurais.^I

No que toca ao trabalho infantil, o FAMILIAS EM ACCIÓN contribuiu para uma pequena redução do trabalho na faixa dos 10 aos 13 anos, mas teve um efeito maior de redução da participação deles no trabalho doméstico. No México, o OPORTUNIDADES propiciou reduções significativas da participação das crianças em quaisquer tipos de trabalho.

5 CONCLUSÕES

O BOLSA FAMÍLIA e alguns dos principais programas de transferência condicionada de renda da América Latina, como os do Chile e do México, tem tido um desempenho excelente na seleção de beneficiários, a despeito de adotarem métodos diversos de seleção. Ainda assim, esses PTCR devem prestar atenção ao constante monitoramento do desempenho na seleção para minorar a exclusão de parte da população elegível, principalmente a dos extremamente pobres. Uma parcela substancial da população elegível continuava fora dos programas – cerca de 60% no Brasil e por volta de 70% no México, a título de exemplo.

Uma revelação importante feita pelas avaliações de impacto dos PTCR é a de que a combinação de eficácia na seleção dos beneficiários e de um montante razoável de recursos transferidos para uma grande parcela da população pobre permitiu que o BOLSA FAMÍLIA, e também o mexicano OPORTUNIDADES, ajudasse a reduzir a desigualdade de renda, ainda que esse não fosse um dos objetivos dos programas. Os PTCR também têm auxiliado na redução da pobreza – principalmente da pobreza extrema – e ainda mais no alívio da privação de renda sofrida pelas famílias pobres. Entre os extremamente pobres, as transferências constituem uma parcela importante da renda familiar, quando não toda a renda.

O BOLSA FAMÍLIA não teve um grande impacto sobre o nível de consumo das famílias beneficiadas, mas alterou sua cesta de consumo. As famílias participantes têm gastos maiores com alimentos, educação e vestuário infantil. Esse aumento dos gastos com consumo de alimentos poderia ter tido um efeito positivo sobre a situação nutricional das famílias. Todavia, a conexão não é direta, pois a melhoria da situação nutricional de crianças e de adultos não depende apenas do nível de gasto com alimentos, mas principalmente da qualidade da dieta.

Embora a *Chamada Nutricional* tenha apontado alguns impactos redutores da desnutrição crônica e aguda de crianças em fase de amamentação, os resultados não foram significativos para a faixa etária mais crítica, de um a três anos de idade. De qualquer forma, a pesquisa que permitiu essa avaliação tem um problema sério de viés de seletividade, colocando sob suspeita seus resultados – tanto os que apontam impacto, quanto os que apontam sua ausência.

Muito provavelmente o potencial de melhoria nutricional implicado pelo aumento do consumo de alimentos só será realizado se forem efetivos: o monitoramento da situação nutricional, as orientações relativas à qualidade da dieta, e às medidas de compensação de deficiências nutricionais pré-existentes. Isso não depende somente das famílias, mas também do sistema de saúde no momento das visitas para o cumprimento das condições de participação.

A pesquisa AIBF, por exemplo, revelou que uma proporção substantiva – de 23 a 25% – das crianças pobres ou não possuía, ou não mostrou o cartão de vacinação. Assim, ou não visitaram as unidades de saúde, ou ao fazê-lo não receberam as cadernetas da criança. Quando possuíam a caderneta, as crianças beneficiadas não apresentaram uma probabilidade maior de estarem com as vacinas em dia – ou com a caderneta atualizada. Isso reforça a provável existência de gargalos na oferta de serviços de saúde.

Como outros PTCR, o BOLSA FAMÍLIA aumentou a freqüência à escola e reduziu a evasão. Porém, a redução da evasão teve um efeito colateral negativo de aumento da repetência escolar. Estes resultados chamam a atenção, mais uma vez, para o fato de que o programa não pode se limitar às intervenções do lado da demanda: essas não são suficientes para produzirem resultados educacionais positivos. A quebra do ciclo intergeracional de transmissão da pobreza não ocorrerá se essas crianças não freqüentarem uma escola capaz de contrapor suas desvantagens.

No que toca ao trabalho, os adultos das famílias beneficiadas apresentam uma taxa de participação maior do que a de adultos semelhantes em famílias não beneficiadas. No caso das mulheres, a participação das beneficiárias é ainda maior. Definitivamente, participar no programa não leva ao abandono da força de trabalho, ao contrário do que pressupunham alguns críticos do BOLSA FAMÍLIA.

Porém, é importante saber sobre os eventuais impactos do programa sobre o trabalho infantil. Um ponto crucial para avaliá-lo é em que medida a transferência conjugada à condição de assiduidade às aulas têm o condão de afastar as crianças do trabalho, ou se parte das crianças está apenas adicionando a jornada de trabalho à jornada escolar. Há um bom exemplo nacional de sucesso neste terreno, o do Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil, o PETI. Esse programa, recentemente incorporado ao BOLSA FAMÍLIA interveio sobre o trabalho infantil com a criação de uma jornada escolar ampliada. Ao limitar o tempo disponível

para o trabalho, o PETI não só atingiu seu objetivo principal de diminuir o trabalho infantil, mas, também, o tempo extra passado na escola permitiu aos beneficiários do PETI o aumento do desempenho escolar.

Finalmente, é importante ressaltar que não se pode ir mais a fundo na investigação de aspectos adicionais dos impactos do BOLSA FAMÍLIA aqui relatados sem a divulgação pública dos microdados da AIBF. Somente a disseminação dos dados primários gerados pela AIBF permitiria a diversos pesquisadores examinar em maior detalhe outras características dos fatos relatados para estabelecer de diferentes formas as relações causais entre o programa e algumas diferenças das famílias beneficiadas em relação às demais. No caso do México, os gestores do PTCR souberam aproveitar o enorme volume de informações produzidas por pesquisadores independentes que graças à disseminação incondicional tiveram acesso às bases de dados geradas pelas pesquisas de avaliação. A última advertência fica por conta de todos os resultados do BOLSA FAMÍLIA serem relativos à primeira pesquisa de avaliação na “linha de base”. As novas rodadas da AIBF serão fundamentais para testar a robustez dos resultados preliminares discutidos aqui.

REFERÊNCIAS

- A) Attanasio, O., and A. Mesnard (2006). 'The impact of a conditional cash transfer programme on consumption in Colombia'. *Fiscal Studies*, v. 27 (4), p. 421-442.
- B) Attanasio, O., L. C. Gómez, P. Heredia, and M. Vera-Hernandez (2005). 'The short-term impact of a conditional cash subsidy on child health and nutrition in Colombia'. Report Summary: Familias 03, Institute of Fiscal Studies.
- C) Attanasio, O., E. Fitzsimons, A. Gomez, D. Lopez, C. Meghir, and A. Mesnard (2006). 'Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia'. Working Paper W06/13, Institute of Fiscal Studies.
- D) Attanasio, O., et alii (2004). 'Baseline report on the evaluation of Familias en Acción'. IFS Report, Institute of Fiscal Studies.
- E) Behrman, J., and J. Hoddinott (2005). 'Programme Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican PROGRESA Impact on Child Nutrition'. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, v. 67 (4), p. 547-569.
- F) Behrman, J., P. Sengupta, and P. Todd (2000). 'The impact of PROGRESA on achievement test scores in the first year'. Final Report, International Food Policy Research Institute.
- G) Behrman, J., P. Sengupta, and P. Todd (2005). 'Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico'. *Economic Development and Cultural Change*, v. 54 (1), p. 237-275.
- H) Coady, D., M. Grosh, and J. Hoddinott. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*, World Bank and IFPRI, Washington DC.
- I) Galasso, E. (2006). "'With their effort and one opportunity': Alleviating extreme poverty in Chile", Mimeo, Development Research Group, World Bank, Washington DC.
- J) Gertler, P. (2004). 'Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment'. *American Economic Review*, v. 94 (2), p. 336-341.
- K) Hoddinot, J., E. Skoufias, and R. Washburn (2000). 'The impact of PROGRESA on consumption: A Final Report'. International Food Policy Research Institute.
- L) Martorell, R. (1999). 'The Nature of Child Malnutrition and Its Long-Term Implications'. *Food and Nutrition Bulletin*, v. 20, p. 288-292.
- M) MDS (2007). 'Primeiros Resultados da Análise de Linha de Base da Pesquisa de Impacto do Programa Bolsa Família'. SAGI/MDS, Brasília.
- N) Oliveira, A. M. H. et alii (2007). 'Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família'. In J. Vaitsman and R. Paes-Souza (eds.), *Avaliação de Políticas de Programas do MDS – Resultados*, v. 2, SAGI/MDS, Brasília, pp. 19-66.

- O) Parker, S., and E. Skoufias (2000). 'The Impact of PROGRESA on Work, Leisure, and Time Allocation'. Final Report, International Food Policy Research Institute.
- P) Santos, L. M. P. et alii (2007). 'Perfil Nutricional de Crianças Menores de Cinco Anos do Semi-Árido Brasileiro'. In J. Vaitsman and R. Paes-Souza (eds.), *Avaliação de Políticas de Programas do MDS – Resultados*, v. 1, SAGI/MDS, Brasília, pp. 347-382.
- Q) Schady, N. R. (2006). 'Conditional Cash Transfer Programs: Reviewing the Evidence'. Third International Conference on Conditional Cash Transfers, Istanbul.
- R) Soares, F. V., S. S. Soares, M. M. Sousa, and R. G. Osório (2006). 'Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty'. Working Paper n. 21, International Poverty Centre, Brasília.
- S) Soares, S. S., R. G. Osório, F. V. Soares, M. M. Sousa, and E. M. Zepeda (2007). 'Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality'. Working Paper n. 35, International Poverty Centre, Brasília.
- T) Zepeda, Eduardo (2006). 'Do CCTs Reduce Poverty?'. One Pager #21, September, International Poverty Centre, Brasília.

NOTAS

1. Tanto os valores que definem as famílias elegíveis quanto os valores das transferências foram definidos em janeiro de 2004 e reajustados em abril de 2006. Todos os valores apresentados eram os vigentes quando esta nota foi escrita, em novembro de 2007.
2. Na verdade, o formulário do CADASTRO ÚNICO contém algumas questões sobre o consumo que permitem verificar se a renda declarada é coerente. A regra operacional adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social exige uma verificação adicional da renda declarada sempre que o consumo declarado é 20% maior do que a renda.
3. Os termos comumente utilizados em inglês para estes dois procedimentos são *verified means-testing* ou *proxy means-testing*, respectivamente.
4. Os indicadores do Brasil foram calculados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – de 2004. Os do México foram calculados a partir da Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares – ENIGH – de 2004. Para tornar os dados de renda da ENIGH comparáveis aos da PNAD, nós consideramos apenas o valor monetário das rendas em espécie oriundas do trabalho. Vide Soares *et al.*⁵ para maiores detalhes sobre os dados e a metodologia.
5. Para simplificar a exposição, nos referiremos ao programa mexicano como OPORTUNIDADES, mesmo nas situações em que os dados apresentados se referem ao seu predecessor, o PROGRESA.
6. Os indicadores do Chile foram calculados a partir da Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – CASEN – de 2003. As rendas da pesquisa chilena foram tratadas de forma a torná-las tão conceitualmente similares às das pesquisas mexicana e brasileira quanto possível. Vide Soares *et al.*⁵ para maiores detalhes sobre os dados e a metodologia.
7. O relatório do Cedeplar^N não contém os resultados sobre nutrição infantil. Entretanto, informações relevantes sobre esse tema podem ser obtidas a partir de outra pesquisa realizada com crianças na região semi-árida do Nordeste. Apresentaremos também os resultados dessa avaliação específica.^P
8. *Propensity score matching*.



Centro Internacional de Pobreza

SBS – Ed. BNDES, 10º andar
70076 900 Brasília DF
Brasil

povertycentre@undp-povertycentre.org
www.undp-povertycentre.org
Telefone +55 61 2105 5000
Fax +55 61 2105 5001