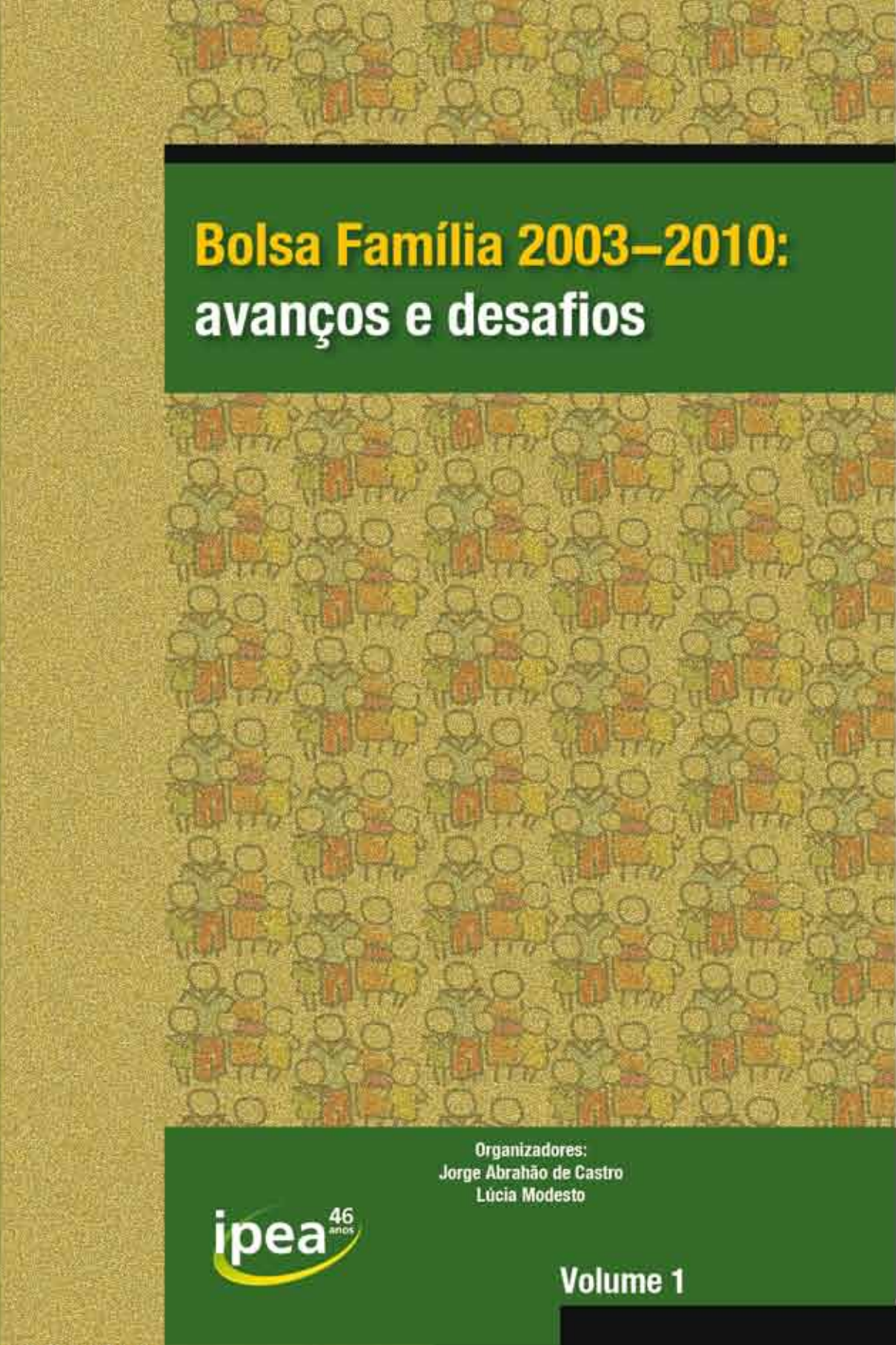


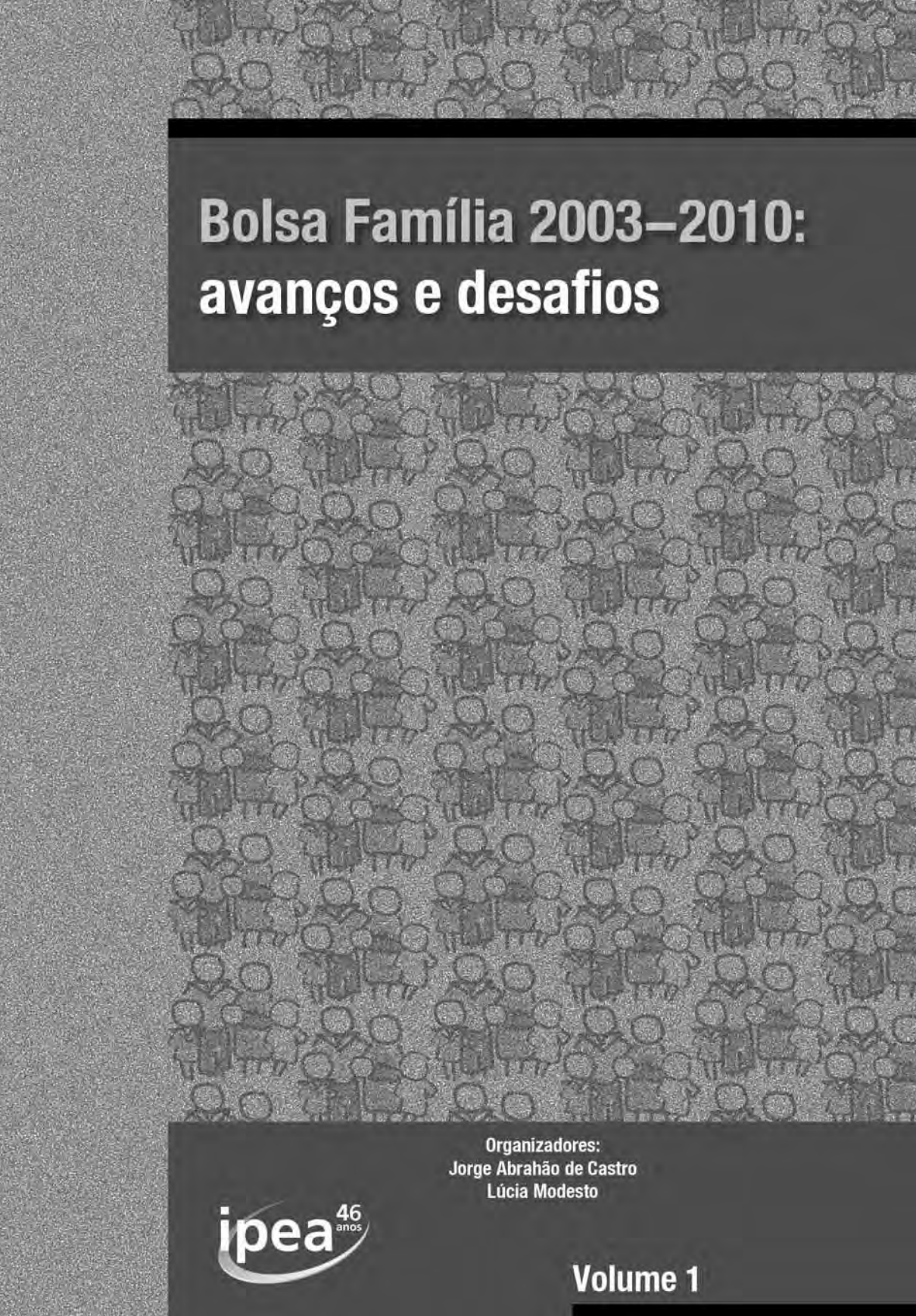
The background of the cover is a repeating pattern of stylized human figures in various colors (yellow, orange, green, and red) on a textured, light brown background. These figures are arranged in a grid-like fashion, representing a diverse population.

Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios

Organizadores:
Jorge Abrahão de Castro
Lúcia Modesto

ipea 46
anos

Volume 1

The background of the entire cover is a dense, repeating pattern of small, stylized human figures. Each figure is composed of a simple circle for the head and a rectangular shape for the body, with some internal lines suggesting limbs or clothing. The pattern is light gray and covers the entire surface.

Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios

Organizadores:
Jorge Abrahão de Castro
Lúcia Modesto

ipea 46
anos

Volume 1

Governo Federal

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-presidente da República

José Alencar Gomes da Silva

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Ministra Marcia Helena Carvalho Lopes



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 e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

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

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, de Inovação, Regulação 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 Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Rômulo Paes de Sousa

Secretária Nacional de Renda e Cidadania

Lúcia Maria Modesto Pereira

Secretária Nacional de Assistência Social

Maria Luíza Amaral Rizzotti

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Maria de Souza Tapajós

Secretário Nacional de Segurança Alimentar

Crispim Moreira

Secretário de Articulação Institucional e Parcerias

Ronaldo Coutinho Garcia

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

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

Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios

Volume 1

Brasília, 2010

ipea

Ficha técnica

Jorge Abrahão de Castro

(Diretor de Estudos e Políticas Sociais – Ipea)

Lúcia Modesto

(Secretária Nacional de Renda de Cidadania – MDS)

Bolsa família 2003-2010 : avanços e desafios /
organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto.
Brasília : Ipea, 2010.
2 v. (344p.)

ISBN 978-85-7811-078-9

1.Bolsa Família. 2.Programas Sociais. 3.Distribuição de
Renda. 4. Programas Governamentais. 5. Brasil. I. Castro,
Jorge Abrahão de. II. Modesto, Lúcia. III. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada.

CDD 361.60981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO IPEA.....	7
APRESENTAÇÃO MDS	11
INTRODUÇÃO.....	15

SEÇÃO I

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PERSPECTIVAS CONCEITUAIS

CAPÍTULO 1

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESENHO INSTITUCIONAL E POSSIBILIDADES FUTURAS	25
Sergei Soares, Natália Sátyro	

CAPÍTULO 2

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	57
Tereza Cristina Cotta, Luis Henrique Paiva	

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O COMBATE À POBREZA: RECONFIGURANDO A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL?	101
Luciana Jaccoud	

CAPÍTULO 4

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SUA CONTRIBUIÇÃO NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	137
Maria Luiza Amaral Rizzotti, Aidê Cançado Almeida, Simone Aparecida Albuquerque	

CAPÍTULO 5

AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	151
Cláudia Baddini Curralero, Ana Amélia da Silva, Daniel de Aquino Ximenes, Ana Beatriz Pinto de Almeida Vasconcellos, Kelva Karina Nogueira de Carvalho de Aquino, Kathleen Sousa Oliveira, Ana Carolina Feldenheimer da Silva, Eduardo Augusto Fernandes Nilson	

SEÇÃO II

CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

CAPÍTULO 6

SOBRE AS UTILIDADES DO CADASTRO ÚNICO.....	179
Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Rosane Silva Pinto de Mendonça	

CAPÍTULO 7

USOS, POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO NO SUBSÍDIO
ÀS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA..... 213
Simone de Araújo Góes Assis, Jhonatan Ferreira

CAPÍTULO 8

PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA..... 249
Rogério Nagamine Costanzi, Flávio Fagundes

CAPÍTULO 9

PRECARIIDADE LABORAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA..... 271
Alexandre R. Leichsenring

CAPÍTULO 10

VOLATILIDADE DE RENDA E A COBERTURA DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA..... 301
Sergei Soares

CAPÍTULO 11

DESAFIOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA DAS FAMÍLIAS VULNERÁVEIS:
UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA..... 315
Jorge Abrahão de Castro, Natália Sátyro, José Aparecido Ribeiro, Sergei Soares

NOTAS BIOGRÁFICAS..... 333

APRESENTAÇÃO

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O processo de democratização do Brasil promoveu, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma importante reforma do sistema de proteção social no país. A CF/88, ao instituir o primeiro programa assistencial de garantia de renda, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como ao equiparar os benefícios urbanos e rurais, além de fixar em um salário mínimo o valor-base dos benefícios previdenciários, forneceu uma arquitetura institucional básica para as políticas de garantia de renda do país. O grande avanço do BPC decorreu do fato de estar desvinculado de um critério distributivo, reconhecendo a necessidade de amparar pessoas (no caso, idosos e pessoas com deficiência) que não poderiam, no âmbito do mercado de trabalho, buscar uma renda de sobrevivência. Após o importante marco que representou a adoção do seguro-desemprego – em 1986 –, portanto, a CF/88 avançava na criação de mecanismos extramercado de garantia de renda para os cidadãos. Ademais, a CF/88 avançou na incorporação do trabalhador da agricultura familiar à Previdência.

Em 2000 foram implementados os primeiros programas federais de transferência de renda. A criação do Programa Bolsa Família (PBF) tem origem na unificação de outros programas não contributivos, a saber: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação, todos criados no período 2001-2003. Ao se constituir o Programa Bolsa Família, não apenas se racionalizou o provimento de um mecanismo de transferência de renda na sociedade brasileira, como também se consolidou uma forma de benefício não vinculado aos riscos inerentes às flutuações do mercado de trabalho, uma forma de enfrentar o problema da pobreza para parcela da população trabalhadora ou não. Os critérios de elegibilidade do PBF dependiam da condição de renda das famílias e, entre as condicionalidades para sua permanência no programa, estava o cumprimento de certas tarefas relacionadas à frequência escolar e aos cuidados com a saúde de seus membros. Em suma, o PBF revelou-se importante mecanismo – que se soma a outros, inclusive de natureza jurídica diferente, como o próprio BPC – de distribuição de renda exterior aos mecanismos de mercado.

Em dezembro de 2009, o PBF representava 12.370.915 benefícios, de um total de 42.581.308 benefícios concedidos pelos diversos programas federais de garantia de renda. Em número de beneficiados era superado apenas pela Previdência Social dos trabalhadores do setor privado, sob o Regime Geral da Previdência Social.

Desde a consolidação do PBF, instalou-se um amplo debate acerca de seu potencial para reduzir a pobreza e promover queda na desigualdade de renda existente no Brasil. Inúmeros estudos mostram que a ampliação do programa e a vinculação de outras transferências de renda ao salário mínimo tiveram efeito importante tanto na redução da pobreza quanto na queda da desigualdade. Aliás, parece inegável o seu papel de reduzir ou virtualmente eliminar a pobreza no Brasil nos próximos anos, notadamente se sua ulterior ampliação acontecer em ambiente de continuidade do processo de geração de empregos formais em ritmo acelerado, como vem ocorrendo na economia brasileira desde 2004 – com breve interrupção no primeiro semestre de 2009 em consequência da crise internacional, logo superada pela retomada da atividade econômica no mesmo ano.

Os detratores do PBF normalmente invocam, além de argumentos ético-morais¹ conhecidos e muito antigos, os “riscos” relacionados aos custos do programa. Também nesse aspecto, este livro fornece importante contribuição ao mostrar – segundo dados de 2008 que pouco se alteraram nos meses mais recentes – que o custo do PBF representa apenas 0,38% do PIB e cerca de apenas 3% do total de gastos com benefícios previdenciários e assistenciais do país. Um custo muito baixo para o nível de coesão social que promove e também para os efeitos benéficos que gera na atividade econômica das localidades em que sua incidência é maior. Basta lembrar que o referido aumento do emprego formal ocorrido desde 2004 foi ainda maior nas cidades de porte pequeno e médio e nas regiões mais pobres do país.

A leitura atenta desta obra, portanto, mostra claramente a importância do PBF para o papel estratégico assumido pelo Estado brasileiro nos anos recentes, no sentido de promover um adensamento da matriz de garantia de renda no país. Ademais, a interpretação dos dados apresentados e analisados nesta obra revela a importância dessa estratégia de ampliação e consolidação de mecanismos de garantia de renda para a promoção de um ciclo de crescimento econômico sustentado, baseado no fortalecimento do mercado interno, e que inclui como ponto-chave a melhoria dos perfis distributivos da sociedade brasileira.

Dados desta obra ilustram a ampliação do papel dos mecanismos de garantia de renda no país: em 1981 (PNAD), a renda do trabalho representava 85% da renda total, enquanto as aposentadorias e pensões representavam 9,5%. Em 2008 (PNAD), a participação da renda do trabalho havia caído para 76% e a de aposentadorias e pensões já atingia 18%. Em período mais recente, os benefícios não contributivos – entre os quais se inclui o PBF – também tiveram importante

1. De todo modo, é importante destacar que o argumento do “desincentivo” à procura de trabalho não se aplica ao caso do PBF, uma vez que a maioria de seus benefícios é pago a famílias que incluem integrantes no mercado de trabalho exercendo funções remuneradas. O critério para o acesso ao programa é de insuficiência de renda familiar.

impacto sobre a renda domiciliar *per capita*. Como o presente trabalho demonstra, entre 1981 e 1995, a renda familiar *per capita* teve crescimento real de cerca de 1,4% ao ano. Este resultado só não foi melhor pois, neste período, a economia brasileira enfrentou a crise da dívida externa, inflação crescente e persistente e aumento do desemprego – este último efeito ocorreu notadamente a partir dos anos 1990. No período de 1995 a 2003, apesar da relativa estabilidade da inflação, a economia brasileira exibiu crescimento modesto, que acabou promovendo variação média real negativa da renda domiciliar *per capita* de cerca de 1% ao ano. Após 2003, porém, a conjugação da retomada do crescimento econômico com a expansão dos programas de transferência de renda – e de aumento real expressivo do salário mínimo² – promoveu significativa expansão (5% reais ao ano) da renda domiciliar *per capita*. Nesse contexto, instaurou-se um debate acerca do potencial distributivo do crescimento econômico com base no mercado interno – com a geração de postos formais no mercado de trabalho – e também dos programas de transferência de renda, entre os quais se inclui o PBF.

Por fim, é importante sublinhar que o presente livro é expressão da intensa troca entre o Ipea e o MDS. Desde a criação do ministério, o Ipea participou de variadas e qualificadas discussões no sentido de subsidiar o desenho dos programas, em especial do Bolsa Família. Nesses fóruns, os técnicos do instituto puderam enriquecer seu arsenal teórico e técnico, mediante observação e participação no dia a dia das decisões de um programa que afeta milhões de pessoas. Esta obra vem coroar a frutífera relação para ambos os órgãos.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

2. Os benefícios do PBF não estão vinculados ao valor do salário mínimo, o qual, por sua vez, incide nos valores do BPC da Loas; de todo modo, o PBF foi contemplado com dois importantes reajustes de seus valores, um em 2006 e outro em julho de 2009 – este último como parte de um rol de medidas contracíclicas adotado para enfrentar o cenário da crise mundial que reverberava no país

APRESENTAÇÃO

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

A publicação do livro *Bolsa Família 2003-2010, Avanços e Desafios*, fruto de uma parceria do MDS com o Ipea, representa um momento relevante para o programa e para o debate social no Brasil. Comemorando sete anos de sua criação, o Bolsa Família tem grandes resultados a apresentar ao país. Contribuiu de forma efetiva para o combate à fome e à pobreza e para a melhoria das condições de vida da população brasileira. A expressiva influência do programa na trajetória de redução dos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda que marcou o país a partir de 2003 tem sido amplamente observada. Iniciativa que integra a estratégia Fome Zero, o Bolsa Família tem participação importante na diminuição da desnutrição infantil e no desenvolvimento adequado de nossas crianças. Como parte da política de assistência social, tem realizado a identificação das famílias em situação de vulnerabilidade e o atendimento por meio dos serviços socioassistenciais. Em sua estratégia de integração com as políticas de saúde e de educação, o programa tem propiciado a ampliação do acesso dos grupos mais pobres da sociedade brasileira a esses direitos sociais básicos. Tem ainda aportado contribuição ao desenvolvimento econômico de inúmeros municípios no país, dinamizado mercados e incentivado a produção local.

Mas o Bolsa Família tem outras realizações a comemorar nestes sete anos de existência. Os resultados positivos que o programa tem alcançado são fruto de um grande esforço de gestão e, podemos mesmo dizer, de uma forma nova de fazer política pública. Também nesse campo, importantes avanços devem ser registrados. A opção de implementar o programa de forma descentralizada foi acompanhada de permanente mobilização em prol do aperfeiçoamento da gestão nos três entes federados e dos instrumentos de integração e coordenação. A informação, o monitoramento e a avaliação sistemática foram tratados como ferramentas estruturantes da gestão, propiciando aprimoramento no processo decisório e nas etapas de implementação. O aperfeiçoamento do Cadastro Único, cujo sistema hoje está em sua sétima versão, é não apenas uma demonstração desse esforço em direção à melhoria da gestão, mas de identificação e reconhecimento das famílias vulneráveis em favor de sua ampla inclusão nas políticas sociais. O investimento na capacitação dos gestores e operadores do programa foi priorizado, assim como foram realizados esforços contínuos na melhoria da comunicação com os usuários. A intersetorialidade, princípio cuja implementação apresenta tantas dificuldades na prática da gestão das políticas públicas, também pode encontrar expressivo avanço em torno do Bolsa Família. Ao longo dos últimos anos, importantes

instrumentos foram construídos visando integrar o acompanhamento dos beneficiários da transferência de renda pela assistência social, saúde e educação e, assim, ampliar o desenvolvimento e a qualidade de vida das famílias.

Todo esse avanço foi efetivado com o objetivo claro de fortalecer a nossa proteção social e ampliar a cobertura e a efetividade de nossa seguridade social. De fato, o Bolsa Família permitiu a concretude na luta contra a fome ao instituir a garantia de renda determinada pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e prevista como uma das iniciativas integrantes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O programa efetiva a garantia do acesso das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza aos direitos sociais no campo da assistência social, da saúde e também da educação.

Contudo, se estamos falando de uma trajetória em que são expressivos os avanços, também estamos falando de um campo onde os desafios são permanentes. Mais que operar uma transferência condicionada de renda, o Bolsa Família integra um esforço do governo e da sociedade de enfrentar as difíceis condições de vida de uma parcela ainda importante da população brasileira. Entre 2003 e 2009, conseguimos reduzir em 27.9 milhões o número de pessoas pobres no Brasil e melhorar as condições de vida daqueles que continuam na pobreza. Mas ainda são milhões de brasileiros a viver com uma renda inferior a 1/4 de salário mínimo. E o enfrentamento dessa situação deve permanecer como um objetivo prioritário da nação.

O esforço para resgatar a enorme dívida social do país tem sido grande e deverá continuar a ser. A histórica ausência do Estado e o limitado investimento no aprimoramento das suas políticas sociais se refletiram não apenas na insuficiente oferta dos serviços em face das demandas da população, mas também no que diz respeito à qualidade e à natureza desses serviços. A perspectiva da promoção da dignidade, da autonomia e do protagonismo dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, agora resgatada, esteve largamente ausente das preocupações do Estado nacional. O descompromisso do Estado não se referia somente à oferta de serviços sociais, mas à garantia dos direitos mais básicos da pessoa, como é o caso do direito à alimentação. É nesse sentido que podemos afirmar que o reconhecimento da responsabilidade pública, no que diz respeito aos direitos fundamentais, é o maior avanço que temos alcançado nesta primeira década do século XXI, para o qual a contribuição do Bolsa Família foi basilar.

Nestes sete anos, efetivamos o aporte de uma renda mínima às famílias brasileiras cujo acesso aos bens fundamentais estavam comprometidos. Mas além do esforço em prol da universalização da cobertura, o Bolsa Família também cumpriu um papel de maior relevância ao dar visibilidade a essas famílias. Este foi o principal papel do Cadastro Único: tornar as famílias pobres brasileiras visíveis em cada território.

Com o Cadastro Único, cada um dos municípios brasileiros pode conhecer as famílias e identificar suas vulnerabilidades, contando com um instrumento de planejamento para a promoção das políticas públicas e do desenvolvimento social.

Cabe ainda lembrar que a operacionalização das condicionalidades permitiu um segundo passo na garantia de acesso aos direitos fundamentais e de melhoria das condições de vida e das oportunidades das famílias beneficiárias. As condicionalidades têm permitido, ao contrário do que recebiam alguns, a ampliação do patamar de proteção e de compromisso do poder público. E os resultados das pesquisas e avaliações realizadas nos últimos anos têm mostrado a relevância desse instrumento, quando acompanhado, como é o caso, de uma estrutura de atendimento das famílias e de efetiva oferta das políticas sociais. Nesse sentido, a decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), assim como dos estados e municípios, para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), tem significado grande avanço. O Suas ampliou a capacidade das políticas públicas de priorizar a atenção às famílias vulneráveis e às famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Todos esses avanços – do aperfeiçoamento do Cadastro Único ao acompanhamento das condicionalidades e à implementação do Suas – dotam o país de novas perspectivas para dar continuidade ao enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Mas o desafio social que temos pela frente não se reduz ao aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e de integração das políticas sociais. Ele demanda o adensamento de nossa reflexão sobre a ação realizada, sobre os conceitos e as perspectivas que a abrigam e sobre suas possibilidades futuras diante da trajetória percorrida. E, nesse sentido, a parceria com o Ipea é motivo de alegria. Reunindo técnicos, pesquisadores e especialistas do MDS, do Ipea e de outras instituições de ensino e pesquisa no país, temos a oportunidade ímpar de apresentar contribuições que certamente qualificarão o debate, permitirão maior clareza sobre opções de aperfeiçoamento e dotarão de novos insumos a tomada de decisões. O debate democrático e qualificado é pressuposto da gestão eficiente e da intervenção pública comprometida. E é disso que precisamos para continuar transformando a realidade social brasileira na perspectiva da universalização dos direitos da cidadania.

Márcia Lopes
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

INTRODUÇÃO

Lucia Modesto*
Jorge Abrahão de Castro**

Em 2010, o *Programa Bolsa Família* (PBF) completa sete anos de existência. Para comemorar o aniversário desta iniciativa, que representa um marco na trajetória da proteção social no Brasil, o *Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome* (MDS) e o *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA) firmaram parceria para publicar o livro “Bolsa Família – 2003-2010: Avanços e Desafios”.

Nesses sete anos, o Bolsa Família se expandiu, tornando-se um dos programas sociais de maior cobertura na rede de proteção social brasileira. Saltou-se de 3,6 milhões de famílias beneficiárias, em 2003, para 12,7 milhões de famílias beneficiárias em agosto de 2010. Um quarto da população brasileira, nos dias de hoje, recebe as transferências do Programa. A expansão veio acompanhada por aperfeiçoamentos no desenho do Programa – sendo o mais importante a criação do Benefício Variável vinculado ao Adolescente, o BVJ, criado para os que impactos do Bolsa Família (especialmente na educação das crianças e adolescentes) fossem estendidos aos jovens beneficiários com idade de 16 e 17 anos.

Desde 2003, uma extensa agenda de aperfeiçoamento operacional foi cumprida. O Bolsa Família foi criado com o foco na família. Por isso, permitiu superar a pulverização orçamentária e administrativa que caracterizava os diversos programas de transferência de renda então existentes, ao direcionar as ações para todo o grupo familiar e não mais para cada um de seus integrantes de forma isolada. Um dos mais importantes desafios na integração desses programas foi a construção de um Cadastro Único que fosse operado com procedimentos e regras claras. O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), a partir de 2005, passa por um extenso esforço de depuração dos dados até então existentes, assim como por um amplo processo de cadastramento de novas famílias orientado pelas estimativas de população pobre para cada município. Esse processo, que contou com orientação e apoio financeiro do Governo Federal, foi em grande medida realizado pelos municípios, parceiros com papel importantíssimo na execução do Programa. Também a partir de 2005, o modelo de gestão descentralizada do Bolsa Família foi aperfeiçoado, com a formalização da adesão dos entes federados ao Programa e ao Cadastro Único, e a criação de

* Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

** Diretor de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

um mecanismo para fortalecer a articulação entre o Governo Federal, os Estados e os municípios: o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E).

O acompanhamento das condicionalidades também teve um salto de qualidade nesse período. As condicionalidades em educação, saúde e assistência social dão ao Programa um caráter intersetorial e exigem articulação estreita entre diferentes Ministérios, Secretarias de Estado e Secretarias municipais. A construção de procedimentos, normatização e definição claras de papéis permitiu o reforço da atuação intersetorial, possibilitando que o Bolsa Família registre hoje os maiores níveis de acompanhamento de condicionalidades da curta história das transferências condicionadas de renda no Brasil. Sabe-se, hoje, quantas famílias de baixa renda enfrentam dificuldades para ter acesso a serviços de educação e saúde. Temos informação sobre aquelas que, tendo acesso a esses serviços, enfrentam outras dificuldades a ponto de não conseguir, por exemplo, manter seus filhos na escola. E, com as ações de acompanhamento familiar realizadas por meio da rede da assistência social, começamos a visualizar de perto essas famílias que apresentam maior vulnerabilidade.

Finalmente, ao longo desses anos, o Programa foi examinado, criticado e avaliado em diversos níveis, externa e internamente. Muitos dos avanços apresentados pelo Bolsa Família ao longo desse período estão diretamente relacionados ao seu constante escrutínio. As avaliações de impacto, com o tempo, mostraram resultados positivos. Constatou-se que o Programa era efetivo na redução dos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda; que não produzia incentivos inadequados sobre a oferta de trabalho; que aumentava a frequência e a aprovação escolar, elevava os níveis de vacinação no período apropriado e reduzia a desnutrição infantil; e que melhorava o acompanhamento médico das mulheres grávidas.

Em 2010, sete anos após a instituição do Bolsa Família, é chegado o tempo de fazer um balanço sobre os avanços obtidos e os desafios que permanecem. O objetivo deste livro é precisamente este. Nas seções que o compõem, busca-se avaliar o modelo de intervenção do Programa e as especificidades do seu desenho; examinar o público beneficiário, a maneira como as famílias vivem, suas características, sua participação no mercado de trabalho e suas possibilidades de inclusão social. Trata-se também de apresentar as avaliações de impacto, que procuram isolar o efeito do Bolsa Família na melhoria das condições de vida que a população de baixa renda experimentou nos últimos anos. Trata-se de avaliar o Programa por uma perspectiva comparada, a partir de outras experiências bem sucedidas e, finalmente, de apontar caminhos futuros para seu desenvolvimento.

A primeira seção reúne artigos que apresentam diferentes pontos de vista sobre o Bolsa Família e avaliações sobre pontos específicos do seu desenho. O modelo de *transferência de renda condicionada* (TRCs), no qual o Bolsa Família se baseia, ainda

suscita controvérsia entre os atores que discutem a proteção social no Brasil. Este modelo de intervenção surgiu nos anos 1990 e foi implantado em diversos países da América Latina e Caribe. Contudo, os programas desse tipo assumiram feições próprias em cada contexto nacional. No caso do Brasil, o modelo PTRC chega após a promulgação da Constituição de 1988, que, por meio do conceito de seguridade social, consagra a perspectiva de direitos. A partir de 2003, com a criação do Bolsa Família, essa perspectiva se incorpora ao modelo PTRC, que passa a fazer parte da vertente não contributiva do sistema de proteção social.

A primeira seção é aberta com o texto *O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras*, de Serguei Soares e Natália Satyro. Temos aqui a apresentação do desenho, da estratégia de implementação e dos impactos produzidos pelo PBF, seguida de considerações sobre seu futuro. Para os autores, o Bolsa Família é um “programa de natureza híbrida”, que combina elementos de diferentes modelos de transferência e que, por isso, não se encaixa em nenhum dos tipos de programas de transferência de renda condicionada conhecidos internacionalmente. Estaríamos criando um novo modelo ou, como querem os autores, nos aproximando de uma encruzilhada, na qual seria necessário resolver as contradições e ambigüidades contidas em seu desenho?

Os antecedentes do Programa, os desafios de sua implementação e sua atual configuração também são tratados no trabalho *O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil*, de Tereza Cristina Cotta e Luis Henrique Paiva. Os autores partem dessa discussão para indagar sobre os próximos passos do PBF, diferenciando propostas de aperfeiçoamento do modelo vigente de propostas de mudança do tipo de intervenção. A seção final do texto discute os desafios que se colocam para a consolidação do sistema de proteção social no Brasil, considerando a vertente contributiva, a vertente não contributiva e a relação entre elas.

O papel do Bolsa Família no sistema de proteção social brasileiro também é uma questão enfrentada por Luciana Jaccoud, no artigo *O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil?*. A autora procura resgatar elementos do debate recente sobre a proteção social no contexto brasileiro e dos países desenvolvidos, enfatizando os limites e dificuldades advindos do emprego da pobreza como categoria organizadora da proteção social. Em países desiguais como o Brasil, seria preciso contar com políticas sociais diversificadas e complementares – e o mérito do Bolsa Família nesse contexto seria garantir um patamar de renda mínima para um amplo segmento da população, além de se integrar às políticas de promoção de igualdade, equidade e oportunidades, como as políticas de educação e saúde.

O texto *Sistema Único de Assistência Social: sua contribuição na proteção social brasileira*, de Simone Albuquerque, Aidê Almeida e Maria Luiza Rizotti, analisa o papel das políticas setoriais que atuam no campo da proteção social, em especial

da assistência social, evidenciando a necessidade se estabelecer modelos de gestão capazes de articular benefícios e serviços. Segundo as autoras, este enfoque permite entender a indivisibilidade das ações destinadas a atender e prevenir situações de vulnerabilidade e risco social e os programas de transferência de renda em vigor hoje no Brasil. O texto discute ainda aspectos da vulnerabilidade social que devem ser considerados na estruturação da rede de serviços, os pressupostos de gestão que balizam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a proposta de integração dos serviços e benefícios da proteção socioassistencial.

Também voltado para o exame do desenho do Programa, o artigo *As condicionalidades do Programa Bolsa Família*, assinado por membros das equipes gestoras do PBF no MDS, no Ministério da Educação (MEC) e no Ministério da Saúde (MS), discute as condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), demonstrando como elas contribuem para o acesso às políticas de saúde e educação e para a superação da pobreza, por meio da atuação de uma rede intersetorial constituída para essa finalidade. Para tanto, o artigo divide-se em quatro partes: a primeira trata da estruturação da rede de acompanhamento das condicionalidades no âmbito da gestão do PBF. A segunda e a terceira partes descrevem, respectivamente, o acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde e a melhoria de indicadores educacionais e de saúde das famílias incluídas no Programa. Por fim apresentam-se, nas considerações finais, reflexões a respeito do PBF como parte de uma estratégia para integração de políticas sociais no Brasil.

A segunda seção volta-se para as utilidades do Cadastro Único e o exame das famílias cadastradas e das famílias beneficiárias. Os diversos artigos que a compõem baseiam-se ou nos dados do Cadastro Único ou nos dados de pesquisas amostrais.

Abre a seção o artigo *Sobre as utilidades do Cadastro Único*, de Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Rosane Mendonça. Os autores partem das principais características do Cadastro Único, a saber, seu caráter quase censitário; o fato de ser um cadastro e, portanto, conter nome e endereço dos cadastrados; e o fato de trazer diversas outras informações sobre as pessoas e famílias, além da informação sobre renda. Na sequência, associam a essas características uma série de possibilidades de uso, como a seleção para políticas sociais (para além do próprio Bolsa Família), o diagnóstico individuais e coletivos das intervenções sociais, a construção de indicadores de condições de vida, entre outros. Temos aqui, portanto, um rico panorama dos possíveis uso das informações disponibilizadas pelo Cadastro Único.

O trabalho de Simone Assis e Jhonatan Ferreira (*Usos, potencialidades e limitações do Cadastro Único no subsídio às políticas sociais para a população de baixa renda*) também apresenta o objetivo de avaliar a utilidade do Cadastro Único como instrumento para políticas sociais voltadas para a população de baixa

renda. Assis e Ferreira utilizam uma série de estratégias para essa avaliação, entre elas a comparação do Cadastro Único com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad/IBGE e o batimento de informações com outros registros do Governo Federal. Os autores concluem que o Cadastro Único é uma fonte crucial de informações das famílias de baixa renda e que seu uso, ao lado de pesquisas amostrais e outros registros administrativos, é “fundamental para a nova geração de políticas sociais no Brasil”.

Quem são as famílias beneficiárias, onde vivem, qual é a sua renda e em quanto ela aumenta graças ao pagamento de benefícios? Essas são algumas questões presentes no artigo *Perfil dos Beneficiários do Programa Bolsa Família*, de Rogério Costanzi e Flávio Fagundes. O trabalho faz, com base nos dados do Cadastro Único, uma análise descritiva dos domicílios beneficiários, dos membros das famílias beneficiárias e do responsável legal pela família, além de avaliar o impacto dos benefícios na renda das famílias. Embora os domicílios beneficiários continuem com menor acesso a serviços de utilidade pública que os demais domicílios e que a escolaridade dos responsáveis legais ainda seja muito baixa (quase 80% deles não possui educação fundamental completa), o artigo afirma que já foram obtidos resultados significativos na melhora desses indicadores. Os autores acreditam que esses progressos deverão levar o Programa, no futuro próximo, a empregar um enfoque menos estrito da pobreza, ou seja, a atender segmentos populacionais com renda no limiar entre pobreza e não pobreza

O texto *Precariedade Laboral e o Programa Bolsa Família*, de Alexandre Leichsenring, acompanha a trajetória que os inscritos no Cadastro Único tiveram no mercado formal de trabalho entre 2004 e 2007. Embora a participação de inscritos e de beneficiários no mercado formal tenha aumentado nesse período, ela permanece muito baixa (chegou a 5,8% em 2007). Além disso, o tempo mediano de permanência no emprego para beneficiários é de apenas 11,3 meses, revelando uma inserção até certo ponto precária mesmo no mercado formal. Revelam-se acertadas, portanto, as regras do Programa que permitem certa variação de renda dos beneficiários sem que haja corte de benefícios. Para esse grupo, a existência de rendimentos provenientes do mercado formal ainda não é garantia de um fluxo estável de renda.

Tema correlato é tratado por Sergei Soares, no capítulo *Volatilidade de Renda e a Cobertura do Programa Bolsa Família*. Seu artigo volta-se para o tema da instabilidade de rendimentos da população pobre. O autor se baseia no painel da Pesquisa Mensal de Emprego/PME para mostrar que a volatilidade de renda dos mais pobres faz com que a pobreza, medida longitudinalmente (isso é, ao longo de um determinado período de tempo), seja bastante superior à pobreza medida transversalmente (em um ponto específico do tempo). O trabalho de Soares foi marcante na trajetória do Programa, já que teve influência direta na expansão do seu público alvo, ocorrida em 2009.

Fecha a segunda seção o artigo *Desafios para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis*, de Jorge Abrahão, Natália Sátyro, José Aparecido Ribeiro e Sergei Soares, que se baseia nos dados da Pnad/IBGE para caracterizar a população de baixa renda, público do Cadastro Único. A partir da avaliação da situação dessa população no mercado de trabalho, da sua estrutura familiar, do seu nível de instrução, os autores sugerem um conjunto de estratégias que poderiam ser utilizadas para fomentar sua inclusão produtiva. O artigo conclui com considerações sobre a política de educação infantil, a política de apoio à agricultura familiar, e as políticas de emprego e fiscalização, com destaque para o caráter necessariamente intersetorial que elas precisarão assumir para serem bem sucedidas no atendimento desse público.

A terceira seção busca avaliar o Programa Bolsa Família em diversas dimensões. Há uma extensa agenda de avaliação dos programas de transferência condicionada de renda em todos os países onde estão implantados e com o Programa brasileiro não é diferente. O objetivo primeiro do Bolsa Família é a redução da pobreza e da desigualdade, razão pela qual a avaliação desses temas chamem, de início, mais atenção.

Esse é exatamente o objetivo do trabalho de Sergei Soares, Pedro Souza, Rafael Osório e Fernando Gaiger Silveira, *Os Impactos do Benefício do Programa Bolsa Família sobre a Desigualdade e a Pobreza*. A partir dos recém divulgados dados da Pnad/IBGE 2009, os autores buscam medir quanto da queda da pobreza e da desigualdade de rendimentos ocorrida no passado recente pode ser atribuída ao Bolsa Família. O Programa tem uma despesa global baixa (de apenas 0,4% do PIB) e seus benefícios podem ser considerados modestos (o valor médio das transferências por família é de R\$ 95/mês). Mesmo assim, as transferências do Bolsa respondem por 16% da redução da desigualdade de renda ocorrida entre 1999 e 2009, por 1/3 da queda da extrema pobreza e por outros 16% da queda da pobreza no mesmo período. O fato de o Programa estar, de fato, atingindo seu público-alvo, as famílias mais pobres, explica seus impactos significativos sobre a desigualdade e a pobreza.

Outros elementos do desenho do Bolsa Família também receberam a atenção dos pesquisadores, como é o caso das condicionalidades em educação e saúde. Raul Silveira Neto, no artigo *Impacto do Programa Bolsa Família sobre a Frequência à Escola* se vale dos dados da Pnad/IBGE 2004 e da metodologia do *propensity score matching* para sugerir que o Programa tem um impacto de 2,9 pontos percentuais na frequência à escola das crianças (entre 7 e 14 anos). Os impactos tendem a ser maiores nas áreas rurais (em relação às urbanas) e na Região Nordeste (em comparação com o Sudeste).

Esses resultados são compatíveis com os encontrados pela 2ª rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF II), descritos no trabalho *A Importância da Avaliação no contexto do Bolsa Família*, de Luziele Tapajós, Júnia Quiroga, Rovane Ritzi e Marcel Taga. O texto descreve a agenda de avaliação desenvolvida nos últimos anos pela Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação – Sagi, do MDS, com ênfase nas avaliações do Bolsa Família, em especial a Avaliação de Impacto. A 2ª rodada, concluída recentemente, encontrou não apenas impacto positivo do Programa na frequência à escola de crianças entre 6 e 17 anos (+ 4,4 pontos percentuais), mas também impacto na sua aprovação escolar (+6,0 pontos percentuais). As crianças do Bolsa Família são, em média, mais bem nutridas e recebem mais a vacinação em dia. Além disso, suas mães fazem mais consultas de pré-natal quando comparadas ao grupo de não beneficiárias. Parece haver, portanto, um bom argumento em defesa das condicionalidades do Programa.

Efeitos não desejáveis de transferências governamentais sobre a oferta de trabalho são um tópico freqüente em avaliações de programas assistenciais. Com freqüência, argumenta-se que a existência de transferências poderia levar os beneficiários a deixar o trabalho ou a recusar uma nova ocupação. Vários levantamentos foram feitos a esse respeito e nenhum sugeriu que o Bolsa Família pudesse causar algum “efeito preguiça” nos beneficiários. O artigo de Clarissa Gondim Teixeira, *Análise da Heterogeneidade do Programa Bolsa Família na Oferta de Trabalho dos Homens e das Mulheres*, também chega a essa conclusão. Trabalhando com os dados da Pnad/IBGE 2006, a autora sugere haver uma tendência de que os beneficiários estejam um pouco mais ocupados que não beneficiários, mas que o número de horas trabalhadas na semana seja um pouco menor para os primeiros. Essa redução é mais significativa para mulheres que trabalham no mercado informal. Como o mercado informal é mais flexível, as mulheres tendem a substituir uma pequena parte das horas semanais trabalhadas por um maior tempo gasto com afazeres domésticos.

Dois artigos sobre o grau em que o Programa atinge seu público-alvo fecham a terceira seção. O primeiro deles, *A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada*, de Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco, busca avaliar a focalização do Bolsa em relação a outras experiências internacionais e em relação a outros programas de transferência de renda, especialmente os mais tradicionais, voltados para trabalhadores do segmento formal. As conclusões são de que o Programa Bolsa Família representou uma melhoria de focalização em relação à apresentada pelos programas que lhe deram origem, que o Programa apresenta nível de focalização compatível com as experiências de transferência de renda chilena e mexicana (embora inferior ao encontrado na experiência panamenha) e, finalmente, que o Bolsa chega aos mais pobres com muito mais eficácia que os programas de transferência voltados ao público formalizado.

O segundo artigo, *A Importância das Cotas para a Focalização do Programa Bolsa Família*, de Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco e Rosane Mendonça, busca avaliar em que medida um aspecto específico do desenho do Programa (a saber, a existência de estimativas de famílias pobres em nível municipal) colabora para o bom nível de focalização nos mais pobres que o Bolsa Família apresenta. Os autores sugerem que a existência dessas estimativas – que, de alguma forma, limitam a livre expansão do Programa nos municípios – garante um considerável ganho de focalização nas famílias mais pobres. Como veremos na terceira seção deste livro, garantir que o Bolsa Família de fato atenda às famílias com renda até R\$ 140 é fundamental para assegurar os impactos do Programa sobre pobreza e a desigualdade.

A quarta seção do livro volta-se para as experiências internacionais. Os programas de transferência condicionada de renda tornaram-se uma experiência disseminada e bem sucedida na América Latina e Caribe. Embora os programas em operação em vários países compartilhem alguns princípios, há uma variedade de desenhos e procedimentos operacionais que possibilitam um rico aprendizado.

O texto *Para onde caminham os programas de transferência condicionada? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai*, de Fábio Veras, abre a seção trazendo uma breve descrição dos programas existentes nesses países, que, embora apresentem objetivos e características comuns, foram implementados e evoluíram de formas bastantes distintas. Tais diferenças devem-se à ênfase dada em cada um dos objetivos dos programas, bem como à maneira pela qual estes programas se relacionam ou se posicionam no sistema de proteção social no qual se estabeleceram. Na conclusão, o autor identifica aspectos centrais para que o Programa Bolsa Família tenha uma institucionalidade mais clara no futuro próximo.

A segunda colaboração desta seção é feita por Mercedes González de la Rocha, com o artigo *Pobreza, Progres y Oportunidades: una mirada de relativo largo plazo*. A autora, que fez parte da história dos programas de transferência de renda condicionada mexicanos, contextualiza o surgimento do *Progres* e sua evolução até o *Oportunidades*, sua configuração atual. Em seguida, apresenta alguns macro-indicadores relativos à evolução da pobreza, ao custo real da cesta básica de alimentação, à evolução do nível educacional e à cobertura do sistema de seguridade e proteção social. Por fim, apresenta os resultados de avaliações de impacto conduzidas em parceria com Agustín Escobar, de 1999 a 2008. Para a autora, o Programa *Oportunidades* alcançou resultados excepcionais, tanto em comparação a outras políticas sociais mexicanas quanto a experiências internacionais. O maior desafio seria impulsionar um crescimento inclusivo capaz de proporcionar oportunidades aos jovens.

Finalmente, *Chile Solidario*, de Osvaldo Larrañaga, descreve o programa implementado naquele país. O *Chile Solidario* prioriza o desenvolvimento das capacidades das famílias e o acesso aos programas e benefícios sociais existentes, conferindo papel secundário à transferência de recursos monetários. O texto apresenta a intitucionalidade do programa, o contexto em que foi criado, uma breve caracterização dos beneficiários e números relativos ao seu financiamento. Com base nos resultados de avaliações de impacto, o autor apresenta êxitos e desafios do Programa, com a ressalva de que os dados disponíveis não permitem uma avaliação definitiva da efetividade do programa.

A seção final do livro reúne artigos que discutem a futuro do Bolsa Família. Apesar do amplo reconhecimento da contribuição do Programa para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, ainda não há consenso sobre os próximos passos a serem dados para assegurar essas conquistas e avançar ainda mais. Por isso, foram chamados a contribuir para a conclusão do livro atores-chave na discussão recente sobre o PBF e a proteção social no Brasil.

No artigo *O Programa Bolsa Família e seu potencial como política de Estado*, Amélia Cohn começa apresentando a trajetória da proteção social no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, concentrando-se nos acontecimentos dos anos 1990. Na seção seguinte, a autora recupera o processo de implantação do PBF, particularmente no que diz respeito aos debates entre atores de dentro e fora do governo sobre a concepção que fundamentaria o Programa. Na última seção do texto, a autora indaga sobre as condições para que o Bolsa Família realize seu potencial como política de Estado. Uma delas seria fomentar a articulação do Programa com outras iniciativas capazes de induzir o desenvolvimento nos territórios, de acordo com suas vocações econômicas e necessidades específicas. A outra seria fortalecer a autonomia do PBF em relação a outras políticas setoriais, garantindo-se ao mesmo tempo o respeito à condição cidadã do beneficiário e mantendo-se o foco na importância de prover segurança de renda aos segmentos mais vulneráveis da população.

O trabalho de José Graziano da Silva e Lucas Tavares, *Sobre o futuro do Bolsa Família*, busca avaliar as alternativas futuras para o Programa a partir da experiência de outros países latino-americanos com programas de transferência condicionada, bem como da própria trajetória brasileira. Os autores avaliam, então, duas possibilidades para o Bolsa: sua transformação em um programa de renda mínima ou seu aperfeiçoamento, mantendo-o como um programa de transferência de renda integrado à Estratégia Fome Zero.

Em *Bolsa Família: um programa com futuro(S)*, Aldaíza Sposati analisa os limites e possibilidades do modelo do Programa e aponta possibilidades para ir além dele. A autora questiona se o Bolsa Família já atingiu “seu teto”, isto é, “se já ocorreu o

esgotamento dos seus objetivos e das possibilidades da matriz genética do modelo do Programa”. Em caso positivo, será preciso decidir entre os “três futuros” que se desenharam para o Bolsa Família: a reprodução do modelo do Programa em maior escala, a introdução de aperfeiçoamentos e correções nesse modelo, levando-o ao máximo de sua capacidade, ou a mutação do modelo brasileiro de transferência de renda em direção a uma renda básica e universal para as crianças e adolescentes brasileiros.

O texto *Perspectivas para o Programa Bolsa Família e o Sistema de Garantia de Renda Brasileiro*, de Ana Cleusa Serra Mesquita, Luciana de Barros Jaccoud e Maria Paula Gomes dos Santos, propõe-se a tratar dos benefícios monetários no âmbito do sistema de garantia de renda da seguridade social brasileira. O objetivo é discutir as funções, os públicos e as relações entre esses benefícios, identificando as lacunas de cobertura ainda existentes. Ao discutir os desafios colocados nesse campo, o texto procura resgatar o diálogo da política social com o mercado de trabalho, bem como com um projeto nacional de desenvolvimento, além de explorar perspectivas para a evolução do campo institucional da garantia de renda. A conclusão aponta cenários para a consolidação do sistema de garantia de renda no âmbito da proteção social brasileira e defende a estratégia de desenvolvimento com equidade, com destaque para o papel das políticas sociais.

Fecha o segundo volume o texto de Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Rosane Mendonça, *Dimensionando o Programa Bolsa Família*, que apresenta um conjunto de critérios que poderia ser adotado para dimensionar o orçamento, o tamanho da população atendida e a generosidade dos benefícios do PBF. A proposta dos autores é transferir renda aos 20% mais pobres, e, em particular, aos 10% mais pobres, de tal forma que a proporção da renda nacional apropriada por esse grupo se aproxime da proporção típica apropriada em países com renda per capita similar à brasileira. Essa regra geral decorre do entendimento de que o PBF deve empregar o conceito de pobreza relativa. Desse ponto de vista, a finalidade do Programa seria eliminar “o excesso de desigualdade” em relação a países de nível de desenvolvimento similar. Caberia à sociedade decidir qual deve ser a porcentagem da renda apropriada pelos 10% e pelos 20% mais pobres, ou seja, qual é o hiato de desigualdade a ser reduzido pelo Bolsa Família.

O leitor encontrará, nos dois volumes que compõem esta publicação, um vasto e aprofundado material sobre o Bolsa Família. São visões distintas em relação ao seu papel e seus objetivos, que sustentaram o intenso debate em torno do Programa nestes últimos anos. Esses trabalhos contribuirão para um maior conhecimento sobre a história do Programa, seu desenho atual e seus impactos sobre as famílias beneficiárias.

Este livro também oferece elementos importantes para a discussão sobre o futuro do Programa nos próximos anos. Que os bem sucedidos sete anos do Programa possam gerar um rico debate e sólidas diretrizes para seu futuro e inspirar a discussão sobre a gestão de políticas públicas na área social.

SEÇÃO I

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PERSPECTIVAS CONCEITUAIS

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESENHO INSTITUCIONAL E POSSIBILIDADES FUTURAS*

Sergei Soares**
Natália Sátyro***

1 INTRODUÇÃO

1.1 Breve história do Programa Bolsa Família (PBF)

Embora o Programa Bolsa Família (PBF) tenha surgido 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 Federal do Brasil, de 1988 (CF/88). Esta trajetória tem elementos em comum com outros países latino-americanos, mas também conta com outros que são próprios 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 PBF. Isso porque resumir em poucas páginas a história recente da proteção social no Brasil em geral é tarefa demasiadamente complexa para este texto.

1.2 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 tinham apenas recentemente saído da escravidão negra ou da servidão indígena, caracterizadas pela exclusão da imensa maioria.

* Os autores agradecem a Leticia Bartholo, Fernando Gaiger Silveira, Fernanda Pereira de Paula, Camile Sahb Mesquita, Cleyton Domingues de Moura e Tatiana Feitosa de Britto por informações sem as quais teria sido impossível produzir este texto. Agradecem, também, a Fabio Veras Soares e Luis Henrique da Silva de Paiva e, novamente, a Camile Sahb Mesquita e Leticia Bartholo, por comentários cujo valor não pode ser calculado. É claro que erros, omissões e opiniões controversas são de responsabilidade exclusiva dos autores.

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

*** Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Para as populações não contempladas nessa proteção social, majoritariamente negras ou indígenas, acenava-se com a inclusão futura mediante sua incorporação progressiva ao mercado de trabalho formal. Por um período no pós-guerra foi possível sustentar esse projeto, mas o saldo nas últimas décadas do século passado mostra que apenas na Argentina e Uruguai grande parte da força de trabalho chegou próxima da incorporação no mercado formal e da consequente proteção social. Mesmo nesses países, o assalariamento total não chegou ao campo ou a grupos demográficos fora 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. Reconhecer o trabalho em atividades agrícolas, quase que totalmente informais, para além da importância do benefício em si para milhões de trabalhadores agrícolas, propiciou um desacoplamento entre contribuição e benefício, abrindo espaço para a introdução da dimensão das necessidades no sistema de proteção social. Além disso, abriu um novo paradigma no processo de construção da proteção social brasileira, a solidariedade.

Entretanto, foi a partir da CF/88 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social. A CF/88 elevou 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 CF/88 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 com muitas lacunas. Adiciona-se, também, a garantia do direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas. Por fim, a CF/88 cria 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 como risco social, pelo menos quando combinado com outros riscos. O BPC outorga um salário mínimo a pessoas impedidas de trabalhar por idade ou deficiência física ou mental cuja renda familiar *per capita* for inferior a um quarto de um salário mínimo. Ou seja, o risco social de pobreza passou a existir, pelo menos quando relacionado com outros riscos sociais que tornavam o indivíduo não apto para o trabalho, como a idade avançada ou a deficiência.

A Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, em seu primeiro artigo, versa sobre a necessidade de prover mínimos sociais para garantir necessidades básicas e, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social muda o foco dos “públicos” para as “seguranças”: de acolhida, de convivência, de desenvolvimento de

autonomia, de sobrevivência a riscos circunstanciais e de renda. É nesse contexto que é criado o PBF, que vem reforçando a ideia de transferência de solidariedade na medida em que também não é contributivo e visa àquelas famílias que não contam com renda suficiente para sobreviver.

O próximo passo nessa construção ocorreu nos anos 1990, com a aprovação pelo Senado, em dezembro de 1991, do Projeto de Lei nº 2.561, 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 o projeto, todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (R\$ 158,45 – valor atualizado¹) teriam direito a uma renda mínima vital igual a 30% da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.000,00. Note que o projeto versa sobre renda individual e não sobre 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 Lula. Contudo, o arcabouço conceitual estava completo para a criação de um elemento novo no sistema de proteção social, que dependia apenas da condição de pobreza dos indivíduos. Instalava-se no Congresso Nacional, pela primeira vez, a pretensão de criar um sistema de proteção baseada na solidariedade nacional. A partir desse momento, o debate político já não mais podia ignorar tal possibilidade.

1.3 Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)

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

Tudo começou em 1995. Naquele ano, três experiências locais de renda mínima apareceram simultaneamente no Brasil: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, que teve início em março de 1995; o Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal, que teve início em maio de 1995; e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto, que teve início em dezembro de 1995 (SOUZA; FONSECA, 1997; SILVA *et al.*, 2004). Todos os três programas limitavam-se a famílias com crianças menores de 14 anos e eram PTRC, exigindo contrapartida dos seus beneficiários. Em Brasília, a linha de elegibilidade era de R\$ 60,00 (R\$ 160,19 – valor

1. Janeiro de 2007.

atualizado) e o benefício era de um salário mínimo por família. Em Campinas, a linha era de R\$ 35,00 (R\$ 93,44 – valor atualizado) e o benefício médio era de R\$ 117,00 (R\$ 312,36 – valor atualizado). Todos os três programas exigiam das famílias contrapartidas educacionais.

No ano seguinte, 1996, foi criado o primeiro PTRC Federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Este era altamente focalizado nas crianças de 7 a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, tais como o cultivo de cana-de-açúcar ou carvoarias. 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. Esses valores, se corrigidos pela inflação de 1996 a 2009, atualmente seriam R\$ 58,18 e R\$ 93,08, respectivamente. No entanto, como nunca foram corrigidos, continuaram valendo R\$ 25,00 e R\$ 40,00. As contrapartidas do Peti eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem 75% de frequência escolar 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 de Brasília. Nos anos 1997 e 1998, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcelos, 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 Luís, Tocantins e Vitória (LAVINAS, 1998) criaram algum tipo de PTRC.

O segundo PTRC federal no Brasil foi o Bolsa Escola Federal, criado em 2001² e também claramente inspirado no programa de Brasília. A contrapartida consistia na frequência mínima anual à escola de 85% para crianças de 6 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.

Um pouco depois do Bolsa Escola, foi criado o Bolsa Alimentação, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre 0 e 6 anos, com teto de R\$ 45,00 por família. 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 *per capita* não alcançava meio salário mínimo. Os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos.

2. Houve, por curto período de tempo, uma tentativa do governo federal de complementar os programas municipais e estaduais – Lei nº 9.533, de 1997 –, mas isso nunca foi significativo.

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 parecia, 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 desses 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 a pobreza como 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,³ cujo objetivo primordial era organizar os quatro programas em apenas um. O PBF também incorporou o Vale-Gás, uma transferência sem contrapartida, mas também incorporada por outro ministério com seus próprios critérios e valores de benefício. Para realizar a unificação, o PBF se beneficiou da existência do Cadastro Único, que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de forma lenta desde sua criação, em 2001,⁴ e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos programas federais. Estava criado, assim, o Programa Bolsa Família.⁵

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA EVOLUÇÃO

Após a fusão de outubro de 2003, a configuração do PBF 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 do programa, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com

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

4. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. (Revogados: Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, e o decreto de 24 de outubro de 2001).

5. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas e, consequentemente, propor o orçamento anual do PBF, definir quotas por município, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do governo federal, acompanhar o andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares do PBF.⁶ A SENARC também estabelece os critérios de quem recebe e quanto recebe e 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 e processar as informações que compõem o Cadastro Único levantadas pelos municípios, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC e, por consequência, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, finalmente, pagar o benefício mensalmente. O papel da Caixa é bastante grande, na medida em que não é apenas o órgão pagador, mas também quem processa as informações. Isso limita a intervenção de qualquer gestor, seja este federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. É claro que a Caixa processa as informações de acordo com critérios estabelecidos pela SENARC, mas é relevante que a Caixa faça o processamento e não a SENARC. Há, também, grupos demográficos específicos, tais como moradores de rua, remanescentes de quilombo ou indígenas – cuja concessão de bolsas não depende do processo de análise do cadastro e é definida diretamente pela SENARC, passando à frente de outras famílias elegíveis – mas estes perfazem uma minoria e ainda devem ingressar no PBF por meio do cadastro.

A base de informações do PBF é o Cadastro Único, mas o cadastro vai além do PBF propriamente dito e hoje é fonte de informações para diversos programas focalizados, conforme será visto adiante na discussão dos programas complementares. O cadastro é importante porque se trata de um censo, embora 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 PBF não é um direito. Ao contrário, se encontra explicitamente condicionado às possibilidades orçamentárias. A lei que cria o PBF declara que: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, artigo 6, parágrafo único).

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

Ao contrário de uma aposentadoria, de um seguro-desemprego ou do pagamento de um título da dívida pública, o PBF 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 um crédito suplementar.

O PBF, no entanto, conta com critérios para a concessão 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 recebe, é um elegível não coberto. Alguns autores, como Medeiros (2008), Britto e Soares (2007), chegam a caracterizar o benefício do PBF como um quase direito.

Quase direito ou não, quando um programa é caracterizado por um orçamento definido e custos claros, a definição de metas passa a ser 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 atingir a meta de 11 milhões. Isso ocorreu no final de 2006. Durante os anos de 2007 e 2008, não houve aumento na cobertura do PBF, sendo que novas famílias entraram apenas como resultado da saída de outras famílias. O PBF, com 11 milhões de domicílios, é uma das maiores políticas sociais brasileiras em número de beneficiários. É superado em número de beneficiários apenas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que, a princípio, cobre toda a população brasileira, pela educação pública, com 52 milhões de alunos, e pela previdência social, com 21 milhões de benefícios concedidos.

TABELA 1
Tamanho do Programa Bolsa Família

Critério	2004	2006	2008
Número de famílias (CadÚnico) (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 PIB. A tabela 1 mostra o tamanho do PBF de acordo com várias dimensões.

2.1 Os benefícios

Desde sua criação, o PBF tem se caracterizado por um benefício composto e duas linhas de pobreza (elegibilidade). As linhas se referem sempre à renda familiar *per capita*, que é a soma de todas as rendas de todos os membros da família dividida pelo número de membros. A família é definida como: “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” (Lei nº 10.836). A definição de família é relevante e constitui uma das principais diferenças entre o PBF e o BPC, outro programa de transferência de renda com foco na pobreza.⁷

As famílias cuja renda *per capita* for superior à linha de pobreza extrema, mas inferior à linha de pobreza (não extrema), fazem jus a um benefício variável, que depende do número de crianças com idade de zero a 14, até um máximo de três crianças por família. As famílias cuja renda *per capita* for inferior à linha de pobreza extrema têm direito a um benefício fixo, independentemente do número de pessoas na família, além de terem também direito ao mesmo benefício variável que as famílias cuja renda cai 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 PBF, mas quando os valores foram corrigidos, de acordo com os decretos acima, o foram com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE, que mede a inflação da cesta de consumo de famílias cuja renda situa-se entre um e oito 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.

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

TABELA 2

Linhas de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família

Data	Janeiro de 2004	Julho de 2007	Junho de 2008
Legislação	Lei nº 10.836	Decreto nº 6.157	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6.491
Linha de pobreza extrema	R\$ 50,00	R\$ 60,00	R\$ 60,00
Linha de pobreza	R\$ 100,00	R\$ 120,00	R\$ 120,00
Benefício variável	R\$ 15,00 (0 a 14)	R\$ 18,00 (0 a 14)	R\$ 20,00 (0 a 15) e R\$ 30,00 (16 e 17)
Benefício fixo	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00

Fonte: SENARC/MD5.

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

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 primeiras duas 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 e a verificação com o restante da seguridade começa este ano.

Se alguém na família passa a receber um benefício previdenciário ou assistencial ou um salário no setor formal e essa nova renda eleva a renda *per capita* da família acima dos 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.⁸ Se o cadastro for atualizado e as novas informações apontarem que a família deveria continuar recebendo, a despeito da nova renda, o benefício será desbloqueado. Caso contrário, o benefício será cancelado.

O problema com esse método é que tanto os registros da seguridade quanto 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 a guia de recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) e o Cadastro Geral de Empregados

8. O único cruzamento que leva à retirada imediata da família é com o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), para domicílios unipessoais cujos beneficiários estão falecidos.

e Desempregados (CAGED). Em 2008, 445 mil famílias tiveram benefícios cancelados e outros 622 mil benefícios foram bloqueados para investigação.

Finalmente, há um número surpreendente de famílias que pedem a suspensão do benefício devido ao fato de terem melhorado de vida. Segundo o Sistema de Benefícios ao Cidadão, 44 mil famílias pediram para sair do PBF por conta própria. No entanto, esse número é provavelmente uma subestimativa, na medida em que muitos gestores vinculam os pedidos ao fato de o valor da renda *per capita* ser superior à estabelecida pelo programa. Não deixa de ser verdade, mas a variável que aponta a honestidade da família é perdida no processo.

2.2 As contrapartidas

Um dos pontos mais contenciosos do PBF é o acompanhamento das contrapartidas exigidas das famílias. Para receber o benefício, as famílias devem enviar seus filhos à escola e, com relação à saúde, fazer exame pré-natal e acompanhamento nutricional e de saúde, além de manter as vacinas em dia (Lei nº 10.836). Há um grande número de autores que defendem que essas medidas são tão ou mais importantes que o benefício em si. Esta vertente da literatura sobre PTRC enfatiza o caráter condicionado dos programas. O Bolsa Família seria, de acordo com essa visão, um programa de incentivo ao capital humano das famílias mais pobres. Na imprensa e na arena política, os que se alinham com essa 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 PTRC 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; 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 exigências mais rigorosas. Há outro argumento, ligado ao direito, que as critica de modo ainda mais forte: se o PBF se transformar em direito, então nenhuma contrapartida deve ser cobrada.

O governo brasileiro, que inicialmente manteve uma distância prudente dos dois extremos, tem transitado desde 2006 em direção à cobrança cada vez mais dura das contrapartidas. Não houve criação de novas exigências ao longo do tempo e, em termos relativos, poucas famílias foram desligadas do PBF por

descumprimento. Contudo, há um aumento na intensidade de seu acompanhamento. Logicamente, esse aumento na fiscalização leva a um endurecimento, embora uma pequena parcela dos cancelamentos se deva a essa forte cobrança.

As exigências mais cobradas dos beneficiários são aquelas que todos nós deveríamos e temos obrigação legal de cumprir. O capítulo 3 da CF/88 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 são ações fortemente recomendadas pela política de saúde a todos os cidadãos, 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 de 2008.

Sendo obrigatórias 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, como já foi colocado, melhoria no sistema de cobrança por parte do Estado. Até setembro de 2006, não havia cobrança efetiva, mas desde outubro de 2006 o MDS, o MEC e o Ministério da Saúde iniciaram a implementação de um sistema de verificação crescentemente sofisticado e eficaz. Como mostra a tabela 3, a taxa de acompanhamento das contrapartidas educacionais vem aumentando de 62% das crianças em 2006 até quase 85% no final de 2008. A verificação 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 mil famílias	(%)
2005 1ª semestre			362	6,8
2005 2ª semestre			1.883	36,0
2006 1ª semestre			2.919	43,1
2006 2ª semestre	9.569	62,8	3.454	40,3
2007 1ª semestre	11.993	78,9	4.782	51,1
2007 2ª semestre	13.170	84,7	5.166	54,6
2008 1ª semestre	13.040	84,9	6.084	62,7
2008 2ª semestre	12.748	84,8	5.718	63,6

Fontes: Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).
Elaboração: Deges/SENARC/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 da 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 cujas famílias 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 cujo *status* escolar muda, seja porque trocam de escola seja porque passam de ano. Cabe às secretarias municipais encontrar essas 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 juntamente 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 quanto um aviso a ser lido na tela do terminal bancário quando da retirada do benefício. Essas comunicações avisam quais as crianças cuja frequência está abaixo de 85% sem justificativa.

Se após o aviso, a frequência da criança continuar abaixo de 85% e não houver justificativa na próxima rodada, dois meses depois outra carta será enviada e outro aviso eletrônico postado e o benefício será temporariamente bloqueado. Quando a família tentar sacar o benefício, haverá uma mensagem

na tela informando que não podem sacar o benefício devido ao descumprimento de contrapartidas. O valor bloqueado, no entanto, poderá ser sacado no mês seguinte.

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

Na quarta rodada haverá uma suspensão por dois meses e na quinta rodada – *i.e.*, 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 de fato feito nesses 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
Primeira suspensão	339.205	16,2
Segunda suspensão	149.439	7,1
Cancelamento	93.231	4,5

Fontes: Deges/SENARC/MDS.

Apesar do claro endurecimento da cobrança por parte da SENARC com relação às contrapartidas, apenas 4,5% das famílias que em algum momento não cumpriram com as contrapartidas foram desligadas do programa por seu descumprimento. 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, o monitoramento das contrapartidas faz parte do Índice de Gestão Descentralizada, a ser explicado a seguir.

2.3 Relação com os municípios e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

Os municípios têm vários papéis fundamentais no PBF. O papel mais importante é que são responsáveis pela identificação das famílias a serem beneficiadas mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro, o que quer dizer que, em última instância, são os agentes municipais que decidem quem será ou não potencial beneficiário de uma bolsa família, na medida em que toda a informação que a Caixa processa ou a SENARC analisa é coletada pelo agente municipal. São também responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas, além de serem os responsáveis diretos pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde necessários para que as famílias possam cumprir suas contrapartidas. Trata-se de um papel estratégico e, sem municípios empenhados e com boa gestão, o próprio funcionamento do PBF seria comprometido.

Esse desenho descentralizado contrasta com o desenho de outros PTRC, como o Progres, cujas estratégias de focalização no acompanhamento de contrapartidas são bem mais centralizadas. Veremos adiante que ambas 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 brasileiros.

Apesar dessa 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 cada município 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 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). Esse valor máximo é então multiplicado pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que consiste na média simples de quatro porcentagens: *i*) a porcentagem das famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único, com informações coerentes e completas; *ii*) a porcentagem das famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único, cuja última visita ou atualização foi há menos de dois anos; *iii*) a porcentagem das crianças beneficiárias com informação sobre contrapartidas educacionais completa; e *iv*) a porcentagem das famílias beneficiárias com informação sobre contrapartidas de saúde completa.

O IGD é a média simples dessas quatro porcentagens. 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 ter cadastro ou acompanhamento de contrapartidas de boa qualidade.

A composição do IGD não escapa do debate em torno das contrapartidas. Note 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. Esses ministérios, por sua vez, repassam as informações ao MDS. Isso facilita a integração do PBF com as políticas educacionais e de saúde e evita as críticas, frequentemente feitas a programas mais centralizados como o Progesa, de que 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 contencioso do PBF são as portas de saída. Se a falta de empenho, a falta de esperança no futuro ou de expectativas pouco ambiciosas são importantes causas da pobreza de uma família, então um programa como o PBF pode ter efeitos de longo prazo negativos. Ao acostumar as pessoas a viver da caridade do Estado, o PBF as levaria a empenhar-se 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 estabelecer limites máximos de permanência no PBF, tais como os que são previstos no seguro-desemprego. Alguns PTRC, como o Chile Solidario, preveem, pelo menos teoricamente, um tempo máximo de permanência no programa, em geral de três anos.⁹ Embora esse prazo não seja cumprido à mão de ferro – pelo menos no Chile –, a filosofia que embasa esse tipo de limite é que o programa não passaria de uma ajuda temporária a famílias que estão passando dificuldades, com a ideia de que essas famílias irão rapidamente se emancipar do programa.

9. É importante não confundir o Chile Solidário com a política de transferência de renda no Chile. Aquele 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 no Chile.

Uma medida menos extrema seria incumbir os gestores do programa com a busca por 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 elas possam acessar políticas de intermediação de mão de obra, de formação profissional e de microcrédito, entre outras. Mais uma vez, é coerente 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 que portas de saída ou tempo máximo de permanência não são exatamente compatíveis com uma visão de acumulação de capital humano dos PTRC, uma vez que isso requer que as famílias tenham apoio do programa pelo tempo – uma ou duas décadas – necessário para ver suas crianças terminarem sua formação. Tanto assim que o PTRC 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 que famílias saiam do programa.

A posição contrária é que a pobreza é causada seja por problemas estruturais da própria economia e sociedade do país, seja 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 da economia do país na economia global subordinado que gera pobreza ou um padrão de desenvolvimento regional que condena certas áreas ao atraso; exemplo da segunda seria que às famílias faltam capital social, capital humano ou redes sociais para conseguir uma boa inserção no mercado de trabalho. A consequência de qualquer uma das duas visões é que a busca por portas de saída é uma tarefa sem chances de sucesso em grande escala.

A posição do governo federal brasileiro é rejeitar a busca pelas portas de saída, mas ao mesmo tempo deixar a porta entreaberta para políticas sociais que busquem auxiliar as famílias beneficiárias a saírem da condição de pobreza. Isso se faz mediante os programas complementares, que focalizam políticas de treinamento, de microcrédito ou de outro tipo nas famílias beneficiárias do PBF. 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 (para uma lista completa, ver http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares). Embora nenhum destes programas tenha sido

desenvolvido explicitamente para os beneficiários do PBF, 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 PBF tem sido o Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ) que visa formar beneficiários do PBF 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 muito importante que sejam selecionados, de fato, os mais pobres. A cobertura é igualmente importante. Para ter um impacto relevante sobre a pobreza, desigualdade ou bem-estar, é necessário que se cubra uma grande porcentagem das pessoas pobres.

A cobertura do PBF não começou do zero. Quando o programa foi criado, em 2003, já havia cerca de dez milhões de famílias recebendo os programas remanescentes. Se forem 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, a tabela 5 mostra que, 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 um 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 PTRC em janeiro de 2004

Programa	Beneficiários em 1º/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 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. Houve nesses dois anos fortes evidências de subcobertura grave do PBF, a principal das quais era a existência de 2,5 milhões 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 deste ano, em parte devido às evidências persistentes de subcobertura, em parte devido aos impactos da crise internacional, o governo federal decidiu aumentar paulatinamente no decorrer de 2009 a cobertura do PBF para 13,7 milhões, atingindo esta meta no final de 2009.

TABELA 6

Número de famílias cobertas pelos PTRC 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.

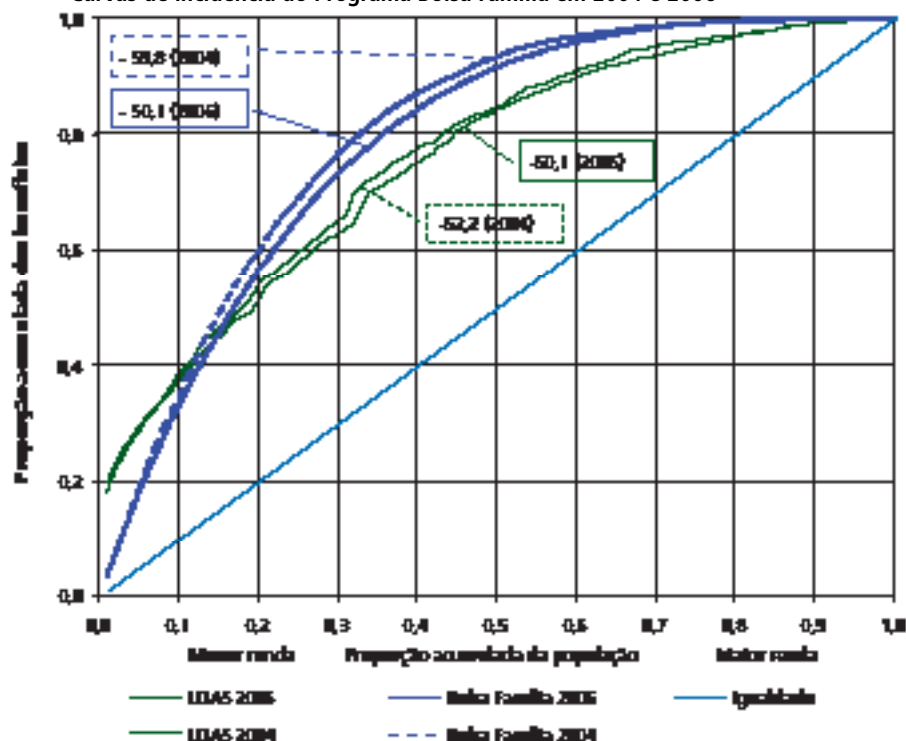
Quando se considera a focalização e sua interação com a cobertura, a história se torna mais complexa. Uma ferramenta padrão para avaliar a focalização de uma transferência de renda é a curva de incidência e o número que a caracteriza, o coeficiente de incidência (gráfico 1). Para desenhar uma curva de 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 esse 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 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A partir da PNAD, 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, mas o mesmo pode ser usado apenas em 2004 e 2006, os anos nos quais este foi a campo.¹⁰ Como este trabalho procura a maior precisão possível, a técnica do suplemento será usada.

GRÁFICO 1

Curvas de incidência do Programa Bolsa Família em 2004 e 2006



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

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

10. Veja Soares *et al.* (2006) para detalhes do primeiro método e Foguel e Barros (2008) para detalhes do segundo.

TABELA 7

Famílias beneficiárias e elegíveis do Programa Bolsa Família

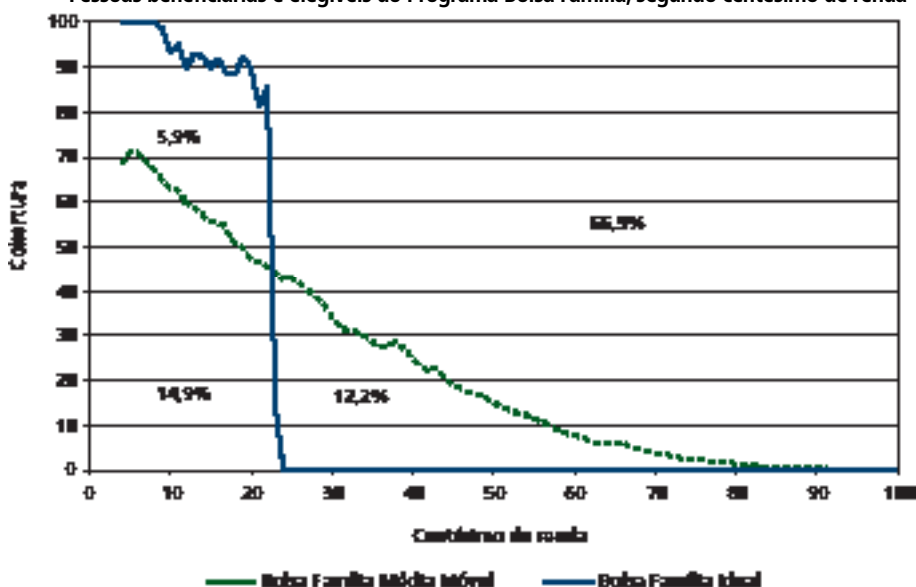
2004	Não elegível	Elegível (%)	Total (%)
Não recebe	77,9	9,6	87,5
Recebe	5,3	7,2	12,5
Total	83,2	16,8	100,0
Entre os que recebem o benefício	42,5	57,5	100,0
2006	Não elegível	Elegível	Total
Não recebe	76,6	6,6	83,2
Recebe	8,3	8,5	16,8
Total	84,9	15,1	100,0
Entre os que recebem o benefício	49,2	50,8	100,0

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 PBF tinham uma renda *per capita* líquida da transferência acima do critério de elegibilidade então vigente para o programa (ver tabela 2 para critério de elegibilidade).

GRÁFICO 2

Pessoas beneficiárias e elegíveis do Programa Bolsa Família, segundo centésimo de renda



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 azul sólida) e uma média móvel da cobertura observada (linha vermelha tracejada). Os números azuis 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 números vermelhos 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 vermelha tracejada mostra que quanto mais pobres as pessoas, mais recebem o benefício, o que 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 recebe o PBF não atendia 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 esse elevado erro de focalização: *i*) fraudes; *ii*) erros na medida da renda, os principais dos quais seriam erros na captação da renda pelos agentes municipais do PBF e erros 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, alguns assistentes sociais podem identificar uma família como pobre, mesmo esta não cumprindo formalmente as exigências para entrar no programa, e decidir fazer uma estimativa para baixo da renda familiar. Talvez a explicação mais importante seja que as pessoas em geral, e as pessoas mais pobres em particular, frequentemente não sabem qual é sua renda mensal. Um vendedor ambulante pode saber exatamente quanto vendeu no dia, mas calcular o lucro líquido do mês é bem mais difícil.

Ao contrário da fraude explícita, é difícil estimar qual a prevalência desse tipo de erro de focalização. Isso porque ele se confunde com a insegurança, ou volatilidade, da renda de famílias pobres. O fato 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 fatura quantidades 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 próxima verificação, o número de beneficiários do PBF será muito maior que o estimado em uma pesquisa transversal com a PNAD.

Como em uma pesquisa transversal o erro de reportagem da renda e a volatilidade de renda se confundem, é difícil fazer uma estimativa precisa de quanto maior o número de beneficiários deveria ser que as estimativas feitas na PNAD. Não há dúvida, contudo, de que a volatilidade de renda explica boa parte dos 2,5 milhões de famílias elegíveis não atendidas pelo PBF.

2.6 O cadastro, o papel da Caixa e a gestão de informação

A Caixa claramente tem um importante papel na gestão e operação do PBF. A Caixa não é apenas o agente pagador, como também opera o SUS e o Sistema de Benefícios, provavelmente os dois principais sistemas do PBF. Há outros sistemas, como o de verificação de condicionalidades, que não são operados pela Caixa, mas não são tão centrais para o programa quanto o cadastro e o sistema de benefícios. Assim, a Caixa não apenas paga os benefícios, mas também recebe as informações coletadas pelos municípios e gera, de acordo com regras estabelecidas pelo MDS, a lista de beneficiários e folha de pagamento. Acreditamos que a Caixa operar tais sistemas não seja o arranjo ideal, na medida em que o MDS não tem controle direto das informações do banco. Essa opinião, entretanto, não é necessariamente consensual entre analistas e gestores do programa.

Apesar do arranjo atual não ser ideal, não há dúvida de que hoje a SENARC detém muito mais controle das informações cruciais para o PBF e de que essas informações são de qualidade melhor que as do passado recente. O Sistema do Cadastro Único, de início, era inadequado do ponto de vista da manipulação de suas informações para fins gerenciais e analíticos, o que levou a dificuldades importantes na condução do programa. É provável que essa inadequação tenha se dado tanto pelo pouco tempo disponível para desenvolvimento do sistema quanto pela relativa inexperiência da Caixa em administrar bases de dados específicas da área social. As versões mais novas do Cadastro Único apresentaram melhorias significativas, com crescente participação dos técnicos do MDS no desenho do sistema.

Apesar das ainda presentes limitações do sistema da Caixa, o Cadastro Único é um bom cadastro de pessoas pobres, embora tenha diversas falhas que são inerentes a um cadastro com alimentação descentralizada. Há viés de seleção na medida em que alguns municípios têm maior competência ou empenho para manter um bom cadastro que outros, o que implica que se deve ter muito cuidado

ao usar o cadastro para comparações intermunicipais. O CadÚnico é incompleto porque existem famílias pobres que nunca foram cadastradas, fato que é visível na 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 fazem o máximo possível para que tenha as melhores e mais atualizadas informações possíveis. Poderíamos afirmar que 20% de famílias com informações incompletas ou incoerentes quer dizer que 80% das famílias no cadastro contam com informações completas e coerentes. No Cadastro Único, foi a primeira vez em que se coletou informação sobre grande parte das famílias no Brasil, o que vai além de um nome e de 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 CONCLUSÃO: O FUTURO

Como se pode discernir a partir das primeiras páginas deste trabalho, houve muita mudança nos PTRC até meados da presente década. Nos últimos anos, no entanto, não houve grandes mudanças conceituais nem de desenho e quase toda a atenção do MDS foi dada a pequenas, porém importantes, melhorias gerenciais. É possível que até o final do governo Lula esta situação permaneça assim, 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 as de saúde e educação públicas e a previdência social, que perfazem a espinha dorsal da política social brasileira. Pode-se pensar que o PBF cumpriu importante papel nessa 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, dado o que foi mostrado no decorrer deste texto, o PBF deve se transformar a partir de agora. O PBF não é um programa de geração de oportunidades, como o Chile Solidario; não é exatamente um programa de incentivo à acumulação do capital humano, como o Progreso/Oportunidades; e também não é um programa claramente de proteção social, como o Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (Panes) uruguaio ou o PGRM de 1991. No momento, ele é uma espécie de 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, o que acaba frustrando todos os três objetivos.

Cada escolha tomada leva a distintas decorrências operacionais. Dessa definição conceitual mais geral serão derivadas as respostas para as diversas perguntas que assolam o PBF. As contrapartidas devem ser duramente cobradas ou devem ser um detalhe menor? O PBF deve permanecer como um programa de orçamento definido ou deve se transformar em direito? Se for proteção social, deve ser mais integrado com outras partes do sistema de proteção social, como o PBC, 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 como uma coisa ou outra.

Para ajudar a refletir sobre essas três diferentes concepções de PTRC podem ser citadas experiências de vários países representantes de cada uma dessas abordagens, atenhamo-nos em três casos polares (SOARES; BRITTO, 2007). O primeiro são os programas cujo objetivo primordial é 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 ser um meio para viabilizar a formação da próxima geração. A porta de saída é a formação da próxima geração e a saída de uma família, antes disso, 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 as de educação ou saúde. O melhor exemplo é o Progreso/Oportunidades mexicano.

O segundo caso são os programas cujo objetivo é uma assistência temporária a famílias pobres acoplada à geração de oportunidades. São o equivalente a uma UTI da pobreza: a transferência de renda são as transfusões de sangue que mantêm o paciente vivo, enquanto os programas de geração de oportunidades o curam, a médio prazo, da doença da pobreza. Nesses casos, as portas de saída têm papel primordial e é necessário que os programas estejam intimamente acoplados à oferta de capacitação, treinamento, aconselhamento familiar, microcrédito, desenvolvimento local e outros programas cujo objetivo é capacitar a família para que ela escape da pobreza pelos seus próprios meios. Tempos máximos de permanência fazem todo sentido para não gerar incentivos adversos. Este talvez seja o desenho mais comum de PTRC na América Latina, sendo que o Chile Solidario foi seu primeiro exemplo.

Finalmente, há os PTRC que são assumidamente de proteção social. O objetivo primordial é dotar os pobres de renda para que estes possam viver com menos agrura e angústia enquanto não encontram os caminhos para melhorar de vida. Nesses casos, considera-se que as crianças são especialmente vulneráveis, o que explica fórmulas que lhes outorgam benefícios e a exigência de contrapartidas educacionais e de saúde. Se o PTRC é de proteção social deve ser pensado como política permanente, portanto, o prazo de permanência é enquanto durar a necessidade da família. Diferentemente 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 Panes uruguaio. Ir nesta direção equivale ir novamente rumo a um PGRM, como no projeto do senador Suplicy (1991).

Então, *quo vadis* Bolsa Família? A discussão acadêmica e política no Brasil tem, em grande medida, ignorado o modelo mexicano. Tempos de permanência intencionalmente longos, cobrança férrea de contrapartidas e o 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 acoplado à geração de oportunidades e o modelo de proteção social.

Quais são as consequências de cada um desses desenhos? Há diversos pontos que precisam ser esclarecidos. Alguns são operacionais, como a relação da SENARC com a Caixa Econômica Federal e do Cadastro Único com o Cadastro de Informações Sociais (CNIS). Outros são conceituais, como a relação com o BPC, 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 se tem da mesma.

3.1 O cadastro e o papel da Caixa

Embora em qualquer modelo o papel da Caixa deva ser redimensionado, é natural que o banco tenha um papel maior no modelo de assistência temporária acoplada à geração de oportunidades. Isso porque a chave do sucesso nesse 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.

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

Dado que os programas de geração de oportunidades no Brasil têm uma longa e gloriosa história de fracasso, a avaliação de impactos com grupos de controle válidos – se possível, experimentais – é fundamental para o sucesso do modelo. A geração de oportunidades, ao contrário da proteção social, não é uma área que conta com bons modelos de como desenhar intervenções, embora conte com muitos modelos de como não fazer. Isso quer dizer que haverá necessariamente muita experimentação com forte avaliação até chegar a modelos eficazes para ações de geração de oportunidades.

Em suma, o sistema de informações ideal para renda condicionada, em uma perspectiva de geração de oportunidades, é algo parecido com o que existe hoje, embora com um sistema de informática melhorado e um enfoque de avaliação de impacto mais forte.

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 hoje, a não ser pagar o benefício, é relevante do ponto de vista da proteção social. Os programas complementares continuariam relativamente marginais como hoje ou passariam a ser ainda mais marginais, o que faz com que o papel da Caixa como agente operador de boa parte desses programas não seja tão relevante para o PBF.

Se o PBF transformar-se em um programa de garantia de renda mínima, incorporando-se plenamente ao sistema de proteção social hoje existente, o Cadastro Único, que hoje é um cadastro de pobres, também deve incorporar-se ao sistema de informações para a proteção social hoje existente. 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). Nesse 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 PGRM, da seguridade social e registros trabalhistas. Parte dessa construção já começou: tanto o Cadastro Único quanto os registros da saúde e da educação usam o Número de Informações Sociais (NIS) em um de seus diversos desdobramentos (NIT, PIS, PASEP).

3.2 A relação com o Benefício de Prestação Continuada (BPC)

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. Já hoje é um pouco difícil justificar a existência de dois benefícios com tão pouca coordenação no mesmo ministério. Se o PBF passar a ser direito, ficará mais difícil ainda.

Se 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. Isso quer dizer que o fato de os benefícios serem diferentes não traz maiores problemas conceituais ou operacionais.

Já o conceito de família e as linhas de elegibilidade podem ser facilmente ajustados, principalmente agora que um quarto de um salário mínimo e R\$ 120,00 estão relativamente próximos. Promover uma fusão dos conceitos de família e linhas de elegibilidade faria com que o BPC e o PBF se tornassem um único PGRM, com o mesmo conceito de família e as mesmas linhas de elegibilidade, mas com duas vertentes: substituição e complementação de renda.

Já se o caminho a ser trilhado for o da renda condicionada como geração de oportunidades, então não há razão para aproximar-se do 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.

3.3 As contrapartidas

Há razões para cobrar contrapartida das famílias tanto do PBF como gerador de oportunidades quanto do PBF como garantidor de renda mínima. No entanto, se o PBF for pensado como geração de oportunidades, ele deveria se acoplar a políticas e programas para a área de trabalho e renda. A ideia central é que, por meio de programas de treinamento e de geração de emprego, as famílias saiam da pobreza gerando sua prós saiam da pobreza gerando sua prro, de intermedieame existente, arte deste programas n ser ainda mais marginais pria 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 se seguirem a estratégia do programa.

Já se o PBF for visto como garantia de renda mínima focalizada ou mesmo de proteção social, o conjunto das contrapartidas deve ser mantido o menor possível e focado na garantia da transmissão da proteção social às famílias para suas crianças e outros indivíduos vulneráveis. Isso porque se o conjunto de contrapartidas for muito extenso, serão justamente as famílias mais vulneráveis as

incapazes de cumprir com 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 haja necessidade das contrapartidas, mas há que se entender que é exatamente em função do alto grau de vulnerabilidade social que muitas famílias não conseguem atender às exigências. Portanto, devem ser encontradas formas de prestar uma assistência ainda maior e não alijá-las do processo de resgate social.

Enfim, esperamos ter mostrado que o Bolsa Família é uma política revolucionária em termos de política social no Brasil. Embora tenha sido produto de importante trajetória nas políticas sociais, o PBF revolucionou a proteção social no Brasil. Os impactos do PBF foram relevantes no combate à desigualdade e a algumas medidas de pobreza e não se encontraram impactos negativos do programa.

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

REFERÊNCIAS

BARROS, R. P. *et al.* **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1258).

_____. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família.** Niterói: Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, 2008 (Texto para Discussão, n. 238).

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais.** Salvador: ANPEC, 2008.

KATHY, L. *et al.* **The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.** Washington: Banco Mundial, 2007 (Discussion Paper, n. 709). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>>.

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>>.

MEDEIROS, M. *et al.* 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. *et al.* **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

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>>.

SOARES, F. *et al.* **Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty.** International Poverty Centre, June, 2006 (Working Paper n. 21).

SOUSA, A. M.; FONSECA, A. M. M. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 11, 1997. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_03.pdf>.

YASCHINE, I.; DÁVILA, L. Why, When and How Should Beneficiaries Leave a CCT Programme? **Poverty in Focus**, n. 15, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus15.pdf>>.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Tereza Cristina Cotta*

Luis Henrique Paiva**

1 ANTECEDENTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF foi criado em 2003 a partir de diversos programas de transferência de renda instituídos na segunda metade do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O fato de ter se originado de programas preexistentes torna o PBF uma intervenção marcada pela *dependência da trajetória* (PIERSON, 2000), conceito que se refere a situações em que as escolhas de política anteriores têm grande influência no desenho da nova intervenção. Nesse sentido, o PBF é um programa que nasce carregando diversos tipos de heranças.

Uma delas é o modelo de transferência de renda condicionada, conhecido na literatura como Conditioned Cash Transfer (CCT), expressão que, no Brasil, foi traduzida para Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Os PTRC surgiram nos anos 1990 a partir de uma perspectiva de proteção social conhecida como paradigma de desenvolvimento humano¹ (COTTA, 2009). Com base no trabalho de Amartya Sen (2000), tal paradigma coloca o indivíduo no centro do processo de desenvolvimento e sustenta que tal processo é desencadeado pelo concurso de diversos tipos de *liberdades*, que, por sua vez, dependem da aquisição de diversos tipos de *capacidades*.² Para Sen (2000), o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social que faculta a cada pessoa a oportunidade de realizar seu potencial como ser humano. Contudo, para que isso ocorra, é preciso que as *necessidades básicas*³ individuais tenham sido atendidas. Os PTRC correspondem ao modelo de intervenção que promove o alcance desses dois objetivos: suprir as necessidades das pessoas por meio de

* Gestora governamental, secretária nacional adjunta de Renda de Cidadania da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS).

** Gestor governamental, assessor da SENARC/MDS.

1. A esse respeito, ver Cotta (2009), especialmente o capítulo 3.

2. De acordo com Sen (2000), o padrão de vida das pessoas resulta da combinação entre o que elas podem realizar e os meios dos quais dispõem para isso. O conceito de *funcionamentos* (*functionings*) designa as realizações possíveis, e o conceito de capacidades (*capabilities*) designa os meios para alcançá-las, como a renda e a posse de mercadorias. O conceito de bem-estar corresponde ao padrão de vida de uma dada população, medido por suas realizações e capacidades.

3. Segundo Sen (2000), a *pobreza humana* é uma situação de insatisfação das necessidades básicas individuais, que abrangem um conjunto de bens e serviços essenciais, como renda, saúde, educação, abrigo, vestuário, nutrição e água limpa.

transferências de renda, e desenvolver suas capacidades por meio do investimento em capital humano (BECKER, 1964), que, na prática, se traduz na indução do acesso aos serviços de educação e saúde.

O México foi o primeiro país a implantar o modelo PTRC na América Latina e Caribe, com o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), de 2000, que em 2002 passa a se chamar Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades). No Brasil, as primeiras iniciativas do governo federal associadas ao modelo PTRC datam de 2000.⁴ O início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela proliferação desse tipo de intervenção. Em 2002, havia sete programas de transferência de renda em funcionamento: Programa Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Bolsa Renda, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano, Bolsa Qualificação e Auxílio Gás.⁵

Contudo, a proliferação dos programas de transferência de renda no governo federal teve consequências indesejáveis. A principal delas foi a sobreposição de tais programas: vários setores de atuação estatal tinham sua própria transferência de renda, com objetivos, critérios de elegibilidade e regras de operação específicas. Esse alto grau de fragmentação institucional, por sua vez, provocava outro problema: cada programa atendia a um público diferente, ainda que parcialmente sobreposto. Em consequência, a cobertura da população pobre do país era limitada, tanto em número de pessoas atendidas quanto de territórios contemplados. Além disso, entre 1990 e 2000, ainda era muito forte na esfera federal a ideia da *focalização*⁶ das transferências diretas de renda, no sentido do direcionamento desse tipo de intervenção apenas aos “mais pobres entre os pobres”.

4. Segundo Suplicy (2002), em 1995 e 1996, já havia projetos de lei na Câmara Federal e no Senado, propondo programas de renda mínima associada à educação. Esses projetos teriam inspirado a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, autorizando o governo federal a subsidiar 50% dos gastos dos municípios com programas de renda mínima associados a ações socioeducativas. Em 1999, poucos municípios haviam criado programas desse tipo e os que os criaram concediam benefícios muito baixos à população.

5. O Programa de Garantia de Renda Mínima vinculado à educação (Bolsa Escola) foi criado pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 (Lei José Roberto Magalhães Teixeira); o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde (Bolsa Alimentação) foi instituído pela Medida Provisória nº 206-1, de 6 de setembro de 2001; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) é regido pela Portaria MPAS/SEAS nº 458, de 4 de outubro de 2001; o Programa Bolsa Renda foi criado pela Medida Provisória nº 2.2.03, de 8 de agosto de 2001 e convertido na Lei nº 10.548, de 14 de maio de 2002; o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano foi criado em 2001 como parte do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil; o Programa Bolsa Qualificação foi criado pela Medida Provisória nº 1.726, de 3 de novembro de 1998; e o Programa Auxílio-Gás foi instituído pelo Decreto nº 2, de 24 de janeiro de 2002.

6. Fonseca (2008) diferencia a *concepção substitutiva* da *concepção complementar de focalização*. A primeira corresponde à ideia de *progressividade*, segundo a qual os segmentos da população em situação mais precária devem ter prioridade de acesso às prestações sociais, e a segunda à ideia de *seletividade*, segundo a qual apenas esses segmentos devem ter acesso à proteção social estatal, restando aos demais a provisão de bem-estar por meio do mercado e/ou da família. A autora acredita que a noção de focalização complementar permite superar a oposição entre seletivismo e universalismo.

Associada à defesa da transitoriedade das transferências de renda, que teriam caráter emergencial, a ideia de focalização evidenciava a força do paradigma do mérito naquele contexto. De acordo com tal paradigma, a provisão de bem-estar por outros meios além da inserção no mercado de trabalho – ou de capitais – é vista com extrema suspeição. Nesse sentido, a proliferação dos programas federais de transferência de renda nos anos 2000 pode parecer paradoxal. Contudo, o emprego do modelo PTRC solucionou tal paradoxo, pois investimento no capital humano dos segmentos mais pobres legitimava, ainda que parcialmente, a elevação de seu patamar de renda via transferências governamentais. Pode-se dizer que os PTRC promoveram a conciliação entre o paradigma do mérito e o paradigma dos direitos socioassistenciais.⁷

O *boom* dos programas de transferência de renda no segundo governo FHC também gerou problemas operacionais, como a multiplicidade de bases de dados para identificação e seleção dos beneficiários dos programas. Não havia como saber se a mesma pessoa estava acumulando benefícios, o que, obviamente, levava a um uso pouco racional dos recursos públicos destinados aos programas de transferência de renda. A instituição do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, em 2001,⁸ mostra que o governo federal estava ciente do problema. No entanto, o Cadastro Único só foi implantado de fato no primeiro governo Lula. No início de 2005, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome iniciou um processo de diagnóstico da qualidade dos registros cadastrais, seguido de uma ampla mobilização dos estados e municípios para atualização e complementação desses registros e inclusão de mais famílias de baixa renda nessa base de dados. Hoje, o Cadastro Único reúne informações sobre as características socioeconômicas de mais de 20 milhões de famílias brasileiras.

A instituição do Programa Bolsa Família (PBF), em outubro de 2003,⁹ representa uma ruptura com o paradigma de proteção social então vigente. O PBF unifica o público-alvo, os critérios de elegibilidade e a estrutura de gestão dos programas de transferência de renda então existentes.¹⁰ No entanto, o programa inovou principalmente ao estabelecer a meta de atender ao universo da população em condição de pobreza, feito sem precedentes na história da assistência social no Brasil. Outro aspecto importante foi a opção pelo modelo PTRC no processo de unificação

7. Para a caracterização das visões de proteção social no Brasil, ver Cotta (2009, capítulo 4).

8. Criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

9. O desenho do PBF foi definido pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Em um primeiro momento, o Bolsa Família se concentra na faixa etária de 0 a 15 anos, mas, a partir de 2008, com a criação do benefício variável jovem, passa a atender também a população de 16 e 17 anos, por meio de alteração produzida pela Lei nº 11.692/2008.

10. O PBF foi lançado em outubro de 2003, reunindo os seguintes programas: Cartão Alimentação, Bolsa Escola (PBES), Bolsa Alimentação (PBAL) e Auxílio-Gás. Criado em fevereiro de 2003, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) ou Cartão Alimentação (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003) era um programa de transferência de renda do tipo Cupom Alimentação, inspirado no programa *Food Stamps* norte-americano.

das transferências de renda federais.¹¹ Em consequência, os benefícios financeiros do programa foram vinculados a um conjunto de condicionalidades em educação e saúde a serem cumpridas pelas famílias atendidas.

As condicionalidades diferenciam os PTRC de outros tipos de transferências de renda governamentais. Originalmente, elas constituem um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações. Nesse sentido, elas estabelecem um elo causal entre as transferências no presente e a emancipação futura das crianças e jovens das famílias atendidas, via melhoria do seu nível educacional. Por meio desse mecanismo, os PTRC contribuiriam para reduzir progressivamente o contingente de pessoas atendidas por programas assistenciais – uma qualidade para aqueles que acreditam que programas desse tipo têm de ser temporários.

A adoção do modelo PTRC no primeiro ano de governo do presidente Lula, que, desde a campanha eleitoral, havia se comprometido com uma agenda progressista na área social, provocou resistências por parte de segmentos que consideravam tal modelo um resquício da orientação neoliberal dos anos 1990 e 2000. Por outro lado, durante a formulação do Bolsa Família, atores-chave do novo governo defendiam que “não se deveria apenas dar o peixe, mas também ensinar a pescar”. Essa posição se devia, basicamente, a dois fatores: a importância da ética do trabalho entre atores vinculados ao movimento sindical e o sentimento de que a sustentabilidade política do novo programa dependia de uma sinalização clara de que se tratava de uma intervenção distinta das velhas práticas assistencialistas e clientelistas. A manutenção do modelo PTRC permitiu vincular a agenda de combate à fome e à pobreza à agenda da educação e da saúde.¹²

2 DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PBF: 2003 A 2010

O Bolsa Família percorreu um longo caminho desde sua criação, em 2003. Atualmente, o programa se tornou uma aparente unanimidade, sendo defendido pela maioria dos organismos internacionais, por vários segmentos da sociedade e praticamente por todos os candidatos das eleições presidenciais de 2010. No entanto, nem sempre foi assim. Os primeiros anos do Bolsa Família foram marcados por críticas à esquerda e à direita.¹³ Cabe indagar, no entanto, se a intensidade das críticas se devia apenas, ou principalmente, aos problemas que se apresentavam nos primórdios do programa.

11. A maior parte das discussões que levaram à unificação dos programas de transferência de renda do governo federal ocorreu na Câmara de Política Social do Conselho de Governo, criada em 1996 e reformulada pelo Decreto nº 4.714, de 30 de maio de 2003.

12. No entanto, como aponta Lindblom (1979), a escolha de uma alternativa de política não significa necessariamente que as alternativas concorrentes tenham sido eliminadas: elas permanecem circulando no plano das representações sociais, e seus defensores continuam trabalhando para concretizá-las, ainda que parcialmente.

13. A respeito das críticas da mídia ao PBF, ver Lindert e Vicentini (2008).

O período 2003/2004 foi marcado por grandes dificuldades operacionais e políticas: o desafio enfrentado pelos primeiros gestores do programa era monumental. A unificação das transferências federais de renda foi como “trocar o pneu com o carro andando”: era preciso colocar de pé um novo programa e gerenciar a herança dos programas remanescentes, que tinham objetivos, regras e esquemas operacionais inconsistentes entre si, sem provocar descontinuidade no pagamento dos benefícios ou perdas financeiras para as famílias atendidas. O Bolsa Família emergiu gradativamente desse processo. Em um primeiro momento, a acelerada expansão da cobertura se deveu à migração de beneficiários elegíveis dos programas remanescentes. Mais tarde, famílias com perfil PBF que ainda não recebiam transferências de renda passaram a ser incluídas no programa.

A partir de meados de 2004, o PBF foi alvo de críticas que se referiam, principalmente, a acusações sobre a baixa qualidade dos registros do Cadastro Único, o atendimento de famílias fora do perfil de renda do PBF e a interrupção no acompanhamento das condicionalidades em educação e saúde. A tese dominante era que no governo Lula teria havido um retrocesso na gestão das transferências federais de renda em relação ao governo FHC. Alegava-se, por exemplo, que o governo federal estaria colocando a perder a experiência bem-sucedida do Bolsa Escola ao não se empenhar no monitoramento da frequência dos alunos de famílias do PBF. A repercussão de tais críticas evidenciou a debilidade do apoio aos programas de transferência de renda naquela conjuntura. Em consequência, houve mudanças em vários atores-chave do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), as quais provocaram uma inflexão importante no PBF. O Programa aderiu explicitamente ao modelo PTRC, afastando-se da renda básica de cidadania, referência importante nos dois primeiros anos do Bolsa Família, como se discutirá adiante.

O período 2005/2006 foi marcado pela intenção de complementar e aperfeiçoar a regulamentação do PBF. Isso fica claro quando se observa a publicação de um grande número de normas referentes à concessão e pagamento de benefícios e ao acompanhamento de condicionalidades, o que, neste último caso, envolveu um esforço de articulação entre o MDS, o MEC e o MS. Contudo, talvez o mais importante nesse período tenha sido o estabelecimento das bases da gestão descentralizada do programa, por meio da definição das responsabilidades dos entes federados e da obrigatoriedade da adesão formal dos municípios ao PBF.¹⁴ Não teria sido possível levar adiante uma iniciativa desta envergadura sem um arranjo institucional e uma estratégia operacional que levasse em conta o desenho federativo do país. Em larga medida, a decisão de fortalecer a gestão

14. A Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, regulamenta a adesão dos municípios ao PBF. A Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005, regulamenta a adesão dos estados ao programa.

descentralizada do Programa,¹⁵ por meio de instrumentos como o Índice de Gestão Descentralizada estadual e municipal, por exemplo, foi fundamental para o sucesso do PBF.¹⁶ Em junho de 2006, a meta de cobertura da população-alvo foi atingida: o programa chegou a aproximadamente 11,16 milhões de famílias, ou 44,6 milhões de pessoas.¹⁷

Os avanços obtidos nos dois anos anteriores possibilitaram que o Bolsa Família alcançasse um novo patamar em 2007 e 2008. A crise de legitimidade do programa havia passado, pelo menos temporariamente, permitindo que o debate se concentrasse em temas relativos aos próximos passos a serem dados. Na época, o MDS afirmou a intenção de “completar o desenho do PBF” ao abordar questões que haviam ficado em segundo plano até então, como o prazo máximo de permanência no programa.¹⁸ Também se decidiu ampliar o público-alvo do PBF por meio da criação do Benefício Variável Jovem, destinado aos membros de 15 a 17 anos das famílias beneficiárias¹⁹.

Outro aspecto importante desse período, que coincidiu com o início do segundo governo do presidente Lula, foi a discussão sobre as chamadas “portas de saída” do programa. Alguns atores defendiam que se deveria encampar essa nova agenda, pois o PBF teria superado a maior parte de seus problemas operacionais e alcançado a meta de cobertura da população-alvo. Esse argumento refletia a posição de boa parte da imprensa e dos formadores de opinião, para quem transferências diretas de renda só se justificam se forem emergenciais, devendo ser descontinuadas assim que a situação que lhes deu origem desaparecer. Caso tal situação persista, como frequentemente ocorre, recomenda-se a criação de um mecanismo que assegure a diminuição progressiva do contingente atendido por esse tipo de programa: as famosas “portas de saída”.

15. Desde o segundo semestre de 2005, o MDS repassa recursos para apoiar o fortalecimento da gestão descentralizada do PBF.

16. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE), criado pela Portaria GM/MDS nº 76, de 6 de março de 2008, são indicadores que medem a qualidade da gestão municipal do PBF. Com base neles, o MDS repassa recursos aos municípios e estados para apoio à gestão do programa.

17. Evolução do número de famílias beneficiadas pelo PBF: em 2003, 3,6 milhões de famílias (32% da meta); em 2004, 6,6 milhões de famílias (58% da meta); em 2005, 8,7 milhões de famílias (77% da meta); em 2006, 11,0 milhões de famílias (100% da meta); em 2007, 11,0 milhões de famílias; em 2008, 10,6 milhões de famílias; e em 2009, 12,4 milhões de famílias (96% da nova meta do programa).

18. De acordo com o Art. 21 do Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008, “a concessão dos benefícios do PBF tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias para receber tais benefícios ser obrigatoriamente revisada a cada período de dois anos”. O decreto tem dois efeitos: estabelece a validade de dois anos para as informações das famílias inscritas no Cadastro Único e determina a realização de um processo de revisão dos cadastros das famílias beneficiadas pelo PBF a partir de 2009.

19. O Benefício Variável Jovem (BVJ) foi criado pela Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005. A ampliação da faixa etária de atendimento do Programa Bolsa Família para adolescentes de 16 e 17 anos, a partir de março de 2008, objetivou aumentar a escolaridade dos adolescentes, reduzir a evasão escolar e promover o retorno à escola daqueles que abandonaram os estudos, colaborando na redução do ciclo da pobreza entre gerações. Até o final do exercício de 2009 foram beneficiados aproximadamente 2,2 milhões de jovens nessa faixa etária.

Nessa linha de raciocínio, um bom programa de transferência de renda é aquele que tem um “mecanismo ejetor” de beneficiários, ou seja, um mecanismo que promova a rápida absorção da população atendida no mercado de trabalho e/ou que incentive seu direcionamento a atividades que gerem renda. Em outras palavras, tais programas devem minimizar o período durante o qual a provisão de bem-estar dos beneficiários é feita por intermédio de transferências governamentais, financiadas por contribuições da “parte produtiva” da sociedade. A ideia, curiosamente defendida à esquerda e à direita, é agilizar a transição dos beneficiários do mundo da dependência/heteronomia para o mundo do trabalho/autonomia.

O PBF reinterpretou a agenda das “portas de saída” ao incentivar a criação de oportunidades de desenvolvimento para as famílias beneficiárias, o que é bem diferente de instituir mecanismos para retirá-las do programa o quanto antes.²⁰ Parte-se da premissa de que é legítima a provisão de segurança de renda pelo Estado aos segmentos mais vulneráveis da população, não apenas porque se trata de garantir seus direitos de cidadania, mas também porque tais segmentos contribuem, e muito, para a arrecadação de impostos em um sistema tributário regressivo como o nosso. Além disso, o desafio é transformar os programas de transferência de renda na “porta de entrada” desses segmentos no sistema de proteção social brasileiro. Em vez de apontar aos pobres a porta de saída, o desafio é fazer que eles acessem os benefícios e serviços a que têm direito e permaneçam usufruindo deles o tempo que for necessário.

O período 2009-2010 se caracteriza por medidas voltadas à consolidação do PBF, já preparando a transição para o novo governo, em 2011. Em 2009, os mecanismos de dimensionamento da população-alvo do programa foram aprimorados por meio da incorporação de metodologias para aferir a volatilidade da renda dos segmentos mais vulneráveis da população e estimar a magnitude da pobreza nos territórios (SOARES, 2009; IBGE, 2009). Com base nesses estudos, houve a expansão do atendimento do PBF, com a incorporação de mais 1,6 milhão de famílias em 2009 e 2010. Outra medida importante, ainda em 2009, foi o início da revisão cadastral dos beneficiários do Programa. A atualização bianual dos dados socioeconômicos das famílias é um processo contínuo e de extrema relevância, pois, desta forma, se garante que o PBF de fato atenda a seu público-alvo e que o Cadastro Único seja instrumento útil para a formulação e implementação de políticas pelas três esferas de governo.

20. Ao contrário de autores como Britto e Soares (2010, p. 12) e Soares e Sátyro (2009), que associam a agenda das “portas de entrada” ao modelo da renda de cidadania e à agenda das “portas de saída” ao PBF, a análise da trajetória recente do programa não permite inferir que a agenda das portas de saída tenha sido escolhida como diretriz de atuação.

Outros destaques do período 2009-2010 são o desenvolvimento do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF), que integrará os diversos sistemas operacionais existentes na SENARC/MDS, e os desdobramentos recentes relativos às condicionalidades. Em 2009, foi aprovado pela Comissão Intergestores Tripartite da Assistência Social o Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que define procedimentos para acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras e Creas). A estratégia de acompanhamento familiar é um marco para o PBF, pois ela assinala vários movimentos importantes: a integração entre benefícios e serviços na prestação de assistência social, a aproximação entre as áreas da assistência, saúde e educação, e a consolidação do enfoque não punitivo das condicionalidades no programa.

Como mencionado anteriormente, no modelo PTRC as condicionalidades funcionam como sistemas de indução do comportamento dos beneficiários. A lógica da intervenção está voltada para o lado da demanda. No âmbito do PBF, contudo, a preocupação com a oferta está em primeiro plano, pois se reconhece que os serviços de educação e saúde, apesar de serem direitos universais garantidos pela Constituição de 1988, ainda não estão disponíveis a todos os brasileiros, em particular aos de baixa renda. Por isso, o monitoramento das condicionalidades deve ser visto como um “sistema de vigilância” da prestação desses serviços às famílias do PBF. As famílias que não comparecem aos postos de saúde ou deixam de enviar as crianças e jovens à escola geralmente se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. Nesses casos, cabe ao Estado atuar para remover as barreiras de acesso dessas famílias aos serviços sociais e assegurar que seus direitos de cidadania sejam garantidos.

O objetivo desse breve resgate dos marcos da execução do PBF de 2003 a 2010 foi salientar a complexidade dos desafios enfrentados nos últimos sete anos. Como mencionado anteriormente, tais desafios têm a ver, em grande medida, com a pretensão do programa de alcançar a totalidade da população pobre no país, o que requer um esforço sem precedentes de articulação entre esferas de governo. Por sua vez, o formato PTRC exige um alto grau de coordenação entre os setores de atuação do Estado, o que, como mostra a experiência recente, não ocorre naturalmente. É muito mais fácil falar em intersetorialidade do que trabalhar intersetorialmente. O PBF conseguiu estabelecer as bases da relação entre assistência social, saúde e educação, mas ainda há muito o que fazer para institucionalizar tal parceria.

3 O PBF HOJE

O Programa Bolsa Família operou, em 2010, em uma escala ainda maior do que vinha fazendo no período 2006-2008. Atualmente, o Programa atende a 12,6 milhões de famílias, o que corresponde a cerca de 50 milhões de pessoas, ou 26% da população brasileira. A expectativa é que se chegue, em 2011, a 12,9 milhões de famílias. A União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.565 municípios participam da gestão compartilhada do PBF. Mensalmente, o governo federal repassa cerca de R\$ 1 milhão aos estados e R\$ 24 milhões aos municípios para fortalecer a gestão local do programa. Desde 2006, quando o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) foi criado, as transferências da União aos entes federados foram da ordem de R\$ 1,02 bilhão.²¹ Mensalmente, R\$ 1,2 bilhão são pagos às famílias beneficiadas pelo programa, que recebem em média R\$ 95,00. Em 2009, 2,6 milhões de famílias foram mobilizadas para atualizar seus dados cadastrais; em 2010, 1,1 milhão de famílias estão passando pelo mesmo processo.

O acompanhamento das condicionalidades também é uma ação de larga escala. Até dezembro de 2009, monitorou-se o acesso de 6,3 milhões de famílias aos serviços de saúde básica. Na educação, monitorou-se a frequência escolar de 14 milhões de alunos entre 6 e 15 anos e de 1,7 milhão de alunos entre 16 e 17 anos. Atualmente, cerca de 5,1 mil famílias que não conseguiram cumprir as condicionalidades estão em processo de acompanhamento.²² Apesar desta magnitude, o PBF tem um custo operacional relativamente baixo, ficando abaixo dos 4% do valor gasto com benefícios.

Outra maneira de avaliar o que é o PBF hoje é analisando os efeitos que o programa tem produzido em diversos indicadores sociais. Há muitos estudos sobre os resultados e impactos do Bolsa Família, que, geralmente, se referem às seguintes áreas: desigualdade, pobreza, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional e trabalho. Os estudos sobre desigualdade e pobreza são os que chamam mais atenção, pois eles fornecem argumentos para os defensores e detratores dos PTRC. De maneira geral, pode-se dizer que o PBF deu uma contribuição importante para a redução da desigualdade nos últimos anos. Segundo Soares *et al.* (2006), entre 2004 e 2006 o Programa foi responsável por 21% da redução observada no índice de Gini.

21. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é utilizado para mensurar a efetividade da gestão municipal. O índice varia de 0 (valor mínimo) a 1 (valor máximo). A média encontrada para os municípios no primeiro ano do IGD (2006) foi de 0,71. Em 2010, a média está em torno de 0,80.

22. Os dados sobre acompanhamento familiar passaram a ser inseridos em um módulo do Sistema de Gestão de Condicionalidades (Sicon). De dezembro de 2009 a junho de 2010, 2.662 famílias foram inseridas no processo de acompanhamento familiar, em 377 municípios de 24 estados. Das famílias em acompanhamento, 1.039 (39%) estão com interrupção temporária dos efeitos sobre o descumprimento de condicionalidades da família e/ou do jovem por um prazo de seis meses.

Os efeitos do PBF sobre a pobreza também são significativos, mas é importante lembrar que o Programa tem maior impacto sobre a extrema pobreza do que sobre a pobreza, dado o valor modesto dos benefícios pagos às famílias, que têm papel de complementação, e não de substituição de renda. Por isso, o impacto do PBF aparece mais em medidas sensíveis ao que ocorre na cauda inferior da distribuição de renda, como o hiato de pobreza e a severidade da pobreza.²³ Para Soares *et al.* (2006), o programa responde pela redução do hiato de pobreza em 18% e por cerca de um quarto da redução na severidade da pobreza (de 5,9% para 4,6%). De acordo com o *Perfil das Famílias Beneficiárias do PBF* em 2009, de 12,4 milhões de famílias então beneficiárias, cerca de 4,3 milhões superaram a linha da extrema pobreza (R\$ 70,00 *per capita*/mês) graças à participação no Programa. Os benefícios do Bolsa Família provocaram um aumento médio de 48,7% na renda familiar mensal *per capita* da população atendida (de R\$ 48,69 para R\$ 72,42). Nas regiões Norte e Nordeste, o aumento da renda familiar devido ao benefício chega a 60% (MDS, 2010). A regularidade das transferências auxilia ainda o planejamento financeiro das famílias de baixa renda.

O Programa Bolsa Família também tem repercussões positivas nas áreas de educação, saúde e segurança alimentar e nutricional. Dados do MEC indicam que o abandono escolar dos estudantes beneficiários é menor do que o do total dos estudantes da rede pública, tanto na educação fundamental quanto no ensino médio. Quanto à aprovação dos beneficiários na educação fundamental, é apenas um pouco inferior à encontrada para o total dos alunos da rede pública (80,5% contra 82,3%), mas bastante superior no caso do ensino médio (81,1% contra 72,6%).²⁴

Os resultados da 2ª Rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF II), divulgados em agosto de 2010, também evidenciam o efeito positivo da participação no PBF na área de educação. De acordo com essa pesquisa, as crianças e adolescentes (de 6 a 17 anos) do Bolsa Família têm uma taxa de matrícula 4,4 pontos percentuais (p.p.) maior que as não beneficiárias de igual perfil socioeconômico. Esse efeito é maior na região Nordeste. A pesquisa mostra ainda que as crianças e adolescentes do Bolsa Família têm taxa de progressão escolar 6,0 p.p. maior do que as não beneficiárias.

A AIBF II também traz boas notícias na saúde. Constatou-se que a participação no PBF aumenta a busca por serviços: as mulheres grávidas beneficiárias tiveram em média 1,5 mais consultas de pré-natal que as grávidas não beneficiárias.

23. O hiato de pobreza representa a diferença entre um dado nível de renda e o valor da linha de pobreza; ele permite distinguir os muito pobres dos pouco pobres. A severidade da pobreza é um índice sensível à distância entre a renda dos indivíduos mais pobres e a linha de pobreza. Quanto mais indivíduos houver cuja renda se distancie muito da linha de pobreza, maior a severidade da pobreza.

24. Os dados foram produzidos pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – Secad/MEC, com base no cruzamento dos dados do Educacenso e do Sistema Presença.

Outros impactos positivos do programa foram os ganhos do peso por altura das crianças beneficiárias entre 2005 e 2009, e o fato de as crianças de até 6 meses terem recebido as sete vacinas prescritas em proporção maior (15 p.p.) que as não beneficiárias. O Ministério da Saúde (BRASIL, 2009a) já havia detectado a contribuição do PBF na redução do déficit de peso por idade das crianças beneficiárias.

No campo da segurança alimentar e nutricional, constatou-se que cerca de 20% dos 50% de redução da desnutrição de 1996 a 2006 se deve ao aumento do poder aquisitivo da classe E, segmento da população atendido pelo Bolsa Família (MONTEIRO *et al.*, 2009). Também houve melhorias na qualidade e quantidade do consumo alimentar das famílias beneficiárias do programa (IBASE, 2008).

4 OS PRÓXIMOS PASSOS DO PBF

4.1 Melhorar o PBF ou transformá-lo em outro programa?

Às vésperas de um novo governo, o debate sobre o papel do Estado na provisão de bem-estar aos cidadãos tende a se acirrar. Em consequência, também afloram diversas posições sobre o futuro dos programas de transferência de renda e, em particular, sobre o futuro do Bolsa Família. No calor do debate, às vezes é difícil diferenciar as propostas de aperfeiçoamento do PBF das propostas de transformá-lo em outro tipo de intervenção. O objetivo desta seção é estabelecer tais diferenças e, em um segundo momento, refletir sobre os rumos que o Bolsa Família poderá tomar nos próximos anos.

4.1.1 Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania

O debate sobre a renda básica de cidadania exemplifica a pretensão de transformar o PBF em algo que ele não é, ou seja, uma transferência de renda universal sem condicionalidades. O Bolsa Família foi desenhado e tem sido implementado de acordo com o modelo PTRC. Logo, trata-se de uma iniciativa que, por definição, não se reduz à entrega de benefícios financeiros às famílias. O fato de elas acessarem um dado conjunto de serviços em saúde e educação é considerado tão ou mais importante do que o recebimento de repasses financeiros, uma vez que, segundo a lógica desse tipo de intervenção, tal acesso propiciaria a mobilidade social futura das famílias atendidas. Nesse sentido, as condicionalidades são a “alma” do modelo PTRC. No caso do Bolsa Família, as condicionalidades também são fundamentais, na medida em que asseguram o direito de acesso dos beneficiários a serviços sociais universais. Contudo, paradoxalmente, ao longo dos quase sete anos de existência do PBF, a dimensão da transferência de renda quase sempre esteve mais em evidência do que a dimensão das condicionalidades. A que isso se deve?

Para alguns autores, a explicação seria a natureza ambivalente do PBF (SOARES; SÁTYRO, 2009; BRITTO, 2008a). O desenho do programa refletiria tal natureza ao prever dois tipos de benefícios financeiros: o benefício básico e os benefícios variáveis. As condicionalidades se aplicam apenas aos benefícios variáveis, pois o benefício básico é incondicional: atendidos os critérios de elegibilidade, as famílias em extrema pobreza não têm de cumprir nenhuma outra exigência além da atualização periódica de seus dados cadastrais.²⁵ Pode-se dizer, portanto, que o PBF tem elementos tanto do modelo da renda básica de cidadania, o benefício básico, quanto do modelo PTRC, o benefício variável. Isso explica por que algumas vezes ele é descrito como um “programa de renda mínima com condicionalidades”.

As ambiguidades do discurso sobre o PBF não foram eliminadas com a transferência da coordenação do programa da Presidência da República para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em janeiro de 2004. O próprio fato de a unidade responsável pela execução do programa ter sido denominada Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) evidencia isso. A mensagem implícita era que o PBF seria o primeiro passo para a implantação de um programa de renda mínima no país quando houvesse condições fiscais e políticas adequadas. Não por coincidência, a lei que cria o PBF e a lei que cria a renda básica de cidadania foram publicadas quase ao mesmo tempo.²⁶

A atuação dos primeiros gestores do PBF pode ser interpretada nesse contexto. Premidos pela urgência de expandir rapidamente o programa – usando cadastros de beneficiários com informações de baixíssima qualidade –, eles acabaram não priorizando o acompanhamento das condicionalidades no primeiro semestre de 2004. Contudo, essa era uma área que necessitava de muito investimento. Mesmo o Bolsa Escola, um dos maiores programas remanescentes do governo FHC, não contava com um sistema de monitoramento da frequência escolar que abrangesse a totalidade dos alunos e escolas com a periodicidade desejada. No entanto, os primeiros gestores do PBF partiram do suposto de que as agendas da renda básica de cidadania (RBC) e do paradigma do desenvolvimento humano eram compatíveis, percepção

25. O benefício variável é “destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças até 12 anos ou adolescentes até 15 anos”. O benefício básico é “destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza” (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, Art. 2º).

26. A Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que criou o PBF, foi convertida em lei em janeiro de 2004, um dia após a sanção da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a Renda Básica de Cidadania. Esta lei institui o direito de todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros que vivam no Brasil há pelo menos cinco anos, não importando sua condição socioeconômica, de receberem anualmente um benefício monetário, cujo valor deve ser igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. Apesar da abrangência universal, a renda básica começaria a ser implementada de maneira gradual, a partir de 2005, a critério do Poder Executivo, com prioridade para as camadas mais necessitadas da população. Além disso, a determinação do valor do benefício deveria levar em conta o grau de desenvolvimento do país e suas possibilidades orçamentárias.

que se revelou equivocada. No final do primeiro semestre de 2004, o PBF foi duramente atacado sob a acusação de que o acompanhamento das condicionalidades havia sido indevidamente suspenso. Tais críticas explicitaram as diferenças entre essas perspectivas de proteção social e seus respectivos modelos de intervenção, a renda básica de cidadania e o modelo PTRC.²⁷

Esse breve retrospecto da trajetória do Bolsa Família evidencia que a renda básica de cidadania e o modelo PTRC são intervenções bastante distintas, como enfatizam Britto e Soares (2010). Segundo esses autores, a proposta de criar uma transferência de renda universal e não condicionada não está nem na agenda do governo, nem na do Congresso Nacional. Apesar de o PBF atender a um grande contingente populacional, e mesmo considerando as medidas tomadas recentemente no sentido de ampliar a cobertura do público-alvo e aumentar a permanência no programa, não resta dúvida de que se trata de uma iniciativa voltada às famílias mais pobres.

Ainda segundo Britto e Soares (2010), outra diferença importante entre a renda básica de cidadania e o modelo PTRC tem a ver com a unidade de referência de cada tipo de intervenção. No âmbito da RBC, parte-se do suposto do direito individual à renda como condição de cidadania (FONSECA, 2001); no âmbito dos PTRC, parte-se do suposto de que o *locus* primário de provisão de bem-estar é a família, dada a importância atribuída à manutenção dos vínculos e da solidariedade nesse contexto. O Estado atua fortalecendo o núcleo familiar, seja complementando renda para garantir o atendimento de necessidades básicas, seja criando condições para o desenvolvimento das capacidades de seus membros. Nesse sentido, pode-se dizer que os PTRC contribuíram de forma decisiva para colocar em evidência a noção de família, que é de fundamental importância para a política de assistência social, por exemplo.

Pelo que foi dito até aqui, fica claro que o nível de consenso para implementar uma transferência de renda condicionada não é o mesmo que o necessário para implementar uma transferência universal não condicionada. A sociedade brasileira conviveu por tanto tempo com a desigualdade que naturalizou essa situação perversa. Por isso, ainda há muitos que se opõem à redistribuição de renda ou só admitem iniciativas vinculadas, de alguma forma, ao paradigma do mérito. E a maneira clássica de estabelecer tal vínculo tem sido a associação entre a agenda da proteção social e a agenda da educação, vista por muitos como uma panaceia.

27. Campos Filho (2007) descreve as tensões que marcaram o processo de regulamentação do acompanhamento das condicionalidades no âmbito do governo federal. A oposição a esse processo vinha das seguintes frentes: atores que consideravam inadequada a imposição de condições para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA); atores das áreas de saúde e da educação, para quem o PBF contrariava o princípio da universalidade ao priorizar o atendimento das famílias beneficiárias; de atores segundo os quais o programa não interferia no principal problema da educação, a qualidade; e, finalmente, de atores ligados à gestão local que consideravam o controle das condicionalidades do PBF um fardo adicional.

Contudo, os defensores da renda básica de cidadania geralmente não reconhecem a complexidade do debate. Por isso, as críticas que dirigem ao PBF acabam se transformando em “fogo amigo”, ou seja, eles contribuem inadvertidamente para fortalecer os argumentos dos setores mais conservadores da sociedade, que repudiavam transferências de rendimentos para a parte “não produtiva” da população.

Além disso, é importante distinguir três tipos de argumentos críticos difundidos pelos defensores da renda básica de cidadania: os que se referem às políticas de combate à pobreza e aos PTRC em geral, os que se referem aos PTRC na América Latina, e os que se referem especificamente ao PBF. Infelizmente, nem sempre essas distinções são feitas, o que torna difícil um debate esclarecido. As críticas de caráter geral se concentram em dois pontos fundamentais: o caráter seletivo ou focalizado desse tipo de intervenção e a imposição de condições para o recebimento das transferências monetárias. Essas duas características do desenho do PTRC produziram uma série de distorções e consequências negativas, entre as quais o enfraquecimento dos sistemas de proteção social e a prevalência de uma postura paternalista do Estado em relação à população pobre.²⁸

Quando se referem aos PTRC da América Latina e do Brasil, os defensores da renda básica de cidadania buscam combinar argumentos normativos e empíricos, com a intenção de mostrar o que não deu certo na implementação de um modelo considerado, por princípio, incorreto. Nessa linha de raciocínio, aponta-se o impacto negativo dos “programas de mínimos sociais monetarizados” sobre as instituições de proteção social e as famílias atendidas.²⁹ No caso do PBF, as críticas se concentram nos seguintes aspectos: o fato de os benefícios financeiros não serem direitos universais; o fato de esses benefícios não serem garantidos a todos os indivíduos elegíveis por perfil de renda; a alegação de que a elevação da renda *per capita* familiar levaria à exclusão imediata do programa; e diversos tipos de críticas às condicionalidades, que, além de inócuas, não seriam efetivamente monitoradas,³⁰ nem teriam impacto no acesso aos serviços de educação e saúde.

28. Segundo Cobo, Lavinias e Veiga (2010), a seletividade das políticas de combate à pobreza contraria o princípio beveridgiano de prevenção da pobreza via universalidade da cobertura. Tais políticas tratam a pobreza após comprovação de níveis extremos de destituição, voltando-se somente às pessoas em situação mais crítica. As autoras associam tais recomendações à abordagem do *manejo social do risco* de Holzmann e Jorgensen (2000, p. 9). Além disso, programas com base em testes de meios gerariam estigma, fomentando a segregação social, e teriam altos erros de exclusão (sendo, por isso, pouco efetivos no combate à pobreza). As condicionalidades, por outro lado, são descritas como “a nova roupagem das velhas práticas de controle que normatizavam a filantropia e segregavam os pobres entre merecedores e não merecedores” (COBO; LAVINAS; VEIGA, 2010, p. 4).

29. “Nossa intenção é demonstrar que a generalização dos programas voltados para a gestão social do risco garante apenas um nível mínimo de segurança sócio-econômica para parte do seu público-alvo, e, por atuarem em paralelo aos sistemas de proteção social, tendem a debilitá-los como mecanismos de prevenção e enfrentamento do risco e da precariedade e promoção da equidade e inclusão social.” (COBO; LAVINAS; VEIGA, 2010, p. 2).

30. “Ademais, como sabemos, é impensável supor que haja no Brasil meios de monitorar a frequência de aproximadamente 60 milhões de crianças na faixa 6-16 anos que deveriam estar todas cursando o ensino fundamental e médio e não apenas aquelas que são beneficiárias do BF.” (COBO; LAVINAS; VEIGA, 2010, p. 29).

Foge aos objetivos deste texto aprofundar o debate sobre esses pontos, mas alguns comentários pontuais não podem deixar de ser feitos. O primeiro é que o PBF é um programa com público-alvo e orçamento definido, nos termos da Lei nº 10.836/2004. Nesse sentido, o fato de não atender ao universo das famílias elegíveis tem a ver com uma característica, e não com uma deficiência da intervenção. O segundo é que, de acordo com as regras do PBF, as famílias não são imediatamente desligadas do Programa por variação de renda *per capita*. Elas permanecem recebendo benefícios por dois anos, período de validade de seus dados cadastrais. Além disso, a atualização das estimativas da população-alvo do PBF, em 2009, levou em conta uma medida da volatilidade da renda das famílias, que costuma ser significativa nos segmentos de menor poder aquisitivo.

Finalmente, grande parte das afirmações relativas às condicionalidades não se baseiam em investigações empíricas e/ou representativas sobre os efeitos desses mecanismos sobre a demanda e oferta de serviços de educação e saúde.³¹ Na verdade, elas contrariam os achados de estudos comissionados pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério da Saúde (MS) e as conclusões da 2ª rodada da Avaliação de Impacto do PBF, conforme visto na seção anterior. As evidências disponíveis até o momento sugerem que as condicionalidades do PBF contribuem para a indução da oferta dos serviços, apesar de certamente não serem suficientes para resolver tal problema; provocam o enfrentamento da questão da equidade nas redes da educação e da saúde; e promovem a integração entre assistência social e outras políticas universais, de maneira consistente com o espírito da Constituição de 1988.

Esta seção procurou explicitar as diferenças entre a renda básica de cidadania e o modelo PTRC, além de sumariar os principais argumentos dos defensores da primeira modalidade de intervenção. A conclusão a que se chega é que, para que a RBC seja uma alternativa viável ao modelo PTRC, seus defensores precisam avançar no detalhamento operacional da proposta e angariar o apoio político necessário para colocá-la em prática. Além disso, é fundamental que se discuta o impacto das transferências universais e não condicionadas sobre a evolução dos indicadores de desigualdade e pobreza. Essas medidas são fundamentais para que o governo e a sociedade possam fazer uma escolha esclarecida sobre as duas estratégias de garantia de segurança de renda para os brasileiros mais vulneráveis.

31. A maior parte das inferências sobre condicionalidades apresentadas no texto de Cobo, Lavinias e Veiga (2010, p. 25-32) se baseiam em dados de um levantamento feito em Recife com 17 mil famílias do PBF (Pesquisa "Impactos do Bolsa Família e do BPC/LOAS na Reconfiguração dos Arranjos Familiares, nas Assimetrias de Gênero e na Individuação das Mulheres". Relatório Preliminar IV. Coordenação: Profª Lena Lavinias. Apoio FINEP/Prosare. Pesquisa realizada em 2007 na cidade de Recife representativa de um total estimado de quase 100 mil famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família).

4.1.2 O PBF e a abordagem dos direitos humanos

Os atores que promovem a abordagem dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) também se posicionam criticamente em relação ao PBF. Os argumentos apresentados por eles têm diversos pontos em comum com os dos defensores da renda básica de cidadania, que parece ser o modelo ideal para os dois grupos. Em consequência, também neste caso as críticas dirigidas ao PBF são, na verdade, propostas para transformar o programa em outro tipo de intervenção. Como mencionado anteriormente, o PBF tem público-alvo e orçamento definido. De acordo com o artigo 21 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, a concessão dos benefícios do programa tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias ser revista a cada dois anos. Além disso, as condicionalidades, outro ponto duramente criticado sob o prisma dos direitos humanos, fazem parte do desenho do PBF, nos termos da Lei nº 10.836/2004.

A abordagem de direitos humanos defende que os Estados signatários de tratados internacionais devem se comprometer a desenvolver políticas públicas voltadas à promoção desse conjunto fundamental de direitos. Também se assume a indivisibilidade dos direitos humanos, o que significa que, se determinado tipo de direito não estiver sendo assegurado, configura-se descumprimento integral do compromisso do poder público com essa agenda. Defende-se ainda a necessidade de uma mudança de paradigma para que a abordagem de direitos humanos seja colocada em prática. Tal mudança requer a afirmação de valores como a autonomia do cidadão, por meio da superação de posturas paternalistas e autoritárias por parte do Estado, a atuação intransigente no combate às desigualdades e à discriminação, e a criação de instrumentos de exigibilidade dos direitos individuais e coletivos perante o Estado.

As críticas da abordagem de direitos humanos ao PBF e ao cadastro único do governo federal se baseiam nos supostos e nos valores antes mencionados.³² Elas se subdividem nas seguintes categorias: exigibilidade, condicionalidades, linguagem e práticas, exclusão dos mais vulneráveis e inclusão diferenciada de povos indígenas e quilombolas. Há também recomendações relativas ao fortalecimento das Instâncias de Controle Social (ICSs) do programa, de forma a evitar sua captura pelo poder público municipal e garantir a participação efetiva de representantes de organizações da sociedade civil, líderes comunitários e beneficiários do PBF.³³ Salienta-se ainda a necessidade de ampliar a oferta de programas complementares

32. As críticas da abordagem de direitos humanos ao PBF citadas nesta seção se referem, principalmente, ao conteúdo de apresentação sobre o tema feita em 28 de setembro de 2010 por representante da Comissão Permanente do DHAA do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

33. As ICSs devem ser intersetoriais e ter participação paritária do governo e da sociedade civil. Essas instâncias têm papel de apoiar e fiscalizar a implementação do PBF, em parceria com o poder público municipal, nos termos do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e da Instrução Normativa SENARC nº 1, de 20 de maio de 2005.

ao PBF, principalmente “programas e políticas estruturantes, como reforma agrária e geração de emprego e renda, a fim de contribuir mais efetivamente na alteração das situações causadoras da vulnerabilidade social”. Finalmente, solicita-se que o PBF se aproxime de instituições voltadas para a garantia de direitos, como o Ministério Público da União, dos estados, territórios e do Distrito Federal.³⁴

Dadas as limitações deste texto, será possível abordar apenas as questões que se referem à exigibilidade e às condicionalidades do PBF. A primeira questão é fundamental para a abordagem dos direitos humanos, dado que se assume que os cidadãos são titulares de direitos que o Estado tem a obrigação de garantir. Nessa linha de raciocínio, o PBF já começa errado, pois não reconhece o direito de todos os cidadãos elegíveis à segurança de renda via transferências governamentais. Não obstante, recomenda-se a criação de “mecanismos específicos de exigibilidade” acessíveis aos cidadãos, de preferência acompanhados de ações de divulgação e capacitação que possibilitem que eles sejam bem utilizados.

A abordagem de direitos humanos é mais taxativa em relação às condicionalidades do PBF. Sob essa perspectiva, vincular o direito à renda e à alimentação adequada ao cumprimento de qualquer tipo de imposição é condenável por princípio. Mais grave ainda é que famílias possam ser excluídas do programa com base em informações prestadas por agentes públicos locais, pois isso reforçaria a “cultura autoritária, paternalista e não emancipatória” do Estado brasileiro. O desligamento das famílias mais vulneráveis do PBF por descumprimento de condicionalidades seria uma grave violação de direitos. Por outro lado, a abordagem dos direitos humanos recusa a noção de responsabilidades compartilhadas entre cidadãos e Estado no que se refere ao acesso a serviços públicos. Apenas o Estado seria portador da obrigação de prestar serviços com cobertura universal e qualidade satisfatória.

Os defensores da abordagem de direitos humanos afirmam ainda que, dada a precariedade dos serviços públicos ofertados às famílias pobres e vulneráveis, é compreensível que elas deixem de procurar as redes de saúde e educação. Logo, condicionar transferências de renda ao uso de serviços públicos escassos, de má qualidade e prestados por agentes que “submetem os cidadãos a situações que ferem sua dignidade” seria indefensável. Caberia, em vez disso, responsabilizar os agentes públicos pelo não cumprimento de suas obrigações, por meio de punições administrativas e judiciais, além de criar mecanismos para que os titulares denunciem violações a seus direitos de acesso à renda, educação e saúde. Em suma, apenas a instituição da renda básica de cidadania, universal e não condicionada, seria consistente com o enfoque de direitos humanos.

34. O PBF já faz isso por meio da Rede Pública de Fiscalização (RPF), que foi criada em janeiro de 2005 para fortalecer o controle da execução do programa por meio de parcerias com os ministérios públicos da União (MPU) e dos estados, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Com o intuito de fomentar a reflexão, cabem alguns comentários sobre as críticas da abordagem de direitos humanos em relação ao PBF. A margem de discricionariedade dos gestores do PBF está dada pelas normas que criaram e regulamentaram o programa. Nesse sentido, reconhece-se a importância de dar transparência aos critérios de elegibilidade, de investir na comunicação com gestores e beneficiários e de fortalecer o controle social. Não obstante, isso não altera o fato de que o PBF tem população-alvo, orçamento definido e cotas municipais de atendimento da população pobre. Isso tem implicações diretas para o tipo de instrumento de exigibilidade que o programa pode ter, pois o Estado não pode ser portador da obrigação de prover direitos ainda não reconhecidos. Para mudar tal situação, é preciso alterar a lei que cria o PBF e as normas infralegais que orientam sua implementação. Logo, os defensores de propostas alternativas devem travar esse debate no campo da política. Como se verá adiante, as inúmeras propostas conservadoras de modificação do PBF no Congresso Nacional evidenciam que não há consenso na sociedade brasileira sobre as transferências diretas de renda como direito universal e não condicionado.

As mesmas restrições se aplicam às condicionalidades. Por um lado, os gestores do PBF não têm a prerrogativa de alterar esse aspecto do desenho do Programa. Por outro, há indícios de que a existência de condicionalidades, da forma como o PBF as entende, tem produzido efeitos positivos. O principal deles talvez seja uma aproximação sem precedentes entre assistência social, saúde e educação no âmbito do processo de acompanhamento familiar. Por meio desse processo, uma parte das famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades, que são as mais vulneráveis, passam a ser acompanhadas pelos profissionais de assistência social, que identificam as razões que as levam a não acessar os serviços de saúde e educação. De posse dessas informações, promove-se a articulação entre órgãos de governo para que essas razões sejam superadas e se garanta o acesso efetivo das famílias às redes de serviços.

Outro aspecto positivo das condicionalidades é sua capacidade de indução do poder público. Sabe-se que a demanda por serviços não é suficiente para garantir a cobertura de lacunas de oferta, mas ela cria, inegavelmente, pressão sobre os agentes públicos, contribuindo, dessa forma, para a responsabilização dos mesmos. Por outro lado, não faz sentido tributar ao PBF problemas setoriais da saúde e da educação, e menos ainda argumentar que, se a qualidade dos serviços públicos é ruim, não se deve solicitar que a população de baixa renda os utilize, pois tal postura contribui para a manutenção do *status quo*. É bom lembrar que as famílias do PBF não são punidas quando não há oferta de serviços.³⁵

35. De acordo com a regulamentação do PBF, "as famílias não serão consideradas em situação de descumprimento de condicionalidades nos casos em que fique demonstrada a inexistência da oferta dos serviços, força maior ou caso fortuito, além de situações devidamente registradas que decorram de problemas de saúde ou motivos sociais reconhecidos pelos ministérios envolvidos. Em tais situações, não haverá aplicação de qualquer efeito sobre o benefício das famílias."

O fato de saúde e educação serem direitos universais não significa que tais direitos estejam sendo de fato garantidos. Logo, um mecanismo que explicita problemas de oferta ao direcionar as famílias mais vulneráveis às redes certamente tem utilidade, nem que seja para impedir que tais problemas permaneçam ocultos. Judicializar a relação do cidadão com o Estado tampouco resolve esses problemas. A maior parte dos problemas de oferta tem caráter estrutural, não podendo ser solucionados do dia para a noite. Na verdade, o agente público muitas vezes também está prestando serviços em condições inadequadas e sob forte pressão. Finalmente, ao contrário do que enfatiza a abordagem de direitos humanos, os cidadãos têm, por definição, direitos e deveres. As condicionalidades se aplicam a famílias com crianças e adolescentes em idade escolar, a famílias com crianças menores de seis anos e a famílias com gestantes, onde há crianças que são titulares de direitos mesmo antes de terem nascido. Em tais famílias, os pais têm responsabilidades compartilhadas com o Estado, apesar de tais responsabilidades serem diferentes. Os primeiros são portadores da obrigação de reconhecer os direitos de seus filhos à educação e à saúde; o segundo é portador da obrigação de garantir a todos a oferta de serviços de qualidade.

4.1.3 O PBF e o enfoque conservador

O objetivo desta seção é analisar as críticas ao Bolsa Família por parte de atores que têm um enfoque conservador sobre políticas redistributivas. *Grosso modo*, tais críticas questionam a concepção do programa – “estamos fazendo a coisa errada” – ou a forma como o PBF tem sido implementado – “estamos fazendo a coisa certa do jeito errado”. As críticas à concepção do programa podem negar o diagnóstico que motivou a intervenção – “o problema da fome e da pobreza não existe e/ou não tem a dimensão que se alega” – ou negar o mérito do aporte de recursos orçamentários em políticas assistenciais. Dados os limites deste texto, nos concentraremos nesse segundo tipo de crítica.

Os ataques ao PBF sob perspectiva do gasto partem da seguinte questão: que parcela do orçamento público é possível e desejável destinar à assistência social? De maneira geral, defende-se que essa parcela deve ser suficiente para financiar uma rede de proteção mínima apenas para estratos populacionais em situação de maior vulnerabilidade e risco. Dado o suposto da escassez de recursos discricionários, a ampliação do gasto social dependeria de reformas estruturais no gasto público. Até que tais reformas aconteçam, contudo, esse tipo de dispêndio deve ser mantido sob estrito controle.³⁶

36. Utiliza-se o conceito de “gasto social bruto”, que inclui dispêndios nas áreas de previdência, assistência, saúde, educação, moradia, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado, organização agrária e “Sistema S”. Também são empregados os conceitos de “dispêndios diretos e indiretos”, que correspondem a programas financiados por impostos e contribuições dos beneficiários e a subsídios e renúncias fiscais, respectivamente (BRASIL, 2003a, 2005b).

Nesse debate, há os que afirmam que o gasto social é excessivamente elevado; os que o comparam a uma bomba-relógio; os que apontam o *trade-off* entre gasto social e investimentos; e os que denunciam seu caráter eleitoreiro. No primeiro caso, argumenta-se que, dado o caráter regressivo do gasto social, não valeria a pena direcionar mais recursos para essa finalidade. O potencial redistributivo do gasto social varia de acordo com os setores de atuação estatal e os estratos populacionais para os quais os recursos são direcionados. O segundo argumento enfatiza que aumentar as despesas com a “dívida social” equivale a armar uma bomba-relógio, tendo em vista a tendência de ampliação da cobertura dos serviços e a vinculação dos diversos tipos de benefícios ao salário mínimo. O terceiro tipo de argumento, extremamente comum, sugere que cada real gasto com assistência social significa um real a menos para as áreas realmente importantes, como infraestrutura, educação e saúde. Note-se que todos os argumentos passam ao largo da questão do impacto distributivo do sistema tributário, que, no caso brasileiro, é reconhecidamente regressivo.

Os defensores da perspectiva do gasto sustentam que as políticas sociais devem ser eficientes e eficazes, com uma boa relação insumo/produto e grande impacto em indicadores selecionados. A “boa política assistencial”, por sua vez, deve ter como objetivos a prevenção da pobreza infantil e os investimentos em capital humano. Não obstante, a postura dessa vertente em relação ao modelo PTRC é ambígua. Os aspectos positivos desse modelo seriam o caráter focalizado das intervenções, o custo relativamente baixo em termos de percentual do produto interno bruto (PIB), o impacto na pobreza e desigualdade e a contribuição para a formação de capital humano. Os aspectos negativos seriam o baixo valor dos benefícios, que os tornariam uma espécie de esmola, a dependência dos beneficiários desse tipo de ajuda, o desvio de recursos de investimentos produtivos e a criação de clientelas eleitorais para o governo e seus aliados. Em suma, os PTRC podem até ser melhores do que os outros programas assistenciais, mas não deixam de ser extremamente problemáticos.

Nesse contexto, as críticas dirigidas ao PBF por parte da imprensa e dos formadores de opinião ficam mais compreensíveis. Ao longo dos sete anos de implementação do programa, elas se concentraram nos seguintes temas: desvios de focalização, denúncias de leniência no controle das condicionalidades e acusações de que faltam “portas de saída” para os beneficiários do programa. Isso mostra que a legitimidade das transferências de renda para a população vulnerável em idade economicamente ativa continua em discussão. Uma coisa é o Estado direcionar recursos para amparar crianças e jovens pobres, principalmente quando se exige “algoem troca” das famílias; outra coisa é retirar recursos da “parte produtiva” da sociedade e entregá-los a pessoas “que não se esforçam o suficiente”, com o malefício adicional de torná-las dependentes das benesses do governo da ocasião.

As posições mencionadas anteriormente também aparecem quando se analisam os projetos de modificação do PBF que tramitam no Congresso Nacional. Britto e Soares (2010) classificam tais projetos de lei em seis categorias, de acordo com o aspecto do programa que eles pretendem modificar: valor dos benefícios, condicionalidades, incentivo à demanda de trabalho dos beneficiários, expansão do público-alvo do programa, mecanismos de blindagem política e controle social, e articulação do PBF com outras políticas sociais.³⁷ Ainda segundo os autores, o Congresso Nacional parece ter sido mais profícuo em projetos de lei com o objetivo de agregar novas condicionalidades ao PBF ou de fomentar a participação dos beneficiários no mercado de trabalho.

Para o senador Álvaro Dias (PSDB/PR), por exemplo, o PBF é um “programa limitado e emergencial, mas necessário”, pois contribui para a redução da extrema pobreza. Ele afirma que, durante os dois mandatos do presidente Lula, o “PBF foi desvirtuado devido ao não acompanhamento das contrapartidas em educação e saúde”. Por isso, o senador Dias propõe um endurecimento na cobrança das condicionalidades, pois o Estado não pode “dar nada de graça às famílias pobres” para não fomentar vícios sociais como a apatia e a dependência. O senador Dias também apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 433/2008, que cria incentivos fiscais para a contratação de beneficiários do PBF pelo empresariado e dá prioridade a eles nos programas de qualificação profissional e inclusão social. O projeto prevê ainda a interrupção do pagamento dos benefícios enquanto durar a relação de emprego e reitera que o PBF só deve contemplar pessoas que não possuam outra fonte de renda formal.

Por sua vez, o senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) apresentou um projeto de lei (PLS) nº 247/2009 que pretende instituir um benefício variável adicional para os alunos que obtiverem “desempenho acadêmico acima da média apurada em avaliação realizada pelo órgão federal competente.” Esse projeto, que foi aprovado na Comissão de Educação do Senado, defende a remuneração dos alunos que tiverem rendimento excepcional, sob o argumento de que “frequência às aulas, por si só, não é indicativo de sucesso escolar”. Não se pode negar que o senador Jereissati tenha razão quanto ao último ponto: comparecer à escola é apenas o primeiro passo para ter uma trajetória educacional bem-sucedida. A questão, contudo, é se os alunos das famílias mais vulneráveis devem arcar, sozinhos, com a responsabilidade de construir tal trajetória.

37. Levantamento de Britto e Soares (2010, p. 13-25) realizado nas bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal identificou 34 projetos de lei apresentados por deputados ou senadores diretamente afetos ao Programa Bolsa Família, desde o momento em que o programa foi convertido em lei, em 2004, até o mês de março de 2010. Oito desses projetos já foram arquivados, outros 26 continuam em tramitação em alguma das casas do Congresso Nacional.

O senador Cristovam Buarque (PDT/DF) também tem apresentado críticas ao PBF. Por meio do PLS nº 286/2009, o senador propõe que o Programa Bolsa Família “volte a ser chamado” de Programa Bolsa Escola. Ele sustenta que a mudança do nome do programa foi um equívoco, pois teria levado as famílias a pensar que “não recebem o benefício porque os filhos vão à escola, e sim porque são pobres. Logo, elas deduzem que se saírem da pobreza perderão o benefício”. Em outras palavras, o programa estaria incentivando as pessoas a permanecerem pobres, ainda que subliminarmente, em vez de levá-las a valorizar a educação de seus filhos. Dois anos antes, o senador Cristovam apresentou um projeto de lei propondo a criação de uma condicionalidade adicional para recebimento do benefício do extinto Bolsa Escola: a participação dos pais em reuniões escolares (PLS nº 449/2007). Por fim, em declarações recentes, o senador tem proposto a criação de três programas a partir do PBF: o Bolsa Escola para famílias pobres com crianças que estudam, o Bolsa Família para famílias pobres sem filhos, mas com membros necessitados de ajuda (velhos, crianças em idade pré-escolar ou deficientes), e um programa de emprego social para famílias pobres com membros adultos, que prevê sua contratação por até três meses ao ano e remuneração de um salário mínimo.

Cabem breves comentários sobre as propostas de modificação do PBF antes mencionadas. Os discursos do senador Dias e do senador Jereissati são claramente referenciados na ideia de mérito. Para eles, as condicionalidades servem para comprovar o esforço das famílias para sair da situação de privação e de dependência da ajuda estatal. Deriva daí a importância de “endurecer a cobrança das condicionalidades”, isto é, de garantir que os benefícios sejam pagos apenas às famílias que “fazem sua parte”. A proposta do senador Jereissati de remunerar os alunos do PBF com bom desempenho acadêmico parte dos mesmos supostos. A educação é um direito das crianças e adolescentes, mas é discutível que os estudantes devam ser pagos para tirar boas notas. Tampouco é justo pressionar crianças e adolescentes sabidamente vulneráveis a ter um desempenho acadêmico acima da média, quando suas condições pessoais e familiares e sua trajetória educacional os predis põem ao contrário. Além disso, esse tipo de proposta pode criar tensões intrafamiliares ao responsabilizar os estudantes por aumentar o rendimento familiar.

A proposta do senador Álvaro Dias para criar “portas de saída” para os beneficiários do PBF também é, no mínimo, curiosa. Primeiro, porque privilegia os empresários, que recebem incentivos fiscais para contratar, mas penaliza os beneficiários, que param de receber transferências enquanto estiverem no mercado formal de trabalho. Segundo, a proposta sugere que o PBF deveria vedar o atendimento a pessoas empregadas, o que é um claro equívoco. A elegibilidade para o programa depende da renda familiar *per capita*, nada tendo a ver com a inserção no mercado formal de trabalho. E é fundamental manter esse aspecto do desenho do programa de modo a não criar incentivos para que as pessoas permaneçam no setor informal.

As propostas do senador Cristovam, por sua vez, se baseiam nos preceitos do Educacionismo, movimento suprapartidário lançado em 2007 do qual ele é a principal liderança. Para os educacionistas, o grande problema do Brasil é a falta de acesso da população a bens e serviços essenciais, que justifica a prioridade atribuída a políticas educacionais universais. Os PTRC são vistos como iniciativas voltadas exclusivamente para a pobreza monetária, razão pela qual são recorrentemente criticados.

O senador Cristovam Buarque é particularmente incisivo nesse sentido. Quando era ministro da Educação, em 2003, ele defendeu o modelo do Bolsa Escola no processo de unificação dos programas federais de transferência de renda. Ao deslocar o foco da educação para a renda, o governo federal teria optado por políticas assistencialistas em detrimento de políticas emancipadoras. O senador descreve o PBF como uma iniciativa “sem impacto transformador” que faria parte da “estratégia de governabilidade conservadora” do governo do presidente Lula. Ele afirma ainda que, ao criar o PBF e extinguir o Bolsa Escola, o PT teria “mimetizado as práticas seculares das elites brasileiras”, pois o Programa representaria a “nacionalização do coronelismo”.

As críticas do senador Cristovam Buarque podem ser mais bem compreendidas quando se tem em mente seu papel na criação do Bolsa Escola. Na verdade, não é só o PBF que o senador critica, é o próprio modelo PTRC, razão pela qual ele recomenda que programas de garantia de renda para famílias pobres com filhos em idade escolar sejam substantivamente diferentes de programas destinados a famílias pobres sem filhos. A questão, no entanto, é se os fatores de vulnerabilidade das famílias pobres diferem a ponto de justificar estratégias de intervenção distintas para esses subgrupos. Provavelmente, isso não ocorre.

4.2 Como aperfeiçoar o PBF

Em oposição à perspectiva de transformar o PBF, pode-se trabalhar com o objetivo de aperfeiçoá-lo, mantendo as características básicas do seu desenho, mas fortalecendo-o em alguns aspectos-chave. Com isso, a bem-sucedida estrutura do programa é mantida, mas com ganhos na sua institucionalização e, em consequência, impactos perenes na redução da pobreza e da desigualdade. Entre os aspectos que podem ser aperfeiçoados no atual desenho estão os critérios de elegibilidade do programa (linhas de pobreza), os mecanismos para reajuste do valor dos benefícios e a extensão do Programa para todos os cadastrados em situação de pobreza.

Hoje, as linhas de pobreza adotadas pelo PBF podem ser reajustadas por ato discricionário do Executivo, sem que esteja prevista uma periodicidade de reajuste. A previsão, em lei, de reajustes periódicos parece ser um primeiro e importante passo na direção da institucionalização do programa. Na prática, as

linhas de pobreza do PBF vêm sendo reajustadas por índice de preços e, nesse sentido, têm se comportado como linhas de pobreza absoluta – isto é, que dizem respeito a mínimos absolutos para a sobrevivência e não evoluem com o tempo e o desenvolvimento econômico da sociedade.

O principal problema da linha absoluta é que os níveis de pobreza tendem a cair fortemente com o crescimento econômico, já que as pessoas passam a ter maior acesso aos bens básicos, mesmo quando a situação de desigualdade permanece constante ou se agrava. Com o enriquecimento do país, a tendência é que essa pobreza seja extremamente reduzida ou desapareça, muito embora a percepção continue a ser de que certos grupos sociais permaneçam em situação de vulnerabilidade social e pobreza relativa.

A tendência internacional tem sido de trânsito de uma linha absoluta para linhas relativas de pobreza, isto é, linhas que levem à evolução dos níveis vigentes de bem-estar da população de um determinado país ou região. Na Europa, a partir dos anos 1960, passou a prevalecer um conceito de linha de pobreza relativa no qual a linha de pobreza assumia o valor de um percentual da renda *per capita* – média ou mediana – (HILLS, 2004). A linha de pobreza relativa, assim definida, tem qualidades importantes – como a de ressaltar o caráter relativo da pobreza e de enfatizar a questão da desigualdade de rendimentos. Mas ela também apresenta resultados contraintuitivos, como nos casos de recessão prolongada que não afetam a distribuição de renda, situações nas quais a pobreza tende a permanecer estável, ou momentos de forte expansão econômica com aumento de desigualdade, situações nas quais a pobreza, ao invés de cair, aumenta.

Nos anos 1990, nos Estados Unidos, surgiu a proposta de uma linha híbrida, intermediária entre a linha de pobreza absoluta e a linha de pobreza relativa (FOS-TER, 1998). A linha híbrida tende a incorporar elementos tanto da linha absoluta quanto da linha relativa. A pobreza, assim medida, tenderia a ser sensível tanto ao crescimento econômico quanto à queda na desigualdade de renda. A adoção de uma linha de pobreza híbrida parece ser apropriada para países de renda média, como o Brasil. Nesses países, o problema da pobreza absoluta tende a se tornar menor, embora ainda exista. Por outro lado, cresce a preocupação com aqueles que, não sendo mais pobres em termos absolutos, estão ainda assim distantes do nível médio de renda.

Em termos práticos, a adoção de uma linha híbrida para o PBF representaria reajustar o valor da linha de pobreza não apenas pela inflação, critério básico de reajuste das linhas absolutas, mas também com base nos ganhos de renda da população, critério de reajuste das linhas relativas. Neste caso, uma queda mais forte nos níveis de pobreza dependeria de crescimento econômico combinado com substantiva queda na desigualdade de renda. O crescimento econômico, por si só, não reduziria fortemente o público-alvo do PBF.

Esse modelo de reajuste das linhas de pobreza do programa também poderia ser adotado para o reajuste do valor dos benefícios. Hoje, a regra permite ao Executivo reajustar discricionariamente os benefícios. Na prática, houve três reajustes³⁸ que repuseram a inflação acumulada no período imediatamente anterior. Essa regra contrasta com a existente para outros benefícios sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a previdência rural e o piso previdenciário, que têm garantia de reposição da inflação e vêm recebendo reajustes reais robustos nos últimos anos.

Um passo importante para a institucionalização do PBF, portanto, seria definir uma periodicidade e uma regra clara de reajuste dos benefícios. Caso o reajuste dos benefícios incorporasse parcialmente as variações da renda *per capita* média ou mediana brasileira, seu valor não se tornaria residual em relação ao valor de outros benefícios e mesmo em relação à renda da população.

Finalmente, registre-se que o programa opera com dois níveis de pobreza, a extrema pobreza (renda familiar *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 70,00) e a pobreza (renda familiar *per capita* entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00. Apenas famílias extremamente pobres recebem o benefício básico – pago independentemente da existência de filhos com idade entre 0 e 17 anos. Esse desenho exclui do programas famílias pobres sem filhos nessa faixa etária, que não têm direito a nenhum benefício.

Uma alternativa que vem sendo discutida seria criar um benefício básico para tais famílias. O ideal seria que ele tivesse valor inferior ao do benefício básico para as famílias extremamente pobres, de maneira a não criar incentivos à subdeclaração de renda para famílias que estão hoje fora do perfil de renda do PBF. Independentemente do valor, esse benefício incluiria no programa famílias que hoje estão dentro do critério de renda, mas não recebem nada por não terem direito aos benefícios variáveis.

Esses seriam exemplos de melhoras incrementais no desenho do Bolsa Família que levariam a aperfeiçoamentos, mas não a mudanças na natureza do programa. Esses aperfeiçoamentos podem ser vias possíveis e politicamente seguras para aumentar o grau de institucionalização do programa e dar perenidade aos seus impactos sobre a pobreza e a desigualdade, a partir de um desenho que, se não é isento de problemas, pode ser considerado muito bem-sucedido.

Um maior grau de institucionalização do programa certamente contribuiria para a consolidação do sistema de proteção social no Brasil. Para que isso ocorra, entretanto, a articulação entre o Bolsa Família e outros programas contributivos e não contributivos desse sistema precisa ser aperfeiçoada. Esse tópico será examinado na próxima seção.

38. Esses reajustes foram concedidos em agosto de 2007, julho de 2008 e setembro de 2009.

5 DESAFIOS PARA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

5.1 A vertente contributiva

A construção do sistema de proteção social no Brasil, como na América Latina em geral, foi largamente baseada na concepção do seguro social – ou, em outras palavras, na ideia de que benefícios e serviços de proteção social estão disponíveis para aqueles que pagam por ela. A utilização do seguro como meio de provisão da proteção social tem, em princípio, duas vantagens. A primeira é decorrente do fato de que a contribuição para o seguro social se deu majoritariamente por meio da folha salarial (KESSELMAN, 1995) e, assim, do trabalho formal, o que levaria o seguro a gerar dois incentivos sociais positivos: o incentivo ao trabalho, primeiramente, e o incentivo à própria formalidade – nenhum deles gerados por benefícios não contributivos, sejam eles entregues universalmente ou de forma seletiva.

A segunda seria o fato de que o seguro pode ser entendido como uma política universal. Tome-se, por exemplo, a definição de Collard (1998), segundo a qual políticas universais são aquelas que têm um critério de “disparo” (*trigger criterion*): uma vez atendidos os critérios, elas habilitam o indivíduo, independentemente de critério adicional de renda, em oposição às políticas focalizadas, que adicionam ao critério de “disparo” o de baixa renda. Como o seguro não adota o critério de baixa renda, pode ser entendido como um caso especial de universalismo – ou um universalismo estratificado, como sugere Mkandawire (2005) –, marcado, entretanto, pela restrição de só cobrir os contribuintes.

A expectativa era de que esse universalismo estratificado fosse, com o desenvolvimento dos países, incorporando novos clientes, até que um nível de cobertura virtualmente universal fosse atingido (MKANDAWIRE, 2005). No entanto, na América Latina – e o Brasil não foi exceção –, a crise econômica dos anos 1980 e 1990 mostrou que a expectativa de expansão da cobertura social via seguro era excessivamente otimista. Ao longo de quase duas décadas, a cobertura social contributiva permaneceu estagnada (ou mesmo retrocedeu) na região – e as reformas estruturais ou paramétricas conduzidas nos anos 1990 em diversos países não conseguiram reverter essa situação (GASPARINI; BERTRANOU, 2005; MESA-LAGO, 2007; JACCOUD, 2009).

Mesmo com o bom desempenho da economia brasileira nos últimos anos, os níveis de cobertura social permanecem relativamente baixos. Entre 2002 e 2008, a cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados saltou de 61,7% para 65,9%, devido fundamentalmente ao aumento do emprego formal. O dado, entretanto, ainda é inferior à cobertura encontrada em 1992 (66,4%) (BRASIL, 2009b). Surgiu, dessa maneira, um consenso relativamente amplo de que o seguro não seria a maneira mais adequada de aumentar a cobertura social

no curto e médio prazos em países em desenvolvimento (JAMES, 1999, p. 2; BARRIENTOS; LLOYD-SHERLOCK, 2002, p. 18; BARRIENTOS, 2006, p. 370, 373; JACCOUD, 2009, p. 15). Isso deveria ser feito por meio de esquemas subsidiados ou por meio da cobertura não contributiva.

No Brasil, a percepção de que esquemas semi ou não contributivos deveriam ocupar algum espaço na cobertura social surgiu ainda durante o período ditatorial, no início dos anos 70, com a operacionalização do Funrural e a criação da Renda Mensal Vitalícia (BRUMER, 2002; ANDRADE, 2007), respectivamente, benefício previdenciário semicontributivo voltado para a população rural e benefício de caráter assistencial voltado para idosos e deficientes. Esses benefícios tiveram alcance significativamente ampliado pela Constituição de 1988 e sua regulamentação posterior, com a criação do segurado especial e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantiram ao país uma alta cobertura de idosos (VAN GINNEKEN, 2007).

A questão da cobertura dos idosos – e, presume-se, também dos deficientes – foi, assim, em grande medida, equacionada pela combinação dos sistemas contributivos e não contributivos de proteção social voltados para esses grupos. Pode-se dizer, entretanto, que há pelo menos duas questões importantes ainda pendentes. A primeira delas diz respeito aos casos relativamente residuais de dificuldades de acesso por falta de informação ou outros recursos. Com efeito, a concessão dos benefícios assistenciais se dá por meio do INSS, com rotinas operacionais semelhantes às utilizadas para a concessão de benefícios previdenciários. Tais rotinas são predominantemente passivas e, em alguma medida, excluem a população de baixa renda, que, em geral, tem pouca capacidade de obter informação e de lidar com a burocracia. Esses casos precisarão ser enfrentados por meio de uma estratégia de busca ativa de idosos e deficientes pobres, em desenho operacional que ainda não existe no Brasil.

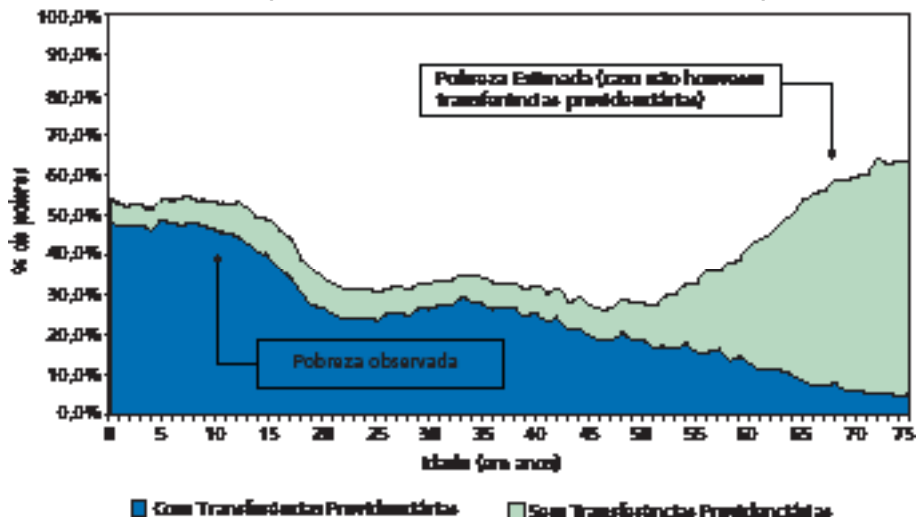
A segunda questão é a dos incentivos e desincentivos gerados pela convivência entre sistemas contributivos e não contributivos de proteção social voltados para os mesmos públicos (UTHOFF, 2010). O tema é recorrente na literatura e admite-se que a existência de benefícios não contributivos possa gerar desincentivos para trabalhadores jovens e de meia-idade contribuírem para regimes de seguro social (BARRIENTOS, 2006; JOHNSON; WILLIAMSON, 2008). O valor dos benefícios e os critérios de elegibilidade, como a idade, parecem ser variáveis fundamentais para lidar com esses desincentivos. *Ceteris paribus*, se o valor do benefício não contributivo for o mesmo do típico benefício contributivo, “então os trabalhadores podem escolher não participar dos regimes contributivos” (JOHNSON; WILLIAMSON, 2008, p. 10). Da mesma maneira, *ceteris paribus*, se a idade de elegibilidade for a mesma para benefícios contributivos e não contributivos, os indivíduos tenderão a evitar contribuir.

Em alguma medida, pelo menos, isso parece ocorrer com o benefício assistencial para idosos (BPC-idoso) (GIAMBIAGI; MELLO, 2006; CAMARGO; REIS, 2007). O benefício assistencial tem valor igual a um salário mínimo definido na Constituição – e esse também é o valor do típico benefício contributivo (65% dos beneficiários da Previdência recebem benefícios nesse valor). Por sua vez, a idade de acesso aos benefícios assistenciais foi reduzida de 67 para 65 anos em 2003 – a mesma idade de elegibilidade dos homens para a aposentadoria por idade. Pode-se considerar, dessa maneira, que trabalhadores informais com rendimento próximo ao salário mínimo acabam tendo um incentivo para evitar os custos da contribuição (PAIVA, 2009).

Portanto, a questão de como articular benefícios contributivos e não contributivos na cobertura dos idosos, de maneira a não gerar incentivos adversos para a contribuição previdenciária, segue sendo um desafio importante para o futuro próximo. Embora não seja o objetivo deste trabalho sugerir um modelo para superar essa questão, a estrutura chilena de articulação entre regimes contributivos e não contributivos voltados para idosos pode vir a ser um modelo adotado no Brasil (UTHOFF, 2010).

Seja como for, a baixa cobertura social da população ativa é um problema em si mesmo – e não apenas pelo fato de que poderia levar, no futuro, a uma baixa cobertura de idosos. Pouco mais de 1/3 dos trabalhadores ocupados no Brasil não conta com proteção tipicamente previdenciária (BRASIL, 2009b) – proporção ainda maior quando se considera a ausência de garantias contra períodos de desemprego, restrita fundamentalmente aos trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Esse grupo está, portanto, sujeito aos riscos sociais que podem impedir a geração de renda por meio do trabalho. Não por acaso os benefícios previdenciários conseguem reduzir significativamente a pobreza entre os mais velhos – mas não entre aqueles em idade ativa e, especialmente, entre as crianças (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Pobreza observada e pobreza estimada caso não houvesse transferências previdenciárias¹

Fonte: PNAD/IBGE 2008.

Elaboração: SPS/MPs.

Nota: ¹ Linha de Pobreza = meio salário mínimo.

Obs: Foram considerados apenas os habitantes de domicílios em que todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos.

Esses fenômenos tornam compreensível, em alguma medida, a emergência de programas de transferência voltados ao combate à pobreza com foco especial nas crianças, ocorrido a partir da segunda metade dos anos 1990 em vários países latino americanos, incluindo o Brasil. Os PTRC voltaram-se para um público que, até aquele momento, não tinha acesso aos elementos mais estruturados do sistema de proteção social – exatamente por estar, em sua grande maioria, excluído do mercado de trabalho formal. Nesse sentido, esses programas tiveram – ao menos no caso brasileiro – caráter complementar, e, do ponto de vista orçamentário, um peso relativamente limitado³⁹ em relação à rede de proteção social existente.

Parte da literatura parece só conseguir enxergar a pauta de maior integração entre o sistema de proteção social tradicional e os PTRC no sentido de propor que esses programas sejam diluídos naquele sistema (MKANDAWIRE, 2005; LAVINAS, 2006). Em outras palavras, o que se propõe é a eliminação do caráter focalizado e condicionado dos PTRC. Essa alternativa, entretanto, não parece resolver a questão.

39. O orçamento do Programa Bolsa Família corresponde a pouco menos que 0,4% do PIB, quase trinta vezes inferior ao orçamento da previdência social – na casa dos 11% do PIB. Daí o equívoco de abordagens como a encontrada em Cobo, Lavinias e Veiga (2010), segundo a qual o Bolsa Família seria “o eixo central da política social vigente no país”.

Com efeito, a transformação do PBF em um programa universal e incondicional de transferência de renda aos moldes da renda básica de cidadania, por exemplo, não apenas implicaria grandes desafios de ordem orçamentária e operacional, como não levaria, por si só, a nenhum avanço da política previdenciária na direção do núcleo menos estruturado do mercado de trabalho. Os elementos principais do desenho da renda básica também não contemplam qualquer característica que induza a uma maior integração entre a vertente contributiva e não contributiva do sistema de proteção social. Pode-se dizer, portanto, que se trata de uma solução à procura de problemas.

A maior integração entre o sistema de proteção social e os PTRC passa por pelo menos dois pontos: a expansão da cobertura contributiva, por meio de subsídios aos trabalhadores que estão fora do núcleo mais estruturado do mercado de trabalho (UTHOFF, 2010), e o aperfeiçoamento do desenho dos PTRC. Sugerimos na seção anterior que esse aperfeiçoamento deve se orientar na direção de uma institucionalidade maior desses programas, de maneira a garantir um impacto perene sobre a pobreza e a desigualdade.

Por sua vez, a expansão da cobertura previdenciária pode ocorrer pela maior ênfase em estratégias voltadas para aumentar a contribuição de trabalhadores e empreendimentos que estão nas franjas da formalidade. O Brasil tem acumulado algumas experiências como essas no passado recente, como os mecanismos simplificados de contribuição voltados para microempresas – Super Simples –, trabalhadores autônomos (Plano de Contribuição Simplificada – instituído pela Lei Complementar nº 123/2006) e pequenos empreendimentos (Microempreendedor Individual/MEI – instituído pela Lei Complementar nº 128/2008). Esses planos, *grosso modo*, operam esquemas subsidiados de contribuição previdenciária e têm, pelas primeiras análises, obtido algum sucesso (ver, para o caso do Simples, o trabalho de DELGADO *et al.*, 2007). O acompanhamento da evolução desses mecanismos ao longo do futuro próximo e, especialmente, a avaliação de sua capacidade de atrair novos contribuintes – *vis-à-vis* o estímulo para que os atuais contribuintes simplesmente migrem para os novos planos – permitirão aperfeiçoamentos importantes no sentido de expandir a proteção contributiva na direção de parte dos que hoje têm o Bolsa Família como único elemento acessível do sistema de proteção social.

5.2 A vertente não contributiva

Qual é o lugar do Programa Bolsa Família na política de desenvolvimento social? Para responder a essa pergunta, é preciso examinar algumas questões preliminares. O sistema de proteção brasileiro se estruturou a partir do conceito de seguridade social, vindo da Constituição de 1988. Este conceito não é inteiramente compatível com o de desenvolvimento social e humano, presente nos documentos institucionais do governo federal desde a segunda metade dos anos 1990. Na verdade, muitos acreditavam que a substituição do conceito de seguridade pelo de desenvolvimento social ameaçava a institucionalização do sistema de proteção

criado pela Carta Magna. No entanto, não houve substituição de uma perspectiva pela outra, e sim uma combinação *sui generis* entre elas, resultando em sistema híbrido de proteção social, que combina elementos do modelo beveridgeano, vindo da Constituição de 1988, e do modelo residual, que se fortaleceu nos anos 1990. Em decorrência dessa síntese, os dois conceitos passaram por um processo de adaptação recíproca que transformou sensivelmente seus significados originais.

A partir da criação do MDS, em 2004, o discurso do governo federal tem procurado harmonizar os conceitos de seguridade e desenvolvimento social e humano, apesar de certamente não ter conseguido eliminar, e nem mesmo ocultar, a tensão entre eles. O exemplo mais notável dessa tentativa de conciliação é justamente a noção de política de desenvolvimento social, que abrange quatro áreas: assistência social, segurança alimentar e nutricional, transferência de renda e inclusão produtiva. Claramente, a intenção dos que apresentaram tal noção era encontrar uma formulação que espelhasse o que estava acontecendo na prática, o esforço de articular as ações de vertentes da proteção social não contributiva que antes atuavam separadamente.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em janeiro de 2004, materializou esse esforço. Em que pesem os desafios colocados por esse tipo de arranjo institucional, que se refletem na necessidade de negociar cotidianamente a convivência entre áreas com valores, diagnósticos e propostas de intervenção muitas vezes distintas, é fato que ele trouxe ganhos para a vertente não contributiva do sistema de proteção social. Do ponto de vista prático, a coexistência de dois sistemas em processo de estruturação, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), ambos vinculados a políticas públicas, com um grande programa de transferência de renda e diversas iniciativas voltadas à inclusão produtiva da população de baixa renda, produziu resultados benéficos para todas as partes envolvidas, ainda que em graus diferenciados. No plano normativo, as inconsistências entre as áreas permanecem, mas no plano político e administrativo a sinergia entre elas é crescente, e poderia ser ainda maior.

Tome-se o caso da relação entre o PBF e a política de assistência social. Apesar da resistência inicial ao programa, devido à sua vinculação ao paradigma de desenvolvimento social e humano, gradativamente a área de assistência está compreendendo que é preciso aproveitar as oportunidades criadas pelo PBF. A associação com uma iniciativa desta magnitude, presente em todos os municípios brasileiros, tem contribuído para a estruturação do Suas, que começa a se tornar realidade a partir de 2004. Para aderir formalmente ao PBF, os municípios precisam estar em um dos níveis de gestão do Suas.⁴⁰ Além disso, os repasses de recursos federais para fortalecimento da gestão estadual e local do PBF têm contribuído para fortalecer a área de assistência social.

40. Ver a Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005.

O PBF também ganha muito ao se articular com a política de assistência social. Em primeiro lugar, a operação descentralizada do programa só é possível por meio da rede da assistência em todo o país. Na ponta, são os trabalhadores desse setor que colocam em prática o programa, no contato direto com os beneficiários e na experiência cotidiana da gestão intersetorial. Por outro lado, é por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas) que se materializa o acompanhamento das famílias que enfrentam barreiras para cumprir as condicionalidades. A expansão dessa estratégia é fundamental para consolidar o PBF como uma iniciativa que provê segurança de renda às famílias mais vulneráveis e reforça seu direito de acesso a serviços sociais universais. A intenção não é “endurecer a cobrança das condicionalidades”, como nas propostas conservadoras, mas fazer com que elas sirvam como instrumentos de monitoramento e de indução da oferta de serviços pelo poder público.

Logo, em que pesem as diferenças entre a perspectiva dos direitos socioassistenciais e a perspectiva do desenvolvimento social humano, é preciso aprofundar a integração entre a política de assistência social e o PBF. Isso não significa ignorar as especificidades das duas áreas, que têm trajetórias e arranjos institucionais distintos, mas criar sinergia entre benefícios e serviços da proteção social não contributiva. Também é fundamental refletir sobre a complementaridade entre diferentes tipos de benefícios, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o PBF, de forma a cobrir os segmentos populacionais desprotegidos, seja em função de riscos clássicos, como idade avançada ou deficiência que incapacite para o trabalho, ou de uma situação de vulnerabilidade extrema, que compromete da mesma forma o potencial de provisão autônoma de bem-estar por indivíduos e grupos.

A política de desenvolvimento social também supõe a articulação entre as áreas de transferência de renda e segurança alimentar e nutricional. No início de 2003, o combate à fome estava em evidência na agenda governamental, por meio do *Fome Zero*, cuja principal iniciativa era o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), ou Cartão Alimentação, que consistia em uma estratégia de indução da demanda por alimentos, em municípios de baixo desenvolvimento humano da região de semiárido.⁴¹ O PNAA visava garantir a emancipação socioeconômica das famílias⁴² e foi concebido como uma

41. O PNAA priorizava municípios com baixo IDH, no Semiárido e no Vale do Jequitinhonha e municípios em situação de calamidade pública. Os municípios-piloto foram Guaribas e Acauã (PI) e o público-alvo do PNAA era composto por acampamentos e assentamentos, aldeias indígenas, população dos lixões e comunidades quilombolas.

42. “O principal componente do programa não é o benefício para compra de alimentos em si, que é emergencial, mas a participação, a organização dos grupos sociais excluídos e a conscientização das suas necessidades e das necessidades do município para desenvolver a economia local.” (BRASIL, 2003b, p. 15)

política “educativa, organizativa e emancipadora”.⁴³ Contudo, nos primeiros meses de 2003, o PNAA e o Fome Zero enfrentavam problemas operacionais e estavam sob escrutínio da imprensa, o que levou o governo federal a enfatizar a transferência de renda como estratégia para o combate à fome, à pobreza e à desigualdade.

Após o lançamento do PBF, em outubro de 2003, e da criação do MDS, em janeiro de 2004, houve mudanças no discurso da área de segurança alimentar e nutricional.⁴⁴ A partir de junho de 2005, o Fome Zero passou a ser definido como uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. O foco principal da estratégia era a promoção da segurança alimentar e nutricional, mas também se salientava sua contribuição para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome (GTFZ, 2005).

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, contempla todas as pessoas que vivem no território nacional (Art. 4º), mas prioriza os brasileiros em situação de insegurança alimentar. A diretriz estabelece o ponto de intersecção entre essa política e o PBF, dado que as duas iniciativas estão direcionadas ao mesmo público. Não por acaso, o PBF é um dos programas prioritários da PNSAN, que busca articular iniciativas de diversos setores para garantir o acesso aos alimentos e à água, de forma a respeitar aspectos regionais, étnicos e culturais. Outros programas importantes que compõem a PNSAN são: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Cisternas e as iniciativas de fortalecimento da agricultura familiar.

Há evidências de que o PBF teve impacto importante na redução da extrema pobreza no Brasil, o que significa que contribuiu também para a diminuição da fome, uma das manifestações mais perversas da pobreza. Contudo, assim como a PNSAN abrange muito mais do que a transferência de renda, o PBF também tem outros objetivos além do combate à fome. O programa visa prover segurança de renda aos segmentos mais vulneráveis da população, de forma que as famílias pobres possam ter acesso a bens, serviços e facilidades que sempre estiveram fora

43. A dimensão educativa se relacionava à exigência de comprovação dos gastos com alimentos pelas famílias beneficiadas. A dimensão organizativa do PNAA correspondia aos Comitês Gestores (CG), instituições de finalidade pública, compostas majoritariamente por membros da sociedade civil eleitos pela comunidade, além de representantes do poder público estadual e municipal. A dimensão emancipadora do Cartão Alimentação dependia do acesso à educação para crianças e jovens e ações complementares para famílias beneficiárias.

44. A estratégia na ocasião traçada abrangia três frentes: apresentar o Fome Zero como política pública para diferenciá-lo do PBF; enfatizar os outros eixos de atuação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), como o incentivo à agricultura familiar, a geração de emprego e renda e as ações de educação em SAN; e propor a criação da Câmara Interministerial do Fome Zero, que deu origem, em setembro do mesmo ano, ao Grupo de Trabalho Fome Zero, da Câmara de Política Social (GTFZ), sob a coordenação do MDS.

do seu alcance. Além disso, o PBF tem dois outros objetivos: o reforço ao exercício de direitos sociais básicos, por meio das condicionalidades, e a criação de oportunidades de desenvolvimento para as famílias beneficiárias, por meio do seu direcionamento a programas complementares.

A elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser coordenada pelo MDS, que preside a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), deve levar em conta as especificidades do amplo leque de iniciativas que fazem parte da PNSAN. Um ponto que merece reflexão, por exemplo, diz respeito a uma das competências dos órgãos e entidades responsáveis pela implementação das iniciativas previstas no PNSAN: a criação, no âmbito de seus programas e ações, de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). No caso do PBF, como foi discutido anteriormente neste texto, o cumprimento desse comando requer a alteração do marco legal do programa, ou seja, envolve uma decisão de governo e a articulação da base de apoio no Congresso Nacional.

O último ponto a ser mencionado são os nexos entre transferência de renda e inclusão produtiva no âmbito da política de desenvolvimento social. A ligação entre as duas vertentes é clara, uma vez que um dos objetivos do PBF é a articulação de programas complementares para seu público-alvo. Contudo, a inclusão dos beneficiários em tais programas não deve ser vista como algo que justifica a existência do PBF, como querem os conservadores, que não reconhecem o valor intrínseco da garantia de segurança de renda para a população mais vulnerável. Por outro lado, é fundamental que se entenda que as ações de inclusão produtiva são responsabilidade de todo o governo, e não apenas do MDS. Isso significa que deve haver órgãos ou instâncias transversais com mandato político e competência administrativa para assegurar a coordenação horizontal das ações de inclusão produtiva do governo federal. Não obstante, estados e municípios devem ser os protagonistas desse tipo de ação, de forma a criar oportunidades de desenvolvimento no território que priorizem os beneficiários dos programas de transferência de renda e outros segmentos populacionais vulneráveis.

6 CONCLUSÃO

Os objetivos deste texto eram recuperar a história do Programa Bolsa Família, refletir sobre as propostas de mudança do programa e avaliar sua interação com outros elementos do sistema de proteção social brasileiro. Apesar das inúmeras conquistas dos últimos anos, ainda há um longo caminho a trilhar para assegurar a todos os cidadãos do país os direitos sociais previstos pela Constituição Federal de 1988. Nesses últimos sete anos, o PBF tem contribuído para aumentar a segurança de renda das famílias mais vulneráveis e facilitar seu acesso a serviços de educação, saúde e assistência social. O aperfeiçoamento do desenho do programa, no sentido de aumentar sua institucionalização, é um passo importante

para termos impactos perenes sobre a pobreza e a desigualdade. Além disso, há outras estratégias importantes para a consolidação do sistema de proteção social brasileiro: maior integração entre benefícios e serviços não contributivos; mais sinergia entre benefícios contributivos e não contributivos; e mais articulação entre a política de desenvolvimento social e outras políticas sociais universais.

Nos termos em que este artigo a define, a política de desenvolvimento social corresponde à vertente não contributiva do sistema de proteção social. Os aperfeiçoamentos dessa vertente devem ser orientados por duas diretrizes fundamentais. A primeira é garantir que todos os cidadãos que não conseguem prover seu bem-estar por meio do mercado tenham acesso à renda. Nesse caso, os desafios são criar maior sinergia entre benefícios não contributivos, como o BPC e PBF, e estender a cobertura desses benefícios a segmentos da população atualmente desprotegidos, como as famílias pobres sem filhos. Outra diretriz de aperfeiçoamento da vertente não contributiva é a integralidade da atenção às famílias vulneráveis, que pode ser assegurada por meio da integração entre benefícios e serviços e pela expansão da rede de serviços socioassistenciais.

O texto enfatiza ainda o imperativo de buscar a complementaridade entre a vertente contributiva e não contributiva do sistema de proteção social. A elevação do nível de cobertura depende da articulação entre seguro e assistência social. Isso significa trabalhar para expandir a cobertura da população economicamente ativa pelos esquemas contributivos, sem minimizar o papel dos esquemas semicontributivos e não contributivos para a garantia dos direitos dos cidadãos. No Brasil, a questão da cobertura dos idosos foi em larga medida equacionada graças à articulação de benefícios contributivos e não contributivos. Percebe-se, portanto, que investimentos nessa direção são promissores.

Finalmente, a qualidade da proteção social no país depende do estreitamento das relações entre a política de desenvolvimento social e outras políticas sociais universais, como educação e saúde. Nesse aspecto, pode-se dizer que o PBF seja um caso bem-sucedido. O desenho das transferências de renda condicionadas requer a articulação entre setores de atuação do Estado; no caso do programa, essa articulação vem sendo construída por meio de esforços contínuos dos gestores federal, estaduais e municipais. É difícil trabalhar horizontalmente em estruturas administrativas verticalizadas, mas fazer isso é imprescindível para que os cidadãos de fato tenham acesso a benefícios e serviços em seus territórios. Sob esse prisma, os benefícios não contributivos devem ser a “porta de entrada” para as diversas redes públicas de serviços. Portanto, para pensar o futuro do PBF, é preciso pensar no papel que o programa atualmente cumpre no sistema de proteção social brasileiro, e no papel que ele pode vir a cumprir quando esse sistema alcançar o patamar de cobertura e qualidade que dele se espera.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. I. G. Componentes econômico, demográfico e institucional da Previdência Social. **CESIT Carta Social e do Trabalho**, n. 7, set./dez. 2007.

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB**, n. 39, p. 3-40, 1995.

BARRIENTOS, A. Poverty reduction: the missing piece of pension reform in Latin America. **Social Policy and Administration**, v. 40, n. 4, 2006.

BARRIENTOS, A.; LLOYD-SHERLOCK, P. **Non-contributory pensions and social protection**. Geneva: ILO, Dec. 2002 (Issues in Social Protection Discussion Paper, nº 12).

BECKER, G. **Human capital**: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

BEVERIDGE, W. **Las bases de la seguridad social**. México: Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica, 1987 (Colección Biblioteca de la Salud).

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/UnB, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5. ed. OLIVEIRA, C. B. (Org.). Rio de Janeiro: Roma Victor, 2004.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria de Política Econômica. **Gasto Social do governo central**: 2001 e 2002. Brasília, nov. 2003a.

_____. Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). **Cidadania**: o ingrediente principal do Fome Zero. Brasília, 2003b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Seminário Internacional Bolsa Família 2 anos superando a fome e a pobreza no Brasil**. Brasília, out. 2005a.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria de Política Econômica. **Orçamento Social da União**: 2001-2004 – gasto social do governo federal: 2001 e 2004. Brasília, 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005c.

_____. Ministério da Saúde. **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006**: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança. Brasília, 2009a.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). Evolução recente da proteção social e seus impactos sobre o nível de pobreza. **Informe de Previdência Social**, v. 21, n. 12, 2009b.

BRITTO, T. Brazil's Bolsa Família: understanding its origins and challenges. *In: Poverty in Focus*, International Poverty Centre, Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America, n. 15, Aug. 2008a.

_____. The emergence and popularity of conditional cash transfers in Latin America. *In: BARRIENTOS, A.; HULME, D. (Ed.). Social protection for the poor and the poorest: concepts, policies and politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008b.

BRITTO, T.; SOARES, F. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso? *In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE BASIC INCOME EARTH NETWORK (BIEN)*, 13. São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010.

BRUMER, A. Previdência rural e gênero: sociologias. **Porto Alegre**, ano 4, n. 7, jan./jun. 2002.

BUARQUE, C. **Manifesto educacionista**. Brasília, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cristovam.com.br>>. Acesso em: 18 set. 2008a.

_____. **O que é o educacionismo?** Rio de Janeiro: Brasiliense, 2008b (Coleção Primeiros Passos).

CAMARGO, J. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 7, 7 ago. 2003.

CAMARGO, J. M.; ALMEIDA, H. **Human capital investment and poverty**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, 1994 (Texto para Discussão, n. 319).

CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. Lei Orgânica da Assistência Social: incentivando a informalidade. *In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Brasília: Ipea, 2007.

CAMPOS FILHO, A. C. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades**: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima. Tese (Doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2007.

COBO, B.; LAVINAS, L.; VEIGA, A. Políticas sociais universais e incondicionais: há chances reais de sua adoção na América Latina? *In*: CONGRESSO DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA, 13. São Paulo, BIEN, 2010.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Política Pública**, n. 12, jun./dez., p. 1-17, 1995.

COLEMAN, J. S. Social capital and the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120. Supplement.

COLLARD, D. The case for universal benefits. *In*: BULL, D. (Ed). **Family poverty**. London: Duckworth, 1971.

_____. The case for universal benefits. *In*: BULL, D. (Ed.). **Family Poverty**. London: Duckworth, 1998.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Pesquisa Loas+10**. Brasília, dez. 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **Diretrizes para uma política nacional de segurança alimentar**: as dez prioridades. Brasília, out. 1994.

_____. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório final. Brasília: Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida/Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania; Consea, 2007.

CORREA, K. P.; RIBAS, R. P. Needs assessments: why they are important for CCT programmes. **Poverty in Focus**, International Poverty Centre, Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America, n. 15, Aug. 2008.

COSTANZI, R. N. As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e os limites das políticas públicas de combate à desigualdade. **ResPublica**, v. 4, n. 2, jul./dez., p. 81-105, 2005.

COTTA, T. C. S. **Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2009.

BRAUW, A.; HODDINOTT, J. **Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective?** Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2007 (Discussion Paper, n. 757).

DELGADO, G. *et al.* **Avaliação do Simples**: implicações à formalização previdenciária. Brasília: Ipea, maio 2007 (Texto para Discussão, n. 1277).

ESPING-ADERSEN, G. **The three worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge, GB: Polity Press, 1990.

FLEURY, S. Assistência *versus* previdência na política social brasileira. **Dados**, v. 27, n. 3, 1984.

FONSECA, A. **O debate sobre família e a política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Los sistemas de protección social en América Latina**: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. Ponencia apresentada em Panama, 2006a.

_____. **Programas de transferencia de ingresos en una perspectiva internacional**: características e desafios. Ponencia apresentada em El Salvador, 2006b.

_____. Los sistemas de protección social em América Latina: focalización vs. universalidad. **Iniciativa ALCSH**, FAO, n. 4, ago. 2008 (Working Paper). Disponível em: <www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm>. Acesso em: 13 nov. 2008.

FONSECA, A.; ROQUETE, C. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família. *In*: VIANA, A. L. A.; ELIAS, P. E. M.; IBAÑES, N. **Proteção social**: dilemas e desafios. São Paulo: HUCITEC, 2005.

FONSECA, A.; VIANA, A. L. L. A. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa-Família. *In*: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FOSTER, J. E. Absolute versus Relative Poverty. **The American Economic Review**, v. 88, n. 2, 1998.

GASPARINI, L.; BERTRANOU, F. Social protection and the labour market in Latin America: What can be learned from household surveys? **International Social Security Review**, v. 58, n. 2-3, 2005.

GIAMBIAGI, F.; MELLO, L. **Social Security Reform in Brazil**: achievements and remaining challenges. OECD, Economics Department, 2006 (Working Papers, n. 534).

GRUPO DE TRABALHO FOME ZERO (GTFZ). **Relatório Final**. Brasília, 24 ago. 2005.

HILLS, J. **Inequality and the State**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

HOLZMANN, R.; JORGENSEN, S. Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. **Documento de Trabajo**, Banco Mundial, n. 6, 2000.

IBGE. **Método de construção de mapa de pobreza**: utilizando a PNAD 2006 e o Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, mar. 2009. A ser publicado.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS

(IBASE). **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**, 2008.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1372).

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D.; CHAIBUB, J. R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *In*: RIBEIRO, J. A. (Ed.). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, 2008. Edição especial: Vinte Anos da Constituição Federal. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

JAMES, E. **Coverage under Old Age Security Programs and protection for the uninsured**: What are the issues? Washington, DC: World Bank, Development Research Group, Poverty and Human Resources, World Bank Institute, Human Development Division, 1999.

JOHNSON, J. K. M.; WILLIAMSON, J. B. An assessment of the importance and feasibility of universal non-contributory pension schemes for low-income countries. *In*: KEMP, P. A.; VAN DEN BOSCH, K. (Org.). **Social protection in an ageing world**: international studies on social security. Antwerp: Intersentia, 2008. v. 13.

JORNAL DO SENADO. Senado Federal, ano XIV, n. 2.761/163. Especial Educação. Brasília, 10-16 mar. 2008. Disponível em: <www.senado.gov.br/jornal> Acesso em: 30 ago. 2008.

JORNAL O EDUCACIONISTA, ano 1, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.cristovam.com.br>>. Acesso em: 7 set. 2008.

KESSELMAN, J. R. A public finance perspective on Payroll Taxes. *In*: CONFERENCE ON LABOUR MARKET POLICY IN CANADA AND LATIN AMERICA UNDER ECONOMIC INTEGRATION, University of Toronto, 1995.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.

KUNNEMANN, R. **Transferências de renda e meta de desenvolvimento do milênio**: uma abordagem de direitos humanos. Passo Fundo: Ifibe, 2009.

LAVINAS, L. **Programas de garantia de renda mínima**: experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 596).

_____. From means-test schemes to basic income in Brazil: exceptionality and paradox. **International Social Security Review**, v. 59, n. 3, 2006.

_____. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: TONNELI, V. F.; MUSSE, J.; SANTOS, R. F. (Org.). **20 anos de Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008.

LAVINAS, L. *et al.* **Combinando compensatório e redistributivo**: o desafio das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 748).

LINDBLOM, C. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-525, 1979.

LINDERT, K. *et al.* **The nuts and bolts of Bolsa Família Program**: implementing conditioned cash transfers in a decentralized context. World Bank, São Paulo, May 2007 (Discussion Paper, n. 709).

LINDERT, K.; VICENTINI, M. **Bolsa Família nas manchetes**: uma análise do tratamento dado pela mídia às transferências condicionadas de renda (TCR) no Brasil – resultados preliminares. Banco Mundial, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 4 jun. 2008.

LOBATO, A. L. (Org.). **Garantia de renda mínima**: ensaios e propostas. Brasília: Ipea, 1998.

MEAD, L. **Beyond Entitlements**: The Social Obligations of Citizenship. New York: Free Press, 1986.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 79, nov. 2007.

MENEZES, F. O conceito de segurança alimentar: as faces da pobreza no Brasil – programa de trabalho. **ActionAid Brasil**, Rio de Janeiro, p. 59-112, 1998.

MESA-LAGO, C. **Changing social security in Latin America**: towards alleviating the costs of economic reform. Londres: Lyenne Rienner Publisher, 1994.

_____. **Desarrollo Social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI**. BID, 2006.

_____. Social security in Latin America: pensions and health care reforms in the last quarter-Century. **Latin America Research Review**, v. 42, n. 2, 2007.

MKANDAWIRE, T. **Targeting and universalism in poverty reduction**. Geneva, UNRISD, 2005 (Social Policy and Development Programme Paper, n. 23).

MONTEIRO, C. A. *et al.* Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 43, n.1, 2009.

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPE, 2000.

PAIVA, L. H. Contribuição previdenciária e desincentivos gerados pela assistência social: o que o caso das mulheres nos ensina. **Informe de Previdência Social**, v. 21, n. 11, 2009.

PEREIRA, P. A. **A Assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, June, 2000.

POCHMANN, M. **Evidências recentes na relação entre gasto social e desigualdade de renda no Brasil**. Campinas: maio 2005. Mimeografado.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Programa Cartão Alimentação – PCA**: justificativas e propostas. Versão 24 fev. 2003a (Documento interno).

_____. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Instrução sobre o uso de caderneta de compra no Cartão Alimentação**. Versão 18 mar. 2003b.

ROCHA, M. (Org.). **Segurança alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SABÓIA, J.; ROCHA, S. **Programas de renda mínima**: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal. Rio de Janeiro: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 582).

SILVA E SILVA, M. O. (Coord.). **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, L. I. L. *et al.* **Política Nacional de Segurança Alimentar**. São Paulo: Governo Paralelo, 1991. Mimeografado.

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

SOARES, F. V.; BRITTO, T. Dores do crescimento desafios-chave para novos programas de transferência de renda condicionada na América Latina. **One Pager**, n. 44, ago. 2008.

SOARES, F. *et al.* **Cash Transfer Programmes in Brazil**: Impacts on Inequality and Poverty. International Poverty Centre, June, 2006 (Working Paper n. 21).

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1459).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1424).

SPOSATI, A. Mínimos sociais e Seguridade Social: uma revolução na consciência da cidadania. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 55, p. 9-38, 1997.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *In*: **Revista Serviço Social & Sociedade**: informe-se, São Paulo, Cortez, n. 78, p. 171-179, jul. 2004.

STANDING, G. Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionalities Could Fail. **One Pager**, n. 47, Dec. 2007.

SUPPLY, E. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Cortez, 2002.

_____. Cartilha do Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <www.senadofederal/eduardosuplicy/>. Acesso em: 2 maio 2007.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 7, ago. 2003.

UTHOFF, A. **Extensión de la seguridad social em América Latina y el Caribe**: integración de los regímenes y solidaridad em la financiación. Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas. Brasília, 24-27 maio 2010.

VAN GINNEKEN, W. Extending social security coverage: concepts, global trends and policy issues. **International Social Security Review**, v. 60, n. 2-3, 2007.

VIANA, A. L. D.; LEVCOVITZ, E. Proteção social: introduzindo o debate. *In*: VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E. M.; IBÁÑEZ, N. **Proteção social**: dilemas e desafios. São Paulo: HUCITEC, 2005.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O COMBATE À POBREZA: RECONFIGURANDO A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL?

Luciana Jaccoud*

1 INTRODUÇÃO

Como observou Telles (2001), no Brasil a pobreza não se configurava tema ausente das preocupações e reflexões sobre o país e seu futuro. Mas, formulada como sinal de atraso e como tributo do passado, foi, durante décadas, interpretada como paisagem, ou seja, como aquele elemento que permanente, quase imutável, e secundário, não merecia tratamento específico. Seu enfrentamento seria paulatinamente realizado com o avanço do progresso e do crescimento econômico. Não dizendo respeito “aos parâmetros que regem as relações sociais e às regras da reciprocidade através das quais a sociabilidade se efetiva” (p. 20), a pobreza não era problematizada a partir dos padrões de organização da sociedade brasileira. Tampouco mantinha diálogo com ética ou com valores ou princípios de justiça. Nem abordada como violência, nem como negação de direitos ou de dignidade, nem como reflexo de uma sociedade profundamente hierárquica. A pobreza havia predominantemente penetrado em nossa reflexão apenas como um persistente passivo.

Esse quadro, entretanto, foi alterado nesta última década. Desde o final dos anos 1990, a pobreza vem sendo objeto de uma crescente produção intelectual, ao mesmo tempo em que ganha um espaço inédito na agenda das políticas públicas. O destaque, tanto no debate público quanto na agenda institucional do governo, é o Programa Bolsa Família (PBF). Seus resultados atestam a relevância da opção pela priorização aos mais pobres e pela intervenção direta no campo da renda. Contudo, no embate político e intelectual, são muitas as questões que permanecem em aberto. E em que pese os avanços a ele creditados e o destaque que o programa que vem assumindo no âmbito das políticas sociais brasileiras, são distintas as leituras sobre o papel que vem cumprindo, bem como sobre sua configuração no futuro próximo.

Este artigo propõe avançar algumas reflexões sobre o papel do PBF e seu objetivo de combate à pobreza. Pretende abordar duas questões específicas: em que medida o tema da pobreza representa a emergência de uma nova matriz analítica

* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea e assessora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

sobre a questão social nas sociedades modernas e em que medida as políticas por ele inspiradas representam uma efetiva alteração do Estado Social, seja nos países desenvolvidos, seja no Brasil. Para melhor situar esse debate, cabe lembrar que o cenário de progressiva centralidade dada ao tema da pobreza na agenda das políticas públicas não representa uma excepcionalidade do caso brasileiro. Essa é uma estratégia que vem sendo largamente adotada em países latino-americanos e também nos países desenvolvidos. Nestes últimos, a pobreza emergiu desde os anos 1980 como um efetivo problema social, impondo-se como questão central, mobilizando o debate e a ação do Estado. Novas políticas públicas vêm sendo implementadas e o antigo Estado Social, modificado, visando atender não apenas novas situações de desproteção como também novas demandas referentes a seus próprios objetivos.

Nesse sentido, a seção 2 abordará o tratamento dado ao tema da pobreza no processo de organização dos modernos sistemas de proteção social. Esta seção pretende lembrar que nos momentos de formação e consolidação desses sistemas não foi a pobreza em si, mas, sim, sua associação com outras características sociais que permitiu a progressiva ampliação da intervenção do Estado no campo social. Em primeiro lugar, atendendo certos grupos sociais cuja impossibilidade de participar do mundo do trabalho foi socialmente reconhecida. E em seguida, atuando em direção ao trabalhador, em torno do objetivo de garantir proteção aos riscos sociais.

A seção 3 pretende tratar da nova conjuntura que se abre na trajetória do Estado Social, quando o objetivo de proteger os trabalhadores e suas famílias dos riscos sociais passa a ser questionado. Em um primeiro momento, foram as demandas de universalização da proteção social que passaram a pressionar por uma nova configuração do Estado Social, afirmando a necessidade de reconhecer, a partir do direito de cidadania, certas garantias e condições de bem-estar. Em um segundo momento, contudo, com o destaque dado ao objetivo de combate à pobreza, amplia-se o questionamento aos riscos sociais, assim como ao projeto de universalização da proteção social. No lugar da categoria do risco social, analistas têm proposto um tratamento mais abrangente em torno da categoria do risco como organizadora de uma proteção social que não tem outra função que garantir proteção àqueles mais pobres, cujo patamar de vulnerabilidade impede o exercício da autonomia e da capacidade de enfrentar fenômenos entendidos como aleatórios à vida humana. A responsabilidade individual deveria voltar a ser a tônica da proteção social, cabendo ao Estado atuar de forma limitada e restrita ao campo da garantia de renda e sobrevivência da população mais pobre.

Em seguida, a seção 4 aprofundará a análise sobre a proposta de assentar os sistemas públicos de proteção social em torno da pobreza. Pretende-se resgatar o debate sobre a nova configuração do trabalho nas sociedades modernas e sobre a pertinência da proteção ao trabalho ou à pobreza e à exclusão. É no contexto deste debate e em face do novo ciclo econômico vivido pelos países desenvolvidos

durante as últimas décadas – com seus fortes impactos no aumento do desemprego, na ampliação dos postos de trabalhos precários e na queda da renda média do trabalhador –, que ganhou corpo um movimento de reforma dos sistemas de proteção social. Contudo, as possibilidades e dificuldades de tal trajetória e das abordagens que a sustentam são várias e devem ser analisadas.

Partindo da trajetória da proteção social brasileira, a seção 5 procurará recuperar a centralidade da categoria do risco social. O desafio da incorporação da população pobre foi enfrentado pela Constituição Federal do Brasil (CF/88), mas apenas com parcial sucesso. Mas a imposição da pobreza como tema maior do debate social decorreu não apenas da incompleta cobertura do sistema de proteção social, como também da crítica ao projeto de sua universalização.

A seção 6 pretende resgatar dois debates que vem se desenvolvendo desde a afirmação da pobreza como um objeto prioritário no âmbito das políticas sociais. De um lado, analisar a categoria pobreza e sua capacidade de revelar – ou obscurecer – o contexto da vulnerabilidade dessa população beneficiária. De outro, discorrer sobre os distintos projetos de proteção social que se associam ao PBF. Em seguida, a partir da análise da diversidade de funções cumpridas pelos programas de garantia de renda, a seção 7 procurará avançar um pouco mais na discussão sobre o papel do PBF no sistema brasileiro de proteção social e sobre as possibilidades de integração dos pilares contributivo e não contributivo. Por fim, a seção 8 apresentará as considerações finais.

2 TRABALHO E NÃO TRABALHO: DAS ORIGENS DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

As primeiras populações, objeto da intervenção social do Estado, foram aquelas identificadas como não capacitadas ao exercício para o trabalho (CASTEL, 1998). Grupos de órfãos, mulheres com filhos pequenos, inválidos, idosos indigentes, enfim, populações reconhecidas como incapacitadas para participar do mercado de trabalho, passaram a constituir, progressivamente, objeto de preocupação pública e, posteriormente, objeto de intervenção pública. Essas populações, associadas a situações de grande vulnerabilidade e isentas da obrigação do trabalho, foram progressivamente se constituindo em público legítimo aos recursos e serviços públicos. A urbanização e a fragilização dos vínculos e compromissos que sustentavam as comunidades tradicionais fortaleceram a legitimidade da ação do Estado, em um contexto em que mesmo as obras caritativas de cunho religioso, que construíram, ao longo dos séculos, mecanismos ocasionais ou permanentes de auxílio e instituições de acolhimento, passaram a ser consideradas insuficientes. A intervenção do Estado acompanhou a demanda republicana de acesso não discricionário à assistência por parte dessas populações (PROCACCI, 1993). O direito social à assistência, declarado em diversos países ao longo do

processo de industrialização e urbanização,¹ ancorou-se no reconhecimento da necessidade de superar a incerteza e a fragilidade da proteção assentada na oferta privada e voluntária e no princípio da caridade.

A organização de serviços e benefícios públicos para esses grupos visava dotar de dignidade os segmentos mais fragilizados e marginalizados da sociedade, resgatando-os como membros da comunidade nacional. O princípio de solidariedade sob o qual se organizou tal política prescindiu de contrapartidas objetivas. A população beneficiada, caracterizada por sua extrema vulnerabilidade – de renda e de autonomia – passou a ser objeto de benefícios e serviços não contributivos. Elas estiveram, assim, isentas de demanda de pagamento prévio ou futuro em face da proteção garantida. Contudo, essas populações se confrontam a uma espécie de contrapartida moral. No que diz respeito ao comportamento, exigências poderiam ser impostas, especialmente no que diz respeito à restrição de práticas consideradas inadequadas, como o uso regular da bebida.

A política de atendimento e proteção aos públicos considerados incapacitados para o trabalho foi organizada a partir de uma intervenção territorializada e especializada. Reconhecendo as especificidades das situações, o campo assistencial se organizou por meio de uma intervenção que pretendia atuar de modo individualizado e específico, voltada para uma população que parecia carecer de contínuo acompanhamento. Esse tratamento contínuo se justificava não apenas devido ao necessário esforço de moralização e educação da população, mas também pela exigência de monitoramento da situação que legitimava o aporte da proteção, garantindo a sua continuidade ou identificando a sua superação.

Contudo, foi em outro âmbito de intervenção, bem distante das situações de incapacidade e dependência, que os sistemas de proteção social se consolidaram, passando a exercer um papel central e estratégico nas sociedades modernas. Foi como resposta às transformações observadas no mundo do trabalho e às vulnerabilidades a ele associadas que o Estado passou a intervir em um campo até então sob responsabilidade da esfera privada – o da proteção ao trabalhador. E foi em torno do conceito do risco social que se realizou a construção dessa nova forma de intervenção pública.

De fato, o debate em torno dos riscos vinha se afirmando com o crescimento das atividades comerciais e industriais. Dentro da leitura liberal que acompanhou a emergência das sociedades produtivistas, os riscos são identificados a fenômenos originários em adversidades, passíveis de serem vivenciados por todos e que impingem danos à propriedade. Esses riscos, percebidos como fenômenos cuja regularidade é passível de ser apreendida, poderiam, entretanto, ser remediados

1. Para o reconhecimento do direito à assistência social nos países desenvolvidos, ver Procacci (1993) e Castel (1998) para o caso da França, e o clássico de Polany (2000) para o caso da Inglaterra. Para um quadro europeu, ver Lis e Soly (1979).

pela ação individual, principalmente por via da poupança voluntária, transformada reserva monetária ou em propriedade.

Mas, ao final do século XIX, à medida que a pobreza passa a ser percebida como um efetivo problema social das sociedades em rápido processo de industrialização e associado à condição do trabalhador sob assalariamento, assiste-se à transformação do debate sobre o risco. Como mostrado por Ewald (1996), sob a emergência do conceito de risco social, fenômenos associados a limitações para o exercício do trabalho passam a ser compreendidos menos como fruto de desvios morais, do acaso ou de infortúnios, do que como fenômenos cuja presença faz parte da normalidade da vida social e laboral. Sua regularidade também poderia ser estatisticamente captada. E o cálculo de probabilidades aplicado aos problemas sociais permitiria a organização da solidariedade em torno dos riscos sociais, dando lugar à emergência de instituições específicas no campo social, voltadas à operacionalização do seguro social.

É nesse sentido que o reconhecimento dos chamados riscos sociais tem sido amplamente considerado como um marco no nascimento de um novo campo de intervenção do Estado, o da proteção social. Segundo Ewald (1996), os riscos sociais representaram uma nova racionalidade capaz de legitimar o princípio da intervenção social do Estado, dotando de nova interpretação o diagrama liberal – assentado em torno do conceito central de responsabilidade individual – e permitindo ultrapassá-lo. Tratando cada indivíduo como membro de um grupo com o qual ele partilha um risco social, o seguro social evita o debate da falta individual e reafirma a força da solidariedade sem confrontar o princípio liberal da responsabilidade. Mas, como também aponta Ewald,

O que caracteriza o seguro não é o fato dele repartir em um grupo a carga de prejuízos individuais, mas de permitir realizar esta repartição não mais segundo a forma de uma ajuda ou de uma caridade, mas segundo uma regra que é uma regra de justiça, uma regra de direito (tradução direta).

A “regra de justiça” criada pelo seguro social tem sido enfatizada por um amplo conjunto de autores. O dano individual, mas também social, causado pela impossibilidade do exercício do trabalho para os grupos cuja sobrevivência se ancora no trabalho assalariado, passa a poder ser regulado pela esfera pública. De fato, a criação do seguro social obrigatório possibilitou a institucionalização da proteção social como função pública e responsabilidade do Estado. Possibilitou a construção de um fundo público específico e a garantia de acesso a esses recursos por meio de uma tipologia de vulnerabilidades associadas às condições de incapacidade para o exercício do trabalho – e de ausência de renda dali decorrente. Finalmente, representou uma mudança no debate no que diz respeito ao objeto da proteção social. Não mais o pobre ou a pobreza, mas o trabalho e o trabalhador

passam a ser o público-alvo da nova forma de intervenção sobre o social. Garantiu-se, assim, a proteção social aos riscos de acidente de trabalho, invalidez, velhice, doença e desemprego, por meio da filiação obrigatória dos trabalhadores a partir da organização de fundos públicos formados pela contribuição dos salários e das empresas e geridos pelo Estado. A ruptura representada pelo desenvolvimento do seguro social obrigatório, criando direitos de acesso específicos, representou a base para a afirmação do chamado Estado Social, ancorado na garantia de segurança aos trabalhadores por ele efetivada.

3 DA UNIVERSALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA O DEBATE SOBRE A POBREZA

A segunda metade do século XX assistiu a uma nova mudança na organização dos sistemas de proteção social, particularmente nos países desenvolvidos. A emergência de programas não contributivos de garantia de renda ao lado da rápida expansão de serviços sociais de acesso universal dotaram de novo formato a intervenção social do Estado. Os objetivos de justiça social e de solidariedade nacional se afirmam, dando lugar a um conjunto de inovações. A centralidade dada à proteção social ao trabalhador assalariado passa a ser substituída por uma preocupação de garantia de proteção social a todos os cidadãos. Nesse novo contexto de generalização da proteção social, se não foi superada a importância das políticas públicas de seguro social nem invalidado o objetivo da garantia contra os riscos sociais, o seu papel no âmbito dos sistemas de proteção social se relativizou. O próprio conceito de risco passa a ser relativizado:

A partir de então, todos os cidadãos são definidos como elementos de uma vasta categoria em situação de risco, incapazes de se proteger individualmente, merecendo uma intervenção e um apoio do Estado do berço à tumba. Deve-se lembrar que esta ampliação da proteção social implica a mutualização dos riscos e um esquecimento progressivo das regras atuariais que estão no fundamento do seguro social (MERRIEN; PARCHET; KERNEN, 2005, p. 95) (tradução direta).

De fato, parte progressivamente crescente dos benefícios sociais² passou a ser garantida não mais em função de contribuições passadas ou da inserção no mercado de trabalho, mas sim das demandas por melhoria das condições sociais de grupos particularmente vulneráveis e de garantias de bem-estar associadas à cidadania. Alguns países instituem um seguro social universal, baseados em contribuições não contributivas ou em contribuições uniformes e garantindo benefícios iguais, visando assegurar um mínimo vital a todos os cidadãos.³ Em um

2. O termo "benefícios" está, neste texto, associado às alocações de natureza monetária.

3. Destacam-se os países conhecidos como de modelo "beveridgiano" que, entretanto, têm sido distinguidos na literatura entre "modelos universalistas fracos", residuais ou liberais, e "modelos universalistas fortes", ou social-democratas. Ver Esping-Andersen (1990).

número crescente de países, o acesso aos serviços de saúde passaram a ser universais, ampliando-se os serviços de creche e de apoio a pessoas idosas, e expandiram-se programas de garantia de renda não contributivos, como os voltados ao apoio à infância ou ao acesso à habitação.⁴ Nesse período, o percentual das contribuições sociais no total dos gastos com a proteção social reduziu progressivamente nos países desenvolvidos, enquanto aumentaram os aportes públicos. O contexto de expansão dos sistemas de proteção social relativizou o risco social como princípio legitimador e organizador, mas ele continuou presente por meio das políticas previdenciárias e seguro-desemprego, políticas ainda centrais nos Estados Sociais da segunda metade do século XX.⁵

Contudo, durante as décadas de 1980 e, principalmente, de 1990, a trajetória de expansão do Estado Social passou a ser colocada sob forte crítica. Com os sistemas de proteção social identificados a um problema e não apenas a soluções, o conceito de risco social reaparece com força, agora associado não mais à temática proletária ou à cidadania social, mas retomando a questão da pobreza.

As críticas referentes ao que seria uma excessiva expansão dos direitos sociais e uma excessiva participação do Estado e do gasto público no campo social nunca estiveram ausentes do debate público, mas ganharam intensidade e influência nas últimas décadas do século passado. Elas foram fortalecidas pelas mudanças ocorridas no mundo do trabalho e na nova dinâmica estabelecida na competitividade das economias pelo comércio internacional. Nesse contexto, os *Welfare States* passaram a ser objeto de amplo debate. Uma primeira demanda dizia respeito à redução dos encargos sociais que estariam pesando excessivamente sobre as empresas na nova conjuntura. Mas a crítica se estende além dos limites da dinâmica econômica. Questiona os governos em seu papel no campo da proteção social, qualificado como desnecessário e mesmo ineficiente. O mercado é reafirmado como o melhor instrumento de alocação de riquezas e de produção de bem-estar pela leitura liberal contemporânea, que destaca a relevância do objetivo de garantia contra os riscos sociais, mas enfatiza a perversidade de o Estado assumir a responsabilidade em lugar dos indivíduos.⁶ A proteção contra os riscos, segundo essa leitura, deveria ser prioritariamente responsabilidade do indivíduo e objeto da ação do mercado, pela via de regimes capitalizados e geridos pelo setor privado, ou da própria sociedade, por meio de movimentos mutualistas ou de associações voluntárias. Nessa nova interpretação, a pobreza se destaca como um fenômeno social específico, legitimador da ação social do Estado.

4. Mesmo nos países onde predomina o chamado modelo "bismarkiano", assistiu-se à crescente participação de políticas não contributivas e benefícios universais como a França, que instituiu fortes benefícios familiares e para habitação.

5. Cabe lembrar que mesmo os países conhecidos como de modelo "beveridgiano" passaram por reformas que, a partir dos anos, 1960, introduziram pilares contributivos obrigatórios para os riscos sociais, de modo a complementar as pensões de base e efetivar uma melhoria nas condições sociais dos beneficiários, em especial os idosos. Ver a respeito Merrien, Parchet e Kernen (2005).

6. Ver, por exemplo, World Bank (1994).

Tal discurso ganha particular relevância quando voltado à análise dos países em desenvolvimento. Um bom exemplo dessa interpretação é dado pelo documento do Banco Mundial (WORLD BANK, 2001), que afirma a importância conceitual da abordagem dos riscos no combate à pobreza. Alargando o tratamento dos riscos,⁷ o Banco Mundial caracteriza os pobres: *i*) pela superexposição aos riscos; e *ii*) pela incapacidade de enfrentamento dos riscos. Ajudar este público a melhorar a gestão dos riscos e garantir a sua proteção deveria ser um objetivo prioritário das estratégias governamentais, integrando tanto o setor público quanto o privado. Estariam, assim, de um lado, as políticas de capacitação da gestão do risco, ou seja, aquelas que visariam fortalecer a capacidade de os indivíduos prevenirem-se em face destes acontecimentos aleatórios. De outro, voltadas para a população em estado de extrema pobreza, e incapaz de mobilizar estratégias individuais de proteção social, estariam as políticas de garantia de renda.

Essa abordagem representa uma efetiva mudança nos termos do debate. Fortalecem-se as propostas de garantia de pensões sociais para os pobres, acompanhadas da perspectiva de retirada do Estado no que se refere ao seguro social. As políticas de proteção social aos considerados não pobres deveriam deslocar-se para a esfera privada. Assim, se o risco é reafirmado como categoria central na organização dos sistemas de proteção social, é a pobreza que legitima a formação e o acesso aos recursos públicos voltados à proteção social. Nesse sentido, afirmar-se-iam como objetivos legítimos das políticas públicas de proteção social: *i*) a oferta de meios de subsistência dos indivíduos pobres; e *ii*) a ajuda aos indivíduos, famílias e coletividades para a melhoria da gestão dos riscos (HOLZMANN; JORGENSEN, 2000).

O deslocamento analítico sobre o papel dos sistemas públicos de proteção social é acompanhado de uma desvalorização da temática do trabalho. Radicalizando um movimento interpretativo iniciado décadas antes, com a tendência à afirmação da cidadania como critério de acesso a um conjunto progressivamente ampliado de políticas sociais, aqui também observa-se a dissociação entre trabalho e proteção social. Nessa leitura, desaparece o reconhecimento da vulnerabilidade específica dos grupos sociais que asseguram sua sobrevivência pelo exercício do trabalho assalariado ou mesmo do próprio trabalho. Mas também desaparece a referência à cidadania.

7. Os riscos são classificados em diferentes categorias: riscos naturais (terremotos, inundações etc.); riscos sanitários (doenças, invalidez, velhice, epidemias etc.), riscos sociais (criminalidade, violência doméstica, guerra etc.); riscos econômico-alimentares (desemprego, migrações, choques financeiros, crises econômicas etc.), além dos riscos políticos (como golpes de Estado) e ambientais (desmatamento, catástrofes nucleares) (WORLD BANK, 2001). Uma análise que adota alargamento expressivo no tratamento dos riscos, apontando sua presença como característica constitutiva das sociedades modernas, é realizada por Beck (1999).

A perda temporária ou definitiva da capacidade de trabalho ou o mau funcionamento do mercado de trabalho são reafirmados como riscos individuais que devem, nesse âmbito, ser enfrentados. À esfera pública é reconhecida apenas a legitimidade de intervir em face dos que se mostram incapazes de gerir riscos que não mais são entendidos como típicos da vida laboral, mas sim da vida social ou mesmo da vida em seu sentido amplo. Ou seja, associando riscos naturais e riscos civis a riscos sociais, propõe-se tanto o alargamento da temática do risco quanto o estreitamento da intervenção pública diante do tema. Paralelamente, os riscos associados às condições de funcionamento do mercado de trabalho perdem sua especificidade no debate. A ampla definição de risco, que passa a se referir a fenômenos tão distintos como os causados por catástrofes naturais, os relacionados ao ciclo de vida ou aos choques financeiros, sugere a superação do conceito de risco social. Na verdade, implica não apenas a ultrapassagem do conceito de risco social, mas também seu desaparecimento como objeto das políticas públicas. O que emerge é uma proposta de proteção social sob bases diferenciadas. Se a responsabilidade individual deveria voltar a ser a tônica da proteção social, caberia ao Estado atuar de forma limitada e restrita ao campo da garantia de renda e sobrevivência da população mais pobre.

Mas o debate sobre a reforma dos regimes públicos de proteção social também ganha intensidade para além da leitura liberal. Diversas abordagens, assentadas na análise dos riscos associados ao exercício do trabalho, vêm sendo realizadas, apontando as transformações por que passaram o risco social e as repercussões dessas mudanças para os sistemas de proteção social. Enquanto alguns autores destacam o enfraquecimento da categoria do risco social diante das mudanças observadas no mundo do trabalho – e buscam um novo princípio sobre o qual assentar o pacto social em torno dos direitos sociais – outros não apenas reafirmam o risco social como um componente central dos sistemas contemporâneos de proteção social, como também destacam a emergência de uma nova conjuntura em que esses riscos se encontram agravados. Nesse contexto, tanto o debate sobre o risco social quanto o da responsabilidade pública frente a esse risco ganham nova configuração. É o que rapidamente será tratado na próxima seção.

4 PROTEÇÃO SOCIAL E RISCO SOCIAL EM FACE DO TRABALHO: UM DEBATE RECENTE

4.1 Risco social, precariedade e nova pobreza

Nesse contexto de ampliação dos debates em torno das necessidades de reforma dos sistemas de proteção social, as análises sobre o risco social vêm apontando, ora para sua limitação, ora para sua relevância em face das transformações por que passa o mundo do trabalho. Das críticas ao risco social como princípio

ainda central de proteção social em um contexto de reconfiguração do trabalho, duas serão aqui destacadas. A primeira aponta que as transformações por que passam as sociedades atuais comprometem a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, assentados na categoria de riscos sociais. No sentido contrário, uma segunda vertente de crítica vem enfatizando o papel minimizador que a abordagem assentada no risco social representa, apontando para a redução de direitos e não para sua expansão, reconhecida como necessária. Como contraponto, será apresentada ainda uma abordagem que reafirma a relevância do risco social como categoria central para a análise e operacionalização das políticas de proteção social.

Rosanvallon está entre os autores que se dedicaram à análise das transformações por que passam as sociedades modernas, buscando avaliar a sustentabilidade dos sistemas de proteção social assentados na categoria de riscos sociais. Para este autor, o crescimento do desemprego e da precarização das formas de trabalho, instituindo novas formas de pobreza e de exclusão social, teriam levado à progressiva inadaptação dos métodos de gestão social dos regimes tradicionais do Estado Social. Os riscos sociais clássicos, com perfis temporários e indenizáveis – como o desemprego friccional ou os acidentes de trabalho –, estariam sendo substituídos por novos riscos sociais: desemprego de longa duração, inserção precária no mercado de trabalho e novas formas de pobreza. Nesse novo contexto, seriam afirmadas como categorias relevantes a precariedade, a vulnerabilidade e a exclusão, e não mais o risco social. A este processo se somaria o impacto da transição demográfica, com repercussões na contínua dissociação entre número de cotizantes e população coberta, também enfraquecendo o contrato social estabelecido pelo seguro social.⁸

A crise do trabalho teria sido acompanhada, segundo Rosanvallon (1995), pela falência das identidades e trajetórias coletivas. Com a progressiva relevância dos percursos individuais, emerge a necessidade de abordagens que permitam o tratamento diferenciado dos indivíduos, ao contrário da abordagem unificadora ancorada na proteção aos riscos sociais. Nesse novo contexto, novos direitos deveriam ser reconhecidos, com destaque para o direito à inserção. Tais direitos não poderiam mais se assentar apenas em cotizações prévias ou limitar-se à oferta de benefícios monetários. Demandariam uma solidariedade de natureza mais política, tendo por base a relação de reciprocidade cidadão-sociedade e a instituição de contrapartidas. Assim, segundo este autor, se os sistemas de proteção social continuam sendo essenciais à manutenção da coesão das sociedades modernas, seus desafios se transformaram. As mudanças econômicas e sociais,

8. Tem ainda relevância na argumentação do autor o avanço do conhecimento sobre os diferentes grupos sociais, permitindo avaliar seus diferentes riscos, assim como o avanço do conhecimento sobre certos riscos sociais (como é o caso de certas doenças), dificultando a sua socialização. Ver Rosanvallon (1995).

gerando novas formas de pobreza e novas formas de trabalho, impõem uma efetiva transformação no perfil das políticas públicas, com destaque ao tema da inserção no mundo do trabalho.

Uma segunda corrente crítica defende a necessidade reafirmar os objetivos amplos da proteção social contra uma perspectiva entendida como reducionista e assentada na proteção em face dos riscos sociais. Ramaux (2007) sustenta que o seguro social, pretendendo atuar na prevenção do risco de se passar “de uma situação de vulnerabilidade para uma situação de miséria”, não permite reconhecer que, em vários contextos nacionais, o Estado Social já incorporou objetivos bem mais ambiciosos. A busca de bem-estar que teria marcado, de forma significativa, a trajetória dos sistemas de proteção social nos países desenvolvidos a partir da década de 1950, assentando-se em uma intervenção que não tem natureza técnica; ao contrário, é essencialmente política. Esse expressivo movimento de expansão, ampliando tanto o seu caráter político quanto o seu campo de intervenção e de regulação social, não mais se adapta a uma abordagem pela categoria de risco social. Segundo essa leitura, há muito os sistemas de proteção social não respondem por uma lógica de equivalência entre a cotização e o benefício assegurado e a recente retomada do conceito do risco social trabalharia em favor do fortalecimento de um projeto mínimo de proteção social.⁹

Contudo, segundo Ramaux, se a abordagem pela via dos riscos sociais é insuficiente, ela continua sendo necessária e, mais do que isso, base de legitimação da proteção social. Seria a partir da cobertura desses riscos que, ainda hoje, os sistemas de proteção social se organizariam, inclusive no que se refere à construção de patamares mais generosos de bem-estar. A busca por ampliação do bem-estar se configuraria em formas menos restritivas de definição e cobertura dos riscos, alterando mesmo essa noção.¹⁰ A evolução da proteção social, a partir do tratamento ampliado do conceito de risco, permitiu que a velhice, que já foi sinônimo de sofrimento e carência, seja atualmente identificada a um direito ao bem-estar.

Também procurando refletir sobre o significado da ampliação do escopo do Estado Social ao longo do século XX, Castel (1998) desenvolve uma análise distinta, que pode aqui ser identificada a uma terceira abordagem da temática do risco social nas sociedades contemporâneas. Segundo este autor, por intermédio da garantia pública de proteção ao risco social, não emergiram apenas uma nova função do Estado e uma nova forma de direito. Emergiu, ainda, uma nova forma de propriedade, a propriedade social, reorganizando a condição do trabalhador

9. Ver, por exemplo, Concialdi (1999).

10. Ramaux associa aos riscos inclusive os demais objetivos do Estado Social: os serviços públicos preveniriam contra o risco de desigualdade de acesso a certo número de serviços, enquanto as políticas econômicas keynesianas preveniriam o risco de equilíbrio do subemprego (2007, p. 29).

assalariado, dotando-o de proteções tradicionalmente asseguradas apenas pela propriedade privada. A propriedade social funciona como um patrimônio coletivo que, se tem suas origens e suas regras sociais, as conjuga a um usufruto privado. Ou seja, a originalidade sob a qual se assenta o seguro social deve-se ao fato de constituir um patrimônio coletivo cujo uso é feito de maneira privada, a partir de regras jurídicas e visando dotar de seguranças e garantias a condição do trabalhador. Essa propriedade voltada para a segurança social permite a organização de um direito social, cuja utilização está subordinada ao enfrentamento de certos riscos sociais. É a instituição da garantia de “uma nova ordem de distribuição de bens”, que tem por base um “salário indireto”: “uma renda do trabalho para situações fora de trabalho” (CASTEL, 1998, p. 405).

Contudo, reconhecendo o aprofundamento da precarização do mercado de trabalho ocorrida nos países desenvolvidos nas últimas décadas e o aumento das desigualdades sociais daí decorrentes, Castel (2009) denuncia a criação de formas inferiores de proteção social, cujo impacto tem sido o agravamento das desigualdades e da precariedade social. Nesse processo, o sistema de proteção social, ancorado na garantia em face dos riscos sociais, vem afrontando importantes desafios. As altas taxas de desemprego e a precarização do trabalho abalariam tanto o financiamento do seguro social, de base contributiva e associado à estabilidade e formalização das relações de trabalho, quanto a própria generalização do sistema. De outro lado, os sistemas de proteção social não estariam se mostrando capazes de responder à emergência de novos riscos sociais, como o risco dependência,¹¹ o risco de desemprego de longa duração e o risco da precariedade.

Tais desafios têm levado ao fortalecimento de intervenções assentadas em torno dos conceitos de “população em risco” ou de “fatores de risco”. O autor destaca a inadequação de tais abordagens, que recuperariam não apenas a noção de periculosidade dessas populações, como também a gestão com base na vigilância e no controle de grupos sociais. Reafirmando a centralidade dos riscos sociais como organizadores da proteção social, Castel lembra que o seguro social ainda é a principal tecnologia de intervenção social assentada na garantia e na incondicionalidade de acesso dada pelo direito social ao benefício. Esse caminho deve ser aprofundado com o reconhecimento de novos direitos, mesmo que independente de contribuições prévias. Será pela via da afirmação do direito, e não de sua relativização, que a coesão social poderá ser garantida em um contexto de precarização do mundo do trabalho. E tal afirmação, segundo o autor, mantém-se ainda dependente, nas sociedades capitalistas, de um sistema de regulação que associa direitos sociais ao exercício do trabalho.

11. A dependência tem sido definida como a demanda por assistência ou ajuda de longa duração para a realização das atividades da vida diária devido à redução da capacidade física ou mental. Ver a respeito Batista *et al.* (2008).

Nesse sentido, Castel destaca que é pela afirmação do direito social vinculado do trabalho que um pilar forte de proteção social pode ser construído. A assistência social, ou seja, a vertente de proteção não assentada no trabalho e na filiação ao seguro social, não se mostraria capaz de organizar um sistema amplo de garantias e direitos no campo social. A proteção desta última política assenta-se em benefícios limitados e volta-se a grupos restritos, identificados a condições extremas de vulnerabilidade e carência. Se as políticas não contributivas têm efetivamente um papel a cumprir para enfrentar aquelas situações, elas reafirmariam o caráter não integrado destas populações: grupos caracterizados por sua “incapacidade para acompanhar a dinâmica da sociedade salarial, seja porque são afetadas por alguma desvantagem, seja porque dispõem de poucos recursos para se adaptarem ao ritmo do progresso” (CASTEL, 1998, p. 541). Contudo, um sistema de proteção social voltado aos “inadaptados sociais” não sustentaria a garantia de uma cidadania social. “Não se constrói cidadania sobre a inutilidade social” (CASTEL, 1998, p. 552). Pelo contrário, seria sobre a participação de cada um na produção de riquezas que se assentaria a garantia de acesso à sua repartição.

Cabe ainda ressaltar que, para os autores que reafirmam o risco social como um componente central dos sistemas de proteção social, é a prevenção da pobreza e não o seu combate que qualifica a ação dos chamados Estados Sociais. Os riscos sociais – aqueles que impedem, temporária ou definitivamente, o exercício do trabalho – representariam, ainda hoje, relevante risco de pobreza nas sociedades modernas. A impossibilidade do exercício do trabalho determina a impossibilidade de obtenção de renda em um mundo em que o mercado dominaria as possibilidades de acesso a bens e serviços. Assim, a proteção aos riscos sociais implica em uma garantia contra a ausência de renda quando das situações do não trabalho involuntário. Dessa forma, o campo da proteção social não se organiza a partir da existência da pobreza, mas sim, da sua prevenção. A garantia contra a ausência de renda, assentada em regras claras e dissociada de qualquer discricionariedade de acesso, representa dotar de dignidade o exercício do trabalho, especialmente ao afastar do horizonte do trabalhador a situação de miséria decorrente das doenças, dos acidentes de trabalho, da maternidade, do desemprego ou da velhice.

Nessa perspectiva, o direito à proteção social consolidou-se pela afirmação de garantias contra os riscos sociais considerados clássicos. Esses riscos continuam sendo identificados nas principais situações de vulnerabilidade associadas ao mundo do trabalho, inclusive pelo fato de que a maior parte dos trabalhadores nos países desenvolvidos ainda participam do mercado formal de trabalho, associado a estabilidade e garantia no emprego. Mesmo reconhecendo a pertinência da reflexão e a necessidade de iniciativas sobre novos riscos sociais e novas situações de vulnerabilidade desenvolvidas em torno do acesso ao mundo do trabalho – déficits de formação, precariedade de vínculos

de trabalho, situação de dependência, entre outros – as situações tradicionais que impedem o trabalhador de ter acesso à renda do trabalho devem continuar a ser socialmente garantidas.

4.2 As reformas recentes nos sistemas públicos de proteção social

Essa perspectiva parece estar sendo reafirmada pelas experiências recentes de reforma dos sistemas públicos de proteção social. De fato, o novo ciclo econômico vivido pelos países desenvolvidos durante as últimas décadas, com seus fortes impactos no aumento do desemprego, na ampliação dos postos de trabalho precários e na queda da renda média do trabalho, permitiu que um movimento de reforma dos sistemas de proteção social ganhasse corpo. Visando enfrentar esse novo quadro de referência à pobreza, desde a década de 1980, os sistemas de proteção social nos países desenvolvidos vêm sofrendo reformas que têm afetado especialmente o seguro-desemprego e as políticas de aposentadorias, assim como a reorganização da assistência social, com a progressiva ampliação dos programas não contributivos de garantia de renda.

Contudo, as reformas recentes pouco concernem às políticas de proteção às crianças, sejam estas tratadas diretamente ou por intermédio das políticas de proteção às famílias. Esse campo da política social, de longa tradição nos países desenvolvidos, ancorava-se ora em preocupações natalistas, ora conservadoras em termos da divisão sexual do trabalho, e ainda hoje se mantém. Essas reformas têm por objetivo reduzir a carga sobre as famílias, em especial aquelas relacionadas às crianças, além de procurar garantir que as crianças tenham suas trajetórias menos afetadas pela possível restrição de recursos da família, em busca de efetiva “igualdade de chances”. Em alguns países, o componente monetário se impõe, diferentemente de outros onde a oferta de serviços afirma-se como pilar central.¹²

Nas duas últimas décadas, é em torno da emergência do trabalhador pobre e do trabalhador sem emprego¹³ que expressivas mudanças vêm sendo observadas. Operando como categorias relevantes para pensar os sistemas de proteção social, elas foram acompanhadas pela introdução de novas abordagens e pela implantação de reformas, sem que isso significasse o fim das políticas contributivas. Se, no início, as reformas nas políticas contributivas e não contributivas foram interpretadas como um desmonte ou, ao menos, a uma retração *versus* modelos mínimos de proteção, as análises recentes têm apontado em direção distinta. De fato, ao

12. Sobre a tipologia das políticas familiares na Europa, ver Damon (2007).

13. A categoria sem emprego tem sido crescentemente utilizada na medida em que a categoria de desemprego perde a densidade. A categoria sem emprego reuniria não apenas aqueles trabalhadores em situação de desemprego (ou seja, pessoas sem emprego, mas à procura de emprego e disponíveis para trabalhar), mas também todos aqueles sem emprego e aptos a trabalhar, mas que não estão à procura ativa de emprego nem imediatamente disponíveis para o trabalho (DUFOUR; BOISMENU; NOËL, 2003).

lado do crescimento dos programas não contributivos de garantia de renda, as chamadas políticas de inserção e as propostas de “ativação” da proteção social vêm se reproduzindo na maioria dos países desenvolvidos e dotando de centralidade as políticas de emprego.

No contexto de integração com as políticas de emprego, as políticas de proteção social vêm sendo classificadas em ativas ou passivas. Enquanto as passivas visariam fornecer renda, as ativas visariam o retorno ao emprego. A “ativação” consistiria em diminuir os benefícios uniformes e incondicionais, limitando-os às pessoas classificadas como inativas. Para isso, tornam-se estratégicas as políticas de emprego e de renda. Neste contexto, a ativação tem sido definida como um processo de reestruturação dos sistemas de proteção social que visa introduzir ou reforçar o vínculo entre acesso à proteção social e atividade profissional. Tais políticas centradas no emprego e/ou na empregabilidade têm estado associadas, de forma direta ou indireta, aos benefícios monetários de natureza assistencial instituídos na forma de mínimos sociais. Estes últimos, por sua vez, têm sido mais ou menos focalizados na pobreza e associados ou não à instituição de condicionalidades para seu acesso.

Com relação ao objetivo de enfrentar um desafio comum, a proteção de uma população em idade ativa e não inserida nas relações assalariadas e estáveis de trabalho, as mudanças adotadas nos países desenvolvidos tiveram diferentes escopos e objetivos. Segundo Barbier (2004) não haveria uma só trajetória de reformas. O autor identifica dois regimes de ativação da proteção social: o regime liberal e o regime social-democrata universalista. A ativação poderia, assim, ser definida como do indivíduo (aumentar sua motivação para empregar-se) ou do sistema (reestruturação dos sistemas de proteção social).¹⁴ E, em muitos casos, as reformas vêm significando não uma retirada do Estado do campo social, mas a ampliação de sua presença.¹⁵

Contudo, no tocante às diferentes trajetórias identificadas, o recente debate sobre a pobreza vem se organizando em torno da categoria de trabalhadores pobres – incapazes de acompanhar os desafios crescentes do mercado de trabalho em um contexto de produção limitada dos postos de trabalho qualificados e/ou estáveis. As políticas de ativação da proteção social têm promovido o crescimento das políticas de emprego, e também o fortalecimento das políticas de garantia

14. Também tratando de diferentes trajetórias dos regimes de ativação, e distinguindo o *workfare* do modelo de inserção, ver Morel (2002).

15. Em muitos casos, as reformas vêm sendo acompanhadas por crescimento da ação do Estado na proteção social, como mostram Théret e Barbier (2004) e Dufour, Boismenu e Noël (2003). Um exemplo pode ser dado pelas medidas de promoção da empregabilidade, como o acompanhamento individual dos beneficiários, os incentivos à formação profissional ou as intervenções visando à inclusão no emprego ou à promoção de outras formas de atividade profissional, os sistemas de proteção social veem ampliadas as suas responsabilidades. Ver, sobre o caso do Canadá, Jaccoud (2009).

de renda. A reprodução dos empregos precários tem repercutido na manutenção de grupos de trabalhadores nos programas assistenciais de renda mínima,¹⁶ na medida em que o acesso ao emprego pode não significar efetivamente a saída da condição de pobreza. Assim, as políticas de inserção no mercado de trabalho e no emprego e políticas de combate à pobreza têm sido fortalecidas.

Nesse sentido, se, de um lado, tem-se efetivamente assistido à demanda por uma retirada do Estado Social e pela ampliação da responsabilização individual no campo da proteção social – acompanhando uma tendência de ampliação da individualização das trajetórias profissionais –, de outro, se assiste à demanda pelo fortalecimento da ação pública em prol do combate à pobreza, mas também da promoção de oportunidades e de fortalecimento da coesão social. A inclusão dos trabalhadores pobres implicaria, nesta perspectiva, no reconhecimento de direitos sociais que se desdobrariam não apenas no âmbito da política de assistência social como do fortalecimento dos sistemas de seguro social e da política de emprego. Como afirma Castel, se é verdade que para um conjunto de trabalhadores a dinamização das trajetórias profissionais aporta ganhos e perspectivas positivas, para outros, ela significa ampliação da vulnerabilidade e da participação subordinada no mercado de trabalho. O enfraquecimento das regulações coletivas, entre elas as referentes à proteção social, implicaria, assim, o aparecimento de novas divisões no mundo do trabalho e no tecido social (CASTEL, 2003, p. 46). É este o desafio que tem sido colocado para os sistemas de proteção social dos países desenvolvidos.

5 AS GARANTIAS CONTRA OS RISCOS SOCIAIS E O PROJETO DE UNIVERSALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

5.1 O risco social na formação da proteção social brasileira

No Brasil, o seguro social, instituído para proteger dos riscos sociais os trabalhadores assalariados urbanos, marca a própria instituição de sistema de proteção social. A tese hegemônica após 1930, de promoção do desenvolvimento econômico pela via da industrialização, desdobrou-se em uma nova forma de conceber o valor do trabalho e em uma preocupação em promover a inclusão das massas trabalhadoras urbanas (GOMES, 1979 e 1994). Nesse contexto, o Estado passou a organizar uma nova forma de governabilidade sobre o social, distinta das ações repressivas ou da caridade privada então predominantes.

A emergência do sistema previdenciário,¹⁷ associado a um amplo esforço de regulamentação do mundo do trabalho assalariado – regulamentações das relações

16. Esse fato tem levado, por exemplo, ao crescimento dos programas de subvenções aos baixos salários, principalmente no Canadá, Estados Unidos e Inglaterra (DUFOUR; BOISMENU; NOËL, 2003).

17. A bibliografia sobre a evolução histórica da proteção social no Brasil é ampla. Podem ser citados, entre outros, Malloy (1986), Santos (1987) e Oliveira e Fleury (1995).

e condições de trabalho – teve como contrapartida, como mostrou Santos (1987), a exclusão do sistema de proteção social das populações não participantes do processo de acumulação. Contudo, a implementação do direito social, mesmo que estrito ao campo do trabalho formal, representou a instituição de um complexo mecanismo de transferências monetárias que garantiu efetivo fluxo de rendas e de serviços aos trabalhadores assalariados em condições de impossibilidade de trabalho por motivos de doença, velhice, invalidez ou morte, alterando as condições de vida de parte importante, e progressivamente crescente da população nacional. Na verdade, foi pelo acesso a um direito social em uma sociedade hierarquizada e pouco tencionada em termos da promoção da igualdade e equidade – e pela promessa de incorporação progressiva dos trabalhadores ao mundo do trabalho regulado e do direito social – que o sistema de proteção social brasileiro manteve-se legitimado durante todo o restante do século XX.

Assim, a proteção social brasileira se desenvolveu, tendo por base o seguro social voltado para a proteção contra os riscos sociais dos segmentos assalariados. Sua limitada cobertura e seu lento processo de expansão fizeram com que o sistema brasileiro de proteção social (SBPS) fosse alvo de ampla crítica quanto ao seu caráter socialmente injusto. De fato, o acesso às principais políticas de proteção social se realizava a partir da participação do trabalhador ao seguro social previdenciário. Os segmentos sociais que não participavam dessa política pela via da cotização obrigatória – sejam trabalhadores não formalizados, como os trabalhadores rurais, os trabalhadores do setor informal, as domésticas, sejam segmentos de não trabalhadores – não eram cobertos por benefícios e serviços associados aos riscos sociais, inclusive os serviços de saúde, sendo precariamente atendidos pela assistência social ou pelo segmento filantrópico da saúde.

Contudo, em que pese o caráter pouco inclusivo do sistema brasileiro de proteção social ao menos até a década de 1970, não se pode afirmar que inexistiam propostas de inclusão à proteção social dos trabalhadores não formais e à população vulnerável de forma geral. Como já citado, a resposta econômica foi predominante no Brasil durante a maior parte do século XX. O projeto de superação da estrutura social arcaica e de construção de uma sociedade moderna derivaria fundamentalmente, aos olhos dos formuladores do Estado Social brasileiro na década de 1930 e de seus sucessores, do processo de modernização econômica. A integração dos pobres, e em especial dos pobres urbanos, estava posta no horizonte social como decorrência natural do avanço da modernização e dinamização da economia. Essa leitura econômica do problema social impunha-se com uma promessa de futuro: a incorporação progressiva dos trabalhadores pobres ao mundo do trabalho assalariado e regulado e aos seus benefícios e proteções sociais (THEODORO, 2003).

Enquanto se aguardavam os frutos sociais do processo de industrialização e modernização da economia, uma segunda vertente de intervenção social responderia às demandas sociais mais urgentes. A assistência social impôs-se, desde a década de 1930, como uma alternativa às populações vulneráveis. Sob a influência da tradição católica da caridade e sob o princípio do dever moral de ajuda que caracteriza a filantropia, organiza-se uma rede de ajuda e de assistência de origem privada, contando com amplo financiamento público, mas praticamente livre de qualquer regulação do Estado (MESTRINER, 2001).

Influenciado, sobretudo, pela Igreja, mas também por largas parcelas do empresariado nacional, o movimento filantrópico expandiu-se no país, acompanhado pelo florescimento de ações assistenciais voltadas a populações pobres reconhecidas como merecedoras da solidariedade social, que são acolhidas devido aos clássicos critérios da situação de vulnerabilidade e incapacidade para o trabalho. Em face de tais populações, a intervenção do Estado visava à colaboração com o trabalho filantrópico, com as diversas esferas de governo operando com a transferência de recursos diretos e indiretos às entidades privadas, e apoiando, dessa forma, a consolidação de um campo de ação residual, fragmentado, pouco claro quanto aos seus objetivos e público, e incapaz de ofertar garantias de continuidade ou qualidade do serviço disponibilizado.

Só muito tardiamente a problemática da pobreza e da vulnerabilidade da população não trabalhadora incorporou-se ao campo de responsabilidades do Estado. Encerrada nos fundamentos da ajuda e da moral, a proteção social, dirigida aos não participantes do mundo do trabalho assalariado e regulamentado, não emergiu senão a partir de 1988, como um terreno possível da estruturação do direito social. Foi em torno dos riscos sociais, e de instituições organizadas por categoriais profissionais, que se estruturou o campo do direito no país. E em um contexto de parcial assalariamento da força de trabalho, assistia-se à exclusão do sistema de proteção social de cerca de metade da população.

5.2 Seguridade social e risco social

Tendo como marco a CF/88, a partir da década de 1990 as políticas de proteção social no Brasil passaram por significativas mudanças, superando o antigo padrão. Impuseram-se “novas concepções de direito e justiça social; novos parâmetros e critérios para a alocação de recursos sociais públicos e o reforço do poder regulatório do Estado” (DRAIBE, 2002, p. 3). O novo sistema de proteção social instituiu-se em torno do conceito abrangente de seguridade social, referindo-se a garantias de proteção em decorrência de riscos sociais – acidente de trabalho, desemprego, doença, invalidez, maternidade, velhice e morte –, assim como garantias de proteção à saúde e a vulnerabilidades sociais decorrentes do ciclo de vida ou da existência de deficiências.

A política de seguridade social visava garantir a implementação, no país, da cobertura universalizada da proteção social, com a oferta pública de serviços e benefícios não contributivos – em especial o acesso universal à atenção médica e aos serviços da assistência social – integrados aos benefícios contributivos do seguro social e a uma inclusão subsidiada dos trabalhadores rurais à política previdenciária.

A institucionalização das determinações constitucionais e sua concretização em políticas públicas produziu uma expressiva ampliação da cobertura das políticas de proteção social. A previdência social mais que triplicou o número de benefícios concedidos entre os anos de 1980 (7 milhões/mês) e 2008 (24 milhões no mês de dezembro),¹⁸ sendo que, neste último ano, cerca de 8 milhões/mês eram dirigidos aos chamados segurados especiais.¹⁹ O impacto distributivo dessa política aumentou consideravelmente, não apenas pelo fato de passar a operar benefícios cruzados em favor de populações específicas (trabalhadores da economia familiar e, posteriormente, trabalhadores autônomos de baixa renda, trabalhadores domésticos, entre outros),²⁰ mas também por ter seu piso vinculado ao valor de um salário mínimo. Em dezembro de 2008, 64% do total de benefícios pagos pela Previdência Social eram no valor de um salário mínimo, beneficiando a maioria dos trabalhadores urbanos e a quase totalidade dos trabalhadores rurais. Também representou iniciativa de importante impacto distributivo a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC),²¹ assim como o acesso universal aos serviços de saúde, educação e de assistência social. Dando destaque apenas às ações no campo da garantia de renda, no final de 2008 o BPC pagava mais de 3,3 milhões de benefícios, com impactos relevantes no âmbito do combate à pobreza e à desigualdade.

Contudo, a inexistência de um programa de transferência de renda aos mais pobres, seja para as famílias, seja para as crianças em famílias pobres, tornava a proteção social, no campo da garantia de renda, não apenas incompleto e restritivo, mas também reprodutor de iniquidades. e Expressivas parcelas da população continuavam dependentes exclusivamente do trabalho para o acesso aos bens básicos, mesmo nas condições de incapacidade para o trabalho ou de limitações de demanda pelo mercado de trabalho. Se a CF/88 havia ampliado direitos e proteções, permaneciam largamente excluídos os trabalhadores informais urbanos e suas famílias.

18. Ipea (2009), volume 1.

19. A categoria de *segurados especiais* foi estabelecida a partir da CF/88 e inclui produtores rurais em regime de economia familiar, seringueiros, extrativistas e pescadores cuja contribuição à previdência social se efetua com base em uma alíquota de 2,3% incidente sobre o valor bruto da comercialização de sua produção, caso houver.

20. Sobre as medidas adotadas na última década para promover a inclusão previdenciária dos trabalhadores informais urbanos, ver Mesquita *et al.* (2010).

21. Este programa de natureza não contributiva garante um benefício às pessoas com deficiência e idosos, em situação de indigência. Sobre o BPC ver, entre outros, capítulo sobre Assistência Social em Ipea (2008).

Também permanecia excluída da proteção social a situação de insuficiência de renda advinda do exercício do trabalho precário. É a introdução, no objeto de atuação da política de garantia de renda, do trabalhador pobre e sua família, que altera efetivamente o formato da proteção social brasileira, estendendo-o na forma de novas coberturas e apontando para a afirmação de um novo direito de cidadania.

6 O PBF: ENTRE A POBREZA E DOIS PROJETOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

6.1 Proteção social e pobreza

Como foi destacado nas seções anteriores, nem a política pública de assistência social, em sua vertente tradicional, nem a política de seguro social apoiaram-se no pobre como categoria central, organizadora de suas intervenções. Se os sistemas de proteção social se desenvolveram a partir do debate sobre as causas e a busca de alternativas para enfrentar a situação de pobreza, eram outras as categorias que organizavam aquelas políticas, restringindo aplicação da primeira categoria. Enquanto a assistência atuava em torno das condições de vulnerabilidade que dispensavam da obrigação do trabalho, o seguro social reafirmava-se como proteção na impossibilidade do exercício do trabalho. Dispensa ou impossibilidade, é em torno do trabalho que se organizaram os principais pilares da proteção social.

No contexto recente de reaparecimento do debate sobre a pobreza nos países desenvolvidos, foi ainda o trabalho que mobilizou o debate em torno da implementação de novos programas não contributivos. É fato que benefícios monetários universais a famílias com crianças ou a idosos fazem parte do horizonte daqueles países, não colocando problemas para o princípio organizativo destes regimes, assentado na divisão de tarefas entre a previdência social e a assistência social a partir das categorias de trabalhadores e não trabalhadores. Mas foi o crescimento do desemprego e das relações precárias de trabalho que promoveu a emergência do trabalhador pobre para o centro do debate sobre as políticas não contributivas. As reformas recentes recolocaram a questão do trabalho no âmago da política de assistência social, motivando a associação dos benefícios monetários com os programas de inserção social ou inserção produtiva de diferentes naturezas.

No que diz respeito aos países em desenvolvimento e ao Brasil em particular, construiu-se amplo debate em torno da pobreza e um progressivo consenso em torno da necessidade de introdução de um programa nacional de transferência de renda. De fato, a emergência de uma nova perspectiva de funcionamento do mercado de trabalho favoreceu a adesão à proposta de desvinculação entre o trabalho e a proteção social. Contudo, o próprio caráter incompleto do sistema de proteção social impunha uma nova modalidade de intervenção, capaz de dar resposta às iniquidades que se reproduziam não apenas na sociedade, mas também em decorrência da descobertura própria daquele sistema.

Nesse contexto, a pobreza se afirmaria como um objeto particularmente relevante para as políticas públicas. Contudo, um conjunto de questões se colocam diante dessa nova construção em torno da pobreza, das quais duas serão rapidamente tratadas. A primeira se refere à própria categoria da pobreza e em que medida ela permite revelar o contexto da vulnerabilidade da população beneficiária e de suas diferentes condições sociais e demandas de proteção. A segunda se refere aos diferentes projetos de proteção social que se associam ao PBF, abrindo duas distintas perspectivas para a configuração futura do sistema brasileiro de proteção social.

6.2 A difícil categoria de pobreza

Afirmar que a pobreza tornou-se relevante e mesmo organizadora do debate sobre a política social remete a um campo ambíguo de reflexão sobre o social. Impõe-se, de imediato, o debate sobre a definição de pobreza, usada em diferentes sentidos e oportunidades. Associada com frequência a situações de ausência ou insuficiência de renda, pode se referir às situações de carência de acesso a produtos, bens e serviços de relevante necessidade. Resta, contudo, definir de que carências se tratam e quais bens e serviços estão ausentes e devem ser garantidos.

A literatura sociológica há muito constatou que a pobreza se define diversamente em distintas épocas ou sociedades. A pobreza, entendida como construção social, relaciona-se à avaliação que diferentes atores sociais possam fazer de fatos, situações e acontecimentos, considerando-os como inaceitáveis e contrários a certa ideia de justiça social e de progresso (PAUGAM, 1993). Dessa forma, em que pese os esforços das abordagens quantitativas, a definição da pobreza é intrinsecamente arbitrária. Para as políticas públicas, a adoção das linhas de pobreza impacta diretamente na gestão dos programas sociais, impondo a operacionalização, por categorias fixas, de situações substancialmente imprecisas, mutáveis e inconstantes.

Paralelamente à dificuldade de definição da pobreza, existe a dificuldade de definir e abordar a categoria “pobre”. Além de partilharem necessidades, cabe ainda identificar em que medida partilhariam situações sociais, trajetórias ou vivências. Essa questão não alimenta apenas o debate acadêmico, mas efetivamente organiza a reflexão sobre políticas públicas na medida em que, mais do que remediar carências, a ação do Estado é chamada a ofertar oportunidades para sua superação. E neste campo, mais uma vez as dificuldades se impõem.

Às situações de trabalhadores que enfrentam dificuldades de inserção ou inserção precária no mercado de trabalho, somam-se diferentes situações sociais, como contextos familiares frágeis, existência de crianças ou de pessoas em situação de dependência, ausência de serviços públicos de cuidados, ou variados

contextos de vulnerabilidade. Assim, outras categorias definem essas populações, provavelmente, com mais propriedade, como: trabalhadores rurais ou desempregados de longa duração; trabalhadores doentes sem acesso à proteção do seguro social ou famílias monoparentais, com crianças pequenas, sem acesso a serviços de cuidados; trabalhadores em setores de baixa produtividade, sem qualificação, ou moradores de regiões economicamente estagnadas. Enfim, é em torno da proteção social, do trabalho e dos ciclos de vida que se organizam majoritariamente as condições e trajetórias diversas da pobreza.

Mas a temática da pobreza é particularmente complexa quando é enfrentada sob a ótica do mercado de trabalho, seja no que diz respeito à demanda ou à oferta de mão de obra. A pobreza e a heterogeneidade social no Brasil estão largamente associadas às diferentes condições de precariedade no exercício e nas oportunidades de trabalho de parte expressiva da população. É neste contexto que, visando garantir uma renda mínima a toda a população em situação de extrema pobreza, o PBF alcança principalmente famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho (JACCLOUD, 2008). Se, pela primeira vez, a proteção social brasileira opera um programa de distribuição de renda à população pobre, independentemente de comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito, é da precariedade do mercado de trabalho no Brasil que este programa trata, tornando clara a relação estratégica entre trabalho e proteção social.

Nesse sentido, cabe ainda lembrar que tratar do pobre ou da pobreza não remete a uma intervenção sobre grupos excluídos ou não integrados à sociedade (CASTEL, 1998). É enquanto integrantes da sociedade que os pobres se apresentam como problema, seja este problema percebido como tendo natureza moral, seja associado à segurança pública, a dimensões da justiça social ou da democracia. A pobreza e o pobre remetem questões centrais à sociedade: de um lado, os problemas referentes à ordem econômica em um contexto de mercado de trabalho restritivo no que se refere à criação de empregos, trabalho e renda; de outro lado, problemas de ordem política, referentes à construção dos direitos sociais e da cidadania. Mas os pobres e a pobreza remetem ainda ao questionamento da própria regulação da ordem social, sua ordem de produção de riquezas e de manutenção da estabilidade social.

A bibliografia brasileira também já tratou com profundidade da relação entre pobreza e dinâmica social. Como já apontou Caldeira (2000), a lógica da violência no Brasil está diretamente associada ao retraimento do Estado, inclusive do Estado Social, e à manutenção de amplos espaços da vida social na esfera estrita do privado. Dessa forma, a proteção social trabalha contra o risco de fragmentação e mesmo de ruptura social que se apresenta às sociedades na medida em que avança

o processo de diferenciação social. De fato, a fragmentação das sociedades modernas amplia as demandas sobre as instâncias de mediação legítima dos conflitos e sobre as instituições públicas provedoras de justiça, de participação, de oportunidades e de bem-estar. Em uma sociedade como a brasileira, o problema se apresenta ainda com maior gravidade. A diferenciação social se agrava em um ambiente marcado por alta desigualdade social, escassez de oportunidades e de mobilidade social e ampliação das expectativas de consumo. Nesse contexto, apenas por intermédio do Estado e das políticas públicas os interesses privados podem ser negociados e integrados em prol de um patamar de sociabilidade comum.

6.3 Um programa entre dois projetos de proteção social

Mas em que pesem as dificuldades encontradas na operacionalização do conceito de pobreza pela política pública, o debate em torno do tema não apenas vem alimentando a emergência de novos programas no âmbito das políticas sociais, como vem estimulando diferentes perspectivas sobre a configuração futura do sistema de proteção social. Acompanhando o debate, já descrito, que vem mobilizando, nos países desenvolvidos, a temática da pobreza e dos riscos sociais, também no Brasil podemos identificar diferentes posições e perspectivas.

É fato que, quanto ao desenho e aos impactos do PBF, as avaliações positivas são maioria. Contudo, no que diz respeito ao perfil futuro desse programa e, em especial, ao seu papel no sistema brasileiro de proteção social, não se observam muitas convergências. O debate sobre em que medida a proteção social brasileira – e, dentro dela, o PBF – tem sido capaz de aportar garantias às situações de risco social e enfrentar o quadro de pobreza e de desigualdade tem sido bastante intenso e as respostas, variadas. Entre as diversas posições em debate, procuraremos aqui identificar as duas abordagens mais frequentes, apresentando-as em suas linhas gerais.

De um lado, uma primeira leitura tem enfatizado o caráter iníquo do nosso sistema de proteção social, cujas garantias, se estendendo aos menos pobres, promovem o agravamento do quadro de pobreza e desigualdade social e pouco atuam sobre o desenvolvimento de oportunidades ou de ativos sociais. As críticas denunciam a excessiva expansão do gasto público no campo social e dos exagerados encargos sociais das empresas em um contexto de nova dinâmica estabelecida pela economia internacional. Desse ponto de vista, o PBF, operando com condicionalidades e boa focalização, é considerado um instrumento efetivo para a realização de avanços no contexto das políticas sociais brasileiras.

De outro lado, uma segunda leitura tem considerado o papel positivo do PBF, que tem sido potencializado na medida em que o programa pode integrar-se ao sistema de proteção social, atuando em sinergia com os demais programas de garantia de renda e com as políticas universais de saúde e educação.

Em uma perspectiva em que a progressiva participação do mercado na oferta de bens e serviços sociais é vista como um risco ao crescimento da desigualdade, da precariedade e da dualização social, esta leitura enfatiza a necessidade de uma ação coordenada do Estado, visando ao fortalecimento dos sistemas de proteção social e do aprofundamento dos direitos no campo social.

Nesse contexto, podemos afirmar que o PBF vem sendo valorizado tanto como componente estratégico de um projeto de revalorização da autonomia e da promoção de oportunidades e ampliação da responsabilidade dos indivíduos e comunidades quanto como um projeto de universalização da proteção social. A seguir, serão rapidamente abordadas cada uma das posições, acompanhadas de distintas propostas de reformas das políticas sociais.

O caráter ainda iníquo e perverso da proteção social no país tem sido apontado por um conjunto de trabalhos que mostram a necessidade de uma nova reforma do sistema, para torná-lo mais efetivo no combate à pobreza. Os autores que advogam tal tese vêm destacando que a parcela mais pobre da população brasileira pouco tem sido beneficiada com o modelo de políticas sociais desenhado pela CF/88. Tal modelo estaria beneficiando os mais ricos e os mais idosos e sendo ineficiente em face à pobreza e à desigualdade. Isso se explicaria pelo fato de o governo federal gastar parte significativa de seus recursos sociais com o pagamento de benefícios previdenciários – aposentadorias e pensões – e trabalhistas – seguro-desemprego. Nesse sentido, a estrutura de gastos do governo federal operaria como “um mecanismo de reprodução da pobreza ao longo do tempo” (CAMARGO, 2004, p. 77) que precisaria ser enfrentado. A alocação adequada dos gastos sociais seria uma alternativa necessária.

Também aqui se afirma a interpretação de que, em uma sociedade onde a competitividade se amplia e o mercado de trabalho é marcado pela crescente rotatividade e precariedade, sobretudo devido ao aumento da desocupação e à presença de contratos de trabalho temporários e flexíveis, estaria sendo perdida a funcionalidade de categorias como empregado/desempregado, população ativa/inativa ou ocupada/desocupada. Se essas categorias perderiam precisão, os riscos sociais a elas associados também parecem perder eficácia e propriedade. Diante da dificuldade de operar a proteção social sob as tradicionais classificações ancoradas em trajetórias estáveis de trabalho, estariam prejudicadas as bases de organização dos sistemas de proteção social, quais sejam, a proteção aos riscos sociais. Caberia ao Estado priorizar seu engajamento na superação das situações de pobreza.²² Tal análise vem sendo acompanhada da apresentação de propostas de reforma das políticas sociais brasileiras.

22. A proposta de retirada do Estado nesse campo é defendida não apenas pelos liberais, mas também pelos teóricos da chamada “terceira via”. Ver, por exemplo, Giddens (1998).

Entre elas, ganham destaque as que pretendem ampliar a focalização dos gastos sociais, realizar a desvinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais em face do salário mínimo e a desconstitucionalização das regras da seguridade social visando, entre outros, reduzir o impacto fiscal dos benefícios da aposentadoria rural e do BPC.²³

Pretende-se, ainda, ampliar a relação entre contribuição e benefício previdenciário, de modo a restringir ou mesmo eliminar qualquer subsídio ou redistribuição dentro do seguro social, e possibilitar maior participação mercado privado de seguros.²⁴ Paralelamente, propõe-se a ampliação da assistência social a toda a população que esteja abaixo de um patamar determinado de renda, independentemente de sua participação ou não no mercado de trabalho. O trabalho parece perder, nessa proposta, o papel central. Não seria mais em torno dele que se organizaria o novo sistema de proteção social.

Outra perspectiva analítica vem sustentando que o sistema brasileiro de proteção social tem sido progressivamente ampliado desde o início dos anos 1990, com impacto efetivo no campo do bem-estar e do combate à pobreza. Trabalhos realizados nos últimos anos pelo Ipea tem destacado a relevância do conjunto de políticas sociais implementadas a partir da demanda por reformas democráticas do Estado brasileiro.²⁵ A redução das desigualdades sociais pela via da afirmação de direitos sociais incorporadas pela CF/88 teria sido capaz de conformar mudanças substantivas proteção social. Entre elas, destacam-se a legislação da previdência rural, a vinculação dos benefícios da seguridade social ao salário mínimo, a implantação do SUS e a instituição dos benefícios assistenciais não contributivos. Tais medidas teriam levado à ampliação de cobertura – com universalização no caso de amplas políticas e programas, impactando de forma positiva o quadro de pobreza e desigualdade do país.²⁶ Como lembram Castro e Ribeiro (2009), os níveis de desigualdade, que haviam piorado no período de crescimento econômico, e que voltaram a piorar no final dos anos 1980, permaneceram relativamente estáveis nos anos 1990, em que pese o quadro de estagnação, desemprego e precarização,²⁷ e passaram a observar queda progressiva no novo ciclo de crescimento econômico que se abriu após 2004.

Os principais problemas identificados nessa trajetória, de acordo com tais análises, dizem respeito, de um lado, à expressiva desproteção no âmbito da política social, e, em especial, da previdenciária; e, de outro, à instabilidade, limitação

23. Ver, por exemplo, Neri (2007), Camargo e Reis (2007) e Giambiagi e Pinheiro (2006).

24. Entre outros, Ribe, Robalino e Walker (2010).

25. Ver, em especial, Ipea (2006), Ipea (2009), Ipea (2010).

26. Um comparação entre a cobertura dos benefícios contributivos e não contributivos, desde o período anterior à CF/88 pode ser encontrada em Ipea (2009).

27. Castro e Ribeiro destacam que a trajetória dos anos 1990 foi influenciada pela estabilização da inflação, mas não se explica por ela (p.51).

e regressividade das fontes de financiamento. Esta segunda característica comprometeria, inclusive, o impacto distributivo das políticas sociais e o esforço social realizado pelo expressivo aumento do gasto social.²⁸ Nesse contexto, as reformas necessárias visariam o conjunto das políticas de proteção social, em especial no que se refere à cobertura e financiamento.

Dessa forma, o PBF seria interpretado como um programa que inclui uma população até então excluída do sistema de proteção social, consolidando a transferência de renda não contributiva como um efetivo pilar da seguridade social brasileira e aumentando o seu papel de proteção e redistribuição. Reforçaria, assim, a vertente universalista daquele sistema e ampliaria sua capacidade de atuar sobre a pobreza e a desigualdade. Mas, deste ponto de vista, aquele programa teria um papel limitado e específico, devendo ser operado e analisado em conjunto com os demais programas sociais no âmbito da renda, em especial as aposentadorias e pensões, e a partir de uma perspectiva específica de desenvolvimento econômico com ampliação de bem-estar social e promoção de oportunidades.²⁹

Se essas duas visões não permitem esgotar, elas ajudam a sintetizar, em larga medida, o debate recente sobre o PBF e o seu papel na trajetória futura do sistema de proteção social no Brasil. Suas divergências, efetivas, organizam-se largamente em torno de diferentes perspectivas em torno dos princípios de integração social e dos princípios de legitimidade da intervenção estatal.

7 A PROTEÇÃO SOCIAL EM FACE DA POBREZA NO BRASIL

É fato que a existência de pobreza absoluta, a destituição e a carência mobilizam críticas e demandas de intervenções sobre o social, em especial em contextos marcados pela progressiva produção de riqueza e aumento dos padrões de consumo. Contudo, como já ressaltou Castel (1988), a pobreza refere-se não apenas às franjas marginais, mas próprio ao processo de integração dos segmentos sociais. A pobreza refere-se menos à existência de necessidades a serem preenchidas do que às relações sociais e às regras e dinâmicas que a organizam a sociedade a partir de disputas distributivas, de um lado, e das ameaças de ruptura social, de outro. Tratar a pobreza separadamente, como um fato social de origem e dinâmica própria, parece pouco contribuir para a compreensão e a intervenção sobre a dinâmica da desigualdade.

É nesse sentido que cabe ressaltar a complexidade da ação estatal neste campo. Em um contexto de alta desigualdade como é o caso brasileiro, com um mercado de trabalho ainda marcado por altas taxas de precarização e limitação

28. O impacto no crescimento do gasto social federal – que em 2005 era 74% maior, em termos reais, do que o observado em 1995 – pode ser acompanhado em Castro e Ribeiro (2009).

29. Ver, por exemplo, Theodoro e Delgado (2005) e Dedecca (2006).

na cobertura e/ou qualidade das políticas sociais, não parece possível operar um sistema de proteção social assentado em um único pilar. O sistema de garantia de renda tem cumprido um duplo papel: disponibilização de uma renda mínima aos cidadãos e enfrentamento das situações de ausência de renda por perda da capacidade de trabalho. No campo da renda, as políticas públicas de proteção social no Brasil vêm atuando, na última década, em ambos os papéis. É essa combinação, operada pelos programas previdenciários e assistenciais, que tem produzido efetivo efeito sobre o quadro de pobreza e desigualdade de renda no país.

Encaminhando a conclusão deste artigo, esta seção pretende destacar dois aspectos que, apesar de já tratados, serão aqui enfatizados com o objetivo de ajudar a melhor avaliar o lugar do PBF no sistema brasileiro de proteção social. O primeiro diz respeito ao papel dos demais programas de garantia de renda no combate à pobreza, afirmando este último não como objeto específico de um programa ou política, mas do conjunto da intervenção do sistema de proteção social. O segundo diz respeito às características próprias – e maior fragilidade – dos programas não assentados no exercício do trabalho.

Quanto ao primeiro ponto, deve ser lembrado que os programas previdenciários, de natureza contributiva têm demonstrado um efetivo impacto sobre a pobreza.³⁰ Nas sociedades modernas, a trajetória do número de pessoas pobres está, em grande parte, ligada ao perfil e à atuação dos sistemas de proteção social. De um lado, a instituição do seguro social obrigatório representou a transferência considerável de categorias da população que, pela situação de pobreza, seriam dependentes da assistência para categorias não pobres, protegidas pelas políticas de seguro social.³¹ Por outro lado, em seus diferentes formatos, essa política pode impactar de maneira significativa a evolução da taxa de pobreza. Como mostra Atkinson (1998) em seu estudo sobre desemprego e pobreza em diversos países da Europa, durante a década de 1990, a taxa de pobreza não acompanhou o crescimento da taxa de desemprego em vários países; a explicação estaria na atuação dos sistemas de proteção social.

O segundo ponto a ser ressaltado diz respeito ao tratamento da pobreza como responsabilidade exclusiva da política de assistência social. Como já citado, a desconsideração do papel dos diversos programas de garantia de renda no combate à pobreza tende a promover o esvaziamento dos fundamentos do atual sistema brasileiro de proteção social. De fato, para certos analistas e instituições, o tratamento da pobreza pode ser adequadamente realizado com o acesso a um

30. A literatura recente é extensa sobre o tema. Ver, por exemplo, capítulo quatro, quinta seção, de Mesquita, Jaccoud e Santos (2010) nesta publicação.

31. É o caso, por exemplo, dos idosos indigentes ou de viúvas com ou sem dependentes, que de clientela clássica da assistência social passaram largamente a se situarem como beneficiários do sistema de seguro social no caso de vínculo pretérito (direto ou indireto) com o mercado de trabalho formal.

benefício monetário, independentemente da natureza, origem ou característica da ausência ou insuficiência de renda. Contudo, ao unificar trabalhadores e não trabalhadores, idosos e pessoas em idade ativa, pessoas com deficiência e com limitações em sua autonomia e pessoas sem necessidade de tratamentos e cuidados especiais, reduz-se não apenas o impacto mas, em larga medida, a legitimidade do aporte de tais recursos. Como chama a atenção Morel (1999), a assistência social é uma política que não responde a um claro princípio da reciprocidade. Ela está assentada na separação entre os que pagam e os que recebem, ancorando a sua legitimidade na comprovação do estado de necessidade. Nesse sentido, ela é particularmente frágil quando dirigida à população em idade ativa e em condições de trabalho. Para esses grupos, o critério de necessidade é relativizado, colocando de forma intensa o problema da suspeita moral e da demanda de contrapartida ao recebimento da ajuda pública.³² Mas essa dificuldade acaba por se estender também às populações reconhecidas como inativas. Sendo uma situação vivenciada na família, a pobreza atinge tanto os membros adultos quanto as crianças, os idosos, os inválidos. Dessa forma, esbarra também na distinção nunca clara entre direito social e direito civil, este último determinando a responsabilidade da família pelo bem-estar de seus membros vulneráveis (PAUGAM, 2005).

Por fim, cabe lembrar o aumento das vulnerabilidades ligadas à inserção no mundo do trabalho e as demandas de ampliação e reforma da proteção social daí decorrentes. Efetivamente, o aumento das vulnerabilidades no mundo do trabalho tem fortalecido as demandas de organização da política de proteção social a partir da pobreza e de ampliação (e mesmo de centralidade) da política de assistência social. Não há dúvidas de que a proteção social se realiza tanto pela política do seguro social quanto pela política de assistência, tendo os sistemas de proteção social se consolidado por meio de estratégias de integração entre esses dois formatos de intervenção. Tampouco há dúvidas de que a fronteira entre essas políticas se nuança fortemente no que diz respeito à proteção de certas populações. Entretanto, deve-se observar que o seguro social se distingue da assistência social pelo seu vínculo, mesmo que ténue, com o exercício do trabalho e com o princípio da cotização. O seguro social estabelece direitos construídos a partir do exercício do trabalho. Destinando parte da renda do seu trabalho para a constituição do fundo público em torno da finalidade da proteção social, o trabalhador opera uma “socialização do salário” em benefício do trabalhador temporária ou definitivamente sem renda do trabalho ou de seus dependentes. O fundo público constituído com o aporte de contribuições sociais e operado por repartição dá a base material a esse direito à proteção social. Mas o aporte de

32. Esse tema foi também exaustivamente tratado por Castel (1998).

recursos públicos advindos de impostos gerais aos fundos formados por cotizações de trabalhadores e empregadores tem sido parte constitutiva das políticas de seguro social. Esses aportes ampliam o reconhecimento e a solidariedade social em torno do exercício do trabalho. Mas devem ser assentados em bases tributárias tecnicamente firmes e socialmente justas.

A demanda por substituição de um direito ancorado no trabalho por um direito associado a necessidades sociais tem sido apresentada como uma necessidade face à pobreza existente, e vem assentando propostas de ampliação da política de assistência social. Contudo, a trajetória histórica da proteção social vem mostrando que as proteções ligadas a carências ou necessidades, mesmo quando destinadas a cobrir riscos sociais e categorias de trabalhadores, tendem a atuar sobre maiores restrições do que as proteções ligadas ao trabalho. A lógica das necessidades visa garantir o acesso às condições elementares, em geral associadas à sobrevivência. O compromisso social estabelecido entre a sociedade e seus pobres tende a se constituir em um compromisso de manutenção de patamares mínimos. O problema se revela por inteiro ao se confrontar a abordagem por mínimos sociais em face do agravamento dos riscos sociais no novo mundo do trabalho. Nesse contexto de fragilização do mundo do trabalho estável, o desafio não parece ser o de menor proteção ou de proteção mínima, mas o do fortalecimento da capacidade do Estado, seja para garantir a promoção de oportunidades e melhoria na inserção no mercado de trabalho, seja para fortalecer a dignidade da proteção social a todo trabalho e a integração social de cada trabalhador. Mas, para além do trabalho e do trabalhador, para efetivar uma garantia de proteção social que seja ancorada na cidadania e promotora de maior igualdade e bem-estar.

Para concluir esta seção, é importante destacar que os programas de transferência de renda – e o PBF em especial – têm significado um caminho efetivo – e incontornável – na busca de maior justiça social pelo SBPS. As ressalvas apresentadas dizem respeito à proposta de substituição de programas de garantia de renda ligadas ao exercício do trabalho por programas de transferência de renda ancorados na comprovação de necessidade. Mesmo no caso brasileiro, se é fato que a abordagem clássica do risco social ligado ao trabalho estável e registrado não foi suficiente para construir uma base satisfatória no campo da proteção social, o caminho mais promissor parece ser menos o da sua substituição pela política assistencial do que a sua flexibilização em termos de mecanismos alternativos de cotização e de financiamento e sua integração orgânica com as transferências não contributivas.

8 CONCLUSÃO

Apesar de o sistema brasileiro de garantia de renda ainda não operar com uma cobertura universal para os riscos sociais ou com um direito de acesso a um patamar de renda mínima, não há dúvidas de que tem avançado nos últimos anos. O atendimento, realizado pelo PBF, ao universo da população brasileira em condições de pobreza implicou não apenas uma inovação, mas uma efetiva ampliação das proteções sociais sob responsabilidade do Estado brasileiro. Esta oferta não foi efetivada em um contexto de constrangimento dos benefícios monetários já existentes. Ela vem operando de forma complementar a políticas diversificadas e tem demonstrado capacidade de impactar sobre as condições de vida de expressivos segmentos sociais. E se não cabe a ao PBF ou mesmo à proteção social a responsabilidade única ou primordial de combate à pobreza e à desigualdade, não é surpreendente que seus impactos sejam capazes reduzir a proporção de brasileiros vivendo abaixo das linhas de pobreza ou de indigência, assim como de afetar positivamente sobre a desigualdade de renda no país.

Este artigo procurou resgatar elementos do debate recente sobre a proteção social no contexto brasileiro e dos países desenvolvidos. Pretendeu apontar para a presença recente da pobreza como categoria relevante da proteção social, seus limites e dificuldades. Pretendeu, ainda, apontar para a continuidade da categoria trabalho como tema central no debate da proteção social, assim como para o potencial limitado da pobreza em ancorar direitos e solidariedade. E buscou ressaltar a necessidade de, em um país com os patamares de desigualdade social como os do Brasil, operar com políticas diversificadas, fortalecendo e integrando os distintos patamares de proteção social.

É nesse sentido que cabe destacar o esforço realizado pelo PBF visando se integrar a políticas de promoção de igualdade, equidade e oportunidades, como é o caso específico das políticas de educação e saúde. Por meio do acompanhamento sistemático do acesso de grupos de beneficiários àquelas políticas, o PBF tem propiciado um efetivo tensionamento no que se refere à integralidade da cobertura daqueles programas. O universalismo das políticas de educação e saúde não contornou a integralidade dos problemas no que se refere à possibilidade de acesso, permanência e efetividade das populações vulneráveis. Sua integração com o sistema de garantia de renda tem permitido uma nova perspectiva de atendimento. Mais do que isso, vem apontando para uma nova carta de responsabilidades, que permitiria ampliar a efetividade e a qualidade do próprio sistema brasileiro de proteção social.

Tem sido tema clássico das análises sociais a discussão de em que medida as sociedades produtivistas e largamente assentadas na dinâmica do mercado podem prescindir da ação do Estado para efetivar um patamar satisfatório de integração

e coesão social. Do ponto de vista aqui adotado, a proteção social é um pilar imprescindível para a promoção da coesão social, em especial contextos de ampla desigualdade social. Contudo, enfrentar a desigualdade não se constitui em um dado da natureza dos sistemas de proteção social, mas, pelo contrário, deve ser objetivo a ser perseguido pelos arranjos possíveis em torno das políticas e programas. No caso brasileiro, os desafios ainda são expressivos. Operar com o princípio da universalidade e da equidade e com instrumentos específicos de promoção e integração social depende não apenas das políticas sociais implementadas e suas regras de acesso e financiamento, mas também da possibilidade de interação dos benefícios monetários e serviços sociais de diferentes naturezas e desse conjunto com um projeto inclusivo de desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

- ATKINSON, T. La pauvreté et l'exclusion en Europe. Pauvreté et Exclusion, **La Documentation Française**, Paris, 1998.
- BARBIER, J.-C. Systems of social protection in Europe: two contrasted paths to activation, and maybe a third. In: LIND, J.; KNUDSEN, H.; JORGENSEN, H. (Ed.). **Labour and employment regulation in Europe**. Brussels: PIE-Peter Lang, 2004.
- BATISTA, A. *et al.* **Envelhecimento e dependência**: desafios para a organização da proteção social. Brasília: MPS, 2008.
- BECK, U. **World risk society**. Cambridge: Polity Press, 1999.
- CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, Edusp, 2000.
- CAMARGO, J. M. Políticas Sociais no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 2, n. 18, p. 68-77, 2004.
- CAMARGO, J. M.; REIS, M. Lei Orgânica da Assistência Social: incentivando a informalidade. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGO, F. (Org.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. **L'insécurité sociale**. Paris: Seuil, 2003.
- _____. **La montée des incertitudes**. Paris: Seuil, 2009.
- CASTRO, J. *et al.* (Org.). **Perspectivas abertas à política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.
- CASTRO, J.; RIBEIRO, J. A. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, n. 17, 2009. Edição especial: Vinte Anos da Constituição Federal.
- CONCIALDI, P. Pour une économie politique de la protection sociale. **Revue de l'Ires**, n. 30, p. 177-217, 1999.
- DAMON, J. Les politiques familiales em enjeux. In: PAUGAM, S. **Repenser la Solidarité**. Paris: Puf, 2007.
- DEDECCA, C. A redução da desigualdade no Brasil: uma estratégia complexa. In: BARROS *et al.* (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2006.
- DRAIBE, S. **Brasil 1980-2000**: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Campinas: UNICAMP, 2002 (Cadernos do Nepp n. 65).

DUFOUR, P.; BOISMENU, G.; NOEL, A. **L'aide au conditionnel**: la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord. Montréal: Presses de l'Université de Montreal, 2003.

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

EWALD, F. **Histoire de l'état providence**. Paris: Grasset, 1996.

GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A. Sem clima para crescer: uma síntese dos argumentos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, jul./set. 2006.

GIDDENS, A. **The third way**: the renewal of social democracy. Cambridge: Polity Press, 1998.

GOMES, A. **Burguesia e trabalho**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. **A invenção do Trabalhismo**. Rio de Janeiro: Relume, Dumará, 1994.

HOLZMANN, R.; JORGENSEN, S. **Social management**: a new conceptual framework for social protection, and beyond. Washington, DC: Banco Mundial, 2000 (Social Protection Discussion Paper, n. 6).

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 13, 2007. Edição especial. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar>.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 16, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar>.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 17, 2009. Edição especial: Vinte Anos da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar>.

_____. Previdência e Assistência Social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos estados. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 59, jul. 2010.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão n. 1372).

_____. **Entre o trabalho e a garantia de renda**: a trajetória recente da proteção social no Canadá. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão n. 1420).

JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

LIS, C.; SOLY, H. **Poverty and capitalism in pre-industrial Europe**. Brighton: The Harvester Press, 1979.

MALLOY, J. **Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MERIEN, F. X.; PARCHET, R.; KERNEN, A. **L'État Social** : une perspective internationale. Paris: Armand Colin, 2005.

MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L. B.; SANTOS, M. P. G. Perspectivas para o Programa Bolsa Família e o Sistema de Garantia de Renda Brasileiro. Bolsa Família – 2003-2010. **Avanços e Desafios**, Ipea, 2010. Cap. 4.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo, Cortez, 2001.

MOREL, S. De l'assurance chômage à l'assistance chômage: la dégradation des statuts. **Revue de l'Ires**, n. 30, 1999.

_____. **Modèle du workfare ou modèle de l'insertion?** Ottawa: Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada, 2002.

NERI, M. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. **Nueva Sociedad**, out. 2007 (Especial em português).

OLIVEIRA, J.; FLEURY, T. **Previdência Social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, ABPGSC, 1995.

PAUGAM, S. **La Société française et ses pauvres**. Paris: PUF, 1993.

_____. **Les formes élémentaires de la pauvreté**. Paris: PUF, 2005.

PAUGAM, S.; SCHULTHEIS, F. Naissance d'une sociologie de la pauvreté. *In*: SIMMEL, G. **Les pauvres**. Paris: PUF, 2005. Introdução.

PEREIRA, P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2006.

PONTHIEUX, S. Les travailleurs pauvres: identification d'une catégorie. **Travail, genre et sociétés**, n. 11, p. 93-107, 2004.

PROCACCI, G. **Gouverner la misère**. Paris: Seuil, 1993.

RAMAUX, C. Quelle théorie pour l'État Social? Apports et limites de la référence assurantielle. **Revue Française des Affaires Sociales**, n. 1, 2007.

RIBE, H.; ROBALINO, D.; WALKER, I. **Achieving effective social protection for all in Latin America and the Caribbean**: from right to reality. Washington: World Bank, 2010.

ROSANVALLON, P. **La Nouvelle Question Sociale**. Paris: Seuil, 1995.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campos, 1987.

TELLES, V. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

THEODORO, M. População e trabalho: evolução do mercado de trabalho no Brasil. *In*: LESTIENNE, B.; MILESI, R.; GUERTECHIN, T. L. (Org.). **População e pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Desenvolvimento e Política Social. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

THÉRET, B.; BARBIER, J-C. **Le système français de protection sociale**. Paris: La découverte, 2004.

WORLD BANK. **Averting the old age crisis**. Policies to protect the old and promote growth. Washington, 1994.

_____. **Social Protection sector strategy from safety net to springboard**. Washington, 2001.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SUA CONTRIBUIÇÃO NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Maria Luiza Amaral Rizzotti*

Aidê Cançado Almeida**

Simone Aparecida Albuquerque***

1 INTRODUÇÃO

O presente texto ocupa-se de um olhar sobre o papel da política de assistência social no marco da Constituição Federal do Brasil, de 1988 (CF/88), destacando os avanços evidenciados, sobretudo a partir da instituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que corrobora para a consubstanciação do novo modelo de proteção social brasileira. A leitura desses avanços está posta na indivisibilidade das ações destinadas a atender e prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, mediante articulação da rede de serviços e dos programas de transferência de renda em vigor hoje no Brasil.

A mensagem central deste capítulo refere-se aos recentes aprimoramentos da integração da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e da rede de serviços de proteção social básica, instituída a partir do Suas. No entanto, em um primeiro momento faz-se necessário tratar, ainda que de forma tangencial, dos pressupostos do atual sistema que define o modelo de gestão da assistência social em todo o território nacional. “O Suas é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2005, p. 19).

Para melhor caracterizar esse sistema vale destacar alguns de seus eixos estruturantes, conforme enunciados na Resolução nº 130/2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que servem para expressar as mudanças substantivas da política de assistência social nos últimos anos, cujos pontos centrais estarão destacados neste texto, tais como: precedência da gestão pública

* Secretária nacional de Assistência Social da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS).

** Diretora do Departamento de Proteção Social Básica da SNAS/MDS.

*** Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas)/MDS.

da política; descentralização político-administrativa; alcance de direitos socioassistenciais, a partir da oferta de serviços e benefícios; e territorialização da rede e matricialidade familiar (BRASIL, 2005, p. 20).

Nos últimos anos, a política de assistência social vem assumindo novos contornos, não apenas por localizar-se de forma marcante na esfera pública, mas também por instalar um sistema de gestão federativo que lhe confere uniformidade, transparência, descentralização e modernização. Um dos prenúncios desse novo sistema público é a proposta de instalação de uma rede de serviços adequada aos níveis de proteção, de acordo com as complexidades da demanda e as exigências de especialização dos serviços, bem como da proteção de renda como garantia de direito social.

Esse cenário indica claramente um ordenamento institucional com avanços em termos de possibilidade de mudanças na garantia de proteção social. O resultado mais importante dessa conjunção seria a formação de um novo paradigma para as políticas sociais no Brasil.

A CF/88 cria condições legais para a ampliação da proteção social não contributiva no Brasil com o reconhecimento da assistência social como política pública e, no seu escopo, a instauração de programas de transferência de renda, inicialmente o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e, posteriormente, o PBF.

Tais inovações apontaram a necessidade de se criar condições de gestão desses benefícios e serviços no interior do Estado, formatadas à luz dos paradigmas constitucionais, sobretudo no que concerne à descentralização, universalização e participação social. Nesta linha, os modelos de gestão pública adotados para responder às novas funções do Estado não se restringem apenas a imprimir novas metodologias administrativas, mas, sim, alocá-las na dimensão política e contraditória que marca as políticas sociais. Nesse campo estão expressos os ditames históricos dos campos econômico, político e social.

Pensar, portanto, o alargamento das funções do Estado, sobretudo aquelas advindas de sua responsabilidade com o provimento de mais proteção, não nos exime de considerar o campo das contradições sociais, como trata Potyara Pereira (2008).

Na prática, os Estados têm grande dificuldade de exercer o seu poder, regular a sociedade, aplicar regras e controlar a entrada de elementos externos indesejáveis em seu território. Portanto, mesmo havendo concordância quanto a sua definição, torna-se evidente que a existência do Estado não é tranquila, assim como não são as ligações que ele mantém com seus elementos constitutivos (PEREIRA, 2008, p. 143).

Embora cunhado de tais contradições, o tema proteção social tem sido amplamente discutido entre os intelectuais da área. Destacamos, aqui, definições já enunciadas que levam em consideração suas múltiplas dimensões. Yazbek e Di Giovanni (2004) sustentam que a proteção social deve ser entendida como formas

às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto dos seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural e social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo nesse conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto bens culturais (como saberes) que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004).

Os apontamentos dos impactos da rede de proteção social não podem ser feitos desconsiderando a construção histórica que envolveu a organização e a mobilização em torno da garantia de direitos. Isto porque, no seu cotidiano, é esta rede socioassistencial que garante o acesso aos serviços e benefícios ofertados uniformemente em todo o território nacional.

[...] os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004, p. 16).

O Suas, regulamentado na Norma de Operacionalização Básica (NOB) Suas/2005, traz, com a sua instalação, uma série de inovações tanto do ponto de vista técnico quanto na dimensão axiológica e política, um rompimento com o antigo modelo, no qual a estruturação pública, apenas subsidiária, foi superada com a proposição da instalação de um sistema de assistência público, descentralizado e democrático. Além disso, ao fortalecer o projeto de extensão da proteção social, o faz de forma republicana, respeitando o pacto federativo.

Com essa premissa constituiu-se necessário o fortalecimento das instâncias de controle e pactuação para que houvesse a apropriação desse novo modelo com todo o seu arcabouço axiológico por aqueles que deveriam operar esse sistema em todas as instâncias federativas.

A contribuição da assistência social nessa perspectiva, implementada como política pública alicerçada de direitos, deve se realizar por meio de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de descentralização,

quanto ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado Brasileiro, que possa facilitar a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades, e a distribuição dos recursos financeiros e operacionais de forma mais equitativa, articulando corretamente a participação dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União seja no co-financiamento, seja na implementação dos benefícios e na execução direta e, ou, compartilhada dos serviços socioassistenciais, nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial irá estabelecer (BRASIL, 2005, p. 8).

As diretrizes de descentralização, democratização e primazia do Estado (BRASIL, 1993), que foram reforçadas pelo Suas, têm por função precípua orientar a estruturação administrativa da política social. No caso específico da política de assistência social, essas diretrizes significaram muito mais do que uma direção na qual se pautar, mas, sim, uma mudança de paradigma que transita a assistência social do privatismo, da lógica pontual e clientelista, para a esfera pública (RAICHELIS, 1998).

Não se pode existir esfera pública no campo da assistência social sem representação de interesses coletivos, mas são os interesses dos segmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora que devem orientar as ações e as práticas dos sujeitos na esfera pública da assistência social. Neste sentido, é junto a esses grupos sociais que a política de assistência social precisa construir nova legitimidade (RAICHELIS, 1998, p. 282).

Essa transposição significou romper com uma herança que formatou a assistência social no Brasil por muitos séculos, sobretudo por ser oferecida fora da circunscrição do Estado, portanto, sem *status* de direito e do controle público. Alocá-la na estrutura pública e governamental traz importantes implicações em sua forma de gestão. Portanto, a instituição do Suas resultou em mudanças no modo de financiamento, de organização da rede de serviços, de monitoramento, de avaliação, do sistema de informação e dos sistemas de controle interno e externo dessa política, demarcando um novo processo que exige aprimoramentos constantes, entre os quais tem destaque, na atualidade, a necessária e fundamental integração da provisão de benefícios com a oferta de serviços.

2 PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL: A INTEGRAÇÃO DOS SERVIÇOS E BENEFÍCIOS

A inclusão da assistência social como política pública consolida a idéia de que o Estado deve colocar-se como responsável pelo enfrentamento da vulnerabilidade social de grupos anteriormente excluídos do sistema de seguridade. É o reconhecimento de que a pobreza e a vulnerabilidade não são frutos de trajetórias e posicionamentos individuais e, sim, resultados construídos historicamente, social, política e economicamente, pois um Estado só se responsabiliza pela instauração de um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e a necessidade de atendê-la. A organização do Suas se faz com a lógica de garantias

de proteção a serem aprofundadas – entre elas, destacam-se a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou convivência familiar (BRASIL, 2005). Essa proposição exige tanto a instalação de uma rede de serviços constituída por diferentes níveis de proteção quanto de um sistema nacional de gestão de benefícios.

Assim, o novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, reposiciona a assistência social, ao responsabilizá-la no campo das proteções sociais e, portanto, das garantias das seguranças sociais. Essas seguranças se materializam na oferta de benefícios, serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, esta última de média e alta complexidade.

A primeira dessas seguranças, no caso brasileiro, é garantida por meio da transferência de renda operada na perspectiva de substituir renda, por meio do BPC, para idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência incapazes de se manter ou de serem mantidas por sua família, cuja renda *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Outro formato de transferência de renda é o que complementa a renda, como é o caso do PBF.¹

As transferências de renda compõem a proteção social básica aprofundada pela assistência social e visam ao combate à fome e à pobreza; criam possibilidade de emancipação; e levam ao exercício da autonomia das famílias e indivíduos e ao desenvolvimento local.

Para cumprir as atribuições preventivas desse nível de proteção, é essencial que os benefícios tenham sua oferta integrada aos serviços, como afirma Sposati:

Alternativa securitária vinculada ao trabalho precisa ser incorporada à alternativa de cidadania assentada a padrões civilizatórios da sociedade. A via monetária precisa ser combinada à via dos serviços de modo que o processo de proteção cumpra sua missão preventiva, fortalecendo aquisições e capacidades de resistência, de enfrentamento das revezes da vida individual, familiar ou social (SPOSATI, 2007, p. 35).

A organização da rede de serviços está expressa em uma série de documentos que orientou, para todo o território nacional, sua nova formatação, mas as linhas gerais estão consubstanciadas no documento que edita a política nacional e no que se define como a NOB Suas/2005. As demais publicações tiveram a função de detalhar e postular aspectos decorrentes desse novo modelo como é o caso das Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social, orientações sobre trabalho com famílias, o documento da tipificação dos serviços, entre outros.

1. Os benefícios não contributivos, do BPC e do PBF, são responsáveis por reduzir 28% da desigualdade, sendo que o primeiro contribuiu com 7% e o segundo, com 21% (IPEA, 2007).

Os serviços socioassistenciais constituem, segundo Muniz *et al.* (2007), a mediação privilegiada para que indivíduos, famílias e grupos tenham a garantia do acesso à autonomia, acolhida e convivência. Esse acesso acontece por meio do desenvolvimento de atividades continuadas, prestadas por um conjunto de proviões, recursos e atenções profissionalizadas, em unidades públicas, estatais e descentralizadas da política de assistência social, denominadas Centro de Referência da Assistência Social (Cras) ou Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas), com localização, abrangência territorial e público definidos de acordo com diagnóstico socioterritorial e da identificação de suas necessidades.

Os serviços socioassistenciais são responsáveis por desenvolver habilidades e potencialidades, possibilitar o fortalecimento de laços de pertencimento e de convivência e criar possibilidades de autonomia.²

A referida rede, que expressa os avanços da proteção social e capitaneia a organização e concessão dos programas de transferência de renda, instituídos no campo da política de assistência social, passa a atuar, a partir do Suas, com o estabelecimento de ações organizadas uniformemente por níveis de proteção, com simetria entre direitos e seguranças a serem afeiçoadas e proposições de ações. Em função do tema que engendramos tratar neste texto destacamos o campo da proteção social básica, pois nele é inaugurada a articulação de serviços e benefícios. Para este nível, define o texto oficial:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a proteção social especial, a atenção socioassistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social (BRASIL, 2005)

Após cinco anos de implantação do Suas, este sistema figura em quase todo o território nacional, atingindo 99,4% dos municípios brasileiros. Cabe aqui um destaque para o ritmo acelerado de implantação do sistema, ultrapassando seguramente a trajetória de implantação de outros sistemas nacionais de gestão.

A proteção socioassistencial, campo específico da assistência social, tem o dever de garantir: segurança de renda, pela concessão de benefícios monetários e demais serviços de caráter preventivo e protetivo, de acordo com as necessidades das famílias, dos territórios onde habitam, em seu contexto histórico, social, político, econômico e cultural. Assim, as famílias têm direito de acessar o PBF

2. Em 2010, estabeleceram-se condições para a instalação de pelo menos um Cras em cada município brasileiro, conferindo uma rede de 6.010 Cras, cofinanciados em agosto de 2010, com condição de chegar a 7.190, cofinanciados até novembro de 2010. Quanto aos Creas, além da formulação de novas modalidades, como é o caso do Creas destinado especialmente à população em situação de rua, a rede dobrou em 2010, perfazendo um total de 2.036 em todo o território nacional.

e também podem contar com cuidados providos por uma rede hierarquizada e complementar de serviços socioassistenciais.

Nessa direção, o modo de hierarquização dos serviços por níveis de proteção foi instituído com o objetivo de facilitar o acesso dos seus usuários, aliado à territorialização e ao reforço de estruturas que indiquem a lógica do comando único, sob as orientações de órgãos gestores governamentais, em todas as esferas de governo.

Nessa linha fez-se necessário reorganizar as redes locais de tal modo que a intersecção entre gestão social e territorialização se torna elemento fundante da recuperação de capacidades de integração de diferentes atores e de desenvolvimento local, garantindo a articulação entre os parceiros. Assim, a proposição de uma política pública organizada sob a lógica da descentralização e da territorialização vai para além das facilidades próprias da divisão geográfica diante da dimensão do território nacional. A referenciação está, sobretudo, na melhor apropriação da leitura da pobreza e vulnerabilidade social que, mesmo sofrendo das determinações da globalização, contém componentes próprios dos espaços fragmentados.

Numa situação de extrema competitividade como esta que vivemos, os lugares repercutem os embates entre os diversos atores e o território como um todo revela os movimentos de fundo da sociedade. A globalização, com a proeminência dos sistemas técnicos e de informação, subverte o antigo jogo da evolução territorial e impõe novas lógicas (SANTOS, 2001).

Ao tratar do território, Milton Santos (2001) o faz com o olhar no agravamento da pobreza em função de processos globais e suas especificidades advindas das dinâmicas locais. Relaciona a geografia ao poder e à necessidade de se atentar para os dramas da dinâmica local. Este quadro reforça a ideia de integração em nível local e pressupõe relações de horizontalidade nas quais prevaleçam os interesses coletivos. Trata-se, portanto, de mudança de paradigma, na qual vigoram o compromisso entre as partes e, naturalmente, uma revisão nas estruturas de poder que regem as relações locais, quer da rede de serviços, quer das organizações comunitárias locais, como as externas à comunidade.

Além dessas premissas, o Suas tem na família seu eixo estruturante, reconhecendo que, independentemente de seu formato, é a mediadora das relações entre sujeitos e a coletividade e geradora de modalidade de vida, uma vez que, para além do espaço doméstico, a família insere seus membros em redes primárias e em espaços de sociabilidade.

Tal proposta demandou novos estudos e reflexões que incluíssem a família como alvo de proteção, sem sobrecarregar na figura da mulher a corresponsabilidade de proporcionar essa proteção, mas, sim, de ser acolhida nas suas necessidades específicas, com enfoque na lógica da diversidade dos desenhos de

família. O texto oficial diz:

A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente, os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social (BRASIL, 2004).

A família é considerada pela CF/88 como a responsável primeira pela proteção daqueles que ainda não conseguem desenvolver suas potencialidades (crianças, adolescentes, jovens) ou dos que não têm condições de se proteger por seus próprios meios, em decorrência de incapacidades, pela deficiência ou doença, ou de perda de autonomia decorrente da velhice. No entanto, as famílias têm enfrentado mudanças importantes, demográficas e sociais. O crescimento da população de idosos, o aumento da desagregação familiar formal e informal, a maior inserção de mulheres na busca da sobrevivência são alguns dos fatores que têm alterado a estrutura familiar.

Nos diagnósticos sobre pobreza e exclusão, têm sido enfatizados a feminização da pobreza e o aumento dos domicílios chefiados por mulheres. Além destas condições, que podem reduzir as possibilidades do papel de proteção exercido por elas, as próprias famílias podem se transformar em veículos de maior exposição a riscos, quando, por exemplo, expõem seus membros à exploração (trabalho infantil, prostituição) ou à violência.

Portanto, o Suas fortalece o caráter protetivo das famílias brasileiras, entre elas, aquelas que estão inseridas no PBF, ao construir complementaridade entre serviços e benefícios, criando condição para as famílias enfrentarem situações de riscos e de vulnerabilidades sociais e ampliarem suas resistências diante das situações sociais que enfrentam.

3 PROTOCOLO DE GESTÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS, BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Na perspectiva de concretizar e materializar a integralidade da proteção socioassistencial, com base na concepção aqui afirmada, foi que a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – instância de pactuação dos três entes federados, União, estados e municípios, por meio da Resolução nº 07/2009 – estabeleceu o protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda.

Os procedimentos para integração/articulação da gestão dos serviços e benefícios visam priorizar, no atendimento e acompanhamento do Suas, as famílias e indivíduos inseridos no PBF, no BPC e no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). A gestão integrada é uma estratégia para criar sinergias

e potencializar a complementaridade entre eles.

Parte significativa das famílias referenciadas aos Cras é hoje beneficiária de transferência de renda e/ou de benefício continuado, ou seja, faz parte do sistema de proteção social brasileiro de assistência social. As equipes de referência dos Cras, que têm como atribuição precípua desenvolver o trabalho social com famílias, devem dispor de informações consistentes, organizadas e sistemáticas sobre todas as famílias que vivem no seu território de abrangência.

Segundo o protocolo, os profissionais dos Cras – e também dos Creas – devem priorizar o acompanhamento das famílias com beneficiários do BPC; das que estão em descumprimento de condicionalidades do PBF; e das que são beneficiárias de transferência de renda por ocorrência de trabalho infantil.

Também vale destacar nesse processo de integração preconizado no protocolo a disponibilização de informações para os municípios e Distrito Federal sobre as barreiras para inclusão das pessoas com deficiência nos serviços, identificadas no questionário BPC na Escola, o que potencialmente propicia o trabalho articulado dos diversos setores e mesmo da proteção básica e especial. As famílias cujas barreiras estiverem relacionadas às necessidades de serviços de assistência social serão organizadas segundo hierarquização da atuação, ou seja, proteção básica ou especial. As demais deverão ser acompanhadas pelos setores de educação, saúde ou outros.

Entre os beneficiários do BPC com deficiência cujas barreiras são afetas à proteção básica, se incluem aquelas famílias que não acreditam no potencial das suas crianças ou adolescentes e, por este motivo, elas não frequentam escola ou não se inserem nos demais serviços disponíveis. Em relação a tais famílias, as equipes dos Cras deverão atuar de forma a integrá-las no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e encaminhar as mais vulneráveis para o Serviço de Proteção Básica no Domicílio. A inclusão da pessoa com deficiência nos serviços do Suas, bem como na rede de serviços sociais, é de fundamental importância.

O descumprimento de condicionalidades do PBF ou do Peti em geral se associa a situações reveladoras de alto grau de vulnerabilidade das famílias, sendo importante conhecer e atuar sobre suas causas. Parte das causas – denominadas “motivos de descumprimento” – está associada ao não acesso a serviços setoriais, o que deve ser objeto da atenção do gestor municipal, que tem a responsabilidade de assegurar a oferta de serviços de educação e saúde a toda a população. Por outro lado, parte das causas está associada a vulnerabilidades e situações de risco que evidenciam necessidade de inserção das famílias em serviços de assistência social.

O protocolo determina que essas informações sejam acessadas pelos gestores

municipais, do Distrito Federal (DF) e estaduais, de forma a contribuir para o planejamento das ofertas e para a superação das causas que as originaram. Com este intuito, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), disponibilizou, para municípios e o DF, o Sistema de Condicionalidades (Sicon), que possibilita o registro do acompanhamento às famílias em descumprimento de condicionalidades, para que aquelas cujas causas o justifiquem sejam acompanhadas pelas equipes do Cras ou do Creas.

Vários motivos identificados, como trabalho infantil e violência, justificam a inserção em serviços de proteção especial. No entanto, muitos não são identificados, o que demanda esforços junto às escolas, responsáveis por apontar os motivos de descumprimento de condicionalidades, para refinamento dessa informação. Casos não identificados contarão com a ação dos Cras, de forma a verificar se há necessidade de serviços de assistência social. A identificação das causas pode levar à inserção dessas famílias, ou de seus membros mais vulneráveis, em serviços de assistência social tipificados, de proteção básica ou especial.

A atuação junto às famílias em descumprimento de condicionalidades contribui, ainda, para a manutenção da transferência de renda, de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade em que a família se encontra. Segundo o protocolo,

A garantia de renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito do Suas, bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra as condicionalidades previstas nos Programas (BRASIL, 2009, p. 5).

O mesmo ocorre com as famílias em situação de trabalho infantil. Uma vez identificada esta causa, o Suas tem a responsabilidade de proteger a criança/adolescente e sua família, por meio do acompanhamento familiar e da inserção da criança ou adolescente em serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

Com este Protocolo, o Suas reconhece que o uso da informação sistemática e de forma direcionada (para os Cras ou Creas) contribui para “fazer os serviços chegarem ao seu público-alvo”, contribuindo para a superação das situações de risco, para a proteção da família, sua retirada da situação em que se encontra, mas também para a prevenção à ocorrência de fatores de risco e vulnerabilidade, nos territórios de abrangência dos Cras.

Da mesma forma que a assistência social reconhece a importância da utilização desta ferramenta de acompanhamento familiar, naquelas situações que lhe competem, as áreas de educação e saúde também devem fazê-lo, de forma a contribuir para que todas as causas de descumprimento sejam superadas.

Conforme o protocolo,

É no âmbito dos serviços que se pode trabalhar efetivamente os aspectos objetivos e subjetivos relacionados aos direitos de convivência familiar e comunitária e à segurança de acolhida, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004). A sinergia gerada pela oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem (BRASIL, 2009, p. 4).

Com a consolidação dessas tão recentes iniciativas, espera-se que o acompanhamento familiar propicie o desenvolvimento da capacidade protetiva das famílias e a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades sociais a que estão submetidas, garantindo-lhes a proteção de assistência social que lhes é assegurada constitucionalmente.

4 CONCLUSÃO

A política de assistência social brasileira sofreu avanços significativos. A nova concepção e o novo modelo de organização dessa política pública contribuíram para a redução das desigualdades sociais e para o alargamento da cidadania.

O MDS conta, atualmente, com uma boa cobertura de serviços e benefícios, além de um orçamento que, embora longe do necessário, aponta considerável aumento, expressando importância e visibilidade jamais experimentadas. Muitos desses resultados estão em consonância com a forma pela qual o Suas vem operando o PBF e, claro, a forma como o programa vem induzindo o sistema a melhorar as gestões municipais, estaduais e do DF, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Nesta linha de avanços, tornou-se imprescindível considerar que a produção de informações, consolidadas no Cadastro Único, permitiu dar concretude às necessidades das famílias pobres. Neste sentido, salientamos a importância do sistema SuasWeb, que capta e armazena informações de muitas áreas e, desse modo, garante não apenas a precisão de diagnóstico, aspecto central no planejamento e monitoramento, mas permite, sobretudo, transparência, elemento essencial para democratizar tal política pública.

No livro *Ética e poder na sociedade da informação*, de Gilberto Dupas (2001), há importantes considerações sobre os avanços tecnológicos galgados ao longo do século XX, relacionados com o cenário inquietante no qual adentramos neste novo século. Um dos aspectos centrais que o referido autor trata é a necessidade de associar o avanço da tecnologia da informação com a estruturação de componentes éticos ligados ao bem-estar.

A proposição do MDS em compor um sistema moderno e, ao mesmo tempo, sofisticado de informação indicava a construção de instrumentos de gestão que pudessem fortalecer o modelo que se pretendia empreender para o Suas, sobretudo no que concerne ao tema em tela, na medida em que não se podem articular benefícios e serviços sem a devida integração e apropriação dos sistemas de informação.

Ainda em relação aos avanços, que ao longo destes últimos anos configuraram esse novo modelo, salienta-se o financiamento, cujas medidas adotadas mudaram sua lógica, pautada no paradigma pontual e convenial. As novas ações, nesse campo, ampliaram o investimento, fomentaram a política de assistência social como responsabilidade de Estado e garantiram a descentralização e democratização do fundo público. Estes dois pontos, além dos já tratados no texto, trazem aprimoramento para a integração da oferta dos serviços e benefícios na política de assistência social.

No que concerne aos avanços em direção à democratização e à participação social dessa política, o Órgão Gestor Nacional buscou colocar-se na vanguarda, fortalecendo condições para a descentralização entre estados e municípios e aprimorando a cooperação dos entes federados. Caminhou também na direção de reconhecer o protagonismo dos conselhos nas três esferas de governo, com seu papel de controle social. Além disso, esperava-se que a nova orientação permeasse também os pressupostos da lógica republicana que superam e põem fim ao clientelismo na relação entre o poder público e a sociedade civil e acirra a democratização da gestão

Para a assistência social, a renda é um direito não contributivo dos sistemas protetivos, que juntamente com a saúde e a previdência social constituem a Seguridade Social Brasileira.

Por fim, destaca-se que esse modelo integrador de serviços e benefícios garante a presença do Estado na proteção das famílias vulneráveis e cria canais de participação dos usuários do PBF nos Cras, Creas e conselhos e conferências de assistência social. A característica estruturante do programa de transferência de renda constrói a possibilidade de acesso a outros direitos sociais e, ainda, impulsiona a relevância do papel político dos seus usuários, na medida em que permite reconstruir, no seio da sociedade, o debate do direito à renda, à participação social e à ampliação do leque de direitos sociais no mundo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma Operacional Básica**. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social (Cras)**. Brasília, DF: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Brasília: MDS, 2010.

DUPAS, G. **Ética e poder na sociedade da informação**. São Paulo: UNESP, 2001.

MUNIZ, E. *et al.* **Elaboração de proposta de classificação e tipificação de serviços socioassistenciais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social**. 2007, p.1. Mimeografado.

JACCOUD, L. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. In: ENAP. Curso de formação de multiplicadores e gerentes sociais. 2007. Disponível em: <www.enap.gov.br>.

LOPES, M. H. C. *et al.* Políticas intersetoriais integradas. In: CONGRESSO MUNDIAL DE ENFRENTAMENTO DA EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 3. **Anais**. Rio de Janeiro, 2008.

MARTINS, J. S. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre a exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis: Vozes, 1999.

PEREIRA, Potyara. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez editora, 1998.

RIZOTTI, M. L. A. **Implantação da política de assistência social e a constituição de sujeitos políticos na região da Amepar-PR**. 1999. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1999.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência**

universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: ENAP. Curso de Formação de Multiplicadores e Gerentes Sociais. 2007. Disponível em: <www.enap.gov.br>.

YAZBEK, M. C.; DI GIOVANI, G. **A Política Social Brasileira no século XXI: prevalência dos Programas de Transferência de Renda**. São Paulo: Cortez, 2004

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1999.

AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Cláudia Baddini Curralero*

Ana Amélia da Silva**

Daniel de Aquino Ximenes***

Ana Beatriz Pinto de Almeida Vasconcellos****

Kelva Karina Nogueira de Carvalho de Aquino*****

Kathleen Sousa Oliveira*****

Ana Carolina Feldenheimer da Silva*****

Eduardo Augusto Fernandes Nilson*****

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo discute as condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), demonstrando como elas contribuem no acesso às políticas de saúde e educação e para a superação da pobreza, por meio da atuação de uma rede intersetorial constituída para essa finalidade. Para tanto, o artigo divide-se em quatro partes: a primeira trata da estruturação da rede de acompanhamento das condicionalidades no âmbito da gestão do PBF, trazendo inicialmente a concepção das condicionalidades empregada no programa e demonstrando, em seguida, a importância do trabalho intersetorial para a efetivação de seus objetivos.

A segunda parte do artigo apresenta como é realizado o acompanhamento da condicionalidade de educação (o registro da frequência escolar) e os resultados já alcançados na melhoria de indicadores educacionais para as crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do programa. Na terceira parte há uma discussão semelhante para a área de saúde, demonstrando também os efeitos do acompanhamento das condicionalidades do PBF nos indicadores de saúde das famílias em situação de pobreza incluídas no programa. Por fim, apresentam-se,

* Gestora governamental e diretora do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS).

** Gestora governamental e assessora do Departamento de Condicionalidades da SENARC/MDS.

*** Gestor governamental e diretor da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD/MEC).

**** Coordenadora-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (MS).

***** Técnica do Departamento de Atenção Básica do MS.

***** Consultoras técnicas da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do MS.

***** Gestor governamental, assessor técnico da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do MS.

nas considerações finais, algumas reflexões a respeito do PBF e das condicionais, como parte de uma estratégia relevante para a integração de políticas sociais que visem à promoção do desenvolvimento emancipatório e sustentado das famílias pobres brasileiras.

2 A REDE DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.1 O que são as condicionalidades do Bolsa Família

Há muita desinformação sobre as condicionalidades do PBF entre a população em geral e mesmo entre alguns estudiosos das políticas sociais e dos programas de transferência de renda. Há confusão a respeito dos seus objetivos e pouca informação sobre a forma como elas são, de fato, implementadas. Se, por um lado, grande parte das pessoas sequer sabe da existência das condicionalidades do PBF, por outro lado, entre os que sabem da sua existência, há os que duvidam da sua efetiva implementação e os que a criticam baseados em seus supostos objetivos. Isso ocorre devido às dificuldades do programa em se comunicar efetivamente com a população não beneficiária e, também, pelo fato de as condicionalidades no programa brasileiro terem seguido um caminho próprio, diferentemente dos outros programas de transferência de renda condicionada (PTRC) implementados em outros países da América Latina, Ásia e África.

Nesse contexto, não é possível discutir as condicionalidades do PBF sem antes esclarecer o que elas são, seus reais objetivos e, a partir destes, a sistemática de acompanhamento e a rede de acompanhamento constituída, que permite, de forma inédita no país, o monitoramento da oferta das políticas de educação, saúde e assistência social voltadas para as famílias de baixa renda, normalmente excluídas de grande parte das políticas públicas.

O PBF, assim como outros PTRC, tem, na lei de criação do programa, o estabelecimento de suas condicionalidades. Segundo a Lei nº 10.836/2004, ao ingressar no programa, a família beneficiária se compromete a cumprir as condicionalidades do Bolsa Família nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar na escola, com frequência mínima de 85% para os com idade entre seis e 15 anos, e de 75% para os de 16 e 17 anos; e cumprir os cuidados básicos em saúde, constituídos pelo atendimento ao calendário de vacinação para as crianças entre zero e sete anos e o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento, além da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.¹

1. No ano de 2006, por meio da publicação da Portaria nº 666, ocorreu a integração do PBF com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e, a partir de então, a frequência às atividades do Serviço de Fortalecimento de Vínculos do Peti passou a se constituir em condicionalidade para as famílias que tiveram crianças e/ou adolescentes retirados de situação de trabalho infantil.

Mas, diferentemente de outros programas de transferência de renda mundo afora, como o mexicano Oportunidades, por exemplo, a concessão da transferência de renda às famílias não está vinculada à comprovação de conformidade às condicionalidades: uma vez a família incluída no Bolsa Família é que se inicia a verificação das condicionalidades para a continuidade do recebimento da transferência monetária, sendo necessários reiterados não cumprimentos das condicionalidades, ao longo de um período de um ano e meio, para que ocorra o cancelamento da transferência de renda do programa.²

Nos programas de transferência de renda, as condicionalidades são utilizadas para induzir comportamentos que contribuem para a promoção social das famílias. O aumento da escolarização e o cumprimento de agendas de saúde, ao promoverem o aumento do capital humano das populações mais pobres, possibilitariam novas perspectivas de inserção socioeconômica. No âmbito dos PTRC, as condicionalidades miram um objetivo de longo prazo, o qual visa à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio da elevação do capital humano das populações mais pobres e excluídas.

No PBF, vem se observando que as condicionalidades podem efetivamente contribuir para a redução da evasão escolar, melhorar os rendimentos escolares, promover as consultas do pré-natal e elevar o nível de vacinação das crianças nas populações mais pobres, como foi evidenciado pela segunda rodada de uma avaliação de impacto do PBF³ sobre a saúde e educação das famílias beneficiárias. Conforme resultados apresentados pela Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF), no ano de 2009 a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade, beneficiários do PBF, era maior do que a dos jovens não beneficiários com o mesmo perfil; a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos, comparada aos não beneficiários, é maior, assim como são melhores as taxas de progressão escolar entre os beneficiários do programa. A frequência escolar de crianças e adolescentes de seis a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais, maior em comparação com a frequência escolar entre as famílias não beneficiárias. Foi ainda registrado impacto positivo sobre as gestações (realização de mais consultas de pré-natal pelas grávidas) e sobre a vacinação em dia entre os membros das famílias beneficiárias do PBF.

2. O cancelamento do benefício poderá ocorrer após quatro descumprimentos consecutivos em um prazo total de 18 meses, ou seja, seria necessário estar fora da escola ao longo de todo um ano para ocorrer o cancelamento da transferência de renda. Passados os 18 meses, os não cumprimentos anteriores deixam de ser considerados.

3. A 2ª rodada da pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF) foi realizada pelo Consórcio IFPRI – International Food Policy Research Institute / Datamétrica, vencedor da licitação internacional para contratação de entidade externa e independente para avaliação do programa, financiada pelo MDS, PNUD e Banco Mundial. Ela teve como objetivo principal isolar os efeitos do PBF sobre seu público-alvo, a fim de compreender se as mudanças observadas na vida das famílias, registradas comparativamente entre os anos de 2005 e 2009, tiveram relação direta ou não com o programa.

No Brasil, pelo fato de a saúde, a educação e a assistência social serem políticas universais e as condicionalidades do PBF se constituírem em aspectos obrigatórios dessas políticas por parte de toda a população,⁴ o objetivo mais direto das condicionalidades se traduz no reforço a esses direitos sociais, partindo-se da premissa de que, apesar de universais, essas políticas não alcançam a totalidade da população, principalmente por problemas relacionados à oferta dos serviços e às dificuldades vivenciadas pelas famílias mais pobres e excluídas socialmente. Ainda de acordo com os resultados da AIBF, as famílias beneficiárias, em geral, não têm dificuldades em cumprir as condicionalidades do PBF, mas em relação ao acompanhamento da agenda de saúde, existe na zona rural maior dificuldade de acesso aos postos e unidades de saúde do que na zona urbana.

Dessa forma, a construção de uma rede e de uma sistemática de acompanhamento das condicionalidades do PBF tem por pressupostos que elas são, por um lado, responsabilidades compartilhadas pelas famílias, que devem buscar o exercício de seus direitos de cidadania e, por outro, pelo poder público, que deve ofertar os serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades dessa população. O acompanhamento das condicionalidades atua, nesse sentido, como instrumento de monitoramento do efetivo acesso das famílias aos serviços de assistência social, saúde e educação.⁵

Cabe aqui destacar as duas principais críticas que recaem sobre as condicionalidades: a primeira é a de que, pelo fato de se basearem em políticas universais, as condicionalidades não têm impacto efetivo sobre o acesso aos serviços por parte da população pobre, gerando apenas aumento dos custos administrativos relacionados à sua gestão; e a segunda, a de que as condicionalidades acabam por punir as famílias mais vulneráveis entre as famílias beneficiárias do PBF.

Em relação à primeira crítica, mesmo se tratando de políticas universais, o pleno acesso aos direitos de assistência social, saúde e educação não se efetiva para todos os brasileiros da mesma forma. Entre as famílias mais pobres, beneficiárias do PBF, observa-se que há uma parcela ainda mais vulnerável, com maiores dificuldades de acesso às políticas públicas em geral, seja por aspectos relativos ao território no qual residem e a estrutura de oferta de serviços públicos ali existente, seja por questões relacionadas à dinâmica familiar

4. Em seu Art. 6º, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) estabelece como "direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados". Educação e saúde são, assim, direitos de todos e dever do Estado e da família, devendo ser garantidos seu acesso universal e igualitário. Verificar Art. 196 e Art. 205, para saúde e educação, respectivamente.

5. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis; e identificar, nos casos de não cumprimento das condicionalidades, as famílias em situação de maior vulnerabilidade a fim de orientar ações do poder público para o acompanhamento mais estruturado dessas famílias.

e/ou comunitária, sobre as quais também cabe ao Estado o apoio das políticas de assistência social para a redução do nível de vulnerabilidades ao qual essas famílias se encontram expostas.⁶

Essas questões foram se evidenciando conforme os mecanismos de acompanhamento das condicionalidades foram se consolidando, com a formação de um Sistema Integrado de Acompanhamento de Condicionalidades, constituído por sistemas informacionais e protagonizado por uma rede formada por instituições e gestores públicos integrantes das políticas de saúde, educação e assistência social, com presença em todos os municípios e estados brasileiros.

É por meio dessa rede que se torna possível observar, por exemplo, que, segundo os dados levantados por meio do acompanhamento da frequência escolar, havia nos meses de abril e maio de 2010 mais de 6 mil crianças e adolescentes sem oferta dos serviços educacionais, e que cerca de 50 mil estavam deixando de frequentar a escola por motivos como gravidez na adolescência, necessidade de cuidar de irmãos mais novos, entre outras questões.⁷ Essas informações consideram apenas as famílias acompanhadas e para as quais houve a identificação clara de falta/inadequação de oferta ou dos problemas enfrentados pelas famílias; cabe ressaltar que há ainda parte relevante da baixa frequência que não tem seus motivos identificados, levando a um sub-registro das dificuldades enfrentadas pelas famílias beneficiárias do PBF. A despeito do processo de universalização das políticas de saúde e educação após a Constituição Federal do Brasil (CF/88), há ainda uma parcela da população que, embora residual, ainda encontra dificuldades na efetivação dos seus direitos, e é de extrema importância para a transformação do quadro atual de pobreza e desigualdade no Brasil que se dê atenção a essas pessoas.

É nesse sentido que a segunda crítica parece se encaixar perfeitamente, pois seriam exatamente essas famílias que poderiam ser punidas e desligadas do programa. Entretanto, o sistema de gestão das condicionalidades do PBF, construído a partir do ano de 2005, abriu espaço para que precisamente as famílias, em situação de maior vulnerabilidade social, não sejam punidas, perdendo o benefício do programa por não conseguirem efetivar seus direitos sociais. O primeiro aspecto, desse sistema, a ser conhecido é que nenhuma família pode receber qualquer efeito sobre a transferência de renda, bloqueio ou suspensão, por inexistência de oferta do serviço.⁸

6. Conforme a Política Nacional de Assistência Social, 2004.

7. Após cada processo de acompanhamento da frequência escolar, é possível identificar onde e para quais famílias ocorrem determinados problemas de oferta do serviço educacional. O acompanhamento da agenda de saúde, por sua vez, gera indícios dos municípios em que as famílias têm maiores dificuldades de acesso aos serviços de saúde, explicitado pelos baixos percentuais de acompanhamento das famílias registrados.

8. As famílias que não cumprem as condicionalidades do PBF estão sujeitas a efeitos gradativos sobre seu benefício, conforme estabelecido na Portaria GM/MDS nº 321/2008, sendo o 1º registro uma advertência; o 2º um bloqueio por 30 dias; os 3º e 4º registros, uma suspensão por 60 dias; e o 5º e último efeito, o cancelamento do benefício financeiro e a consequente retirada da família do programa. Com os efeitos gradativos, pretende-se permitir que as famílias que não cumprem as condicionalidades sejam identificadas e acompanhadas de modo mais próximo, a fim de que os problemas que geraram o descumprimento possam ser resolvidos.

Na área de educação, foi desenvolvido um sistema de motivos para a não frequência escolar das crianças e adolescentes, como será visto de forma mais detalhada em seção subsequente, que possibilita a identificação do motivo da frequência escolar abaixo da preconizada pelo programa. Entre os motivos que não geram impactos sobre a transferência monetária da família estão: doença do aluno; óbito na família; inexistência de oferta do serviço educacional; impedimento de acesso à escola; e inexistência de atendimento para pessoa com deficiência.

Do total de 14,3 milhões de crianças e adolescentes acompanhados bimestralmente pela área de educação, menos de 3%, em média, apresentam frequência escolar inferior ao estipulado pelo PBF, e deste total, cerca de 70% (atualmente em torno de 300 mil registros) têm implicação direta em descumprimento para as famílias, ou seja, não se referem aos motivos identificados acima.

Tanto na área de educação quanto na de saúde, famílias ou seus integrantes não acompanhados nas escolas e pelas equipes de saúde não são considerados em descumprimento de condicionalidades, pois não é possível afirmar se tiveram, de fato, acesso aos serviços. Na área de saúde, por exemplo, observa-se que municípios com baixa cobertura da Estratégia de Saúde da Família, ou com estruturas deficientes na oferta de serviços básicos de saúde, em grande medida também apresentam baixos níveis de acompanhamento da condicionalidade de saúde das famílias beneficiárias do PBF, o que gera questionamentos quanto à existência, de fato, de oferta de saúde suficiente para todas as famílias beneficiárias com perfil saúde.⁹

Entre as famílias acompanhadas na saúde, quase não há descumprimento da condicionalidade, uma vez que, na presença do agente de saúde, ou ao serem atendidas nas unidades básicas de saúde, as crianças são normalmente vacinadas, pesadas e medidas e as gestantes são encaminhadas para o pré-natal. Do total de famílias que deveriam ser acompanhadas pela saúde, 67,5 % são efetivamente acompanhadas; em relação às demais, há uma incógnita quanto ao acesso dessas famílias aos serviços públicos de saúde, o que não significa que estas não sejam atendidas nas unidades de básicas de saúde, sobretudo em regime de urgência. A dúvida que paira é sobre a oferta regular de serviços de atenção básica voltados à promoção da saúde e a ações preventivas a essas famílias.

O segundo aspecto a ser considerado, e fundamental para que as condicionalidades possam de fato reforçar o direito de acesso aos serviços básicos, é a prioridade no atendimento às famílias mais vulneráveis do PBF, realizado pelas equipes da assistência social nos municípios, nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social

9. As famílias que possuem o perfil saúde são aquelas que têm entre seus membros crianças de até 7 anos de idade e mulheres entre 14 e 44 anos. As famílias com perfil educação são aquelas nas quais há crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos.

(Creas), entre as quais ganham destaque as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. No âmbito do processo de acompanhamento das condicionalidades, as famílias em situação de descumprimento e para as quais existem maiores dificuldades para a manutenção dos filhos na escola – seja por problemas relacionados ao serviço educacional, como violência no ambiente escolar, desinteresse pela escola (motivo mais observado entre os adolescentes de 16 e 17 anos), seja por questões enfrentadas pela família, como envolvimento com drogas e problemas de saúde, – são consideradas as mais vulneráveis entre as famílias beneficiárias, considerando vulnerabilidade social nesse contexto

uma baixa capacidade material, simbólica e comportamental, de famílias e pessoas, para enfrentar e superar os desafios com os quais se defrontam, o que dificulta o acesso a estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da Sociedade. (BELO HORIZONTE, 2007).

Os Cras, hoje em número de 6.763 unidades e presentes em mais de 80% dos municípios brasileiros¹⁰, realizam trabalhos com as famílias, por meio do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), com a finalidade de fortalecer a proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. O acompanhamento familiar consiste no desenvolvimento de intervenções, com objetivos estabelecidos, que possibilitem à família o acesso a um espaço onde possa construir novos projetos de vida e transformar suas relações, sejam elas familiares ou comunitárias. Contempla, assim, um conjunto variado de ações, que devem ser planejadas e executadas pelos profissionais do Sistema Único da Assistência Social (Suas), com a participação da família.

No espaço do acompanhamento promovido pelos Cras e Creas, as famílias registradas no processo de acompanhamento familiar podem ficar inegáveis aos efeitos dos descumprimentos de condicionalidades sobre a transferência de renda do PBF. Isso significa que fica a cargo dos responsáveis pelo acompanhamento socioassistencial das famílias assegurar a manutenção da transferência de renda a despeito dos descumprimentos de condicionalidades, isto é, quem acompanha diretamente a família pode optar por suspender por um prazo determinado, que pode ser prorrogado, os possíveis efeitos do descumprimento das condicionalidades. É por meio da oferta simultânea das transferências de renda e dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Cras e Creas, e das demais ações desenvolvidas na rede socioassistencial, que as famílias mais vulneráveis do PBF têm garantida a atenção e os cuidados necessários à proteção e promoção de seus direitos.

10. Segundo dados da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS.

O papel que as ações de acompanhamento familiar ganharam no PBF reside na percepção de que “os riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda” (MDS; CIT, 2010, p. 4). Desse modo, com o mecanismo de interrupção dos efeitos do descumprimento sobre a transferência de renda, o PBF busca assegurar a oferta dos serviços socioassistenciais para apoiar as famílias mais vulneráveis, bem como para promover a atuação, quando necessária, das áreas de saúde, educação, trabalho, habitação, entre outras, na melhoria das condições de vida dessas famílias.

2.2 Condicionalidades e intersetorialidade

Antes da unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás no PBF, cada um desses programas¹¹ era administrado em um Ministério diferente e, conseqüentemente, em secretarias estaduais e municipais diferentes, o que fazia com que os programas mantivessem um caráter setorial, estabelecendo de forma independente seus próprios critérios de elegibilidade para ingresso e permanência. Embora houvesse condicionalidades no Bolsa Escola e no Bolsa Alimentação, não havia qualquer articulação de ações para o acompanhamento de um público, em muitos casos, coincidente.

Nesse aspecto, com a unificação dos programas de transferência de renda no PBF, a associação de condicionalidades de duas áreas – saúde e educação – e o acompanhamento socioassistencial das famílias pela área da assistência social, permitiu ao poder público realizar o acompanhamento do acesso dos serviços a serem disponibilizados para toda a família, potencializando a articulação e integração entre as políticas sociais. A instituição do Bolsa Família procurou, desse modo, integrar e unificar os procedimentos de gestão dos antigos programas de transferência de renda do Governo Federal, com o propósito de contribuir também com a consolidação de uma rede de proteção social ampliada para as famílias mais pobres.

O acompanhamento das condicionalidades do PBF é realizado de forma conjunta pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS) e da Educação (MEC). Embora integrados ao processo como um todo, o acompanhamento da frequência escolar fica sob a responsabilidade do MEC, enquanto o acompanhamento da agenda de saúde fica a cargo do MS. O MDS, além de ser o responsável pelas orientações e regulamentações relativas ao acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades, no âmbito dos serviços oferecidos pelo Suas e ofertados pelos

11. O PBF foi criado no ano de 2003 a partir da unificação da execução e dos procedimentos de gestão dos quatro programas de transferência de renda existentes à época: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação, chamados, a partir daí, de programas remanescentes.

estados e municípios, é também quem realiza a gestão das informações oriundas dos municípios. Por meio de sistema do próprio ministério, que incorpora os dados oriundos dos demais órgãos, o MDS é responsável também pela comunicação com as famílias do PBF e pela aplicação dos efeitos do não cumprimento, no processo conhecido como repercussão das condicionalidades.¹²

A implementação e gestão do PBF se dá de forma descentralizada, tendo os municípios papel chave na sua implementação e na interface com a população beneficiária, o que exigiu a constituição de uma rede governamental formada por gestores municipais designados formalmente pelos prefeitos e responsáveis pelo Cadastro Único e PBF em nível local, membros do controle social e coordenadores estaduais do programa, também formalmente indicados, e os responsáveis pelo PBF na esfera federal, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS. Entretanto, para efetivar a gestão das condicionalidades, essa rede governamental teve de ser expandida e funcionar a partir de um enfoque intersetorial, com a incorporação dos respectivos responsáveis pelo acompanhamento da assistência social, da saúde e da educação no governo federal e em todos os estados e municípios brasileiros.

Assim, de forma semelhante ao que ocorre no âmbito federal, o trabalho realizado pelos estados e municípios também deve ocorrer de forma articulada e integrada entre as áreas de assistência social, de saúde e de educação e a gestão do PBF, quando esta não se encontra em nenhuma das três áreas citadas anteriormente. Nesse contexto, a construção de uma sistemática de acompanhamento das condicionalidades do PBF exigiu atuação da esfera federal sobre duas conhecidas dificuldades da gestão pública: a coordenação federativa e a intersetorialidade.

O modelo descentralizado de implementação e gestão do programa levou à construção de um modelo de gestão compartilhada com estados e municípios, em que as responsabilidades de cada esfera na implementação do Bolsa Família são definidas e acordadas. As condicionalidades do programa exigiram que essa coordenação federativa, protagonizada pelo MDS e a área de assistência social na relação com os estados e na maior parte dos municípios, fosse ampliada, com a constituição de uma rede intersetorial de acompanhamento com a inclusão das áreas de saúde e educação nas três esferas governamentais, tornando o sistema bastante complexo. Assim, semelhante ao ocorrido em outros programas

12. A fim de disciplinar as relações entre os ministérios setoriais e demais entes governamentais envolvidos no acompanhamento das condicionalidades do programa, foram editadas duas portarias interministeriais, com o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, respectivamente, que orientam os gestores governamentais em suas atribuições: são elas a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF e dos programas remanescentes; e a Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18/11/2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF.

como o Chile Solidário, a constituição de uma rede intersetorial foi a alternativa para ganhos de sinergia entre os níveis verticais e horizontais da administração (COHEN; VILLATORO, 2006).

No âmbito federal, a institucionalização da atuação intersetorial do PBF pelas três áreas ocorreu, principalmente, por meio do estreitamento nas relações de caráter cooperativo, sobretudo entre a área responsável pelas condicionalidades (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS) e as áreas responsáveis pelo acompanhamento socioassistencial das famílias (Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS), pelo acompanhamento na saúde (Secretaria de Atenção a Saúde/MS) e educação (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/MEC). Observa-se, entretanto, uma lacuna, do ponto de vista institucional, de uma coordenação central, voltada para promover a articulação e maior integração das áreas sociais na esfera federal, que poderia, por exemplo, se materializar em uma atuação mais robusta da Câmara Setorial de Políticas Sociais. O avanço que se teve nesse sentido ocorreu com a institucionalização do Fórum Intergovernamental e Intersetorial das Condicionalidades do PBF.¹³

A constituição do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Acompanhamento das Condicionalidades do PBF, e sua institucionalização por meio de Portaria Interministerial¹⁴, foi um fator importante para a sustentabilidade da rede de acompanhamento, pois ele agrega representantes das três áreas e das três esferas de governo. O fórum é um espaço de negociação e construção de consensos sobre a gestão do PBF – em especial dos temas relacionados ao acompanhamento das condicionalidades – e sobre os encaminhamentos de temas relevantes relacionados às condicionalidades, com mandado para atuar de forma propositiva em relação às demais esferas de governo.

A rede de acompanhamento das condicionalidades do PBF busca aliar a articulação intersetorial à pactuação intergovernamental e criar os mecanismos necessários à consolidação da política de combate à pobreza no grupo familiar. É possível verificar, dessa forma, uma estratégia articulada a fim de potencializar os recursos aplicados pelo poder público nas ações direcionadas às famílias de baixa renda do país e materializar as expectativas das diversas áreas da política social que dão ênfase à necessidade de ação integrada, mas isso não significa que os desafios associados a esse tipo de iniciativa tenham deixado de existir.

13. Os participantes do Fórum são os titulares dos seguintes órgãos e entidades: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS; Secretaria de Atenção à Saúde, do MS; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do MEC; Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED); Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS); Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas); Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas); União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS).

14. Portaria Interministerial nº 02, de 16/09/2009.

No âmbito da gestão local, no qual foram observados avanços no aprofundamento da intersetorialidade, eles se traduziram em maior articulação entre as áreas, embora na sua maioria elas ainda estejam muito distantes de uma integração mais efetiva. Entre os fatores que propiciaram maior intersetorialidade nos municípios, observa-se a atuação efetiva da rede intersetorial do programa por meio de comitês gestores intersetoriais do PBF, os quais propiciaram a realização de reuniões periódicas entre as áreas e o planejamento conjunto de ações (visitas domiciliares, ações integradas nas escolas, postos de saúde, Cras, além de ações de capacitação das redes das políticas sociais em relação ao PBF). Além disso, tem-se observado também o compartilhamento, entre as áreas, dos recursos financeiros repassados pelo MDS aos estados e municípios para a gestão do programa por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD),¹⁵ bem como o compartilhamento das informações acerca das famílias, possibilitado pelo acesso aos sistemas de gestão e informação disponibilizados aos estados e municípios (Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar/Projeto Presença, Sistema de Condicionalidades/Sicon e Sistema de Acompanhamento do Bolsa Família na Saúde).

Ainda que tenha havido, de fato, aprofundamento da gestão intersetorial do programa em alguns municípios, na maior parte deles as estruturas administrativas permanecem atuando de modo compartimentado, estanque, de acordo com as tradições e lógicas organizacionais próprias de cada área. Como as avaliações dos PTRC e também os estudos de caso vêm apontando, de forma sistemática, o déficit de intersetorialidade e de integralidade das políticas são dificuldades importantes enfrentadas por esses programas (DRAIBE, 2006).

Embora exista o reconhecimento de que o PBF reforça os objetivos setoriais em segmentos da população menos cobertos pelas políticas públicas, ainda existem sinergias a ser trabalhadas entre as áreas de saúde, educação e assistência social, que alguns municípios brasileiros vêm explorando, de modo a possibilitar maior complementaridade entre as políticas, com resultados positivos para o atendimento das demandas das famílias. Todavia, muitos ainda carecem de uma atuação mais estratégica nesse sentido, colocando como desafio para a esfera federal o desenvolvimento de mecanismos que incentivem uma abordagem mais intersetorial no âmbito das políticas sociais.

15. A utilização do IGD para aferir os resultados da gestão local do PBF e do CadÚnico é uma estratégia que vem sendo utilizada pelo governo federal para apoiar os estados e municípios por meio da transferência de recursos financeiros. Os valores do repasse de recursos são proporcionais ao número de beneficiários do programa residentes no território e calculados a partir do desempenho das administrações locais na gestão do CadÚnico e no acompanhamento das condicionalidades. Os recursos podem ser utilizados para atividades voltadas à gestão do Bolsa Família, tais como aquisição de equipamentos e treinamentos das equipes, ações coletivas de emissão de documentação civil, aquisição de veículos para realização de visitas domiciliares, campanhas educativas direcionadas aos beneficiários, implementação de programas complementares de elevação de escolaridade e inclusão produtiva dos beneficiários, ações de desenvolvimento comunitário e territorial, apoio às instâncias de controle social do programa, entre várias outras.

3 O ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO

O monitoramento da frequência escolar dos estudantes de famílias beneficiárias do PBF representa uma iniciativa inédita de acompanhamento nominal da frequência escolar pelo governo federal, em articulação com os governos estaduais e municipais, em especial por se tratar de crianças e adolescentes de famílias pobres. O objetivo principal é estimular a permanência e progressão escolar pelo acompanhamento individual dos motivos da baixa frequência (ou da não frequência) do aluno e sua superação, com vistas a garantir a conclusão do ensino fundamental e a continuidade dos estudos no ensino médio, em sintonia com os objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Atualmente, mais de 14 milhões de crianças e adolescentes são acompanhados pelo monitoramento da frequência escolar em todas as regiões do país, por serem de famílias beneficiárias do PBF.

Estimular, pelas regras da condicionalidade em educação, a frequência escolar de crianças pobres representa um enorme desafio educacional e social, diante das lacunas de escolaridade que o grupo dos mais pobres apresenta no Brasil, em comparação com os mais ricos. A escolaridade média de um adulto de 25 anos no grupo dos 25% mais ricos, no Brasil, é o dobro (12 anos) do grupo dos 25% mais pobres (seis anos). Para o grupo dos 25% mais ricos, a porcentagem de jovens de 15 a 17 anos, que frequentam ou já completaram o ensino médio, é de mais de 80%, enquanto que, para os 25% mais pobres, é de 30%.¹⁶ Diante desse quadro, todos os esforços são necessários para garantir a frequência escolar todo ano, sem interrupções, das crianças e adolescentes de famílias em situação de pobreza, para que elas consigam concluir os níveis de ensino da educação básica na idade prevista e que assim sejam rompidos os ciclos de atraso escolar e de desigualdades educacionais.

O monitoramento da frequência escolar dos estudantes beneficiários do PBF, em cumprimento às regras da condicionalidade em educação, tem sido uma poderosa ferramenta no combate ao abandono e à evasão escolar. Esse monitoramento foi iniciado ao final de 2004 e está estruturado, principalmente, em uma pactuação federativa com estados e municípios, capitaneada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), do MEC. As secretarias de educação dos estados e municípios têm papel fundamental na operacionalização e gestão do monitoramento da frequência escolar dos estudantes beneficiários do PBF, sob a coordenação do ministério.

O acompanhamento da frequência escolar se estrutura basicamente em quatro elementos, que sustentam a rede constituída: sistema operacional, pactuação federativa, institucionalidade e capacitações. Esses quatro elementos são

16. Em ambas as situações, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2007.

sustentados por um contínuo processo de monitoramento das informações, durante e após os períodos de coleta, e pela interação intersetorial com as áreas de assistência e desenvolvimento social.

Inicialmente, em 2004, a coleta da frequência escolar era feita por meio de sistema operacional disponibilizado pela Caixa Econômica Federal, que era e ainda é o agente pagador do benefício financeiro do PBF. Em 2006, o MEC construiu e disponibilizou aos estados e municípios o novo sistema de acompanhamento da frequência escolar do PBF, o Sistema Presença. O novo sistema caracteriza-se pela fácil operacionalização e dispensa o uso de aplicativos, uma vez que foi construído em plataforma *web*. Entre as inovações apresentadas, destaque para o acatamento dos registros em tempo real (*on-line*) e pela possibilidade que se abriu em descentralizar o registro das informações até a unidade escolar, com a criação do perfil “operador diretor de escola”. O Sistema Presença possui mais de 22 mil usuários cadastrados em todo o país.

Em 2009, o Sistema Presença passou a disponibilizar novos relatórios com informações gerenciais, como os relatórios sintéticos e analíticos dos motivos da baixa frequência, inclusive por escola e nominalmente. Com isso, é possível saber o motivo da baixa frequência de qualquer aluno da base de acompanhamento (aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes). A apropriação dessas informações é de extrema valia para a formulação de políticas públicas de enfrentamento de situações de abandono e evasão escolar e acionamento da rede de proteção à infância, uma vez que os registros de todas as crianças que descumprem a condicionalidade de educação são nominais e com a designação do motivo correspondente da ausência às aulas. Outra inovação do sistema foi a implementação do “relatório de frequência por NIS (Número de Identificação Social)”, que permite ao usuário gerar, em um arquivo único, informações com histórico de frequência dos beneficiários no limite de dois anos ou dez períodos de coleta.¹⁷

O sistema informatizado é uma ferramenta indispensável para o acompanhamento e monitoramento de políticas públicas em larga escala em um país de dimensões continentais como o Brasil, mas sozinho não é suficiente. É necessária a designação de atores (operadores da frequência escolar) em todos os estados e municípios, em uma pactuação federativa de responsabilidades, com o objetivo de estruturar uma configuração institucional adequada aos desafios propostos pelo acompanhamento da condicionalidade em educação. A SECAD/MEC formou uma rede com estados e municípios, configurando uma gestão compartilhada e descentralizada da condicionalidade.

17. Este último relatório facilita o trabalho pontual de fiscalização, em especial dos órgãos de controle (foi criado, no sistema da frequência escolar, um perfil especialmente para os órgãos de controle).

Em todos os municípios brasileiros existe um operador municipal máster designado pelo secretário de educação, responsável pela frequência escolar do PBF; o mesmo ocorre em todos os estados. Os operadores estaduais e municipais máster da frequência escolar designam quantos operadores auxiliares forem necessários. Todos são cadastrados, com perfil próprio para acessar o sistema, e são referências fundamentais para o trabalho de monitoramento das informações junto às escolas de sua localidade ou região. Esses operadores são a referência direta da SECAD/MEC para o acompanhamento da frequência escolar. Por fim, há também o “operador diretor de escola” naqueles casos em que o diretor previamente cadastrado no sistema informa diretamente a frequência.

Anualmente, são realizadas capacitações presenciais com os operadores municipais e estaduais máster sobre o funcionamento do sistema MEC de acompanhamento da frequência escolar, bem como sobre a lógica e os desdobramentos de todo o trabalho de acompanhamento e monitoramento. Em 2007, 2008 e 2009, foram realizados seminários regionais em todos os estados brasileiros com o objetivo de capacitar os operadores municipais e estaduais no uso do sistema operacional e no entendimento dos objetivos educacionais previstos no trabalho da condicionalidade em educação. Esses seminários são importantes também para estabelecer uma relação de parceria com os entes federados. Melhorias no monitoramento da frequência escolar como um todo, e no próprio sistema operacional de coleta das informações, têm ocorrido em função de sugestões e críticas expressas nos seminários de capacitação.

O monitoramento é feito bimestralmente e estrutura-se em períodos de referência (período de ocorrência das aulas) e períodos de coleta (período em que o Sistema Presença fica disponível para o registro das informações). São cinco períodos de coleta por ano. Nessas ocasiões, os operadores municipais monitoram as escolas para garantir a coleta dos dados relativos à frequência escolar dos estudantes beneficiários. Quando se observa baixa frequência às aulas, é necessário indicar o motivo relacionado em uma tabela previamente estabelecida, que menciona motivos propriamente educacionais, como desinteresse pelos estudos ou violência/discriminação no ambiente escolar, bem como também motivos socioeconômicos, como trajetória de rua, trabalho infantil, necessidade de cuidar de familiares, entre outros.

As informações dos motivos de baixa frequência, portanto, devidamente apropriadas pelos gestores das áreas de educação e de assistência social, indicam as famílias que precisam de acompanhamento socioassistencial, que deve ser realizado pelos Cras ou pelos Creas. Configura-se, portanto, o desafio da intersectorialidade, uma vez que as razões que muitas vezes levam as crianças a terem dificuldades em acompanhar regularmente as aulas, ou mesmo de abandoná-las definitivamente, extrapolam os limites apenas educacionais e torna necessário um diálogo com outras áreas, como assistência social e saúde, em prol de medidas concretas que visem à permanência dessas crianças na escola.

A condicionalidade em educação do PBF gera também alguns resultados indiretos muito importantes, como a ênfase no campo educacional da desigualdade socioeconômica e da vulnerabilidade de alunos em situação de pobreza, o que está relacionado à valorização da permanência da criança e do adolescente na escola e o combate ao abandono e à evasão escolar, portanto, a fim de reforçar o percurso educacional regular como um direito, sem interrupções, dos alunos das famílias de baixa renda. Para tanto, é importante incentivar a escola a identificar as causas da baixa frequência junto aos alunos e a suas famílias, com o apoio do diálogo intersetorial entre a educação e as demais áreas sociais, outro resultado indireto da iniciativa da condicionalidade em educação.

Por fim, faz-se importante ressaltar um levantamento realizado pela Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais, da SECAD/MEC, sobre as taxas de rendimento escolar dos alunos beneficiários do PBF (obtidos do Sistema Presença), em comparação com os resultados nacionais – obtidos do Censo Escolar – Educacenso –, referentes ao ano de 2008. Primeiro, no que se refere às taxas de abandono escolar. Em 2008, a taxa de abandono escolar no ensino fundamental (escolas públicas) dos alunos beneficiários do PBF foi de 3,6%, menor do que o resultado geral nacional, que foi de 4,8%. No Nordeste, onde se concentra a maior parte dos beneficiários, a diferença foi ainda maior, com 4,5% de taxa de abandono escolar para os beneficiários do programa contra 8,2% para o resultado geral do Censo Escolar.¹⁸ Mesmo na questão das taxas de aprovação, que embora tenham sido um pouco inferiores para os alunos beneficiários do PBF (80,5%) contra 82,3% para o resultado geral nacional, se observarmos os resultados do Nordeste, a situação se inverte. Para os beneficiários do Nordeste, a taxa de aprovação foi de 78,9%, contra 75,6% no resultado geral do Censo Escolar.

Sinaliza-se, portanto, que o objetivo da permanência na escola está sendo atingido, o que remete à perspectiva objetiva da aprovação, progressão escolar e conclusão dos níveis de ensino. O fato de o resultado da taxa de abandono escolar¹⁹ ser melhor para os beneficiários do PBF do que para o resultado geral nacional é bastante emblemático, especialmente por se tratar de alunos em situação de pobreza, que historicamente sempre apresentaram indicadores educacionais piores do que os resultados nacionais. Vislumbra-se que essas crianças podem conseguir um percurso educacional regular, com perspectivas concretas de conclusão do ensino fundamental e ingresso no ensino médio, rompendo com ciclos históricos de exclusão educacional da geração de seus pais.

18. Todas as comparações aqui mencionadas referem-se a alunos do ensino fundamental de escolas públicas, referentes ao ano base 2008.

19. Referente ao ensino fundamental de escolas públicas, ano-base 2008, informações obtidas do Sistema Presença e do Educacenso.

Verifica-se, portanto, dois desafios principais. Primeiro, reforçar o trabalho intersetorial como estratégia principal para o aperfeiçoamento da política social como um todo e cujos efeitos são muito salutares para a área de educação propriamente dita. Segundo, conseguir fazer com que as secretarias de educação e as escolas se apropriem mais e melhor dos relatórios disponíveis do Sistema Presença, seja com os resultados propriamente ditos, seja com os motivos de baixa frequência, uma vez que são ferramentas fundamentais de gestão para a área de educação trabalhar em prol da permanência na escola das crianças em situação de pobreza e que são historicamente mais vulneráveis quanto à possibilidade de um percurso educacional regular.

4 O ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DE SAÚDE

No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o atual modelo da atenção primária à saúde orienta-se pelos princípios da universalidade, acessibilidade, da equidade e da participação social. Esse nível de atenção é o contato preferencial dos usuários do SUS e tem como modelo organizativo a Estratégia de Saúde da Família (ESF), na qual constitui uma das características do processo de trabalho das equipes o desenvolvimento de ações focalizadas em grupos de risco e fatores de risco comportamentais, alimentares e/ou ambientais, com a finalidade de prevenir o aparecimento ou a manutenção de doenças e danos (BRASIL, 2006).

A ESF conta, hoje, com mais de 33 mil equipes e 235 mil agentes comunitários de saúde (ACS), presentes em mais de 5.260 municípios brasileiros. Todo esse esforço se reflete na melhoria dos indicadores de saúde, notadamente nas áreas onde a cobertura de Saúde da Família é maior e suas ações estão mais integradas às redes locais de saúde (BRASIL, 2010a).²⁰

Apesar dos avanços percebidos com esse modelo, o trabalho em atenção primária no Brasil é ainda desafiador. A razão está no fato de que cuidar de indivíduos e famílias, inseridos em ambientes geográficos, sociais e culturalmente diversificados é atividade bastante complexa, pois requer manejo adequado para lidar com os determinantes de saúde que extrapolam o campo específico das ações sanitárias.

Valente (2002), ao discutir a realidade social brasileira e o direito humano à alimentação adequada, descreve que o Brasil ainda convive com a presença de doenças associadas à pobreza e à exclusão, tais como a fome, a desnutrição e aquelas associadas a hábitos alimentares inadequados, que afetam mais gravemente

20. Estudo recente sobre a relação entre a cobertura de saúde da família e a mortalidade infantil, mostra que a opção dos municípios brasileiros pela expansão da ESF resulta em taxas de até 25% menores de mortalidade infantil aferindo o acerto do modelo descentralizado e de base territorial da atenção primária, adotado pelo SUS (GUANAIS; MACINKO, 2009).

as populações pobres (VALENTE, 2002). Nesse sentido, a busca da garantia do direito à alimentação de qualidade passa pela construção de um novo paradigma da sociedade, que tenha como eixo central a qualidade de vida do ser humano.

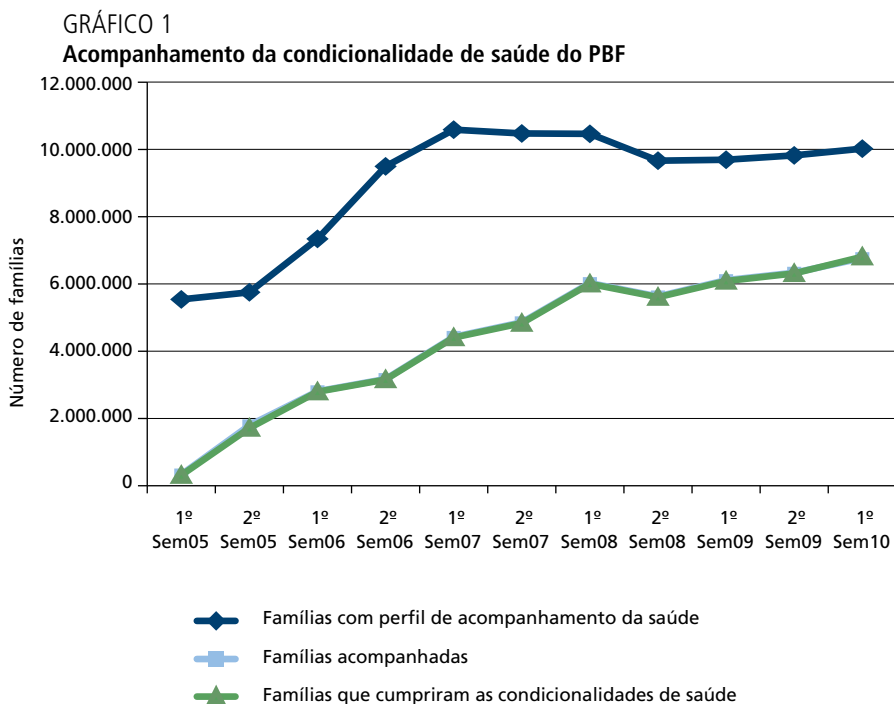
Partindo desses conceitos, o PBF, do governo federal, que tem como foco a redução da pobreza aliada à inclusão das famílias em seus direitos sociais básicos, encontra-se em consonância com os processos organizativos e de atenção do SUS, por meio de uma estratégia de gestão intersetorial. Após anos de atuação intersetorial, pode-se reconhecer que agregar o vínculo das famílias socialmente vulneráveis com o acesso aos serviços básicos de saúde tornou-se um importante mecanismo de reforço à organização da gestão e dos processos de trabalhos, previstos pelas políticas de atenção primária à saúde e de alimentação e nutrição do SUS. Essa consonância é facilmente vista quando este nível de atenção de saúde atua de forma territorializada, realizando ações básicas de saúde que devem ser aliadas às outras ações interssetoriais, como as de segurança alimentar e nutricional e de assistência social (BRASIL, 2003; 2006).

Entre as ações básicas de saúde preconizadas para as famílias beneficiárias do PBF, a vacinação infantil apresenta excelência de alcance e efetividade, enquanto o pré-natal e a vigilância nutricional das crianças, ações integradas ao PBF, apresentaram crescente evolução de cobertura populacional ao longo dos anos. Isso mostra que a interface de políticas interssetoriais pode ser uma importante estratégia de qualificação e reorganização da gestão local, além de contribuir para a redução das desigualdades de acesso aos serviços de saúde, apesar das limitações de cobertura da ESF e do insuficiente investimento na atenção primária do SUS.

O aumento potencial da demanda pelas ações de saúde pode ser observado a partir do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF, de 2005 ao início de 2010, quando o número de famílias a serem acompanhadas pela atenção primária do SUS passou de 5,5 milhões para mais de 10 milhões. No primeiro semestre de 2010, desse total de famílias, 6,7 milhões foram acompanhadas (67,51%).

Desde 2008, o compromisso de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF tem sido reafirmado no SUS pelos entes federados (municípios, estados e União), por meio do Pacto pela Vida, sendo este um conjunto de indicadores pactuados entre os gestores citados para o alcance de metas e objetivos relativos à saúde, baseados em prioridades dentro da rede de saúde. Demonstra-se, portanto, que, no rol de indicadores para o fortalecimento da atenção primária, está previsto o indicador para a realização das ações de saúde para as famílias do PBF. Para 2010/2011, as metas nacionais de acompanhamento são de 70% e 73%, respectivamente, tendo como referência a segunda vigência de cada ano. Nesse sentido, a análise temporal das vigências evidencia crescente

evolução do acompanhamento (gráfico 1), o que demonstra o resultado de um esforço positivo dos gestores e profissionais da atenção primária para oferta das ações de saúde a essas famílias (BRASIL, 2010a).



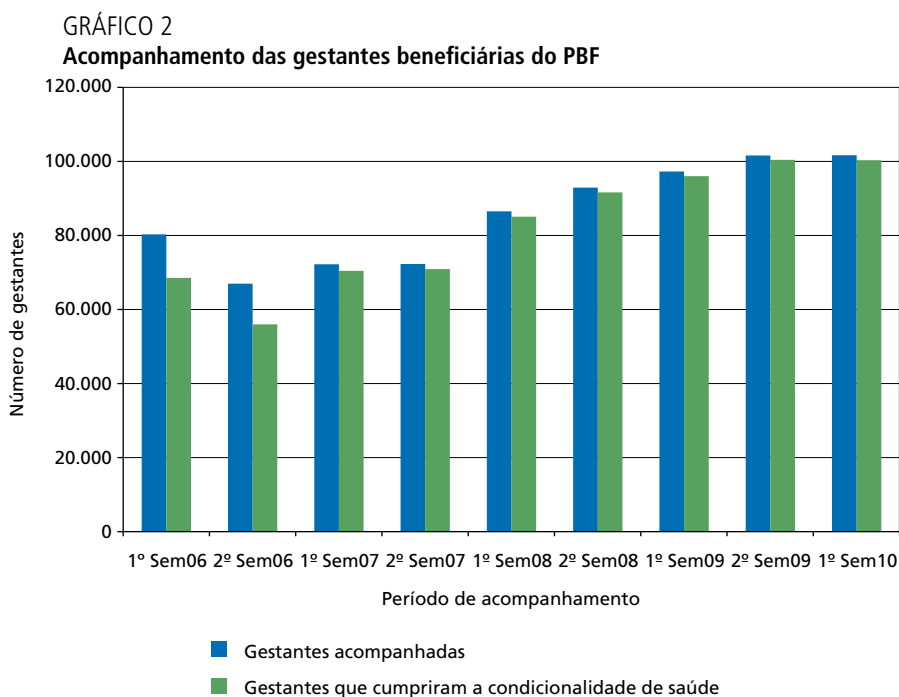
Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS/Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.

Obs.: Famílias do PBF, acompanhadas na condicionalidade de saúde, 1º semestre de 2005 a 1º semestre de 2010.

No que se refere às ações de saúde preconizadas especificamente para as gestantes beneficiárias, ou seja, acompanhamento do pré-natal, os registros no sistema de gestão do PBF na Saúde demonstram, ao longo das vigências, um alto percentual de cumprimento desta condicionalidade pelas gestantes no âmbito das atenção primária a saúde (gráfico 2). Uma das estratégias promovidas pelo Ministério da Saúde para auxiliar o gestor local é informar a estimativa de gestantes a serem acompanhadas. Esse dado oferece um parâmetro aproximado do número de gestantes existentes no município.

Segundo Monteiro (2009), a melhoria do acesso às consultas de pré-natal das mulheres grávidas tem uma interferência direta no estado de saúde de seus filhos durante a infância. O acesso regular e satisfatório ao serviço de saúde é uma das principais causas do declínio da desnutrição em crianças observado

na última década. Esses dados reforçam a importância da condicionalidade de acompanhamento de mulheres em idade fértil a fim de assegurar um pré-natal de qualidade com acesso a todas as mulheres, principalmente as mais pobres, que são as gestantes beneficiárias do PBF.



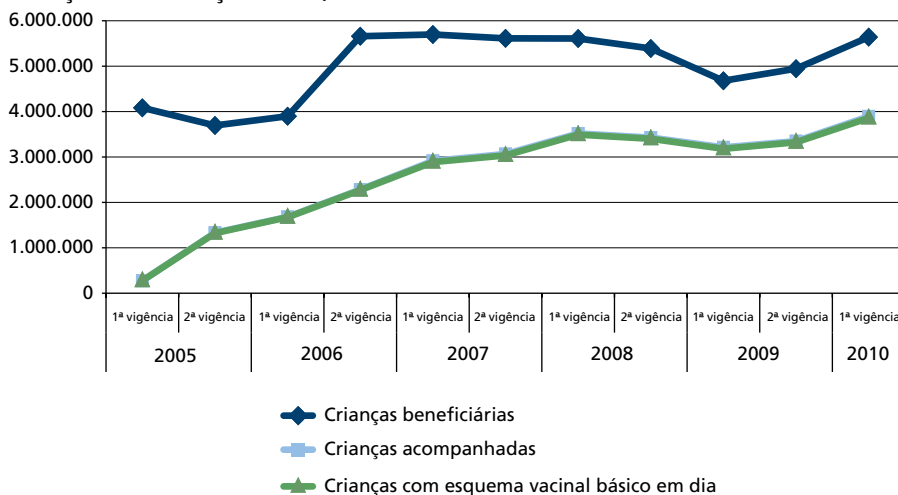
Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS/Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.

Obs.: Gestantes beneficiárias do PBF, acompanhadas na condicionalidade de saúde, 1º semestre de 2006 a 1º semestre de 2010.

Assim como o alto percentual de cumprimento do pré-natal para as gestantes, a vacinação para as crianças menores de sete anos também apresenta um resultado bastante satisfatório ao longo das vigências. Esses resultados demonstram que há um número pouco expressivo de famílias em situação de descumprimento das condicionalidades previstas, pré-natal e vacinação, o que demonstra uma considerável atuação das equipes na promoção das ações básicas de saúde. Mesmo com esses resultados, a existência de descumprimento e de famílias ainda não acompanhadas aponta para a necessidade de maior foco pela rede de atenção à saúde, pois demonstra um elevado grau de vulnerabilidade desses beneficiários.

GRÁFICO 3

Crianças beneficiárias do PBF, acompanhadas na condicionalidade de saúde e crianças com vacinação em dia, 1º semestre de 2005 a 1º semestre de 2010



Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS/Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.

Ao longo da sua existência, um dos principais desafios impostos pelo PBF é a efetivação da cooperação intergovernamental entre as três esferas de governo e entre os setores envolvidos. Com esse modelo de condicionalidades, o processo intersetorial tornou-se uma das experiências inovadoras para a gestão das políticas públicas, o que exige maiores níveis de envolvimento e pactuação conjunta de gestores e técnicos.

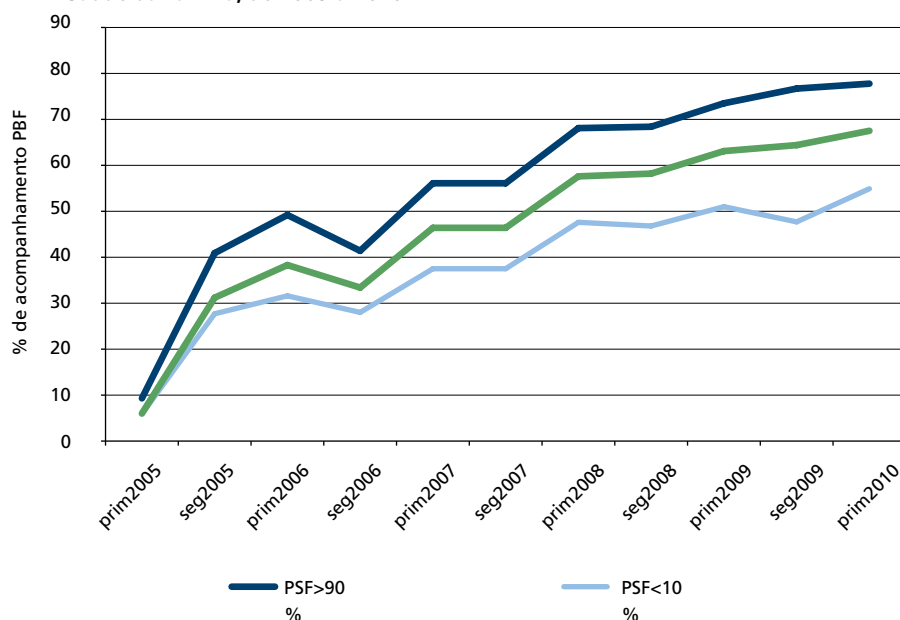
Nesse aspecto, é importante lembrar que a ampliação da cobertura do Cadastro Único, criado em 2001 e incorporado ao programa como principal ferramenta de mapeamento e seleção dos beneficiários, enfrentou dificuldades para sua implantação em âmbito nacional. Apesar dos esforços do MDS, estados e municípios para fortalecer as estratégias de expansão dessa ferramenta e de atualização de suas informações, a sua utilização como subsídio de localização das famílias tem sido objeto dos principais enfrentamentos sentidos pelas equipes da saúde, revelando um descompasso na atualização cadastral das famílias que a saúde deverá acompanhar em cada período.

Por outro lado, a organização da atenção primária à saúde está diretamente relacionada ao acompanhamento das condicionalidades, e ainda a insuficiente cobertura da Estratégia de Saúde da Família, mais especificamente, constitui uma das principais limitações para a expansão do acompanhamento dessas famílias. A importância das equipes de Saúde da Família fica clara ao se comparar os percentuais de acompanhamento de municípios de acordo com a cobertura

populacional das equipes: ao final de 2009, municípios com baixa cobertura tinham um acompanhamento médio de 47% das famílias beneficiárias, contra um percentual de 68% nos municípios em que 90% ou mais da população são atendidas pela Saúde da Família.

GRÁFICO 4

Evolução da média do percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família, acompanhados nas condicionalidades de saúde em função da cobertura da Estratégia de Saúde da Família, de 2005 a 2010



Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS/Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.

No monitoramento individual e coletivo do estado nutricional da população atendida pela atenção primária à saúde, incluindo os beneficiários do PBF, o sistema informatizado da Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) constitui instrumento fundamental, cujos resultados confirmam a maior vulnerabilidade nutricional das crianças beneficiárias.

Atualmente, cerca de 12,7 milhões de famílias são beneficiárias do programa, refletindo em mais de 40 milhões de pessoas beneficiadas diretamente. A cobertura de acompanhamento das crianças pelo setor saúde é de quase 70%. Isso demonstra que os dados encontrados nos sistemas de informações referentes ao acompanhamento de crianças estão bem perto da realidade, pela alta porcentagem de cobertura e pelo número absoluto de crianças, que ultrapassa os 2,5 milhões de registros de dados.

O Brasil vem superando a desnutrição em crianças nas últimas décadas, mas a desnutrição aguda marcada pelo déficit de peso para idade ainda persiste em algumas regiões: o pior cenário é encontrado na região Norte, com cerca de 9% das crianças do PBF nessa condição. Dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS/2006)²¹ apontam para 3,3 % de déficit de peso para idade entre todas as crianças, de todas as classes sociais, menores de cinco anos, enquanto foram encontrados valores por volta de 5% entre os avaliados na Chamada Nutricional da Região Norte, realizada em 2007.

Ao se comparar os índices nacionais (PNDS/2006) com as crianças acompanhadas pelo PBF residentes nas demais regiões, encontramos os dados a seguir: no Nordeste, PNDS/2006 = 2,2% e PBF/2009 = 7,4%; no Sudeste, PNDS/2006 = 1,4% e PBF/2009 = 4,0%; no Sul, PNDS/2006 = 1,0% e PBF/2009 = 3,9%; e no Centro-Oeste, PNDS/2006 = 1,6% e PBF/2009 = 4,6%. Analisando as crianças beneficiárias do PBF no Brasil como um todo, foi encontrado 6,3% de déficit de peso para idade entre as crianças menores de sete anos; entre as crianças de zero a cinco anos entrevistadas pela PNDS/2006, nas crianças pertencentes à classe E – a mesma classe das crianças beneficiárias do PBF – foi encontrado 4,7% de déficit. Ou seja, as crianças acompanhadas pelo PBF, em 2009, apresentam uma condição de déficit de peso pior do que as crianças mais pobres entrevistadas em 2006 pela PNDS.

O déficit de altura entre as crianças menores de sete anos do PBF em 2009 foi de 15%. Entre as crianças menores de cinco anos, estudadas na PNDS em 2006, este foi de 7,0% para todo o Brasil, entre todas as classes socioeconômicas. Entre as crianças menores de cinco anos pertencentes à classe E – a mesma classe das crianças do PBF – foi encontrado 11% de déficit de altura para idade.

Os valores mais altos de déficit de altura estão entre as crianças da região Norte (22,3%); entre as crianças menores de cinco anos entrevistadas na PNDS/2006 residentes na região, o índice foi de quase 15%, e entre as crianças da Chamada Nutricional Norte (2007), o déficit de altura para idade foi de 23,1%, valor muito próximo ao encontrado para as crianças beneficiárias do PBF. Ao se comparar as crianças acompanhadas pelo PBF e a PNDS/2006 nas demais regiões, encontramos os dados a seguir: no Nordeste, PNDS/2006 = 5,8 e PBF/2009 = 16,5%; no Sudeste, PNDS/2006 = 5,6% e PBF/2009 = 9,7%; no Sul, PNDS/2006 = 8,5% e PBF/2009 = 11,1%; e no Centro-Oeste, PNDS/2006 = 5,5% e PBF/2009 = 11,2%.

21. A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS/2006) traçou um perfil da população feminina em idade fértil e das crianças menores de cinco anos no Brasil. Financiada pelo Ministério da Saúde, foi coordenada pela equipe da área de População e Sociedade do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Em sua terceira edição, a PNDS foi realizada pela primeira vez no Brasil em 1986 e repetida em 1996.

A desnutrição, tanto por déficit de peso quanto de altura, vem diminuindo no Brasil entre todas as camadas socioeconômicas, porém diminuiu com maior intensidade entre as crianças pertencentes às famílias mais pobres. Por outro lado, o excesso de peso vem aumentando em todas as idades, inclusive entre as crianças. Os dados das crianças pertencentes às famílias beneficiárias do PBF apontam para um crescente do excesso de peso no último período. Atualmente 16,8% dessas crianças estão com o peso acima do recomendado para a altura e para a idade.

Segundo Monteiro (2009), no intervalo de 1996 a 2007, entre as principais causas do declínio da desnutrição infantil (prevalência de déficit de altura para idade em crianças menores de cinco anos), figura o aumento de poder aquisitivo das famílias na década avaliada e, dentro dessa causa, a expansão das transferências de renda representa importante componente.

Tendência semelhante de queda da desnutrição vem sendo observada entre as crianças acompanhadas pelo PBF, a partir do Sisvan. No entanto, as informações atuais ainda não permitem aprofundar a análise sobre as causas das prevalências encontradas. Estudos focados com esse objetivo devem ser realizados para avaliar a eficácia do PBF na queda da desnutrição infantil, além de sua relação com os programas de transferência de renda, principalmente o PBF.

Os resultados destacados demonstram que a atenção à saúde dos beneficiários do PBF é uma importante estratégia de acesso aos serviços básicos de saúde para as famílias socialmente mais vulneráveis, contribuindo, assim, para a equidade na oferta de serviços de saúde no país. Tais ações, quando integradas a outros direitos sociais básicos, adicionadas à transferência direta de renda, podem contribuir para a melhoria das condições de vida e de saúde das famílias.

Com esse propósito firmado pelo SUS, cabe aos gestores e técnicos do setor fortalecer continuamente ações que contribuam para a qualificação e a cobertura das ações do SUS no programa, considerando que a atenção primária tem nele um apoio para a identificação das famílias com maior vulnerabilidade. Ressalta-se, ainda, que essa qualificação baseia-se na necessidade de uma gestão intersetorial do programa, bem como no reconhecimento da saúde como um direito por parte dos beneficiários/usuários e instâncias de controle social afins.

Por fim, a avaliação desse cenário emerge como diálogo permanente, em que todos os atores influenciam significativamente a dinâmica e os efeitos das intervenções. Dessa forma, pode-se vislumbrar que os programas de transferência de renda passam a ser entendidos como sistemas de ação e construção de redes sociais e técnicas, compreendidos a partir da análise de que, para alcançar a superação da pobreza, faz-se necessário que as tomadas de decisões públicas sejam construídas a partir do entendimento e envolvimento conjunto de gestores, técnicos e população.

5 CONCLUSÃO

O PBF, por meio do seu componente de transferência direta de renda às famílias mais pobres, tem reconhecidamente contribuído para os resultados recentes de queda nos níveis de pobreza e desigualdade no Brasil. O caráter condicionado da transferência de renda, embora mais desconhecido e controverso, tem igualmente gerado bons resultados, principalmente em relação à redução da evasão escolar e ao trabalho infantil, ao postergar a entrada no mercado de trabalho, e ainda sobre indicadores de saúde, como consultas do pré-natal e desnutrição infantil, conforme os dados da pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família - AIBF 2010 (BRASIL, 2010c).

As condicionalidades do programa, ao visarem o reforço dos direitos sociais básicos de saúde e educação, por meio do monitoramento da oferta desses serviços e pela realização de trabalho com as famílias mais vulneráveis no acompanhamento socioassistencial realizado no âmbito dos Cras e Creas, têm, assim:

1. Estimulado a permanência na escola e a progressão escolar, de forma a garantir a conclusão do ensino fundamental e a continuidade dos estudos no ensino médio das crianças e adolescentes das famílias de mais baixa renda.
2. Se constituído em uma estratégia importante de acesso aos serviços básicos de saúde para as famílias socialmente mais vulneráveis do país, contribuindo assim para a equidade na oferta de serviços de saúde.
3. Possibilitado às famílias mais vulneráveis a construção de novos projetos de vida e a possibilidade de transformar suas relações, sejam elas familiares ou comunitárias, por meio da oferta dos serviços socioassistenciais a toda a família.

Para o efetivo acompanhamento das famílias nas condicionalidades do PBF, fez-se fundamental a articulação intersetorial entre as áreas de saúde, educação e assistência social, e a constituição de um Sistema Integrado de Gestão das Condicionalidades, constituído por sistemas informacionais, os quais disponibilizam informações atualizadas sobre o acompanhamento das famílias nas três áreas, e por uma rede articulada, vertical e horizontalmente, presente em todos os estados e municípios brasileiros, a qual potencializa uma gestão mais articulada intersetorialmente e mais integral do ponto de vista do atendimento das necessidades das famílias.

A partir dos comitês intersetoriais locais, formados pelas áreas de saúde, educação e assistência social, visualiza-se a possibilidade de que outras áreas, como as de identificação civil, trabalho e inclusão produtiva, abastecimento e segurança alimentar, desenvolvimento econômico local, infraestrutura urbana, sejam articulados a partir desses comitês, expandindo-os e possibilitando a atua-

ção de outras políticas, de modo articulado e convergente ao público beneficiário do Bolsa Família, de forma a se construir uma política mais ampla de combate à pobreza e à desigualdade.

Embora as redes de acompanhamento das condicionalidades apresentem o embrião de uma atuação mais intersetorial das políticas públicas, não se pode negar que há déficits de intersetorialidade em todas as esferas governamentais, além de uma grande heterogeneidade no desenvolvimento dessas articulações nos níveis locais. A articulação intersetorial e a integração das políticas é o principal desafio a ser enfrentado pelos governos na implementação de políticas mais abrangentes de combate à pobreza.

A partir de uma compreensão multidimensional da pobreza, na qual a pobreza não está relacionada apenas à escassez de renda e a desigualdade não diz respeito apenas a aspectos econômicos de renda e riqueza, mas relaciona-se também à desigualdade nos indicadores de saúde, educação, qualificação profissional e de acesso às políticas públicas em geral, a condições precárias de moradia e à baixa participação, entre outros, torna-se fundamental, tendo em vista a complexidade do problema, uma articulação das políticas, de forma a empoderar as famílias em situação de pobreza para o desenvolvimento de seus projetos de vida, de modo inclusivo e emancipatório. Nesses termos, e segundo Draibe (2006), os PTRC, assim como o PBF, poderiam ser identificados como uma “porta de entrada” para o sistema mais geral de proteção social, sem evocar a pretensão de ser a única estratégia de superação da pobreza.

Nessa perspectiva, o PBF apresenta-se apenas como parte de uma estratégia maior de combate à pobreza, que proporciona a complementação de renda e que incorpora, por meio das condicionalidades, a questão do reforço ao exercício dos direitos sociais e da articulação com as redes de proteção e desenvolvimento social das famílias.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de termos técnicos da assistência social**. Belo Horizonte: Ascom, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política nacional de alimentação e nutrição**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de assistência social**. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política nacional de atenção básica**. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Educação. **Censo Escolar** – educacenso. 2008a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2008b.

_____. Ministério da Saúde. **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança**. Brasília, 2009a.

_____. Ministério da Saúde. **Chamada nutricional da região Norte: resumo executivo**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009b.

_____. **Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD**. Brasília, 2009c.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Mais saúde: direito de todos – 2008-2011**. 3. ed. Brasília, 2010a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas**. Brasília, 2010b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Nota Técnica nº 110 - Síntese do 1º relatório contendo os principais resultados da pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada, 2010c.

COHEN, E; VILLATORO, P. Chile: Puente-Chile Solidário. *In*: COHEN, E.; FRANCO, R. (Org.). **Transferencia con corresponsabilidad**. Una mirada latinoamericana. México: Flacso, 2006.

DRAIBE, Sônia. **Brasil: bolsa-escola y bolsa-família**. Unicamp: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2006 (Caderno n. 76).

FAO; BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **Informe final da análise do programa de vitamina A mais e do acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família em alguns municípios da região Nordeste**. Brasília: Mimeo, fev. 2009.

GUANAIS, F. C.; MACINKO, J. The health effects of decentralizing primary care in Brazil. **Health Affairs**, v. 28, n. 4, July/Aug. 2009.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTEIRO, C. *et al.* Causas e declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. **Revista de Saúde Pública / Journal of Public Health**, v. 43, p. 35-43, 2009.

LEGISLAÇÃO

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família dos programas remanescentes.

Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, que disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008, que regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.

Portaria interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2009, que institui o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Portaria nº 2.669, de 3 de novembro de 2009, que estabelece as prioridades, objetivos, metas e indicadores de monitoramento e avaliação do Pacto pela Saúde, nos componentes pela Vida e de Gestão, e as orientações, prazos e diretrizes do seu processo de pactuação para o biênio 2010-2011.

SEÇÃO II

CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

SOBRE AS UTILIDADES DO CADASTRO ÚNICO

Ricardo Paes de Barros*

Mirela de Carvalho**

Rosane Silva Pinto de Mendonça***

1 INTRODUÇÃO

1.1 Motivação

Criado em julho de 2001, o objetivo do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é o cadastramento e a manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda *per capita* inferior a R\$ 120,00 em todos os municípios brasileiros.¹ A sua utilização pelas três esferas do governo ajuda a identificar potenciais beneficiários² para os programas sociais, proporciona melhor focalização e evita a sobreposição de programas para uma mesma família.³

Os municípios são os responsáveis pela realização do cadastramento. São as prefeituras que o planejam, definem as equipes de cadastradores, realizam as entrevistas junto às famílias, compilam todas as informações e as remetem para o governo federal. Além disso, cabe também ao município manter o registro das famílias atualizado, monitorar e informar a inclusão ou exclusão de cadastrados e zelar pela fidedignidade e qualidade das informações fornecidas.

O CadÚnico conta atualmente com informações sobre cerca de 16 milhões de famílias brasileiras, das quais cerca de 13 milhões têm renda mensal cadastrada

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

*** Professora adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

1. Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa Bolsa Família a cada mês, sendo o critério principal a sua renda per capita. São incluídas primeiramente as famílias com menor renda per capita. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

2. O CadÚnico vem crescentemente sendo utilizado pelo governo federal para selecionar beneficiários de outros programas sociais distintos do Bolsa Família, como o Programa Brasil Alfabetizado. Os estados e municípios também vêm adotando o cadastro para selecionar beneficiários e monitorar a evolução de suas condições de vida. O Acre e o Espírito Santo são exemplos de estados que estão trabalhando para utilizar o CadÚnico para selecionar beneficiários de seus principais programas de combate à pobreza. Já em termos de monitoramento e atendimento às famílias pobres, são pioneiros o estado do Acre uma vez mais e o município de Nova Lima, em Minas Gerais.

3. O CadÚnico, de fato, tem sido fundamental para integrar e harmonizar os programas de transferência de renda federais com os programas estaduais e municipais.

inferior a R\$120,00 por pessoa,⁴ o que as qualifica como pobres e, portanto, aptas a serem selecionadas como beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).⁵

Embora a utilização do CadÚnico continue centrada na seleção dos beneficiários do PBF, existe um amplo leque de utilizações que, ou já vem sendo incipientemente adotadas, ou poderiam vir a ser empregadas no futuro.

Três características do CadÚnico definem suas possibilidades de utilização. Em primeiro lugar, sua abrangência é quase censitária, cobrindo a quase totalidade da população mais pobre do país. De fato, o conjunto de informações do CadÚnico representa praticamente um censo da população mais pobre do país, uma vez que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, existiam cerca de 18 milhões de famílias com renda *per capita* abaixo R\$ 120,00.

Em segundo lugar, devido a sua natureza *cadastral*, o CadÚnico inclui o nome e o endereço dessa população pobre.

Por fim, embora a seleção dos beneficiários do PBF utilize apenas as informações de renda, conforme veremos na seção 3 deste estudo, o CadÚnico contém uma ampla variedade de informações sobre as condições de vida destas famílias que podem ser organizadas em seis dimensões: *i*) vulnerabilidade – composição demográfica das famílias, inclusive com a indicação da presença de mulheres grávidas e amamentando (nutrizes), e também sobre a presença de pessoas com necessidades especiais; *ii*) acesso a conhecimento; *iii*) acesso ao trabalho; *iv*) disponibilidade de recursos – renda e despesa familiar *per capita* e despesas com alimentação; *v*) desenvolvimento infantil; e *vi*) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos, como água, saneamento e energia elétrica).

1.2 Objetivo

Em função do seu elevado grau de cobertura da população pobre do país, pela ampla variedade de informações sobre as suas condições de vida e por contar com nome e endereço desta população, o CadÚnico figura certamente entre as mais importantes fontes de informação sobre a população pobre. As informações sobre renda podem ser utilizadas de variadas formas, além de servir diretamente para a seleção dos beneficiários do PBF. O objetivo deste trabalho é demonstrar que essa variedade de informações disponíveis sobre as famílias e a possibilidade de identificá-las leva este cadastro a ter inúmeras utilidades para a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social do país.

4. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Pesquisa realizada em 14/7/2008.

5. "A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês – como salários e aposentadorias. Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda per capita da família. Se a família se encaixa em uma das faixas de renda definidas pelo Programa, deve procurar o setor responsável pelo Programa Bolsa Família no município, munido de documentos pessoais (título de eleitor ou CPF), para se cadastrar no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)" (www.mds.gov.br/bolsafamilia).

1.3 Estrutura do trabalho

Este documento encontra-se organizado em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, mapeamos as principais possibilidades de uso do CadÚnico em função da ampla variedade de informações sobre as condições de vida das famílias pobres no país.

Na seção 3, reconhecemos que a utilização deste cadastro poderia ser grandemente facilitada se suas informações pudessem ser organizadas em um conjunto de indicadores que caracterizassem as condições de vida das famílias. Assim, nessa seção, apresentamos um conjunto de indicadores que podem ser criados com base nas informações do cadastro e uma proposta para a agregação destes indicadores em único índice, o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).

Entre as várias utilidades do CadÚnico, talvez a menos investigada seja a sua função “diagnóstica”. Embora a grande maioria das famílias cadastradas seja pobre, a pobreza de cada família tem características próprias. Uma família é pobre porque o nível educacional dos adultos é baixo, outras porque o chefe está desempregado, e outras por terem uma alta razão de dependência ou a presença de pessoas com necessidades especiais. Assim, na seção 4, mostramos como, com base nas informações do CadÚnico, é possível identificar as carências de cada família e, portanto, caracterizar a natureza de sua pobreza. Mais que isso, demonstramos como é possível, a um nível mais agregado, traçar o perfil da pobreza e realizar diagnósticos, buscando identificar as principais carências de cada comunidade – município –, estado ou do país como um todo. Evidentemente, a viabilidade desta função do CadÚnico depende da disponibilidade de instrumentos que facilitem o uso destas informações. Assim, na referida seção, introduzimos alguns instrumentos úteis para esta função diagnóstica, que permitem a realização de diagnósticos nos três níveis considerados – individual, local e regional.

Por fim, na última seção, apresentamos um sumário das principais conclusões do estudo.

2 UTILIZAÇÕES VARIADAS DO CADASTRO ÚNICO

Como foi visto na seção anterior, o CadÚnico tem como objetivo funcionar como um censo da população mais pobre do país e, portanto, todas as famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 deveriam estar cadastradas. Além de contar com ampla informação sobre as condições de vida de cerca de 16 milhões de famílias pobres, este cadastro contém informações sobre o nome e endereço desta população, permitindo, assim, não apenas medir o seu grau de pobreza e carências, mas também lhe prestar atendimento.

2.1 Selecionando os beneficiários do Programa Bolsa Família: renda cadastrada e o uso de “preditores”

Originalmente, o objetivo central do CadÚnico sempre foi a seleção das famílias a serem beneficiadas pelos programas de transferência de renda condicionada,⁶ buscando garantir um elevado grau de focalização para estes programas. Entretanto, a identificação das famílias mais pobres tem sido feita, tradicionalmente, exclusivamente com base na renda auto-declarada. Essa forma de identificação das famílias mais pobres levanta duas questões. Em primeiro lugar, por que definir a população-alvo do programa pelo grau de insuficiência de renda e, em segundo, por que buscar prever a renda com base apenas na renda cadastrada (auto-declarada).

Conforme diversos estudos demonstram (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005; CASTAÑEDA; FERNANDEZ, 2003; DE LA BRIÈRE; LINDERT, 2003; DE LA BRIÈRE *et al.* 2003; LARRAÑAGA, 2003; LINDERT, 2003; OROZCO, 2004; VIQUEZ, 2003), mesmo quando o objetivo é selecionar as famílias com renda insuficiente, o uso das demais informações cadastrais, além da renda, pode melhorar substancialmente o grau de focalização do programa. De fato, a existência de outros quesitos no CadÚnico ajuda a inferir qual a “verdadeira” renda das famílias, não captada pela renda auto-declarada no momento do preenchimento do cadastro.

Assim, mesmo no que se refere à seleção dos beneficiários para o PBF, o CadÚnico pode ser utilizado de duas formas. Por um lado, utilizando-se apenas a renda cadastrada, conforme é feito atualmente para a identificação dos beneficiários do programa. Por outro, utilizando-se de forma combinada o conjunto completo das informações disponíveis para se obter um melhor “preditor” para a renda familiar, melhorando, desta forma, o grau de focalização do programa. Conforme mostrado em Barros *et al.* (2007),

(...) embora o grau de focalização do Bolsa Família esteja em vantagem no contexto latino-americano, existe amplo espaço e necessidade para melhoria, a qual poderá ser alcançada aprimorando a informação sobre renda que consta do Cadastro Único.

Assim, as informações cadastrais podem ser utilizadas para melhorar substancialmente o sistema de seleção de beneficiários, elevando simultaneamente os graus de focalização e de cobertura do programa.

6. Como os antigos Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, e o atual Bolsa Família.

2.2 Melhorando a qualidade das informações cadastrais

Por mais que um sistema de seleção de beneficiários explore as informações disponíveis no CadÚnico, o grau de focalização resultante irá, em última instância, sempre depender da qualidade destas informações. Assim, é fundamental aprimorar continuamente a qualidade do cadastro.⁷

Barros *et al.* (2007) procuram demonstrar como as próprias informações cadastrais podem ser utilizadas para melhorar a qualidade do CadÚnico e, desta forma, aperfeiçoar, de forma indireta, o sistema de seleção de beneficiários. O objetivo neste caso consiste em utilizar a própria informação do cadastro para identificar possíveis inconsistências e, com isso, aprimorar sua qualidade. Com o cruzamento das informações do CadÚnico é possível identificar desvios e, conseqüentemente, monitorar sua qualidade.

Vale ressaltar que, neste caso, a variedade de informações disponíveis no cadastro é vital para a avaliação de sua qualidade e a identificação de distorções. Entretanto, é a identificação das famílias cadastradas que permite desenhar intervenções voltadas para a melhoria da qualidade das informações cadastrais. Sem a capacidade de localizar as famílias cadastradas, o que se poderia obter se limitaria a uma descrição das falhas e deficiências do cadastro. É a possibilidade de localização destas famílias que permite a muitas delas serem reentrevistadas, melhorando, com isso, a qualidade das informações cadastrais.

2.3 Selecionando beneficiários para outros programas

Embora o CadÚnico seja utilizado quase que exclusivamente para a seleção dos beneficiários do PBF, existem vantagens em utilizá-lo também para a seleção dos beneficiários de outros programas. Sendo um cadastro do conjunto da população pobre, com informações para um amplo leque de dimensões das condições de vida, o CadÚnico serve também, em princípio, para a seleção de uma grande variedade de programas direcionados a essa população, mesmo quando a pobreza não é tomada como sinônimo de insuficiência de renda.

De fato, com base nas informações cadastrais é possível selecionar populações carentes com relação a uma variedade de critérios. Assim, com base no

7. Segundo Barros *et al.* (2007), "a baixa fidedignidade das informações de renda tem, em geral, duas origens. Por um lado, pode ser não intencional e resultar apenas de deficiências na qualidade da coleta, resultantes, por exemplo, de falhas na construção dos quesitos do questionário, imprecisões e indefinições conceituais, falhas na condução das entrevistas por insuficiente treinamento dos entrevistadores ou por falhas no sistema de supervisão. Neste caso, tipicamente as informações de renda coletadas deverão ter um grau de variabilidade bem acima do efetivamente verificado na população, mas não necessariamente tenderão a subestimar a verdadeira renda familiar. Por outro lado, pode ser que os desvios da renda reportada em relação à renda real sejam, em boa medida, intencionais ou pelo menos sistemáticos. As famílias ou os entrevistadores podem declarar uma renda mais baixa que a efetiva, com vistas a elevar a probabilidade de participação no programa, já que é de conhecimento público que os programas sociais são dirigidos à população de baixa renda. Esta tendência à subestimação pode ser consciente ou inconsciente, como quando um entrevistado se esquece ou não se esforça para se lembrar de reportar uma renda eventual que possa ter recebido".

CadÚnico é possível identificar famílias com baixa renda com carências específicas, adultos analfabetos em famílias pobres, famílias com membros adultos com baixa escolaridade, famílias sem trabalhadores formais ou famílias com membros com necessidades especiais, entre outras características.

Novamente, é o fato de o cadastro conter informações individualizadas com o nome e endereço dos cadastrados que permite que ele seja utilizado para a seleção de uma variedade de programas sociais. O uso do CadÚnico para a seleção de uma variedade de programas não só é viável mas altamente recomendável, uma vez que evita a duplicação de esforços, reduz custos e evita tomar o tempo das famílias pobres com múltiplas entrevistas.

Além desta vantagem em termos de custo, o uso do CadÚnico por uma ampla variedade de programas tem duas vantagens adicionais. Por um lado, e de maior importância, a unicidade do cadastro é indispensável para uma efetiva integração das intervenções sociais. Só com a utilização de único cadastro é possível garantir que uma mesma família tenha acesso simultâneo ao amplo conjunto de oportunidades e programas de que necessita para superar a pobreza.⁸ Em segundo lugar, a qualidade de um cadastro está diretamente ligada ao seu uso. Quanto mais se utiliza um cadastro, maior a probabilidade de que suas deficiências sejam identificadas e corrigidas. Assim, o uso do CadÚnico pelos diversos programas sociais não só reduz custos e facilita a integração como, também, estimula a própria melhoria das informações nele contidas. Neste particular, o uso do cadastro por programas com foco em distintos aspectos das condições de vida da população pobre é essencial, uma vez que cada programa irá colocar em cheque aspectos distintos das informações cadastrais. Por exemplo, o uso do CadÚnico para a seleção dos beneficiários do programa “Luz para Todos” deverá levar a uma melhoria nas informações sobre o acesso à eletricidade que o uso exclusivo pelo PBF poderia levar muito mais tempo para alcançar.⁹

2.4 Definindo cotas

Em estudo recente, Barros *et al.* (2008) demonstraram a importância da existência de cotas locais para uma melhor focalização de programas sociais como o Bolsa Família. Para que as cotas sejam úteis para melhorar a focalização do programa é fundamental que sejam locais – isto é, cotas por município ou mesmo por distrito tendem a ser muito mais importantes do que as cotas estaduais – e que sejam o mais positivamente relacionadas com o grau de pobreza local.

8. Vale ressaltar que a seleção de beneficiários para um amplo leque de programas sociais a partir de único cadastro é apenas uma condição necessária para a integração. É perfeitamente possível que mesmo que todos os programas sociais utilizem o mesmo cadastro, a seleção dos beneficiários seja feita de forma totalmente desarticulada.

9. O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos), criado pelo governo federal em 2004, tem como objetivo levar energia elétrica para a população pobre do meio rural. O programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia com a participação da Eletrobrás e de suas empresas controladas. A ligação da energia elétrica até os domicílios é gratuita e facilita a integração com outros programas sociais – acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento. Ver <<http://www.mme.gov.br>>.

A grande dificuldade, portanto, para o desenho de um sistema eficaz de cotas é a informação local sobre o grau de pobreza. As pesquisas domiciliares por amostragem, como a PNAD e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), são capazes de produzir estimativas da pobreza em nível estadual, mas não em nível municipal. Assim, as estimativas de pobreza para os municípios ficam restritas ao que se pode obter a partir dos censos demográficos realizados apenas a cada dez anos. Portanto, o CadÚnico, por sua cobertura, representa uma alternativa para se obter estimativas do grau de carência em nível municipal.

Vale ressaltar, no entanto, que a vantagem do CadÚnico não é a de substituir o Censo Demográfico na definição da pobreza local, mas de complementá-lo. As informações censitárias, além de cobrirem toda a população, têm melhor qualidade e contêm um leque de questões pelo menos tão variado quanto as do cadastro. O ideal seria construir mapas da pobreza no país e estabelecer cotas para os principais programas sociais com base nos Censos Demográficos realizados a cada dez anos, utilizando as informações do CadÚnico para atualizar anualmente estes mapas e estas cotas.

2.5 Diagnóstico e adequação das intervenções sociais

Por fim, vale ressaltar a importância do CadÚnico para o diagnóstico da pobreza e das principais carências no país, possibilitando a melhor adequação das intervenções sociais às reais necessidades da população. Assim, não é nada surpreendente que um cadastro que conta com um amplo leque de informações sobre as condições de vida de cerca de 16 milhões de famílias brasileiras tenha grande utilidade para a construção de diagnósticos da situação da pobreza no país.

Esta utilidade do CadÚnico é a que menos tem sido desenvolvida, em boa medida talvez pela dificuldade de acesso às informações e pela falta de instrumentos que permitam manuseá-lo com facilidade. Conforme já mencionado, nas seções 3 e 4 deste estudo vamos introduzir e exemplificar o uso de um leque de indicadores e instrumentos voltados a potencializar o uso diagnóstico do CadÚnico.

Por sua característica censitária da população pobre, o CadÚnico pode auxiliar no diagnóstico das carências em três níveis, que passamos a descrever seguir.

2.5.1 Diagnósticos individualizados

Em nível individual a análise das informações de cada família permite identificar suas principais necessidades e compará-las com as da comunidade a que pertence. Uma vez que com o cadastro temos o nome e o endereço de cada família, este tipo de diagnóstico individualizado permite um atendimento personalizado.

Com base nestas informações, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)¹⁰ pode melhor planejar suas atividades e melhor adequar o atendimento para as efetivas necessidades das famílias que visa atender. Além de permitir diagnosticar as necessidades de cada família pobre, conforme suas informações vão sendo atualizadas, o cadastro permite monitorar a evolução da pobreza e as necessidades de cada família e, por conseguinte, avaliar o impacto de determinadas intervenções.

Em outras palavras, o CadÚnico serve não apenas para identificar e selecionar as famílias mais carentes para atendimento pelas equipes do PAIF, como também permite diagnosticar suas principais necessidades, eleger as intervenções mais efetivas, e acompanhar e avaliar o impacto dessas intervenções.

Mencionamos anteriormente que o uso do cadastro por diversos programas sociais contribui para identificar suas deficiências, ajudando a corrigi-las e, com isso, aumentando sua qualidade. O uso individualizado do cadastro pelo PAIF, por exemplo, deve levar a um efeito similar. Uma vez que o PAIF necessita que as informações do cadastro sejam as mais atualizadas possíveis, a sua utilização deve imprimir uma maior dinâmica ao uso dessas informações contribuindo, ao final, para um cadastro mais atualizado.

2.5.2 Diagnósticos locais

O CadÚnico permite o diagnóstico em nível local, isto é, oferece condições de quantificar e mapear as carências de comunidades e municípios. Este mapeamento local das carências é de fundamental importância na medida em que, como já vimos, a única fonte de informação capaz de dar base a estes diagnósticos locais é o Censo Demográfico, que é realizado a cada dez anos. Assim, estes diagnósticos locais são vitais, uma vez que permitem adequar a disponibilidade de serviços públicos e alocar os recursos públicos às verdadeiras necessidades locais.

Além desta utilidade, as informações do CadÚnico permitem o acompanhamento da evolução das condições de vida das comunidades e, portanto, que se avalie a qualidade de intervenções específicas e o desempenho global das administrações locais.

2.5.3 Diagnósticos regionais

Por fim, e de menor importância, o CadÚnico também complementa as informações das pesquisas domiciliares por amostragem, como a PNAD e a POF, na mensuração da pobreza, na identificação das carências educacionais tanto da popula-

10. O PAIF é coordenado pelo MDS e "expressa um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social, tais como socioeducativos e de convivência, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e, especialmente, acompanhamento sócio familiar". Os objetivos do PAIF são: *i*) contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social; *ii*) fortalecer os vínculos familiares e comunitários; e *iii*) promover aquisições sociais e materiais às famílias, com o objetivo de fortalecer o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades. Ver <<http://www.mds.gov.br>>.

ção adulta como infantil, na avaliação das necessidades de emprego e na avaliação da qualidade dos postos de trabalho disponíveis, assim como no monitoramento dos indicadores habitacionais. Portanto, o CadÚnico contribui para facilitar o diagnóstico da situação social, seu monitoramento e sua avaliação por meio da complementação das informações das pesquisas domiciliares por amostragem.

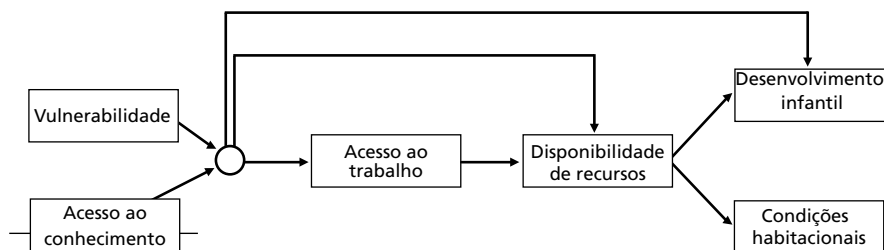
3 UTILIZANDO AS INFORMAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE CONDIÇÕES DE VIDA¹¹

O CadÚnico é constituído de três questionários distintos. O primeiro reúne informações sobre o município, o segundo sobre o domicílio e o terceiro sobre cada um dos membros da família. Assim, a variedade de informações presentes neste instrumento – de natureza socioeconômica, cadastral e referente ao acesso a programas sociais – permite avaliar as condições de vida das famílias cadastradas, assim como do conjunto da população cadastrada do município.

Exceto para as condições de saúde e sobrevivência, as informações reunidas pelo CadÚnico permitem investigar seis componentes básicos das condições de vida: *i)* vulnerabilidade; *ii)* acesso ao conhecimento; *iii)* acesso ao trabalho; *iv)* disponibilidade de recursos; *v)* desenvolvimento infantil; e *vi)* condições habitacionais. Cada um destes componentes representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em parte, a consecução de fins, isto é, a satisfação efetiva de tais necessidades. Apresentamos estas dimensões no diagrama 1, partindo daquelas mais relacionadas ao acesso aos meios, para concluir com as dimensões mais relacionadas à consecução de fins.

DIAGRAMA 1

Inter-relação entre as dimensões das condições de vida



Fonte: Barros e Carvalho (2002).

Nesta seção apresentamos, em primeiro lugar, o conjunto de indicadores que podem ser construídos com base nas informações do CadÚnico para cada um destes seis componentes. Esses indicadores têm como principal função auxiliar

11. Esta seção se baseia em Barros e Carvalho (2002).

no diagnóstico da pobreza e das principais carências das famílias, comunidades ou do país, possibilitando a melhor adequação das intervenções sociais às reais necessidades da população. Em segundo lugar, mostramos como esses indicadores podem ser agrupados para criar um indicador capaz de sintetizar, em único número, a informação destes diversos indicadores – o IDF.

3.1 Indicadores básicos

3.1.1 Vulnerabilidade

A vulnerabilidade de uma família representa o volume adicional de recursos que ela requer para satisfazer suas necessidades básicas, em relação ao que seria requerido por uma família padrão. Por exemplo, a presença de gestantes, crianças, adolescentes, jovens, portadores de deficiência e idosos aumenta a vulnerabilidade das famílias, na medida em que aumenta o volume de recursos necessários para a satisfação de suas necessidades básicas. Das seis dimensões consideradas esta é a única que não representa nem meio nem fim. Com base nas informações do CadÚnico é possível descrever quatro componentes da vulnerabilidade de uma família:

- a) **Gestação e amamentação:** trata-se de necessidades especiais nutricionais e em atendimento médico que surgem devido à presença de gestantes e/ou crianças em período de aleitamento.
- b) **Crianças, adolescentes e jovens:** famílias com a presença destes grupos incorrem em despesas adicionais relacionadas à transmissão de regras e hábitos de convivência – educação *latu sensu* –, cuidados cotidianos – zelar pela segurança, alimentação etc. –, além de apresentar necessidades específicas de educação e atendimento médico.¹²
- c) **Portadores de deficiência e idosos:** famílias com a presença destes grupos incorrem em despesas adicionais relacionadas a cuidados cotidianos – zelar pela segurança, alimentação etc. – e necessidades especiais em atendimento médico.
- d) **Dependência econômica:** quando o número de crianças ou idosos é proporcionalmente elevado em relação ao número de adultos, a família passa a ocupar uma posição desvantajosa, pois muitos dependem da renda de poucos.

Com o propósito de representar estes componentes da vulnerabilidade das famílias, utilizamos os indicadores do quadro seguinte.

12. A incidência de doenças características da infância, por exemplo, aumenta os custos dessas famílias.

QUADRO 1

Indicadores de vulnerabilidade das famílias	
Gestão e amamentação	V1. Ausência de gestantes V2. Ausência de mães amamentando
Crianças, adolescentes e jovens	V3. Ausência de crianças V4. Ausência de crianças ou adolescentes V5. Ausência de crianças, adolescentes ou jovens
Portadores de deficiência e idosos	V6. Ausência de portadores de deficiência V7. Ausência de idosos
Dependência econômica	V8. Presença de cônjuge V9. Mais da metade dos membros encontra-se em idade ativa

Fonte: Barros e Carvalho (2002).

Note que, segundo a forma como os indicadores *V3-V5* foram construídos, a presença de crianças é levada em consideração três vezes, ao passo que a presença de jovens, apenas uma. Esta forma de construção, aqui denominada *indicadores em cascata*, permite, em uma avaliação do grau de vulnerabilidade das famílias, atribuir um peso três vezes maior às crianças que aos jovens, mesmo quando cada indicador recebe igual peso.

3.1.2 Acesso ao conhecimento

Entre todos os meios de que uma família pode dispor para satisfazer suas necessidades, o acesso ao conhecimento, certamente, se encontra entre os mais importantes. Com base nas informações do CadÚnico é possível construir indicadores para apenas dois componentes: *i)* analfabetismo e *ii)* escolaridade.

Com vista a representar estes dois componentes do acesso ao conhecimento das famílias, utilizamos os indicadores a seguir.

QUADRO 2

Indicadores de acesso ao conhecimento	
Analfabetismo	C1. Ausência de adultos analfabetos C2. Ausência de adultos analfabetos funcionais
E escolaridade	C3. Presença de pelo menos um adulto com fundamental completo C4. Presença de pelo menos um adulto com secundário completo C5. Presença de pelo menos um adulto com alguma educação superior

Fonte: Barros e Carvalho (2002).

Dois aspectos da seleção destes indicadores merecem destaque. O primeiro deles diz respeito ao uso repetido de indicadores em cascata. Por exemplo, uma vez que todo analfabeto é também um analfabeto funcional, os indicadores *C1*

e C2 captam a presença de um analfabeto na família. Assim, o analfabetismo recebe, implicitamente, um peso duas vezes maior que o analfabetismo funcional. De forma similar em C3-C5, a educação superior recebe um peso três vezes maior que a educação fundamental, uma vez que toda a família contendo pelo menos uma pessoa com alguma educação superior também apresenta pelo menos uma pessoa com educação fundamental e secundária completas.

O segundo aspecto está relacionado ao fato de que, ao contrário das características estritamente domiciliares, tais como o acesso a esgotamento sanitário adequado, em que ter (presença) ou não ter (ausência) são as únicas possibilidades, para os indicadores derivados das características individuais, como o analfabetismo, existem várias formas de uma família ter ou não a característica. Uma possibilidade seria a família não ter nenhuma pessoa analfabeta (ausência de analfabetos). Outra opção seria não ter todos os membros analfabetos (presença de ao menos uma pessoa alfabetizada). Note que os indicadores de analfabetismo (C1 e C2) são do primeiro tipo, ao passo que os indicadores de escolaridade (C3-C5) são do segundo tipo.

3.1.3 Acesso ao trabalho

Dotar as famílias de meios sem garantir que elas possam efetivamente utilizá-los para a satisfação de suas necessidades não é uma política eficaz. Assim, tão importante quanto garantir que as famílias tenham acesso aos meios de que necessitam é dar-lhes a oportunidade de utilizá-los. Por exemplo, a importância de dar a uma pessoa os conhecimentos necessários para que ela desempenhe uma determinada função será dramaticamente reduzida, caso ela não venha a ter a oportunidade de realizá-la.

O acesso ao trabalho representa a oportunidade, que uma pessoa tem, de utilizar sua capacidade produtiva. Trata-se de um dos casos mais típicos de oportunidade para a utilização de meios. Entre os vários componentes do acesso ao trabalho destacamos: *i*) a disponibilidade de trabalho; *ii*) a qualidade do posto de trabalho; e *iii*) a remuneração.

Com base no CadÚnico, é possível construir uma variedade de indicadores da disponibilidade, da qualidade e da remuneração dos postos de trabalho. Com o propósito de representar estes três componentes, utilizamos os indicadores adiante.

QUADRO 3

Indicadores de acesso ao trabalho

Disponibilidade de trabalho	T1. Mais da metade dos membros em idade ativa encontram-se ocupados
Qualidade do posto de trabalho	T2. Presença de pelo menos um ocupado no setor formal T3. Presença de pelo menos um ocupado em atividade não agrícola
Remuneração	T4. Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo T5. Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 2 salários mínimos

Fonte: Barros e Carvalho (2002).

Note, mais uma vez, o *efeito cascata* nos indicadores *T4* e *T5*, uma vez que a presença de ao menos um ocupado com rendimento superior a dois salários mínimos implica a presença de ao menos um ocupado com rendimento superior a um salário mínimo.

3.1.4 Disponibilidade de recursos

Na medida em que a grande maioria das necessidades básicas de uma família pode ser satisfeita por intermédio de bens e serviços adquiridos no mercado, a renda familiar *per capita* passa a ser um recurso fundamental na determinação do seu bem-estar. Embora a origem dos recursos não seja relevante para a satisfação das necessidades de uma família, a sustentabilidade e o grau de independência delas dependem da parcela que é gerada autonomamente e da parcela que é recebida como transferências de outras famílias ou do governo. Entre os vários componentes da disponibilidade de recursos destacamos três: *i*) extrema pobreza; *ii*) pobreza; e *iii*) capacidade de geração de renda.

Com o propósito de representar estes componentes da disponibilidade de recursos de uma família, obtivemos, com base no CadÚnico, os indicadores do quadro 4.

QUADRO 4

Indicadores de disponibilidade de recursos	
Extrema pobreza	R1. Despesa familiar <i>per capita</i> superior a linha de extrema pobreza R2. Renda familiar <i>per capita</i> superior a linha de extrema pobreza R3. Despesa com alimentos superior a linha de extrema pobreza
Pobreza	R4. Despesa familiar <i>per capita</i> superior a linha de pobreza R5. Renda familiar <i>per capita</i> superior a linha de pobreza
Capacidade de geração de renda	R6. Maior parte da renda familiar não advém de transferências

Fonte: Barros e Carvalho (2002).

Note, novamente, a utilização do *efeito cascata* para dar maior peso à extrema pobreza. Neste caso, se *R4* e *R5* são verdadeiros, então *R1* e *R2*, respectivamente, também o são.

3.1.5 Desenvolvimento infantil

Uma das principais metas de qualquer sociedade é garantir sempre, a cada criança, oportunidades para seu pleno desenvolvimento. Dada a informação disponível no CadÚnico, é possível captar apenas três componentes do desenvolvimento infantil: *i*) trabalho precoce; *ii*) acesso à escola; e *iii*) progresso escolar.

Com o objetivo de representar estes componentes do desenvolvimento infantil, utilizamos os indicadores a seguir.

QUADRO 5

Indicadores de desenvolvimento infantil	
Trabalho precoce	D1. Ausência de pelo menos uma criança de menos de 10 anos trabalhando D2. Ausência de pelo menos uma criança de menos de 16 anos trabalhando
Acesso à escola	D3. Ausência de pelo menos uma criança de 0-6 anos fora da escola D4. Ausência de pelo menos uma criança de 7-14 anos fora da escola D5. Ausência de pelo menos uma criança de 7-17 anos fora da escola
Progresso escolar	D6. Ausência de pelo menos uma criança com até 14 anos com mais de 2 anos de atraso D7. Ausência de pelo menos um adolescente de 10 a 14 anos analfabeto D8. Ausência de pelo menos um jovem de 15 a 17 anos analfabeto

Fonte: Barros e Carvalho (2002).

Observe o uso do *efeito cascata* em *D1* e *D2* para dar maior peso ao trabalho de crianças menores de 10 anos do que ao de adolescentes entre 10 e 15 anos. Utilizaremos, também, o mesmo expediente em *D4* e *D5* para dar maior peso à frequência escolar de adolescentes de 7 a 14 anos do que a de jovens entre 15 e 17 anos.

3.1.6 Condições habitacionais

As condições habitacionais representam uma das principais dimensões das condições de vida de uma família devido a sua íntima relação com as condições de saúde. Dada a informação disponível no CadÚnico, podemos avaliar diversos dos seus componentes: *i*) propriedade; *ii*) déficit habitacional; *iii*) abrigabilidade; *iv*) acesso a abastecimento de água; *v*) acesso a saneamento; *vi*) acesso à coleta de lixo; e *vii*) acesso à energia elétrica. É importante destacar, no entanto, que não há informações sobre alguns componentes importantes das condições habitacionais, tais como a falta de segurança, a separação das funções entre os cômodos disponíveis do domicílio, a natureza do entorno (vizinhança) e a distância até o local de trabalho, a escola e o posto de saúde.

Para representar os sete componentes das condições habitacionais que podem ser avaliados a partir das informações do CadÚnico, utilizamos os indicadores adiante.

QUADRO 6

Indicadores de condições habitacionais	
Propriedade do domicílio	H1. Domicílio próprio H2. Domicílio próprio, cedido ou invadido
Déficit habitacional	H3. Densidade de até 2 moradores por dormitório
Abrigabilidade	H4. Material de construção permanente
Acesso adequado à água	H5. Acesso adequado à água
Acesso adequado a saneamento e esgotamento sanitário	H6. Esgotamento sanitário adequado
Acesso à coleta de lixo	H7. Lixo é coletado
Acesso à eletricidade	H8. Acesso à eletricidade

Fonte: Barros e Carvalho (2002).

Mais uma vez, observe o uso do *efeito cascata* em $H1$ e $H2$, conferindo maior peso à condição de domicílio próprio.

3.2 Construindo um indicador sintético

Na subseção anterior, apresentamos 41 indicadores que podem ser construídos para representar os seis componentes das condições de vida da população com que se pode trabalhar a partir do CadÚnico. Dada a complexidade de utilizar um número tão elevado de indicadores e a necessidade de ordenar as condições sociais das famílias, comunidades, dos municípios ou estados surge, então, a necessidade de se criar indicadores sintéticos que visam sintetizar, em um único número, a informação de diversos indicadores básicos assumindo determinados pesos.

Existem inúmeras estratégias para a construção de indicadores sintéticos e, de fato, nos últimos anos temos testemunhado o surgimento de inúmeros indicadores dessa natureza. O indicador sintético mais conhecido e consagrado pelos relatórios de desenvolvimento humano é, sem dúvida, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde 1990 para diversos países.^{13,14}

Segundo essa metodologia, o indicador sintético S é construído a partir de uma série de indicadores básicos, $\{B_i: i=1, \dots, m\}$, via:

$$S = \sum_{i=1}^m w_i \left\{ \frac{B_i - l_i}{L_i - l_i} \right\}$$

onde L_i e l_i são, respectivamente, o limite superior e inferior para o indicador i , e w_i , o peso dado a este indicador.

Os critérios para se obter os limites e o peso de cada indicador são variados, sendo alguns destes puramente estatísticos, outros uma mescla de critérios substantivos e estatísticos. A princípio, a escolha dos limites e dos pesos depende da utilização específica que se deseja dar ao indicador sintético. Quando o objetivo é obter um indicador geral das condições de vida ou do desenvolvimento humano da população, como o IDH das Nações Unidas, a melhor opção tende a ser tratar

13. "Este relatório foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (1934-1998) e contou com a colaboração do economista Amartya Sen, sendo atualmente publicado em dezenas de idiomas e em mais de cem países" (COBO; SABÓIA, 2006).

14. Em 1998, o PNUD, o Ipea e a Fundação João Pinheiro se juntaram para produzir um índice de condições de vida para o Brasil, unidades da Federação e municípios (IDH Municipal ou IDH-M). Em 2003, essas mesmas instituições produziram outro índice sintético denominado Índice de Condições de Vida (ICV), para todos os municípios brasileiros, construído com base em um maior número de dimensões e indicadores básicos. Nessa linha, destacam-se ainda o Índice Municipal do Instituto Pólis (SOUTO et al., 1995), o Índice de Qualidade de Vida (IQV) (ALMEIDA, 1997) e o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) (CIDE, 1998), entre outros (COBO; SABÓIA, 2006). Ver, ainda, Barros, Carvalho e Franco (2003) e Torres, Ferreira e Dini (2003).

todas as dimensões e seus componentes de forma simétrica. Esta é a alternativa aqui proposta.

Mais especificamente, atribuímos o mesmo peso *i*) aos indicadores de cada componente de uma dimensão, *ii*) aos vários componentes de uma dimensão, e *iii*) a cada uma das dimensões. Assim, se assumimos que cada indicador pode variar livremente entre *zero* e *um*, o indicador sintético fica definido a partir dos indicadores básicos via:

$$S = \frac{1}{6} \sum_{k=1}^6 \left[\frac{1}{m_k} \sum_{j=1}^{m_k} \left[\frac{1}{n_{jk}} \sum_{i=1}^{n_{jk}} B_{ijk} \right] \right]$$

onde, B_{ijk} denota o *i*-ésimo indicador do *j*-ésimo componente da *k*-ésima dimensão, m_k o número de componentes da *k*-ésima dimensão e n_{jk} o número de indicadores do *j*-ésimo componente da *k*-ésima dimensão. Em outras palavras, assumindo que $l_{ijk}=0$ e $L_{ijk}=1$, desta expressão segue que:

$$S = \sum_{k=1}^6 \sum_{j=1}^{m_k} \frac{1}{6m_k n_{jk}} \left[\sum_{i=1}^{n_{jk}} B_{ijk} \right]$$

e, portanto, que:

$$w_{ijk} = \frac{1}{6m_k n_{jk}}$$

No entanto, conforme ilustram as expressões mencionadas, indicadores de componentes distintos terminam, em geral, tendo pesos também distintos, na medida em que o número de componentes por dimensão e de indicadores por componentes não é homogêneo. De fato, o peso de um indicador depende do componente e da dimensão a que pertence.

Implicitamente, essa expressão também gera indicadores sintéticos para cada um dos componentes de cada dimensão, S_{jk} , assim como para cada uma das dimensões, S_k , via:

$$S_{jk} = \frac{1}{n_{jk}} \left[\sum_{i=1}^{n_{jk}} B_{ijk} \right]$$

e

$$S_k = \frac{1}{m_k} \left[\sum_{j=1}^{m_k} S_{jk} \right] = \frac{1}{m_k} \sum_{j=1}^{m_k} \frac{1}{n_{jk}} \left[\sum_{i=1}^{n_{jk}} B_{ijk} \right]$$

Tem-se também que:

$$S = \frac{1}{6} \left[\sum_{k=1}^6 S_k \right]$$

Em outras palavras, o indicador sintético de cada componente, S_{jk} , é a média aritmética dos indicadores utilizados para representar este componente. Da mesma forma, o indicador sintético de cada dimensão, S_k , é a média aritmética dos indicadores sintéticos dos seus componentes. Por fim, o indicador sintético global, S , é a média aritmética dos indicadores sintéticos das seis dimensões que o compõem.

4 UTILIZANDO AS INFORMAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO PARA A ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICOS DAS CONDIÇÕES DE VIDA E A ADEQUAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os indicadores apresentados anteriormente podem ser utilizados na elaboração de diagnósticos das condições de vida das famílias, dos municípios, estados ou mesmo do país como um todo.¹⁵

Nesta seção, buscamos exemplificar como diagnósticos em nível da família e em nível do município podem ser realizados com base nas informações do CadÚnico para o estado do Espírito Santo. Essas análises se encontram, respectivamente, nas seções 4.1 e 4.2, a seguir.

4.1 Diagnóstico em nível da família

Com base em um *software* desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e utilizando as informações do CadÚnico para o estado do Espírito Santo, vamos demonstrar nesta seção como é possível avaliar as condições de vida em nível da família. Para tanto, vamos seguir uma sequência arbitrária de passos, buscando ilustrar o uso desse *software* construído.

Ao abrir o aplicativo, o usuário deve visualizar a página inicial onde é possível selecionar o perfil familiar desejado para a análise. Nela são apresentados seis grupos de indicadores que podem ser visualizados para as áreas total, urbana e rural e para qualquer intervalo do IDF:

1. vulnerabilidade da família;
2. acesso ao conhecimento;
3. acesso ao trabalho;

15. Ver, por exemplo, Torres, Ferreira e Dini (2003) para uma reflexão sobre a experiência da Fundação Seade na construção do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) criado em 2000, com o objetivo refletir o desenvolvimento e a qualidade de vida dos municípios paulistas. A criação desse indicador utilizou como ponto de partida as experiências com outros indicadores municipais, em particular, o IDH-M já mencionado.

4. disponibilidade de recursos;
5. desenvolvimento infantil; e
6. condições habitacionais.

Índice de Desenvolvimento Familiar

Selecione o perfil familiar desejado:

Faixa de IDH: 000 a 100 Assé: Sim Não

Vulnerabilidade da família	Acesso ao trabalho	Oportunidades sociais
Tem gestante	Ninguém trabalha no setor formal	Tem criança até 7-14 anos fora do ensino
Tem renda insuficiente	Ninguém trabalha em atividade não agrícola	Tem jovem de 15-17 anos fora do ensino
Tem crianças de 0-6 anos	Ninguém recebe mais que 1 salário mínimo	Tem pessoa com até 14 anos com mais de 2 anos de escolaridade
Tem crianças de 7-14 anos	Ninguém recebe mais que 2 salários mínimos	
Tem jovens de 15-17 anos	Disponibilidade de recursos	Tem criança de 15 e 14 anos trabalhando
Tem algum membro com necessidades especiais	A disponibilidade da família por pessoas, é maior que 30 reais	Tem jovem de 15 e 14 anos trabalhando
Tem idosos	Renda da família, por pessoa, é menor que 30 reais	Congêlitos familiares
Há um indivíduo(a) na situação de pobreza extrema (R\$ 10 - 15 reais) e labora (mais de 35 horas) não regular	Gasto total da família com alimentação é maior que 40 reais	Congelito não é comum
Acesso ao conhecimento	Gasto total da família, por pessoa, é maior que 120 reais	Muito mais de duas pessoas por domicílio
Tem adulto alfabetizado	Renda da família, por pessoa, é menor que 120 reais	Pouco tem problemas referentes com estatuto de constituição delegada
Tem adulto sem alfabetização funcional	Mais gente da família trabalha fora de casa	Não tem acesso suficiente à rede pública de água
Há um adulto com rendimento completo		Oportunidades educacionais
Há um adulto com ensino médio completo		Há um aluno de rede pública ou escola de ensino técnico
Há um adulto com educação superior matriculado ou concluído		Há um filho casado
Acesso ao trabalho		Há um filho em situação de vulnerabilidade
Inclusão dos membros maiores de 15 anos sob responsabilidade	Tem criança com menos de 13 anos trabalhando	
	Tem criança com menos de 15 anos trabalhando	
	Tem criança de 15-17 anos fora do ensino	

Corrigir Base Filtrar Limpar Sair

Passo 1: seleção do universo das famílias de interesse

O programa criado permite a análise das condições de vida de todas as famílias cadastradas, assim como das famílias cadastradas cujo IDF se encontra entre determinados valores.¹⁶ As famílias cadastradas podem ser agrupadas em qualquer intervalo do IDF, compreendendo valores de 0 a 1. Para facilitar a exemplificação, vamos manter todos os valores possíveis para o IDF, ou seja, manteremos o valor mínimo igual a 0 e o máximo igual a 1, como demonstrado na figura anterior. Caso haja um intervalo de interesse diferente de 0 e 1, o usuário deve preencher cada limite com o valor desejado, separando as casas decimais por ponto (.). O programa permite que a faixa de IDF selecionada seja de até duas casas decimais.

Definida a faixa do IDF, devemos selecionar o universo de famílias de interesse, conforme apresentado na figura a seguir. A título de exemplo, apenas, vamos supor que selecionamos o conjunto de todas as famílias cadastradas no estado.

16. Como foi visto na seção anterior, o IDF é um indicador sintético que varia entre 0 e 1.

Índice de Desenvolvimento Familiar

Selecione o perfil familiar desejado:

Faixa de IDH: 130 a 138 Anos: 13-14

Famílias de famílias com faixa de IDH de 9 a 1

Vulnerabilidade da família	Acesso ao trabalho	Desenvolvimento infantil
Tem gestante	Não possui nenhuma das seguintes condições	Tem criança de 7 a 14 anos fora da escola
Tem mãe analfabeta	Não possui nenhuma das seguintes condições	Tem jovem de 15 a 17 anos fora da escola
Tem criança de 0 a 6 anos	Não possui nenhuma das seguintes condições	Tem criança com até 14 anos com mais de 2 anos de atraso escolar
Tem criança de 7 a 14 anos	Não possui nenhuma das seguintes condições	Tem criança de 10 a 14 anos analfabeta
Tem jovem de 15 a 17 anos	Disponibilidade de recursos	Tem jovem de 15 a 17 anos analfabeta
Tem algum membro com necessidades especiais	Acesso de família por pessoa, a menos que 100 reais	Tem jovem de 15 a 17 anos analfabeta
Tem idoso	Recebe de família, por pessoa, a menos que 100 reais	Condições habitacionais
Não tem nenhuma das seguintes condições	Recebe de família, por pessoa, a menos que 100 reais	Condições habitacionais
Gravidez (0 a 15 anos) e luto (0 a 15 anos)	Gravidez de família com alimentação a menos que 100 reais	Condições habitacionais
Não tem nenhuma das seguintes condições	Gravidez de família com alimentação a menos que 100 reais	Condições habitacionais
Acesso ao conhecimento	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Tem adulto alfabetizado	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Tem adulto alfabetizado funcional	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Não tem nenhuma das seguintes condições	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Não tem nenhuma das seguintes condições	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Não tem nenhuma das seguintes condições	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Não tem nenhuma das seguintes condições	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Acesso ao trabalho	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Tem jovem de 15 a 17 anos fora da escola	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Tem criança com mais de 2 anos de atraso escolar	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Tem criança de 10 a 14 anos analfabeta	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais
Tem jovem de 15 a 17 anos analfabeta	Disponibilidade de recursos	Condições habitacionais

Carregar Base Filtrar Limpar Salvar

Passo 2: seleção das dimensões e dos indicadores de interesse

Uma vez escolhido o universo de famílias, o segundo passo consiste na escolha da dimensão ou das dimensões que queremos analisar. Conforme vimos anteriormente foram definidas seis dimensões das condições de vida: *i)* vulnerabilidade; *ii)* acesso ao conhecimento; *iii)* acesso ao trabalho; *iv)* disponibilidade de recursos; *v)* desenvolvimento infantil; e *vi)* condições habitacionais.

A análise das condições de vida dessas famílias selecionadas pode ser realizada, separadamente, para cada uma dessas seis dimensões ou apenas para um subconjunto delas. Apenas a título de exemplo, vamos supor que nossa preocupação mais imediata seja com o *desenvolvimento infantil*. Na dimensão de desenvolvimento infantil, podemos selecionar os seguintes indicadores de interesse:

7. Tem criança com menos de 10 anos trabalhando.
8. Tem criança com menos de 15 anos trabalhando.
9. Tem criança de 0 a 6 anos fora da escola.
10. Tem criança 7 a 14 anos fora da escola.
11. Tem jovem 15 a 17 anos fora da escola.
12. Tem criança com até 14 anos com mais de dois anos de atraso escolar.
13. Tem criança de 10 a 14 anos analfabeta.
14. Tem jovem de 15 a 17 anos analfabeto.

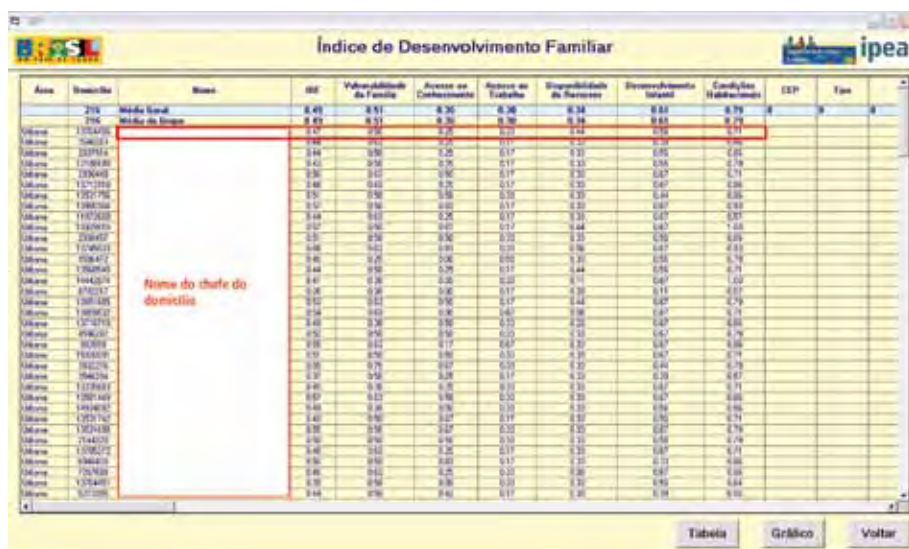
Para selecionar os indicadores de interesse, devemos clicar nos grupos desejados.

Ao utilizar o comando *filtrar*, obtemos uma tabela onde na primeira coluna temos a área selecionada (neste caso, se usarmos o total, teremos famílias das áreas urbana e rural); na segunda coluna temos a descrição da família, indicada pelo código do domicílio; na terceira coluna o nome do chefe da família; na quarta coluna o valor do IDF, calculado com base nas famílias que fazem parte do grupo de indicadores selecionados. Da quinta até a décima coluna temos os valores do IDF para cada uma das seis dimensões, considerando o grupo de famílias que possuem os indicadores selecionados (tem criança de 0 a 6 anos fora da escola; tem criança 7 a 14 anos fora da escola; e tem jovem 15 a 17 anos fora da escola).

Nas linhas da tabela teremos os valores do IDF das famílias cadastradas no CadÚnico que possuem os indicadores selecionados. A primeira linha da tabela apresentará a média geral do IDF e a segunda linha a média geral do IDF do grupo selecionado no passo anterior.

Área	Domicílio	Nome	IDF	Valorabilidade da Família	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais	CEP	Tipo
	216	Média Geral	0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
	216	Média do Grupo	0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334400		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334401		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334402		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334403		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334404		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334405		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334406		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334407		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334408		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334409		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334410		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334411		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334412		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334413		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334414		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334415		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334416		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334417		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334418		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334419		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334420		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334421		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334422		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334423		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334424		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334425		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334426		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334427		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334428		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334429		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334430		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334431		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334432		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334433		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334434		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334435		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334436		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334437		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334438		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334439		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334440		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334441		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334442		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334443		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334444		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334445		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334446		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334447		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334448		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334449		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		
Urbana	1334450		0.49	0.51	0.36	0.38	0.38	0.33	0.39		

Uma segunda forma de apresentar essas informações para esse subconjunto de famílias é utilizar o comando *gráfico*. Com esse comando, vamos gerar um gráfico para cada família. Assim, devemos posicionar o cursor sobre a família para a qual se deseja analisar as informações e, então, dar o comando para gerar o gráfico. Na figura a seguir, escolhemos a primeira família do grupo.



Após selecionar a família e clicar em *gráfico*, é possível sintetizar as informações contidas na tabela anterior para essa família específica, conforme apresentado a seguir (novamente, por motivos de sigilo, omitimos o nome do chefe da família).

Esse gráfico apresenta os valores do IDF para a família selecionada em cada uma das seis dimensões. Quanto mais próximo de 1, melhores são as condições da família com respeito àquela dimensão.

A área azul clara representa a situação da família com respeito a cada componente, a linha azul clara representa a média do grupo e a linha azul escura, a média nacional. Observamos que a família escolhida possui condições melhores que o seu grupo para as dimensões de disponibilidade de recursos e acesso ao trabalho, pois os seus valores extrapolam o limite do grupo e aproximam-se mais de 1. Em relação às dimensões de condições habitacionais, desenvolvimento infantil e acesso ao conhecimento, a família escolhida possui condições piores que a média de seu grupo, pois o valor das suas dimensões fica abaixo da linha que delimita o grupo, mais próxima do zero. Finalmente, em relação à dimensão de vulnerabilidade, a família escolhida apresenta uma situação semelhante ao seu grupo.

Assim, com base no gráfico a seguir é possível concluir que essa família é não se encontra em boas condições em relação ao seu grupo em termos das condições habitacionais, desenvolvimento infantil e acesso ao conhecimento. Entretanto, com relação às demais dimensões das condições de vida, essa família tem uma posição privilegiada em relação às demais famílias do seu grupo.



O usuário ainda tem a opção de exportar os dados gerados clicando no botão *exportar*. Ao clicar, aparecerá uma janela solicitando que o usuário informe um local para salvar o arquivo. Após definir o local de interesse e clicar em *salvar*, o usuário poderá obter as informações geradas, após fechar o aplicativo.



4.2 Análise das condições de vida em nível do município

Além de uma avaliação das condições de vida de cada família, é também possível obter indicadores agregados correspondentes para cada um dos municípios do estado, tomando-se a média aritmética destes indicadores por família.

Nesta subseção buscamos ilustrar como é possível, a partir das informações do CadÚnico para o Espírito Santo, usar os indicadores construídos para fazer um diagnóstico das condições de vida para cada município do estado. Para tanto, vamos também seguir uma sequência arbitrária de passos, buscando ilustrar o uso do *software* construído.

Como sabemos, existem 78 municípios no Espírito Santo. Portanto, o primeiro passo consiste em selecionar o município para o qual desejamos avaliar as condições de vida.

O *software* desenvolvido pelo Ipea permite que, por uma “barra de rolagem” situada à direita do gráfico, possamos escolher o município para o qual desejamos analisar os indicadores. Repare que o município representado no gráfico a seguir é o de número 78 (Governador Lindenberg), conforme aparece no canto direito superior do gráfico, e também à esquerda.



As linhas azuis representam o 1º e 3º quartis das distribuições das seis dimensões analisadas. Este gráfico nos apresenta a informação agregada de todas as famílias cadastradas nesse município, após tomarmos a média aritmética dos indicadores por família.

Conforme esse gráfico revela, o município de Governador Lindenberg é bem pouco desenvolvido em termos de suas condições habitacionais, o que revela que essa deve ser uma dimensão prioritária para este município.

Outra forma de analisar as informações para esse município é gerar a tabela que se segue. Esta tabela apresenta para cada uma das seis dimensões estudadas o desempenho do município com respeito a cada um dos indicadores. O valor do IDF para o conjunto de famílias de Governador Lindenberg é apresentado ao lado de cada indicador. Além disso, para cada indicador, pintamos de azul quando o valor do IDF encontra-se acima do 3º quartil; de vermelho, quando o valor do IDF encontra-se abaixo do 1º quartil; e de amarelo, quando o valor do IDF encontra-se entre o 1º e o 3º quartis.

Índice de Desenvolvimento das Famílias			Município		Ordem	
			Governador Lindenberg (DF)		78	
Identificador	Descrição do indicador	Valor do IDF	Descrição do indicador	Valor do IDF	Descrição do indicador	Valor do IDF
0.01	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.02	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.03	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.04	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.05	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.06	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.07	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.08	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.09	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.10	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.11	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.12	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.13	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.14	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.15	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.16	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.17	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.18	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.19	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.20	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.21	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.22	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.23	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.24	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.25	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.26	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.27	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.28	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.29	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.30	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.31	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.33	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.34	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.35	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.36	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.37	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.38	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.39	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.40	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32
0.41	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32	Existência de pelo menos uma pessoa...	0.32

Portanto, no caso de Governador Lindenberg, dos 41 indicadores com os quais estamos trabalhando, em 16 deles o município encontra-se acima do 3º quartil; em 11 deles o município encontra-se abaixo do 1º quartil, indicando que estes são os indicadores com os quais o município deve se preocupar prioritariamente. Para o restante dos indicadores (14), o município apresenta uma situação intermediária.

Em suma, para uma variedade de indicadores de condições de vida é possível conhecer a situação de cada município do estado cujas famílias estão inscritas no CadÚnico, possibilitando aos governos concentrar seus esforços prioritariamente naqueles indicadores que se encontram em situação mais precária. Dada a escassez de recursos normalmente enfrentada pelos governos, um melhor direcionamento desses recursos deve levar a um aumento na eficácia da política social.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho buscamos demonstrar que a grande variedade de informações sobre as famílias disponíveis no CadÚnico, seu elevado grau de cobertura da população pobre do país e a possibilidade de identificá-las, leva a que este cadastro proporcione inúmeras possibilidades de uso, principalmente, na elaboração de diagnósticos das condições sociais, contribuindo para a definição e operacionalização da política social do país.

O CadÚnico conta com informações sobre cerca de 16 milhões de famílias brasileiras e, embora a utilização do CadÚnico continue centrada na seleção dos beneficiários do PBF, existe um amplo leque de utilizações que, ou já vem sendo incipientemente adotado, ou que poderia vir a ser empregado.

Conforme vimos neste estudo, essa ampla variedade de informações sobre as condições de vida dessas famílias pode ser organizadas em seis dimensões: *i*) vulnerabilidade – composição demográfica das famílias, inclusive com a indicação da presença de mulheres grávidas e amamentando (nutrizes), e também sobre a presença de pessoas com necessidades especiais; *ii*) acesso a conhecimento; *iii*) acesso ao trabalho; *iv*) disponibilidade de recursos – renda e despesa familiar *per capita* e despesas com alimentação; *v*) desenvolvimento infantil; e *vi*) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos, como água, saneamento e energia elétrica).

Assim, neste estudo, além de mapear as principais possibilidades de uso do CadÚnico em função da ampla variedade de informações sobre as condições de vida das famílias pobres no país, apresentamos um conjunto de indicadores que podem ser criados com base nessas informações e uma proposta para a agregação desses indicadores em único índice, o IDF. Mais que isso, mostramos como, a partir das informações do CadÚnico, é possível não somente identificar as carências de cada família e, portanto, caracterizar a natureza de sua pobreza, mas, também, como é possível, em nível municipal, traçar o perfil da pobreza e realizar diagnósticos, buscando identificar as principais carências de cada município, possibilitando um melhor direcionamento dos recursos públicos e, conseqüentemente, aumentando a eficácia da política social.

Referências

ALMEIDA, A. **A qualidade de vida no estado do Rio de Janeiro**. Niterói: Eduff, 1997.

BARROS, R.; CARVALHO, M. **Utilizando o Cadastro Único para construir indicadores sociais**. Ipea, 2002. Mimeografado.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 986).

BARROS, R. *et al.* **O uso de preditores para a melhoria da qualidade das informações do Cadastro Único**. Ipea, 2007. Mimeografado.

_____. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Ipea, 2008. Mimeografado.

CASTAÑEDA, T.; FERNANDEZ, L. **Targeting Social Spending to the Poor with Proxy-Means Testing: Colômbia's SISBEN System**. Country Case report prepared for the World Bank, 2003.

CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K. **O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos**. World Bank, abr. 2005 (Séries sobre Redes de Segurança Social).

COBO, B.; SABÓIA, A. L. Uma contribuição para a discussão sobre a construção de indicadores para implementação e acompanhamento de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, ABEP, Caxambu, MG. **Anais**.

DE LA BRIÈRE, B.; LINDERT, K. **Brasil's Cadastro Único**. Country Case report prepared for the World Bank and DFID, 2003.

DE LA BRIÈRE, B.; ROQUETE, C. *et al.* **O Cadastro Único de Brasil**, ago. 2003.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE). **IQM: Índice de Qualidade dos Municípios 1998**. Rio de Janeiro, 1998.

LARRAÑAGA, O. **Focalización de programas sociales en Chile: el Sistema CAS**. Country Case study prepared for the World Bank, 2003.

LINDERT, K. **Implementing Means Tested Welfare Systems in the US**. Country Case Study prepared for the World Bank, 2003.

OROZCO, M.; HUBERT, C. **La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México**. Country Case Study prepared for the World Bank, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2003. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>.

SOUTO, A. *et al.* Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. **Revista Pólis**, Instituto Pólis, São Paulo, n. 21, 1995.

TORRES, H.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. **Indicadores sociais**: por que construir novos indicadores como o IPRS. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 3-4, 2003.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report**. New York, 1990.

VIQUEZ, R. **Sistema de Identificación de la Población Objetivo – SIPO en Costa Rica**. Country Case Study prepared for the World Bank, 2003.

USOS, POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO NO SUBSÍDIO ÀS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Simone de Araújo Góes Assis*
Jhonatan Ferreira**

1 INTRODUÇÃO

A vulnerabilidade social das famílias decorre da pobreza e privação por ausência de renda e acesso precário ou nulo aos serviços públicos, bem como da fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social evidentes nas discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras. Com a Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) e a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), a dinâmica da política social se alterou, trazendo avanços significativos, principalmente para a população que vive em situação de vulnerabilidade social. Após a década de 1990, as novas concepções de justiça e direito social foram atreladas à destinação de recursos sociais públicos, orçamento, determinações constitucionais e regulamentações de novos padrões de política social, principalmente no campo da assistência social.

Nesse período, a concepção de desenho e gestão da política sofreu avanços inovadores no campo da proteção social, gerando impactos significativos na arquitetura da política de assistência social. Dessa forma, família passou a ser o foco na doutrina de proteção integral, norteadas pela Loas e pelo eixo orientador das ações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Este novo paradigma da proteção social traz desafios imensuráveis. Entre eles, podemos citar a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que, por ser descentralizado e participativo nos moldes de um sistema único e unificador da política de assistência social em todo o território nacional, introduziu uma concepção de sistema orgânico que articula as três esferas de governo. Para tanto, tornou-se necessária a organização do sistema nacional de informação do Suas cuja responsabilidade é do órgão gestor nacional em estreita parceria com estados, DF e municípios.

* Coordenadora-Geral de Revisão e Controle de Benefícios da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS).

** Coordenador no Departamento de Benefícios Assistenciais da SNAS/MDS.

No âmbito do Suas, a gestão da informação tem por perspectiva gerar processos e produtos (informação e conhecimento) que permitam alterações significativas nos modelos institucionais de gestão e, sobretudo, no alcance, na solução e na visibilidade da ação da política de assistência social (TAPAJÓS, 2009). A gestão da informação, principalmente na política pública, requer o processamento e tratamento de dados provenientes de múltiplas fontes. Assim, o Suas procura associar a gestão estratégica da política às tecnologias de informação, visando selecionar informações relevantes para definir os melhores processos e agilizar os procedimentos e fluxos de maneira a facilitar a tomada de decisões e o controle público e social de toda a operação que envolve a política social. Para tanto, a gestão da informação no Suas deve permitir análises qualificadas por meio de um sistema nacional de avaliação e monitoramento que seja integrado à agenda de gestão social com a finalidade de planejamento da expansão e consolidação da rede de serviços sociais e programas de proteção social (VAITSMAN, 2009).

De tal forma, tornou-se imprescindível a criação do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, também conhecido como Cadastro Único (CadÚnico), em 2001. O CadÚnico surgiu com o intuito de ser o instrumento para identificação e caracterização socioeconômica das pessoas e famílias em situação de pobreza – definida como renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo – em todos os municípios brasileiros e permitir a identificação unívoca das pessoas, de suas famílias e de seus domicílios (VIEIRA, 2009). Com o objetivo de servir como referência para os diversos programas sociais e para a concessão de benefícios então existentes, Vieira (2009) salienta que a proposta do Cadastro Único é suprir a necessidade de informação de diferentes áreas do governo sobre a localização e as características da população em condição de pobreza. Portanto, na atualidade, o Cadastro Único, para além de ser a base de informações para o Programa Bolsa Família (PBF), é considerado a fonte de informações para diversos programas focalizados, principalmente por se tratar de um censo da população pobre do país (SÁTYRO; SOARES, 2009). É possível, então, realizar por meio do Cadastro Único a seleção dos beneficiários do PBF, entre outros programas do governo federal voltados para famílias pobres (VIEIRA, 2009).

O mapeamento das famílias pobres constitui-se instrumento fundamental para subsidiar ações em diferentes áreas de atuação do governo destinadas às famílias pobres, na busca da transformação socioeconômica com maior equidade da sociedade brasileira. Dessa forma, por meio desses dados, é possível saber o perfil socioeconômico e demográfico das pessoas e famílias pobres, estejam elas agregadas em nível nacional, estadual ou municipal, como aqui nos interessa. Com isso, é possível identificar as necessidades e demandas advindas das famílias pobres para nortear o desenho e a gestão das políticas sociais destinadas a esse público.

Diante do exposto, este trabalho procura demonstrar as potencialidades do Cadastro Único ao permitir uma análise do panorama das famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade. Para tanto, na primeira seção, sobre a concepção do Cadastro Único, descrevem-se a origem, o marco legal, os propósitos/objetivos e a estrutura das informações. Na segunda seção, discorre-se sobre o perfil da população inserida no Cadastro Único, dividida em três subseções: *i*) famílias/domicílios; *ii*) pessoas; e *iii*) análise da cobertura de famílias de baixa renda no Cadastro Único 2009 em relação à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2008), do IBGE. O uso e as potencialidades do Cadastro Único para políticas sociais será o foco da terceira seção, que se estrutura em duas subseções: *i*) O uso do Cadastro Único; e *ii*) Potencialidades do Cadastro Único nas políticas sociais para populações de baixa renda. Os usos são abordados em duas subseções: *i*) A captação do Bolsa Família no Cadastro Único e a sua cobertura em relação à PNAD; e *ii*) A captação do BPC no Cadastro Único e a sua cobertura em relação à PNAD a partir dos registros administrativos da DATAPREV. As potencialidades também se subdividem em duas subseções: *i*) As potencialidades do CadÚnico; e *ii*) As potencialidades do Cadastro Único em outras políticas sociais para população de baixa renda. Por fim, tecem-se as considerações finais.

2 A CONCEPÇÃO DO CADASTRO ÚNICO

A criação do Cadastro Único, imprescindível à produção e análise de informação qualificada, por meio de um sistema nacional de avaliação e monitoramento, deve integrar-se à agenda de gestão social com a finalidade de planejamento da expansão e consolidação da rede de serviços sociais e programas de proteção social (VAITSMAN, 2009). Então, em 2001, este cadastro surgiu com o intuito de ser um instrumento para identificação e caracterização socioeconômica das pessoas e famílias em situação de pobreza – definida como renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo – em todos os municípios brasileiros e permitir a identificação unívoca das pessoas, de suas famílias e de seus domicílios.

Embora o governo federal buscasse, desde 2001, a unificação das informações dos programas sociais em um único banco de dados, Vieira (2009) ressalta que essas informações, no entanto, eram coletadas segundo critérios distintos, ditados pela lógica e interesses de cada um dos programas então existentes. A unificação dos programas de transferência de renda no PBF impôs a necessidade de unificação dessas informações em uma base de dados nacional, mudando a concepção do Cadastro Único. Ele se tornou instrumento essencial para identificar e localizar as famílias pobres e, assim, viabilizar o planejamento de políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais de forma coordenada. Refletindo essa nova concepção, em junho de 2007 foi publicado o Decreto nº 6.135, que, entre outras resoluções, define todos os conceitos considerados fundamentais para

a garantia da qualidade do processo de cadastramento, torna obrigatório o uso do cadastro por todas as políticas do governo federal voltadas para famílias pobres e, ainda, regula política de acesso à informação, de forma a preservar aspectos de ética, privacidade e sigilo no seu uso.

Com o objetivo de servir como referência para os diversos programas sociais de concessão de benefícios então existentes, Vieira (2009) salienta que o Cadastro Único propõe-se suprir a necessidade de informação de diferentes áreas do governo sobre as características e a localização da população em condição de pobreza. Sátyro e Soares (2009) corroboram ao afirmar que o CadÚnico, para além de ser a base de informações para o PBF, na atualidade é considerado a fonte de informações para diversos programas focalizados, principalmente por se tratar de um censo da população pobre do país. É possível, então, realizar por meio do CadÚnico seleção dos beneficiários do PBF, entre outros programas do governo federal voltados para famílias pobres (VIEIRA, 2009). Essa necessidade comum sugere ação única e integrada que permita evitar sobreposição de ações e leve à melhor focalização do público-alvo.

Contudo, embora o Cadastro Único possa ser considerado o censo das famílias pobres, Vieira (2009) salienta que há erros de inclusão e exclusão no Cadastro. Os erros de inclusão ocorrem quando uma família fora do perfil é cadastrada com renda subdeclarada e é beneficiada. Nesse caso, uma família incluída por erro pode ocupar a vaga de uma família com perfil pobre que não está cadastrada, gerando um erro de focalização do programa. Por sua vez, os erros de exclusão ocorrem quando uma família, apesar de estar dentro dos parâmetros de renda definido, não se encontra cadastrada e, portanto, não pode ser beneficiária. Ou seja, o fato de famílias estarem incluídas no Cadastro Único não gera a inclusão automática em programas do governo federal, conforme sinaliza Vieira (2009). Neste sentido, é possível evitar o erro de exclusão caso os municípios façam um esforço na identificação do público que tem o perfil para estar cadastrado. Considerando que erros de exclusão são frequentes e de resolução mais complexa para a implementação de políticas focalizadas e, ainda, que as famílias mais vulneráveis tradicionalmente estiveram à margem das políticas públicas, é preciso priorizar a busca ativa das famílias mais pobres. Estas famílias são as que realmente mais necessitam e as que são mais dificilmente localizadas e incluídas. Portanto, é imprescindível processos ativos de cadastramento, com metodologias específicas.

O Cadastro Único, instrumento de coleta de informações com objetivo principal de identificar todas as famílias em situação de pobreza, é composto por três núcleos básicos de informação: *i*) identificação da pessoa; *ii*) identificação do endereço; e *iii*) caracterização socioeconômica. Os dados socioeconômicos básicos contidos no Cadastro Único, além de permitir a seleção de famílias para programas sociais, também permitem o monitoramento e a avaliação dos efeitos

de tais programas nas condições de vida das populações beneficiárias (CUNHA, 2009). Para tanto, tornou-se imperativa a qualidade dos dados registrados e a exigência de que reflita a realidade das famílias cadastradas, o que suscita contínuas iniciativas de aperfeiçoamento desse cadastro.

O mapeamento das famílias pobres constitui-se instrumento fundamental para subsidiar ações em diferentes áreas de atuação do governo destinadas às famílias pobres, na busca da transformação socioeconômica com maior equidade da sociedade brasileira. Dessa forma, por meio desses dados, é possível saber o perfil socioeconômico e demográfico das pessoas e famílias pobres, estejam elas agregadas em nível nacional, estadual ou municipal, como aqui nos interessa.

Com o propósito de descrever o panorama das famílias e pessoas pobres cadastradas, a próxima seção se destina à análise das características socioeconômicas e demográficas dessas famílias e pessoas, cuja organização encontra-se dividida em quatro subseções: *i*) o perfil das famílias pobres; *ii*) o perfil dos membros que constituem as famílias pobres; e por fim *iii*) comparação entre os indicadores socioeconômicos e demográficos das famílias de baixa renda da PNAD 2008 e do Cadastro Único 2009.

3 O PERFIL DA POPULAÇÃO INSERIDA NO CADASTRO ÚNICO

Compreender as nuances da pobreza no Brasil requer conhecer em detalhes as características socioeconômicas e demográficas da parcela da população que se encontra nesta situação, constituída por 53,6 milhões de brasileiros e 12,5 milhões de famílias, segundo as informações da PNAD 2008, a mais recente pesquisa domiciliar até a elaboração deste estudo.

Assim, traçar o perfil da população de baixa renda contribui não só para a caracterização da pobreza no país, como também permite, entre outras coisas, potencializar a gestão de programas sociais do governo federal, articular as complementaridades intersetoriais, aprimorar as políticas que possam ser direcionadas ao atendimento de demandas específicas deste público e auxiliar gestores, formuladores de políticas públicas e pesquisadores interessados nesta área.

Devido à abrangência e riqueza de informações disponíveis no registro administrativo do Cadastro Único, é possível realizar a análise do perfil das famílias de baixa renda. Com este intuito, foi utilizada a base de dados do CadÚnico referente a 30 de junho de 2009, que permitiu tecer uma análise exploratória das condições de vida dessas famílias e indivíduos no Brasil, bem como identificar as especificidades regionais.

O recorte de baixa renda adotado na referida análise foi norteado pelos dispositivos do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do governo federal, e baseado no inciso II do Art. 4º deste decreto, que define família de baixa renda como aquela que

possui renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Então, para fins desta análise exploratória, consideramos como famílias de baixa renda registradas no Cadastro Único aquelas que apresentavam a renda familiar *per capita* inferior a meio salário na data da sua última atualização cadastral, em junho de 2009.

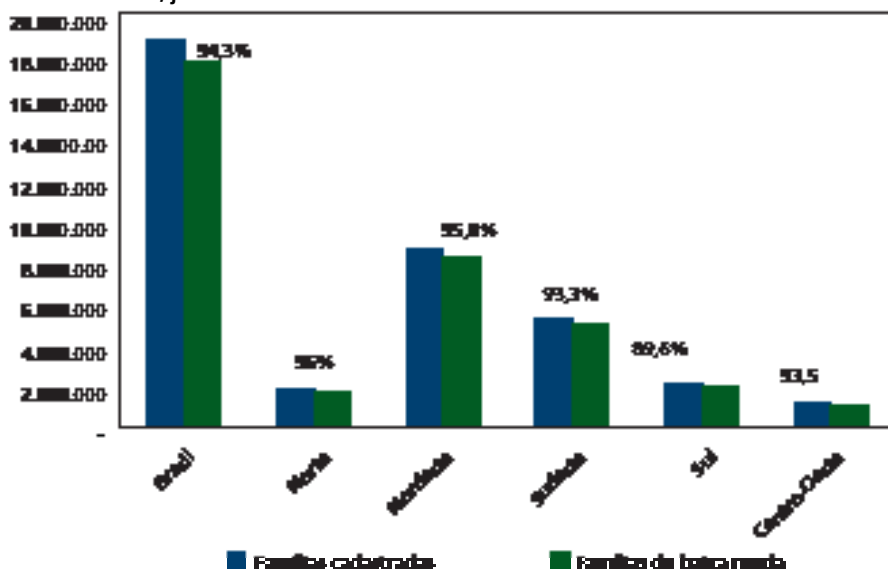
Esta análise encontra-se dividida em três dimensões, a saber: domicílios e famílias, pessoas das unidades familiares e comparação entre os indicadores socioeconômicos e demográficos das famílias de baixa renda da PNAD 2008 e do Cadastro Único 2009. É preciso salientar que, por motivo de limitação de espaço para este artigo, o breve perfil aqui apresentado foi resultado da seleção de algumas entre as inúmeras variáveis existentes no Cadastro Único. Porém, cabe informar que há diversas possibilidades de exploração a partir de outras informações contidas neste cadastro.

3.1 Famílias/Domicílios

A dimensão de domicílios abrange as principais características das condições habitacionais e de vida das famílias de baixa renda incluídas no Cadastro Único. Para iniciar a análise, verificou-se a distribuição geográfica do contingente das famílias cadastradas. Observa-se que a atividade de cadastramento é eficiente ao registrar as famílias pobres, pois 94,3% das famílias cadastradas são de baixa renda, conforme demonstra o gráfico 1, sendo a maior concentração situada nas regiões Nordeste e Sudeste.

GRÁFICO 1

Distribuição das famílias cadastradas no Cadastro Único e de baixa renda, por regiões brasileiras, junho de 2009



Ao observar a tabela 1, verifica-se que a maioria das famílias com baixa renda situa-se na área urbana (71,8%), fenômeno que ocorre com maior intensidade nas regiões Centro-Oeste (85,2%), Sudeste (83,8%) e Sul (77,7%). Na área rural, a concentração das famílias pobres nas regiões Nordeste (37%) e Norte (32%) é maior do que a concentração nacional (28,2%).

TABELA 1

Distribuição das famílias de baixa renda do Cadastro Único, por localidade rural e urbana, segundo regiões brasileiras

	Total	Urbano		Rural	
		Total de famílias com baixa renda	%	Total de famílias com baixa renda	%
Brasil	17.726.587	12.724.921	71,8	5.001.666	28,2
Norte	1.694.177	1.152.227	68,0	541.950	32,0
Nordeste	8.223.022	5.128.203	62,4	3.094.819	37,6
Sudeste	4.894.681	4.100.507	83,8	794.174	16,2
Sul	1.866.816	1.450.839	77,7	415.977	22,3
Centro-Oeste	1.047.891	893.145	85,2	154.746	14,8

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Obs.: Do total de 17.730.728 famílias pobres, 4.141 registros estão sem informação.

As características do domicílio refletem, em boa parte, as condições habitacionais das famílias. Geralmente, decorrem de investimentos realizados pelas famílias como consequência de melhoria de renda ou de acesso a recursos externos e, primordialmente, do investimento do governo em infraestrutura, o qual permite melhor acesso de parcelas da população de baixa renda aos serviços públicos, principalmente, aos de água, saneamento básico, coleta de lixo e energia elétrica (MONTALI, 1990).

A quase totalidade das famílias pobres reside em casas, embora se constate que cerca de um milhão delas mora em cômodos, sendo mais da metade deste contingente localizada nas regiões Sudeste e Nordeste (mais de 709 mil), conforme indica a tabela 2.

TABELA 2

Distribuição das famílias de baixa renda do Cadastro Único por tipo de domicílio, segundo regiões brasileiras

	Total	Casa		Apartamento		Cômodos		Outro	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	17.678.256	16.402.535	92,8%	151.535	0,9%	1.002.933	5,7%	121.253	0,7%
Norte	1.690.572	1.554.378	91,9%	11.589	0,7%	112.658	6,7%	11.947	0,7%
Nordeste	8.201.156	7.806.436	95,2%	50.953	0,6%	304.166	3,7%	39.601	0,5%

(Continua)

(Continuação)

Sudeste	4.879.818	4.369.221	89,5%	68.710	1,4%	405.368	8,3%	36.519	0,7%
Sul	1.861.958	1.801.824	96,8%	15.080	0,8%	33.477	1,8%	11.577	0,6%
Centro-Oeste	1.044.752	870.676	83,3%	5.203	0,5%	147.264	14,1%	21.609	2,1%

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

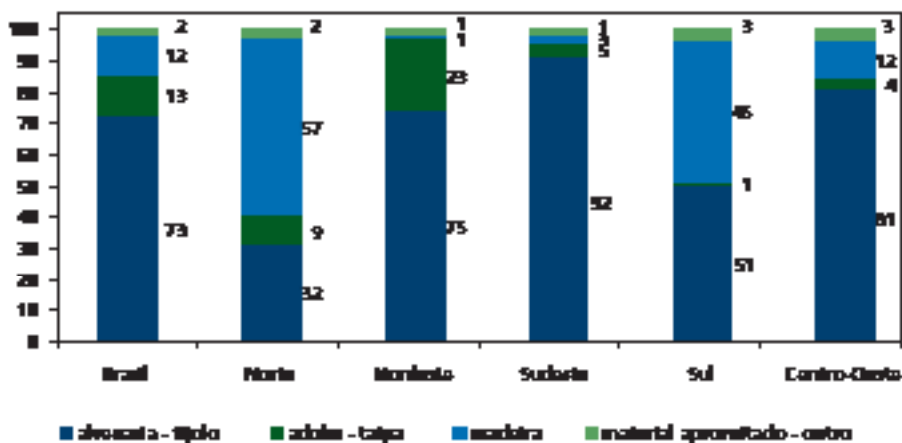
Obs.: Do total de 17.730.728 famílias pobres, 52.472 registros estão sem informação.

No Brasil, é significativa a predominância dos domicílios de alvenaria e tijolo na população de baixa renda, principalmente no Sudeste (91,7%) e Centro-Oeste (81,2%). Para além da predominância deste tipo de construção, no Norte e no Sul as construções de madeira também são significativas, atingindo percentuais de 56,8% e 45,6% dos domicílios, respectivamente. Estas evidências empíricas indicam que não mais é constatado o uso de outros revestimentos mais precários nas construções domiciliares (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Distribuição das famílias de baixa renda do Cadastro Único por tipo de construção dos domicílios, segundo regiões brasileiras

(Em %)



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

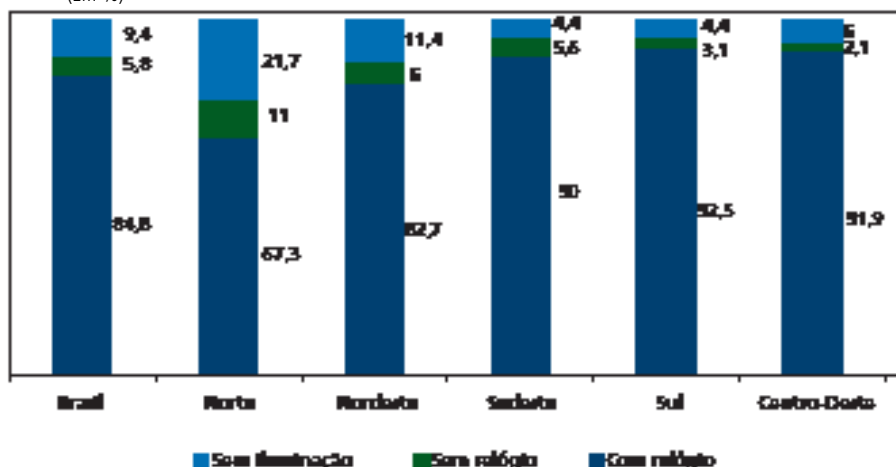
Obs.: Do total de 17.730.728 famílias pobres, 48.106 registros são sem informação.

A quase totalidade dos domicílios de baixa renda dispõe de energia elétrica (90,6%), sendo a iluminação com relógio predominante (84,8%). Embora seja preocupante constatar que 9,4% das famílias brasileiras de baixa renda não têm acesso à iluminação, situação que se agrava no Norte e no Nordeste, onde 21,7% e 11,4% dos domicílios pobres destas respectivas regiões encontram-se sem iluminação (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Distribuição das famílias de baixa renda do Cadastro Único por tipo de iluminação dos domicílios, segundo regiões brasileiras

(Em %)



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Obs.: Do total de 17.730.728 famílias pobres, 47.480 registros estão sem informação.

As condições de saneamento básico possuem impactos diretos sobre o bem-estar das pessoas. Existe um reconhecimento na literatura recente de que os serviços de saneamento básico, que englobam especialmente abastecimento de água tratada, coleta de lixo e esgotamento sanitário, são essenciais à vida, com fortes impactos sobre a saúde da população e sobre o meio ambiente (MENDONÇA *et al.*, 2004). Portanto, a oferta de serviços de saneamento básico constitui importante instrumento de inclusão social, dado que condições precárias de saneamento produzem situações de vulnerabilidade socioambiental, sobretudo em áreas onde existe um custo mais elevado para a universalização dos serviços ou em áreas ocupadas por segmentos sociais mais empobrecidos (SILVA, 2009).

Com relação aos serviços de saneamento básico, os resultados podem ser considerados positivos, embora insuficientes e insatisfatórios. Parcela significativa das famílias de baixa renda do Cadastro Único tem acesso ao abastecimento de água por rede pública (67,8%), à coleta de lixo (70,7%) e ao escoamento sanitário por rede pública ou fossa séptica (56,3%) –tabela 3. No entanto, a cobertura a esses serviços de saneamento básico, tidos como adequados, ainda não pode ser considerada ideal por encontrar-se distante de ser universal. O caso do escoamento sanitário é o mais sintomático – pouco menos da metade da população pobre não tem acesso a condições ideais de esgoto tratado. Este panorama traz preocupações relevantes, pois tem reflexos nas condições de saúde dos residentes domiciliares.

TABELA 3

Distribuição das famílias de baixa renda com cobertura dos serviços de abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo e escoamento sanitário adequado, por tipo de localidade, segundo regiões brasileiras

	Abastecimento de água por rede pública				Lixo coletado				Escoamento sanitário por rede pública ou fossa séptica			
	Rural e urbano		Urbana		Rural e urbano		Urbana		Rural e urbano		Urbana	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	12.015.815	67,8%	10.734.892	89,3%	12.540.073	70,7%	11.605.431	92,5%	9.980.311	56,3%	8.805.986	88,2%
Norte	778.689	46,0%	695.717	89,3%	1.019.082	60,2%	969.950	95,2%	583.611	34,4%	504.439	86,4%
Nordeste	5.092.970	61,9%	4.213.794	82,7%	4.984.617	60,6%	4.479.857	89,9%	3.883.823	47,2%	3.220.710	82,9%
Sudeste	3.921.618	80,1%	3.735.197	95,2%	4.145.573	84,7%	3.905.986	94,2%	3.726.063	76,1%	3.483.652	93,5%
Sul	1.444.699	77,4%	1.342.201	92,9%	1.512.647	81,0%	1.400.306	92,6%	1.196.993	64,1%	1.054.915	88,1%
Centro-Oeste	777.839	74,2%	747.983	96,2%	878.154	83,8%	849.332	96,7%	589.821	56,3%	542.270	91,9%

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

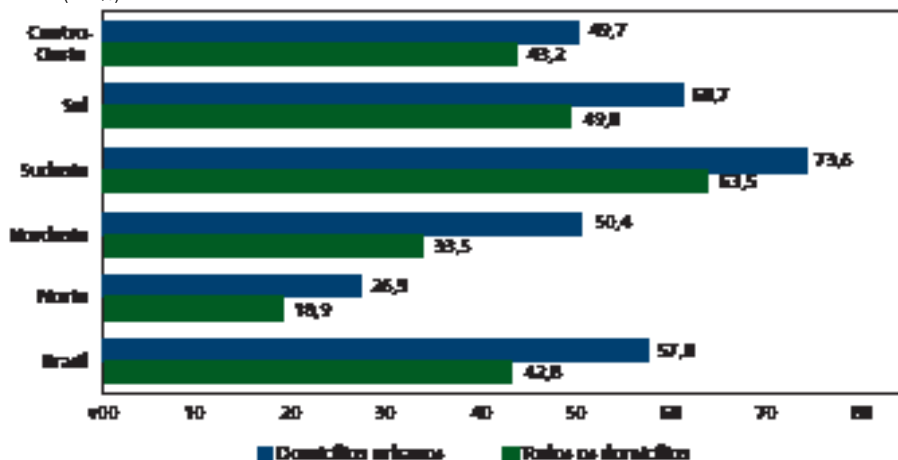
É fato que, ao observar somente os domicílios urbanos, a cobertura a estes serviços adequados é satisfatória por chegar à quase totalidade da população de baixa renda, o que indica ser concentrada na área rural a ausência do saneamento básico adequado. Nesta direção, o trabalho de Mendonça *et al.* (2004) aponta existir um déficit de demanda por serviços de saneamento nos extratos sociais de renda mais baixa, localizados nas periferias de grandes cidades, nos pequenos municípios nas pequenas localidades e, principalmente, nas áreas rurais. Ao verificar, o domicílio urbano e rural na tabela 6, constata-se que as médias dos domicílios rurais geram impacto na redução das médias dos domicílios rurais e urbanos contabilizados conjuntamente. Pode-se destacar, ainda, que as situações mais agravantes são: *i*) o abastecimento de água por rede pública nos domicílios do Norte, que só atinge 46% dos domicílios, dos quais a maioria é urbano; e *ii*) o escoamento sanitário por rede pública ou fossa séptica nos domicílios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atingindo, respectivamente, somente 34,4%, 47,2% e 56,3% dos seus domicílios, cuja maioria é localizado na área urbana. Portanto, poucos são os domicílios rurais que dispõem dos serviços supracitados.

Quando se analisa a cobertura simultânea dos três serviços adequados (abastecimento de água público, coleta de lixo e saneamento sanitário público ou por fossa séptica), indicada no gráfico 4, se constata que menos da metade dos domicílios (42,8%) dispõe destes três serviços. Tal percentual é mais otimista quando se consideram apenas os domicílios urbanos (57%). Os resultados são mais satisfatórios ao se observar o acesso à rede adequada de coleta de lixo, abastecimento de água e escoamento sanitário na região Sudeste (63,5%). No entanto, o indicador de acesso simultâneo aos referidos serviços no Norte não é otimista, por atingir apenas 18,9% dos domicílios.

GRÁFICO 4

Distribuição do acesso satisfatório simultâneo aos serviços de abastecimento de água, coleta de lixo e escoamento sanitário, por todos os domicílios das famílias de baixa renda e por domicílios urbanos, por regiões brasileiras

(Em %)



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

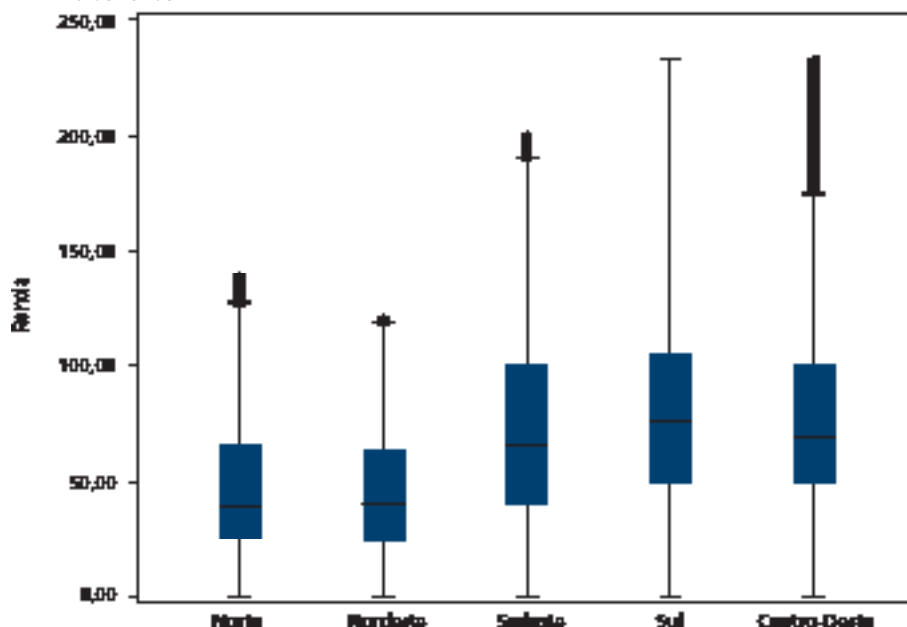
Além dos serviços de saneamento, existem vários atributos de um domicílio que o indivíduo pode demandar, podendo inclusive ser um atributo concorrente, complementar ou mesmo atrelado a outros do domicílio. O trabalho de Mendonça *et al.* (2004) enfatiza que a análise da demanda por saneamento não pode ser desvinculada da questão da demanda por habitação. Por isso, Silva (2009) salienta que estas análises devem considerar outros atributos dos domicílios além da localização e dos fatores socioeconômicos, que podem influenciar no processo de escolha na medida em que atuam sobre a factibilidade e também sobre a estrutura de preferências dos indivíduos. A renda delimita o conjunto de escolhas em relação à habitação de uma família. Da mesma forma, a escolaridade dos membros da família pode atuar no sentido de definir os seus gostos ou a sua percepção sobre os benefícios da estrutura sanitária adequada. Além destes fatores, questões culturais também assumem papel importante na adesão à estrutura adequada de saneamento básico.

A análise de escolaridade dos componentes da família será realizada na próxima seção, que possui o foco nas pessoas.

Em relação à distribuição de renda familiar *per capita* das populações pobres (gráfico 5), constata-se que 75% das famílias de baixa renda no Sudeste e no Centro-Oeste têm renda familiar *per capita* inferior a R\$ 100,00 e, no Sul, a R\$ 105,00. Este indicador é menos favorável no Norte e no Nordeste, onde 75% das famílias pobres têm renda *per capita* inferior a R\$ 66,00 e R\$ 63,00, respectivamente.

GRÁFICO 5

Distribuição da renda *per capita* das famílias pobres do Cadastro Único por regiões brasileiras

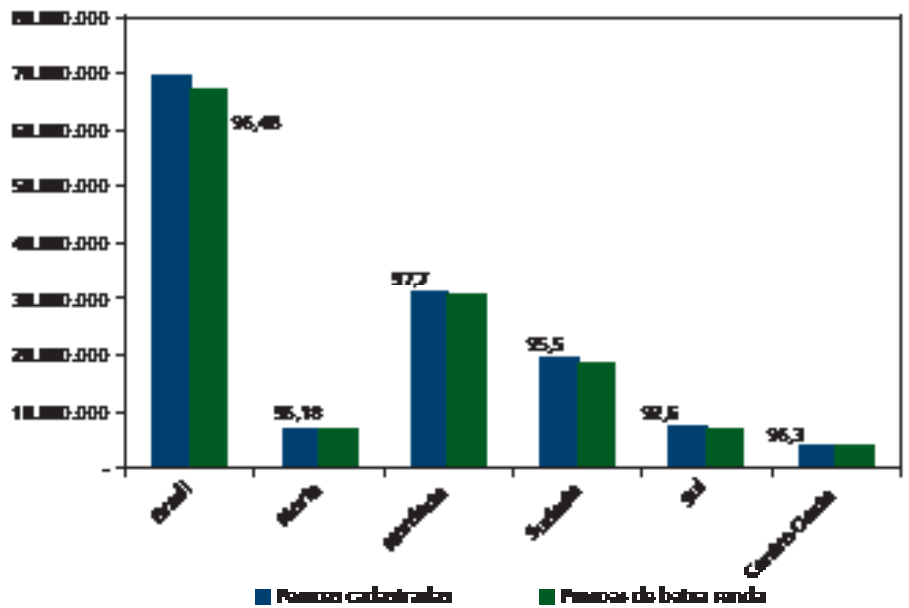


Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

3.2 Pessoas

A dimensão de pessoas abrange as principais características socioeconômicas e demográficas dos indivíduos de baixa renda incluídos no Cadastro Único. Primeiramente, ao verificar a distribuição geográfica do contingente das pessoas cadastradas, observa-se que a atividade de cadastramento, da mesma forma que nos domicílios, também é eficiente ao registrar os indivíduos pobres, pois 96,5% das pessoas cadastradas são de baixa renda, conforme demonstra o gráfico 6, sendo a maior concentração situada nas regiões Nordeste e Sudeste.

GRÁFICO 6
Distribuição das pessoas cadastradas no Cadastro Único e de baixa renda, por regiões brasileiras
(Em %)



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Ao observar a tabela 4, verifica-se que prevalece a incidência de pessoas com baixa renda na área urbana (70,1%%), fenômeno que se intensifica nas regiões Centro-Oeste (84,3%), Sudeste (82,7%) e Sul (76,6%). Na área rural, a concentração de pessoas pobres na região Nordeste (39,8%) e Norte (34,9%) é maior do que a concentração nacional (29,9%).

TABELA 4
Distribuição das pessoas de baixa renda do Cadastro Único, por localidade rural e urbana, segundo regiões brasileiras

	Total	Urbano		Rural	
		Total de pessoas com baixa renda	%	Total de pessoas com baixa renda	%
Brasil	67.319.029	47.187.542	70,1	20.131.487	29,9
Norte	6.931.815	4.510.247	65,1	2.421.568	34,9
Nordeste	30.662.605	18.469.452	60,2	12.193.153	39,8
Sudeste	18.716.492	15.473.420	82,7	3.243.072	17,3
Sul	7.023.245	5.377.156	76,6	1.646.089	23,4
Centro-Oeste	3.984.872	3.357.267	84,3	627.605	15,7

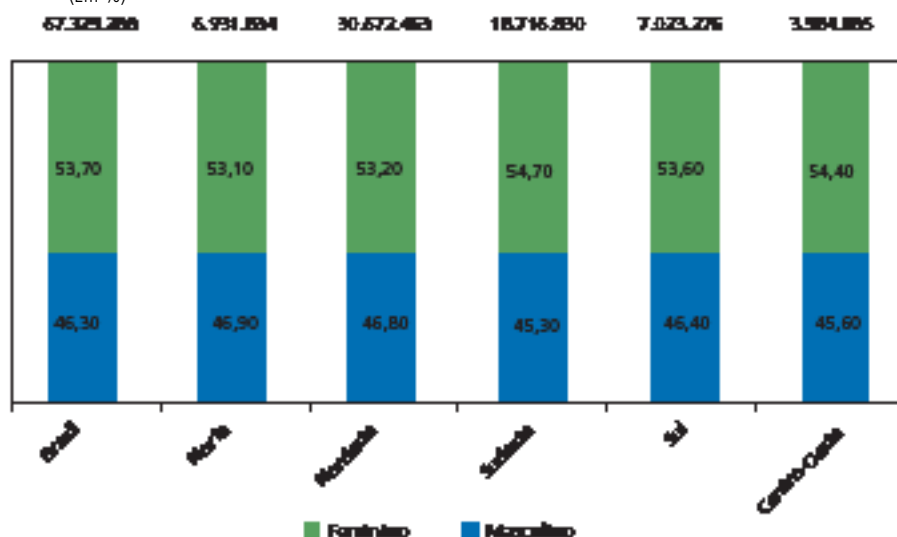
Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

A distribuição das pessoas de baixa renda por sexo é bem equilibrada, com leve predominância do sexo feminino, com 53,7% das 67,3 milhões de pessoas pobres registradas no Cadastro Único. Esta tendência nacional se estende às regiões brasileiras (gráfico 7), o que mostra haver um comportamento semelhante em todo país.

GRÁFICO 7

Distribuição das pessoas de baixa renda por sexo, segundo regiões brasileiras

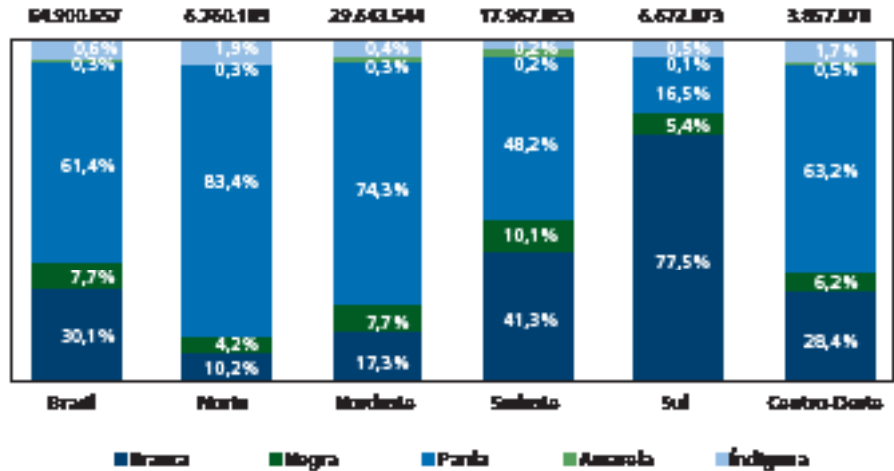
(Em %)



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

No que tange às características de raça/cor, o gráfico 8 informa que a distribuição do contingente de pessoas de baixa renda é constituída majoritariamente por pardos e negros (69,1%), embora parcela significativa da população seja branca (30,1%). No entanto, no Sul se constata uma inversão na distribuição, que, basicamente, é composta por brancos (77,5%). Os negros no Sul representam apenas 16,5% da população de baixa renda. Cabe destacar que 10,1% da população pobre do Sudeste é negra, o que indica ser a maior concentração regional de negros. A população indígena representa apenas 0,6% do contingente populacional de baixa renda, sendo mais presente, porém pouco expressivo também, no Norte (1,9%) e no Centro-Oeste (1,7%).

GRÁFICO 8
Distribuição das pessoas de baixa renda por raça/cor, segundo regiões brasileiras



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Ao analisar na tabela 5 a distribuição da população pobre incluída no Cadastro Único por faixa etária, percebe-se que é uma população jovem composta por crianças e adolescentes com idade inferior a 18 anos (46,6%) e por adultos com idade ente 18 e 44 anos (40,1%). Em todas as regiões brasileiras a concentração da população é mais elevada na faixa de 7 a 15 anos. A população de idosos de baixa renda identificados no Cadastro Único não chega a 2%.

TABELA 5
Distribuição das pessoas de baixa renda por faixa etária, segundo regiões brasileiras

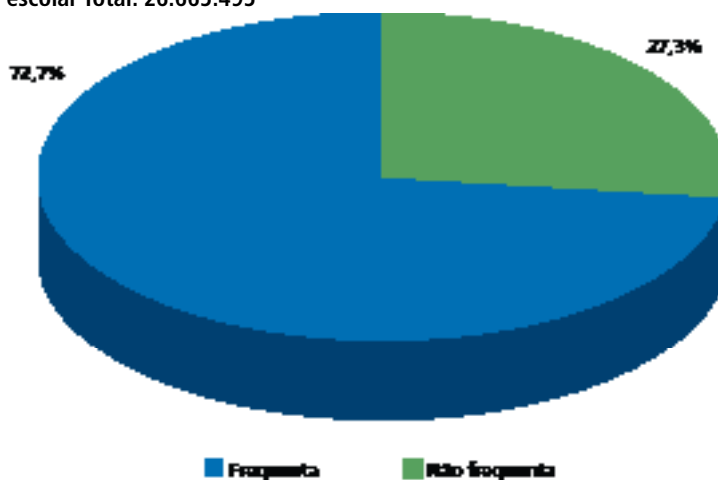
	Região											
	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
0 a 6	9.744.480	14,5%	1.179.552	17,0%	4.378.760	14,3%	2.687.691	14,4%	944.826	13,5%	553.651	13,9%
7 a 15	18.112.176	26,9%	2.117.493	30,5%	7.638.216	24,9%	5.271.013	28,2%	1.937.051	27,6%	1.148.403	28,8%
16 e 17	3.491.919	5,2%	375.819	5,4%	1.561.061	5,1%	961.898	5,1%	376.044	5,4%	217.097	5,4%
18 a 24	8.670.052	12,9%	837.977	12,1%	4.379.874	14,3%	2.193.225	11,7%	793.818	11,3%	465.158	11,7%
25 a 34	9.822.914	14,6%	987.591	14,2%	4.682.186	15,3%	2.635.160	14,1%	927.579	13,2%	590.398	14,8%
35 a 44	8.489.257	12,6%	724.888	10,5%	3.691.809	12,0%	2.546.488	13,6%	987.987	14,1%	538.085	13,5%
45 a 54	5.294.139	7,9%	414.097	6,0%	2.491.536	8,1%	1.483.668	7,9%	638.369	9,1%	266.469	6,7%
55 a 64	2.594.206	3,9%	203.541	2,9%	1.335.156	4,4%	637.816	3,4%	285.425	4,1%	132.268	3,3%
65 ou mais	1.110.145	1,6%	90.876	1,3%	513.865	1,7%	299.871	1,6%	132.177	1,9%	73.356	1,8%
Total	67.329.288	100%	6.931.834	100%	30.672.463	100%	18.716.830	100%	7.023.276	100%	3.984.885	100%

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Na análise da frequência escolar, se verifica, no gráfico 9, que do contingente de pessoas pobres com idade inferior a 18 anos, que totaliza 26.665.495 crianças e adolescentes, 72,7% frequentam a escola.

GRÁFICO 9

Distribuição das pessoas de baixa renda com idade inferior a 18 anos, por frequência escolar Total: 26.665.495



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

No que se refere à escolaridade, podemos observar, a partir da tabela 6, que a maioria dos adolescentes pobres de 15 a 17 anos não tem ensino fundamental completo (70,7%) e boa parte tem ensino médio incompleto (26,4%). Entre estes jovens, há presença de analfabetos (1%), sendo esta presença um pouco maior no Centro-Oeste (3,6%).

O percentual de jovens sem instrução na faixa etária de 18 a 24 anos, apesar de também ser baixo, é superior ao da faixa de 15 a 17 anos, contabilizando 3,3% de jovens. Este índice piora no Centro-Oeste, no Norte e no Nordeste ao atingir, respectivamente, 5,5%, 4% e 3,9% dos jovens pobres entre 18 e 24 anos. Também se verifica que mais da metade dos jovens não concluíram o ensino fundamental e apenas 3,1% dos jovens entre 18 e 24 anos concluíram o nível fundamental, sendo este índice mais expressivo no Sul (5,7%) e no Sudeste (4,1%). Para os jovens até 17 anos que conseguiram concluir o ensino fundamental, mais de um quarto ingressaram no ensino médio, porém ainda não o concluíram. Cerca de 15% dos jovens entre 18 e 24 anos terminaram o ensino médio completo.

Na faixa etária de 18 a 24 anos, é sofrível o percentual de jovens que conseguem ingressar no ensino superior (0,4%) e, destes, menos de 0,1% conseguem concluí-lo. Verifica-se a situação em todo o Brasil.

TABELA 6

Distribuição das pessoas de baixa renda com 15 anos ou mais por escolaridade, segundo faixa etária e regiões brasileiras

	Faixa etária	Total	Analfabeto	Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo	Ensino médio incompleto	Ensino médio completo	Superior incompleto	Superior completo
Brasil	15 - 17	5.270.845	1,2	70,7	1,0	26,4	0,7	0,0	0,0
	18 - 24	8.465.340	3,3	53,3	3,1	25,3	14,6	0,3	0,1
	25 ou +	25.841.609	17,2	64,0	3,2	5,8	9,4	0,2	0,2
Norte	15 - 17	582.664	1,3	74,5	0,8	22,7	0,6	0,0	0,0
	18 - 24	823.940	4,0	57,2	2,2	24,1	12,2	0,3	0,1
	25 ou +	2.339.362	17,5	62,7	2,5	6,9	10,1	0,2	0,1
Nordeste	15 - 17	2.324.623	1,1	71,6	0,7	25,7	0,8	0,0	0,0
	18 - 24	4.285.112	3,9	54,9	2,2	23,5	15,0	0,3	0,1
	25 ou +	12.160.447	22,7	59,5	2,3	5,4	9,8	0,2	0,2
Sudeste	15 - 17	1.471.664	0,8	68,2	1,2	29,1	0,7	0,0	0,0
	18 - 24	2.138.100	1,8	48,2	4,1	29,0	16,5	0,3	0,1
	25 ou +	7.084.066	10,9	68,6	4,5	6,1	9,5	0,2	0,2
Sul	15 - 17	559.393	0,7	71,9	1,3	25,2	0,8	0,1	0,1
	18 - 24	765.939	1,7	54,8	5,7	26,0	11,3	0,5	0,1
	25 ou +	2.740.390	10,4	72,4	5,2	5,0	6,6	0,2	0,1
Centro-Oeste	15 - 17	332.501	3,6	66,8	1,3	27,4	0,8	0,0	0,0
	18 - 24	452.249	5,5	52,3	3,4	25,8	12,4	0,5	0,1
	25 ou +	1.517.344	14,8	65,6	3,1	6,8	9,1	0,3	0,2

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Dessa forma, reitera-se que caso tal situação de escolaridade não seja revertida, o hiato da defasagem escolar tende a aumentar e poucos serão os jovens que poderão quebrar o ciclo intergeracional da pobreza.

A tabela 6 ainda revela que prevalece a baixa escolarização entre os adultos pobres acima de 25 anos, visto que 17,2% são analfabetos e 64% não ultrapassaram a barreira do ensino fundamental. O pior índice de analfabetismo nesta faixa etária se encontra no Nordeste, onde o problema atinge mais de um quinto da população. Apenas 9,4% dos adultos acima de 25 anos são concluintes do ensino médio e 5,8% ainda não o finalizaram. Da mesma forma que na faixa etária anterior, também é irrisória a participação destes adultos na educação superior.

Portanto, o panorama educacional constata o afunilamento da educação brasileira que afeta principalmente a população pobre, reforçando os desafios a serem enfrentados para superar a perversidade da marginalização educacional e o ciclo de perpetuação da pobreza e das desigualdades sociais.

Em relação ao mercado de trabalho das pessoas pertencentes às famílias com rendimento inferior a meio salário mínimo, em idade ativa ocupada (16 e 65 anos), verifica-se na tabela 7 que no mercado formal a maioria dos trabalhadores é rural, sendo esta uma relação ocupacional bastante expressiva, sobretudo no Nordeste (66,2%) e no Norte (45,7%). Apenas 12,9% dos trabalhadores com baixa renda nesta faixa etária são assalariados com carteira assinada. Este índice melhora no Sul e no Sudeste ao abranger mais de um quarto da população pobre em atividade no mercado de trabalho destas regiões. Por outro lado, o mercado informal absorve 42,4% dos trabalhadores de baixa renda com idade entre 16 e 65 anos, se considerarmos que as ocupações relacionadas às categorias de empregador, assalariado sem carteira assinada, autônomo com ou sem previdência e empregador rural são caracterizações disfarçadas de informalidade.

TABELA 7

Distribuição das pessoas com baixa renda com idade entre 16 e 65 anos ativas no mercado de trabalho, por tipo de relações ocupacional de trabalho, segundo regiões brasileiras

	Total de ativos	Empregador		Assalariado com Carteira de Trabalho		Assalariado sem Carteira de Trabalho		Autônomo com Previdência Social		Autônomo sem Previdência Social		Trabalhador Rural		Empregador Rural	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	11.293.989	11.405	0,1%	1.454.466	12,9%	1.538.647	13,6%	63.959	0,6%	3.165.407	28,0%	5.046.921	44,7%	13.184	0,1%
Norte	924.469	1.318	0,1%	41.083	4,4%	146.382	15,8%	5.054	0,5%	306.411	33,1%	422.546	45,7%	1.675	0,2%
Nordeste	5.406.511	4.511	0,1%	345.501	6,4%	464.790	8,6%	10.562	0,2%	993.652	18,4%	3.580.877	66,2%	6.618	0,1%
Sudeste	2.863.015	3.128	0,1%	680.084	23,8%	523.413	18,3%	31.841	1,1%	1.025.427	35,8%	596.722	20,8%	2.400	0,1%
Sul	1.393.747	1.329	0,1%	283.983	20,4%	209.146	15,0%	12.914	0,9%	527.095	37,8%	357.749	25,7%	1.531	0,1%
Centro-Oeste	706.247	1.119	0,2%	103.815	14,7%	194.916	27,6%	3.588	0,5%	312.822	44,3%	89.027	12,6%	960	0,1%

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Obs.: Do total de 11.406.784 pessoas pobres ativas, 112.795 registros estão sem informação.

Por fim, esta seção se encerra com a análise da contribuição da renda *per capita* de homens e mulheres no orçamento familiar. Pode-se dizer, a partir da tabela 8, que homens e mulheres contribuem em semelhantes proporções em todas as faixas de participação do ordenado individual no rendimento familiar. Ocorrem duas pequenas distinções que merecem destaque. Na faixa de contribuição de 50% a 75% da renda familiar, a proporção de homens que contribuem é maior do que a das mulheres em 4,1%. Por outro lado, na faixa de contribuição superior a 75% do orçamento da família, a diferença proporcional entre homens e mulheres contribuintes é 4,2% a favor das mulheres, ou seja, há mais mulheres que contribuem do que homens, quando as suas rendas representam mais de 75% do orçamento das famílias. O fato de a renda da maioria, tanto dos homens (66,8%) quanto das mulheres (71%), representar mais de 75% do orçamento familiar merece atenção, pois são contribuições significativas que podem comprometer a sobrevivência da família, no caso de perda da fonte de seus recebimentos.

TABELA 8

Distribuição da composição do orçamento familiar segundo a contribuição da renda das pessoas pobres na renda familiar por sexo, segundo regiões brasileiras

	População		Faixas do percentual de participação do rendimento individual em relação ao rendimento familiar							
			Até 25%		De 25% a 50%		De 50% a 75%		Acima de 75%	
	Feminina	Masculina	Feminino (%)	Masculino (%)	Feminino (%)	Masculino (%)	Feminino (%)	Masculino (%)	Feminino (%)	Masculino (%)
Brasil	36.149.815	31.179.473	7,1	7,2	15,4	15,4	6,5	10,6	71,0	66,8
Norte	3.681.482	3.250.352	4,0	5,5	12,2	14,6	5,2	8,6	78,6	71,3
Nordeste	16.307.417	14.365.046	7,8	9,1	17,3	17,1	6,8	11,8	68,1	62,0
Sudeste	10.231.050	8.485.780	6,8	5,1	12,7	13,0	6,0	9,4	74,5	72,5
Sul	3.763.573	3.259.703	7,9	6,5	18,1	16,4	7,6	10,4	66,4	66,7
Centro-Oeste	2.166.293	1.818.592	6,2	5,1	12,2	11,8	5,8	8,6	75,8	74,4

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Nesta seção 2, pode-se constatar que o Cadastro Único reúne uma série de informações relevantes sobre as famílias pobres brasileiras. Porém, cabe reiterar que algumas informações específicas, tais como as dos vínculos familiares e as do mercado de trabalho, podem sofrer subdeclarações de registros por parte dos respondentes. Isso exige, portanto, um trabalho de higienização da base de dados do Cadastro Único, bem como a utilização de estimativas oriundas de pesquisas domiciliares. Ou seja, se a cobertura e o perfil das famílias pobres no Cadastro Único guardam semelhança em relação às pesquisas domiciliares, um recurso que pode ser adotado é fazer uso da inferência estatística a partir de estimativas das pesquisas domiciliares no que tange às informações com suspeitas de subdeclarações no Cadastro Único.

Portanto, é fundamental a frequente análise da cobertura de famílias de baixa renda no Cadastro Único em relação à PNAD/IBGE ou Censo/IBGE.

3.3 Análise da cobertura de famílias de baixa renda (< ½ SM) no Cadastro Único em relação à PNAD

Para realizar a comparação dos dados do Cadastro Único com os da PNAD 2008, foram selecionadas as famílias de baixa renda em setembro de 2008 – data de referência da pesquisa. Consideraram-se as famílias com renda familiar *per capita* menor que meio salário mínimo (R\$ 207,50).

Na caracterização dos domicílios, observa-se que 70,8% estão em regiões urbanas (tabela 9). Os domicílios caracterizam-se essencialmente por serem próprios (71,5%), casas (97,1%) e de alvenaria (85,3%), conforme podemos observar na tabela 9 e no gráfico 10. Há destaque para as casas de madeira no Norte do país, que correspondem a 51,3% dos domicílios da região.

TABELA 9

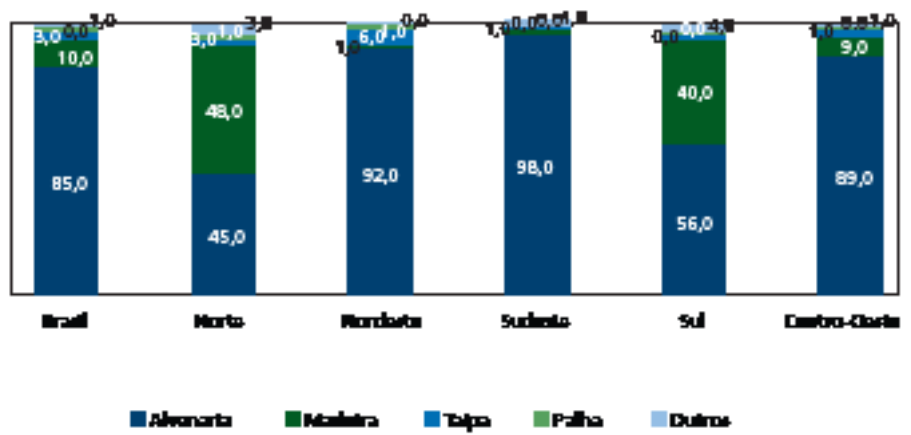
Distribuição das famílias de baixa renda da PNAD 2008 por localidade rural e urbana, situação e tipo de domicílio

	Urbano	8.852.314
	%	70,8
Total de famílias com baixa renda	Rural	3.652.134
	%	29,2
Total		12.504.448
Próprio	Total	8.910.116
	%	71,5
Alugado / arrendado	Total	1.671.934
	%	13,4
Cedido	Total	1.765.428
	%	14,2
Outra	Total	122.624
	%	1,0
Total		12.470.102
Casa	Total	12.104.500
	%	97,1
Apartamento	Total	302.176
	%	2,4
Cômodos	Total	63.426
	%	0,5
Total		12.470.102

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: PNAD, 2008.

Pode-se constatar que o perfil dessas famílias tem grande similitude com as informações do CadÚnico exploradas na seção Famílias/Domicílios, o que demonstra a boa focalização deste instrumento no processo de identificação das famílias pobres do país.

GRÁFICO 10
Distribuição das famílias de baixa renda da PNAD 2008 pelo tipo de construção dos domicílios, segundo regiões brasileiras
(Em %)



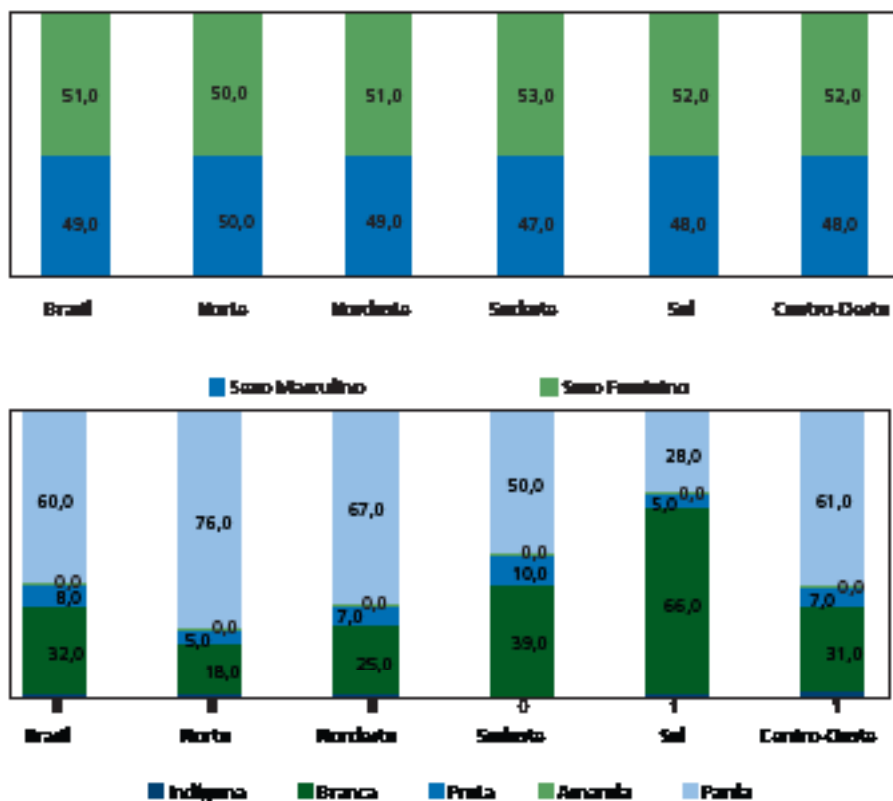
Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: PNAD, 2008.

Na caracterização das pessoas, observa-se que a distribuição por sexo é equânime em todas as regiões (gráfico 11). Comportamento também observado nos dados do Cadastro Único (gráfico 7), entretanto com a proporção de homens mais baixa. Quanto à raça/cor, 60% se declaram pardos e 8%, pretos. O menor índice nesses dois quesitos está na região Sul, com 28% e 5%, respectivamente a pardos e pretos. A principal diferença entre os dados da PNAD e do Cadastro Único se dá entre as distribuições percentuais de pardos e brancos, sendo que no Norte e Nordeste as proporções de pardos são menores nas estimativas da PNAD que os dados encontrados no Cadastro Único, conforme observamos nos gráficos 11 e 8. Enquanto que essa situação se inverte no Sul, no sentido de que as estimativas de pardos na PNAD (28%) são maiores que as do Cadastro (16,5%).

GRÁFICO 11

Distribuição das pessoas de baixa renda da PNAD 2008 por sexo e raça/cor, segundo regiões brasileiras

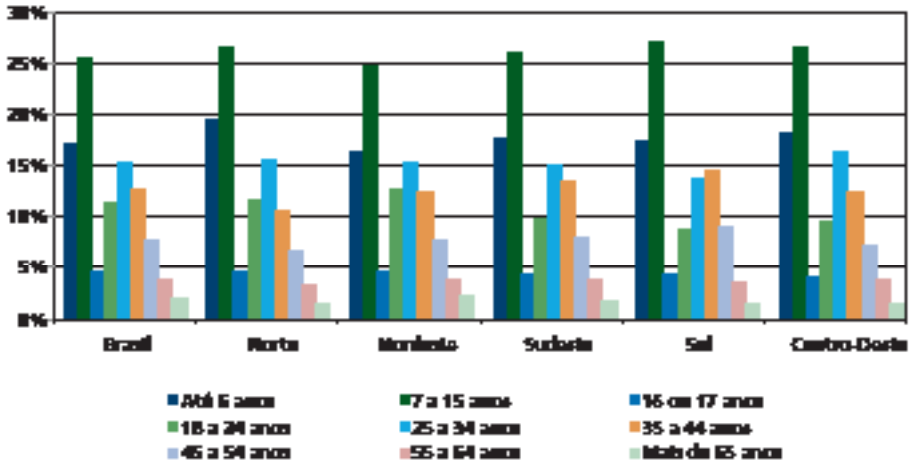
(Em %)



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: PNAD, 2008.

A distribuição das pessoas segundo as faixas etárias apresenta comportamento homogêneo em todas as regiões, o que pode ser observado a partir do gráfico 12. Há predominância das crianças com 15 anos ou menos de idade. Esse comportamento também foi visto (tabela 5) nos dados do Cadastro Único. Entretanto, as proporções de crianças de 0 a 6 anos são maiores nas estimativas da PNAD, o que se refere à única divergência existente entre as estimativas da PNAD e os dados do Cadastro.

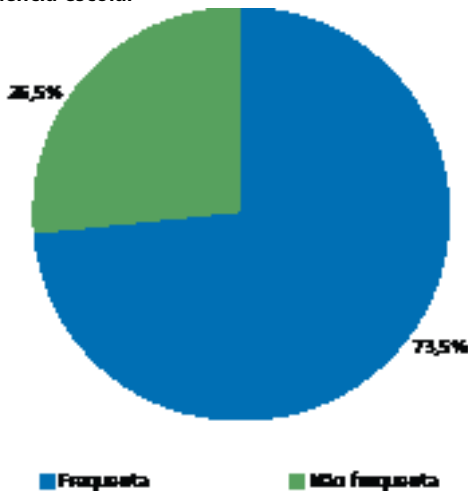
GRÁFICO 12
Distribuição das pessoas de baixa renda da PNAD 2008 por faixa etária, segundo regiões brasileiras



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: PNAD, 2008.

A frequência escolar é importante indicativo de vulnerabilidade. Nas pessoas com menos de 18 anos pertencentes às famílias de baixa renda, observa-se que 73,5% frequentam escola ou creche (gráfico 13). Essas estimativas vão ao encontro das estatísticas obtidas a partir do Cadastro Único (gráfico 9).

GRÁFICO 13
Distribuição das pessoas de baixa renda da PNAD 2008 com idade inferior a 18 anos, por frequência escolar



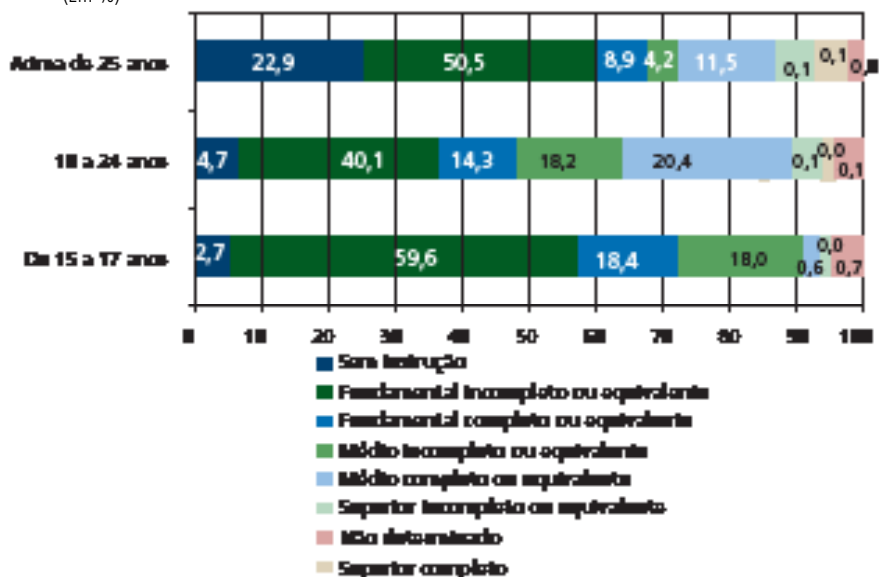
Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: PNAD, 2008.

Quanto ao grau de instrução, nota-se que o curso fundamental é o mais preponderante entre a população mais pobre. A população de baixa renda que consegue ir além do ensino médio, isto é, entrar no ensino superior, concluindo ou não essa etapa, é ínfima. Esses dados corroboram as informações do Cadastro Único (tabela 6) referentes à escolarização dos cadastrados.

GRÁFICO 14

Distribuição das pessoas de baixa renda da PNAD 2008, por escolaridade

(Em %)



Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: PNAD, 2008.

Esses índices, que apontam breve perfil das famílias de baixa renda da PNAD 2008, demonstram grande compatibilidade com os dados do Cadastro Único, o que demonstra a boa focalização deste cadastro na identificação das famílias mais pobres e vulneráveis.

Verificamos, portanto, nesta seção, que o perfil das famílias pobres no Cadastro Único é semelhante ao perfil de famílias pobres identificadas na PNAD, o que indica ser este cadastro de registros administrativo um bom instrumento para a abordagem referenciada da população pobre.

Diante da constatação de semelhança do perfil das famílias pobres do Cadastro Único e da PNAD, podemos nos valer de técnicas econométricas, probabilísticas e da inferência estatística, a partir de estimativas da PNAD, para tratarmos algumas informações que estejam subdeclaradas no Cadastro Único. Vale ressaltar que tais técnicas não foram adotadas neste trabalho, sendo objeto de futuros estudos.

No que tange às informações do mercado de trabalho das pessoas de baixa renda

inseridas no Cadastro Único, a sua qualidade não é muito confiável. Ao comparar as informações desta natureza provenientes do Cadastro Único com os resultados da PNAD (2006) apresentados no estudo de Castro *et al.* (2009), verifica-se a incongruência das estatísticas do mercado de trabalho, entre estas duas fontes de informação. Neste caso, estudos probabilísticos e econométricos poderão ser explorados para obtenção de estimativas de informações do mercado de trabalho no Cadastro Único.

Castro *et al.* (2009) fizeram um esforço de delimitar e identificar características das famílias vulneráveis com perfil do Cadastro Único, as quais são possíveis beneficiárias de uma estratégia de intervenção estatal que vise à inclusão produtiva. Para tanto, os autores se basearam nos dados da PNAD 2006, que contabilizavam, à época, mais de 16 milhões de famílias e cerca de 72 milhões de pessoas, das quais apenas 29 milhões eram jovens ou adultos economicamente ativos.

O trabalho constata a alta taxa de dependência existente entre as pessoas das famílias com rendimento inferior a meio salário mínimo, pois apenas 43% dos indivíduos são economicamente ativos, o que pode ser visto a partir da tabela 10. Entre os inativos, 67% são crianças e adolescentes menores de 16 anos. No grupo dos jovens de 18 a 29 anos, há 30% de inativos.

TABELA 10

Condição de atividade das pessoas em famílias no perfil do Cadastro Único

Idade	Ocupado	Desocupado	Inativo	Total
0 a 14 anos	1.471.872	122.889	26.403.719	27.998.480
	5,26	0,44	94,30	100
15 anos	457.980	96.235	1.201.010	1.755.225
	26,09	5,48	68,42	100
16 e 17 anos	1.202.771	384.638	1.723.726	3.311.135
	36,33	11,62	52,06	100
18 a 29 anos	8.221.311	1.969.315	4.297.049	14.487.675
	56,75	13,59	29,66	100
30 a 59 anos	15.059.320	1.485.851	5.522.675	22.067.846
	68,24	6,73	25,03	100
60 anos ou mais	1.060.421	45.410	2.146.317	3.252.148
	32,61	1,40	66,00	100
Total - perfil	27.473.675	4.104.338	41.294.496	72.872.509
Cadastro Único	37,70	5,63	56,67	100

Fonte: Castro *et al.* (2009). Microdados: PNAD, 2006.

Com relação à PEA com perfil Cadastro Único, que possui 29 milhões de pessoas, dados os quais podem ser observados na tabela 11, 22% dos jovens de 16 a 29 encontram-se no mercado de trabalho de forma marginal, ou sequer estão inseridos. A agricultura familiar absorve 17% dos jovens de 16 a 29 anos e 25% dos adultos de 30 anos ou mais, respectivamente.

TABELA 11

Inserção ocupacional da PEA com perfil Cadastro Único

Inserção no mercado de trabalho	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Total	
Empregado com carteira, exceto trabalhadores domésticos	2.012.138	17%	3.583.900	20%	5.596.038	19%
Agricultura familiar	2.023.023	17%	4.383.705	25%	6.406.728	22%
Trabalhador agrícola sem carteira	936.584	8%	1.147.032	6%	2.083.616	7%
Trabalhador doméstico, com e sem carteira	1.008.255	9%	1.759.766	10%	2.768.021	9%
Empregado urbano sem carteira	2.117.624	18%	1.716.424	10%	3.834.048	13%
Conta própria	1.038.065	9%	3.290.225	19%	4.328.290	15%
Desempregado e em inserção marginal	2.642.346	22%	1.769.950	10%	4.412.296	15%
Total da população ativa	11.778.035	100%	17.651.002	100%	29.429.037	100%

Fonte: Castro *et al.* (2009). Microdados: PNAD, 2006.

Com relação aos empregados com carteira, observamos na tabela 12 que os setores que mais empregam são a indústria de transformação com 22% dos assalariados que possuem renda familiar *per capita* inferior a ½ SM, seguida do Comércio e reparação (16%) e Trabalhadores agrícolas (14%). Esses três setores empregam mais de 60% dos jovens de 16 a 29 anos.

TABELA 12

Setor de atividade – empregados com carteira, exceto trabalhador doméstico

Sector de Atividade	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Total	
Trabalhador agrícola	276.412	14%	496.444	14%	772.856	14%
Outras atividades industriais	25.397	1%	48.049	1%	73.446	1%
Indústria de transformação	509.397	25%	699.583	20%	1.208.980	22%
Construção	144.622	7%	299.898	8%	444.520	8%
Comércio e reparação	451.720	22%	465.548	13%	917.268	16%
Alojamento e alimentação	94.773	5%	140.575	4%	235.348	4%
Transporte, armazenagem e comunicação	81.744	4%	210.930	6%	292.674	5%
Administração pública	103.956	5%	316.660	9%	420.616	8%
Educação, saúde e serviços sociais	118.469	6%	447.993	13%	566.462	10%
Outros serviços	41.292	2%	111.304	3%	152.596	3%
Outras atividades	163.662	8%	346.916	10%	510.578	9%
Atividades mal definidas	694	0%	-	0%	694	0%
Total	2.012.138	100%	3.583.900	100%	5.596.038	100%

Fonte: Castro *et al.* (2009). Microdados: PNAD, 2006.

Como observado na tabela 11, há 4,4 milhões de pessoas de baixa renda com 16 anos ou mais, o que corresponde a 15% dessa faixa etária, que não está inserida no mercado de trabalho ou está marginalmente ocupada. Iremos, a partir da tabela 13, investigar o nível de instrução dessa população. Entre os adultos de 30 anos ou mais, 12% não possuem instrução formal, 16% possuem de um a três anos e apenas 3% possuem mais de 12 anos de estudo. A maior parte dos desempregados ou marginalmente ocupados – isto é, 45% – possui entre quatro a oito anos de estudo, o que equivale ao ensino fundamental incompleto.

TABELA 13

Nível de instrução – desempregados ou marginalmente ocupados

Nível de instrução	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Total	
Sem instrução	79.736	3%	217.833	12%	297.569	7%
1 a 3 anos	164.148	6%	290.842,00	16%	454.990	10%
4 a 8 anos	1.163.113	44%	816.271	46%	1.979.384	45%
9 a 12 anos	1.171.238,00	44%	391.529,00	22%	1.562.767	35%
12 anos ou mais	64.111	2%	53.475	3%	117.586	3%
Total	2.642.346	100%	1.769.950	100%	4.412.296	100%

Fonte: Castro *et al.* (2009). Microdados: PNAD, 2006.

Ao final desta seção, pode se concluir que a cobertura das famílias pobres no Cadastro Único, quando comparada à PNAD, é significativa. Porém, cabe ressaltar o cuidado com o uso de informações de alguns campos onde pode haver subdeclaração nos registros, o que não desqualifica o Cadastro Único. Pelo contrário, nos traz o desafio de tratamento adequado das informações e de definições de estratégias para uso das informações do Cadastro Único, de maneira a aumentar as suas potencialidades no que tange às políticas sociais.

4 O USO E AS POTENCIALIDADES DO CADASTRO ÚNICO PARA POLÍTICAS SOCIAIS

4.1 O uso do Cadastro Único

O uso do Cadastro Único permite a identificação personificada e territorializada dos indivíduos registrados, o que representa vantagem significativa em relação às pesquisas domiciliares. No entanto, cabe ressaltar que a utilização deste cadastro deve ser complementada por pesquisas domiciliares que não apresentam viés de informação declarada nas respostas.

O Cadastro Único, por ser baseado em registros administrativos, apresenta limitações na qualidade de algumas informações declaradas, tais como as de mercado de trabalho, do estado civil e dos vínculos familiares. Nestes casos, a inferência a partir de estimativas oriundas das pesquisas domiciliares é mais robusta que as estatísticas encontradas nos registros do Cadastro Único.

Outra possibilidade de uso do Cadastro Único é complementar as suas informações personificadas com as informações de outros cadastros administrativos a partir de uma metodologia de batimento entre bases de dados. Esta possibilidade amplia a caracterização de cada indivíduo registrado no Cadastro Único com outras informações complementares disponíveis em bases utilizadas nos batimentos, tais como Rais/MTE, Renavan/Detran, Cafir/Incrá e Censo Escolar/MEC.

No que se refere a determinadas políticas sociais direcionadas a populações de baixa renda, o uso do Cadastro Único apresenta distinções. Por exemplo, todo beneficiário do PBF encontra-se registrado nesse cadastro, por ser um requisito do programa. Por outro lado, a captação dos beneficiários do BPC é baixa, o que exige esforço de inclusão destes no Cadastro Único. Neste sentido, constata-se a necessidade de investir na expansão do uso do cadastro, bem como na melhoria da captação de beneficiários de diversos programas sociais pertinentes para além do PBF.

As seções seguintes se destinam a apresentar a distinção entre as captações do PBF e do BPC no Cadastro Único.

4.1.1 Captação do Bolsa Família no Cadastro Único e a sua cobertura em relação à PNAD
O PBF beneficia 63,3% das famílias pobres brasileiras registradas no Cadastro Único e possui o maior quantitativo de beneficiários no Nordeste e Sudeste, como pode ser visto na tabela 14.

TABELA 14

Distribuição da cobertura das famílias beneficiárias do PBF no Cadastro Único, segundo regiões brasileiras

	Total	Total BF	%
Brasil	17.726.587	11.221.634	63,3
Norte	1.694.177	1.164.653	68,7
Nordeste	8.223.022	5.582.535	67,9
Sudeste	4.894.681	2.918.814	59,6
Sul	1.866.816	987.591	52,9
Centro-Oeste	1.047.891	568.041	54,2

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

Na tabela 15, verifica-se que boa parte das famílias beneficiária do PBF se localiza nas áreas urbanas (69,9%). Em termos regionais, este índice encontra-se acima da média nacional no Centro-Oeste (83,4%), no Sudeste (83,3%) e no Sul (76,8%). Porém, em termos absolutos, a maior concentração urbana das famílias beneficiárias do PBF se localiza no Nordeste (3,93 milhões) e no Sudeste (2,43 milhões). Ao analisar a distribuição rural das famílias beneficiárias do PBF, se constata que a maior concentração em termos absolutos se situa no

Nordeste (2,19 milhões).

TABELA 15

Distribuição das famílias beneficiárias do PBF, por localidade rural e urbana, segundo regiões brasileiras

	Total	Total BF	Urbano		Rural	
			Famílias com baixa renda no PBF	%	Famílias com baixa renda no PBF	%
Brasil	17.726.587	11.221.634	7.846.295	69,9	3.375.339	30,1
Norte	1.694.177	1.164.653	789.586	67,8	375.067	32,2
Nordeste	8.223.022	5.582.535	3.392.227	60,8	2.190.308	39,2
Sudeste	4.894.681	2.918.814	2.431.618	83,3	487.196	16,7
Sul	1.866.816	987.591	758.955	76,8	228.636	23,2
Centro-Oeste	1.047.891	568.041	473.909	83,4	94.132	16,6

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009).

A PNAD não possui uma variável específica para a marcação de quem é beneficiário do PBF e, sendo assim, utilizamos uma *proxí* para marcação dos mesmos que consiste na busca dos valores típicos do benefício.

Na tabela 16, verificamos que, apesar da PNAD não atingir o total de beneficiários do PBF em números absolutos, a sua distribuição percentual é semelhante aos dados do Cadastro Único, tanto para domicílios quanto para pessoas nas regiões brasileiras. Dessa forma, a *proxí* utilizada é consistente para a estimativa de proporções relacionadas aos beneficiários do PBF.

TABELA 16

Distribuição dos beneficiários do PBF e suas famílias, segundo regiões brasileiras

	PBF no Cadastro Único				PBF na PNAD			
	Domicílios	%	Pessoas	%	Domicílios	%	Pessoas	%
Brasil	11.221.634	100%	45.478.476	100%	7.835.982	100%	35.940.733	100%
Norte	1.164.653	10,4%	5.098.455	11,2%	794.945	10,1%	4.036.742	11,2%
Nordeste	5.582.535	49,7%	22.406.530	49,3%	4.128.455	52,7%	19.162.671	53,3%
Sudeste	2.918.814	26,0%	11.693.852	25,7%	1.827.375	23,3%	8.168.587	22,7%
Sul	987.591	8,8%	3.976.816	8,7%	684.893	8,7%	2.839.725	7,9%
Centro-Oeste	568.041	5,1%	2.302.823	5,1%	400.314	5,1%	1.733.008	4,8%

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: Cadastro Único (Jun./2009) e PNAD, 2008.

Ao analisarmos os beneficiários do PBF, verificamos, ainda, na tabela 16,

a qualidade das estimativas que a PNAD proporciona. Como foi mencionado anteriormente, essas estimativas devem ter proporções para cumprir o papel inferencial ao qual a pesquisa se destina. Assim, verificamos que as distribuições percentuais, tanto de domicílios quanto de pessoas beneficiárias do PBF, captadas na PNAD não apresentam divergência em relação às distribuições oriundas do Cadastro Único. Salvo no Nordeste, onde o maior percentual dos beneficiários do PBF apresenta pequena distinção, sendo 53,5% na PNAD e 49,3% no Cadastro Único, o que não altera a tendência de maior concentração. Portanto, o papel do Cadastro Único dentro da captação dos beneficiários do PBF é crucial, em razão de ser o registro no CadÚnico um dos requisitos do programa para o recebimento do benefício de transferência de renda condicionada. Entretanto tal capacidade de captação não se reproduz em outros benefícios, como o caso do BPC que será discutido na próxima seção.

4.1.2 Captação do BPC no Cadastro Único e a sua cobertura em relação à PNAD a partir dos registros administrativos da DATAPREV

O BPC não possui em sua dinâmica de concessão a obrigatoriedade de registro no Cadastro Único. Dessa forma, não existe uma relação de causalidade que implica inserção do beneficiário do BPC no Cadastro Único.

Portanto, a captação do beneficiário do BPC no Cadastro Único possui algumas peculiaridades, pois a variável que identifica o beneficiário do BPC não possui qualidade que valide as estimativas deste beneficiário. Assim, é preciso se valer de outras estratégias para identificar os beneficiários do BPC entre os registros do Cadastro Único. Nesse sentido, se utiliza uma metodologia de cruzamento de bases de dados com uso de *matchcodes*, que relaciona os registros administrativos da DATAPREV com os dados do Cadastro Único, utilizando informações comuns às duas bases de registros, no caso, os nomes do beneficiário e de sua mãe e a data de nascimento. Salientamos que a metodologia de captação dos beneficiários do BPC no Cadastro Único depende da qualidade das informações existentes em ambas as bases de dados.

No cruzamento das bases de dados da DATAPREV e do Cadastro Único, com o uso dos *matchcodes* supracitados, ambas as bases referentes ao mês de janeiro de 2010, foram encontrados no cadastro 22% do total de 3,4 milhões de beneficiários do BPC (tabela 17).

Como foi exposto na seção anterior, a PNAD não possui uma variável específica para a captação de informações sobre benefícios, assim, aqui também será realizada uma *proxi* com o objetivo de captar os beneficiários do BPC nos dados coletados pela PNAD. Dessa forma, foram marcadas como beneficiárias do BPC as pessoas que possuíam valor de um salário mínimo (R\$ 415,00 – referente a

set. de 2008) na variável empregada para o computo de rendimentos diversos. Assim como acontece ao PBF, não atingimos o total de beneficiários do BPC em números absolutos, mas conseguimos captar a distribuição dos beneficiários segundo as regiões brasileiras.

TABELA 17

Distribuição dos beneficiários do BPC, segundo regiões brasileiras

	DATAPREV		Cadastro Único		PNAD	
	Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	3.397.843	100%	750.922	100%	1.442.513	100%
Norte	309.372	9,1%	66.984	8,9%	165.382	11,5%
Nordeste	1.218.528	35,9%	316.876	42,2%	554.430	38,4%
Sudeste	1.216.736	35,8%	215.127	28,6%	390.520	27,1%
Sul	359.466	10,6%	94.204	12,5%	172.492	12,0%
Centro-Oeste	293.741	8,6%	57.731	7,7%	159.689	11,1%

Fonte: MDS/SENARC, 2010. Microdados: DATAPREV (Jan./2010), Cadastro Único (Jan./2010) e PNAD, 2008.

Na tabela 17, temos a estrutura de distribuição dos beneficiários do BPC, segundo as regiões brasileiras para os registros administrativos da DATAPREV captados no Cadastro Único e na PNAD. Podemos então observar que as três distribuições regionais apresentam semelhanças. A distribuição dos dados do Cadastro Único apresenta valores maiores no Nordeste (42,2%), comparando-se aos valores da DATAPREV (35,9%), e, no caso do Sudeste, há uma inversão no comportamento, tendo o CadÚnico (28,6%) percentual menor que o da DATAPREV (35,8%). No caso da PNAD, a distribuição não é muito distante dos registros da DATAPREV. As estimativas na PNAD são maiores que as dos registros administrativos apenas no Sudeste, onde o valor encontrado (27,1%) é inferior ao da DATAPREV (35,8%).

Como visto anteriormente, a captação de beneficiários do BPC no Cadastro Único é baixa, indicando ser necessária a inclusão de 78% dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, o que, em janeiro de 2010, representava 2,6 milhões de pessoas (tabela 17). Na tentativa de otimizar a captação dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, o MDS formulou uma estratégia para melhorar o registro destes beneficiários, materializada na Portaria nº 706 do MDS, publicada em 17 de setembro de 2010. A campanha descrita nesta portaria prevê a inclusão de todos os beneficiários do BPC não inscritos no CadÚnico, até dezembro de 2011, em todos os municípios brasileiros.

4.2 Potencialidades do Cadastro Único nas políticas sociais para populações

de baixa renda

O uso adequado do conjunto de informações do Cadastro Único e das pesquisas domiciliares no que se refere às famílias pobres aumenta as potencialidades e as perspectivas na política da assistência social e em outras políticas sociais.

4.2.1 As potencialidades do Cadastro Único nas políticas da assistência social

Na política da assistência social, para além da identificação e caracterização de potenciais beneficiários e de suas famílias a programas sociais de baixa renda, o Cadastro Único permite a sua localização a partir das informações de seus endereços. Inclusive, quando for implantada a versão 7 do Cadastro Único, prevista para 2011, os beneficiários e suas famílias poderão ser georreferenciadas em nível de setor censitário. A mudança possibilitará a realização do diagnóstico socioterritorializado, bem como o subsídio ao desenho, ao planejamento e à gestão integrada e intersetorial dos benefícios e dos serviços socioassistenciais. Com o uso destas informações, as atividades do controle, do monitoramento e da avaliação dos programas, dos benefícios e dos serviços podem ser aperfeiçoadas.

Essas informações do Cadastro Único, também permitem subsidiar os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializada da Assistência Social (Creas) no planejamento das suas ações e programas, no acompanhamento dos beneficiários e de suas famílias, na vigilância e controle social. De acordo com os dados do Censo Suas 2009, já são aproximadamente 5.800 Cras, distribuídos por mais de 4.300 municípios brasileiros, e 1.200 Creas, em 1.100 municípios. No que tange ao acompanhamento dos beneficiários e de suas famílias, as informações qualificadas permitirão aos Cras e aos Creas encaminhar os beneficiários e suas famílias para os serviços socioassistenciais de proteção básica e especial. Por outro lado, estas informações também proporcionarão identificar as principais vulnerabilidades sociais do território e construir o diagnóstico local que fundamentará o processo de regulação, financiamento, operacionalização e controle social dos benefícios e serviços. Assim, o gestor local da assistência social terá mais legitimidade para justificar a alocação de recursos no orçamento destinado a ações planejadas, bem como para garantir a estruturação da prestação dos benefícios e dos serviços na rede de serviços socioassistenciais orientada às demandas.

Portanto, as potencialidades do Cadastro Único vão além da identificação e caracterização das famílias que se encontram em situação de pobreza. Este cadastro pode promover o aperfeiçoamento da gestão dos benefícios e dos serviços socioassistenciais, bem como fomentar o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (Suas), pactuado na Resolução CIT nº 7, de 10 de

setembro de 2009. Este protocolo estabelece procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Benefício de Prestação Continuada, especialmente das que apresentam sinais de maior vulnerabilidade. Neste sentido, o Protocolo assume que o descumprimento de condicionalidades no PBF ou no Peti e a não presença na escola para as crianças do BPC constituem situações reveladoras do alto grau de vulnerabilidades das famílias e, portanto, orienta que especialmente estas sejam priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços. Mais do que isso, o protocolo norteia o planejamento e a execução de ações orientadas pela perspectiva da vigilância social, uma vez que é a partir do processamento e análise das informações que será feita a identificação das famílias, assim como sua localização no território, viabilizando a busca ativa e a inserção nos serviços socioassistenciais do Suas.

4.2.2 As potencialidades do Cadastro Único em outras políticas sociais para população de baixa renda

No que tange às demais políticas sociais para população de baixa renda, inúmeras são as potencialidades de uso do Cadastro Único para fomentar a construção e o desenho de políticas intersetoriais nas áreas da educação, saúde, segurança alimentar, energia, habitação etc.

Para ilustrar, podemos citar o uso do Cadastro Único para o desenho da política da Tarifa Social de Energia Elétrica, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), cuja regulamentação da Lei nº 12.212, de 2010, aprovada em 27 de julho de 2010, trata dos critérios de seleção usados para a concessão de desconto nas contas de energia da população de baixa renda. A lei que instituiu a tarifa social deverá beneficiar ainda as famílias com renda mensal de até três salários mínimos inscritas no Cadastro Único para programas sociais. Os novos parâmetros definidos pelo MDS e pela Aneel incluem ainda famílias que recebem BPC e famílias de indígenas e quilombolas também inscritas no Cadastro Único, estas últimas, com desconto de 100% para os primeiros 50 kWh consumidos por mês. Como a captação dos beneficiários do BPC no Cadastro Único ainda é baixa, a Aneel também utilizará o cadastro referente ao BPC do INSS/DATAPREV.

O número de famílias beneficiadas deverá atingir 18,5 milhões e o desconto nas contas de energia das famílias de baixa renda será coberto pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e pelos subsídios que são pagos às distribuidoras por meio das tarifas. Segundo os dados da Aneel, em 2009 o CDE repassou R\$ 1,7 bilhão, enquanto os subsídios responderam pelo montante de R\$ 770 milhões.

Esta seção se encerra, portanto, com a afirmação de que iniciativas similares à da Tarifa Social de Energia Elétrica da Aneel podem ser exploradas nas demais áreas sociais.

5 CONCLUSÃO

O Cadastro Único representa fonte de informações crucial para a caracterização e a localização das famílias pobres no Brasil de forma personificada. Permite traçar o perfil destas famílias, numa periodicidade mensal, se traduzindo, portanto, em poderoso instrumento de sinopse estatística que consolida uma série de informações socioeconômicas e demográficas do público de baixa renda. Em última análise, o cadastro oferece uma visão panorâmica da população que se encontra na base da pirâmide social brasileira e que são alcançados com dificuldade por grande parte das políticas públicas.

Porém, cabe ressaltar que, como toda fonte de registros administrativos, o Cadastro Único encerra algumas limitações no que tange à qualidade de algumas informações declaradas. Esta constatação só reforça o fato de que o cadastro deve ser utilizado em conjunto com pesquisas domiciliares que permitam fazer inferências estatísticas nos pontos em que for identificada a necessidade de qualificar melhor a informação declarada. Outro uso potencial do CadÚnico se dá com cadastros de registros administrativos que podem, conjuntamente, ampliar e qualificar as informações sobre as famílias pobres brasileiras.

O Cadastro Único abre infinitas potencialidades em termos de intersetorialidade das políticas sociais, de desenho, de planejamento e de gestão de programas sociais, bem como de benefícios e de serviços socioassistenciais.

Neste sentido, é que se conclui, neste artigo, que a consolidação do Cadastro Único e a exploração do uso das suas informações, conjuntamente com pesquisas domiciliares e outras bases de registros administrativos, é fundamental para a nova geração das políticas sociais no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Portaria nº 706, de 17 de setembro de 2010.** Dispõe sobre o cadastramento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e de suas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2010.

CASTRO, J. A. *et al.* Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 11., 2009, Campinas, SP. **Anais.** Campinas: ABET, 2009.

CUNHA, R. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS, Unesco, 2009.

MENDONÇA, M. J. C. *et al.* Demanda por saneamento no Brasil: uma aplicação do modelo logit multinomial. **Economia Aplicada**, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 143-163, 2004.

MONTALI, L. Arranjos familiares: o esforço coletivo para viver na grande São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 72, p. 58-69, fev. 1990.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Bolsa Família. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento:** estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

SILVA, V. H. M. C. Determinantes do acesso aos serviços de saneamento básico no Ceará: o caso do esgotamento sanitário. Fortaleza: Ipece, 2009 (Texto para Discussão, n. 64).

TAPAJÓS, L. A gestão da informação em assistência social. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS, Unesco, 2009.

VAITSMAN, J. Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, Unesco, 2009.

VIEIRA, A. Sistemas de informação e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de programas sociais do governo federal. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, Unesco, 2009.

PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Rogério Nagamine Costanzi*

Flávio Fagundes**

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). O referido programa de transferência de renda condicionada (PTRC) se tornou uma das principais e mais importantes ações da política social do governo federal, atendendo atualmente a 12,7 milhões de famílias.¹ Em termos relativos, o PBF atende cerca de um quarto da população brasileira com menor nível de renda *per capita*, sendo que este percentual é ainda mais elevado nas regiões mais pobres.

O PBF foi criado, legalmente, a partir da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 janeiro de 2004. A referida medida provisória criava o PBF com a finalidade de

(...) unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima (PNRM) vinculado à Educação (Bolsa Escola), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), do PNRM vinculada à saúde (Bolsa Alimentação), do Programa Auxílio-Gás e do Cadastro Único do governo federal.

Tratava-se, portanto, da unificação dos programas de transferência de renda com condicionalidades vinculados à educação e à saúde.

Nesse primeiro momento foi definido como foco do programa as famílias em situação de pobreza, sendo que, àquela época, foram caracterizadas as situações de extrema pobreza como renda mensal familiar *per capita* de até R\$ 50,00 e de pobreza até R\$ 100,00.

* Gestor governamental, assessor especial do Ministério da Previdência Social (MPS).

** Consultor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS).

1. Patamar considerando os benefícios liberados, bloqueados e suspensos em julho de 2010.

Instituíram-se duas espécies de benefícios: *i*) o básico, no valor mensal de R\$ 50,00, destinado às famílias em situação de extrema pobreza; e *ii*) o variável, no valor mensal de R\$ 15,00 para cada criança, entre 0 e 15 anos de idade, limitado a três benefícios variáveis (ver tabela 1). Portanto, desde o início do programa criava-se um direcionamento para crianças e adolescentes e para o estímulo à formação de capital humano.

Posteriormente, foram realizados reajustes nos valores das linhas de extrema pobreza e de pobreza utilizados no PBF, de forma a refletir as alterações no custo de vida das famílias pobres. Contudo, até o presente momento, não foram institucionalizadas regras de reajuste dos benefícios e da linha de pobreza de forma a garantir maior “proteção institucional” ao programa. Outros benefícios sociais, como o Piso Previdenciário, não apenas têm a garantia constitucional de reposição pela inflação, como tiveram ganhos reais em função da valorização do salário mínimo. Também foi instituído, no final de 2007, o Benefício Variável Jovem (BVJ), vinculado aos jovens de 16 e 17 anos, limitados a dois benefícios de R\$ 30,00 na época da sua criação.

Atualmente as linhas de pobreza e extrema pobreza do programa são de, respectivamente, R\$ 70,00 e R\$ 140,00 de renda familiar mensal *per capita*, com os três benefícios citados anteriormente: básico (R\$ 68,00), variável (R\$ 22,00) e variável jovem. Portanto, o valor do benefício recebido pela família pode variar de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, como pode ser visto na tabela 1.

No tocante à evolução do programa, o número de famílias beneficiárias cresceu do patamar de 3,6 milhões, em dezembro, para cerca de 12,7 milhões, no momento atual² (ver gráfico 1). Em termos de valores aplicados no pagamento de benefícios, o PBF passou de uma folha mensal da ordem de R\$ 263 milhões (cerca de R\$ 3,2 bilhões anualizados) para cerca de R\$ 1,2 bilhão (patamar de R\$ 14,4 bilhões³).

Apesar de a expansão do número de famílias atendidas e de sua ampla cobertura atual, em termos de população pobre atendida, o PBF demandou apenas 0,38% do produto interno bruto (PIB). Apesar de seu baixo valor em termos da produção do país, o programa apresenta impactos positivos relevantes em termos de redução do hiato da pobreza e da desigualdade.

2. Patamar considerando os benefícios liberados, bloqueados e suspensos em julho 2010.

3. Sem considerar nenhum percentual de glosa.

TABELA 1
Descrição dos valores do Programa Bolsa Família

Descrição dos Benefícios	Implementação do Programa em Outubro de 2003	Reajuste Concedido a Partir da Folha de Pagamento de Agosto de 2007 ¹	Implementação do BVJ em Dezembro de 2007 ²	Reajuste Concedido em Junho de 2008 ³	Reajuste Concedido em Julho de 2009 ⁴
Benefício Básico	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00	R\$ 68,00
Benefício Variável	R\$ 15,00	R\$ 18,00	R\$ 18,00	R\$ 20,00	R\$ 22,00
Benefício Variável Jovem			R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 33,00
Valor Máximo	R\$ 95,00	R\$ 112,00	R\$ 172,00	R\$ 182,00	R\$ 200,00

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

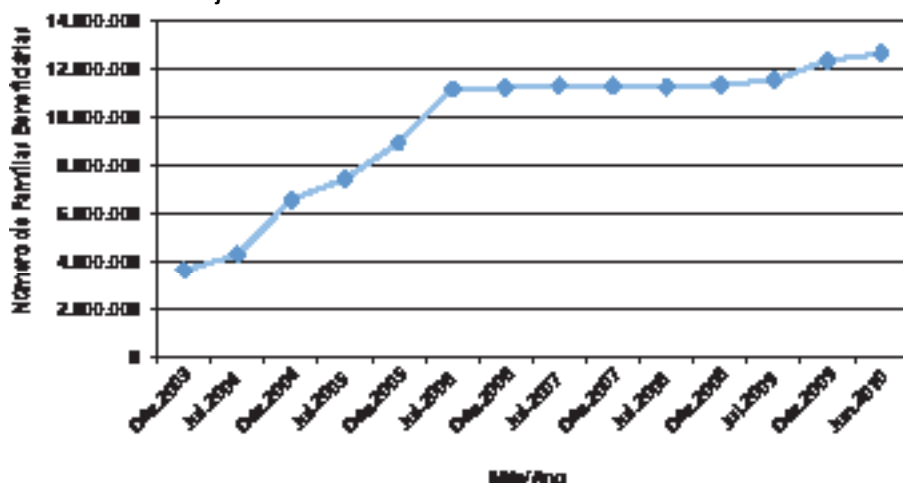
Notas: ¹ Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.157, de 16 de setembro de 2007.

² Benefício variável vinculado ao adolescente (16 e 17 anos) instituído pela Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007, convertida na Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

³ Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008.

⁴ Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009, e que passou a ter efeitos financeiros a partir de setembro.

GRÁFICO 1
Evolução do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – dezembro de 2003 a junho de 2010



Fonte: SENARC/MDS.

Obs.: Não foram considerados os benefícios suspensos.

2 PERFIL DOS DOMICÍLIOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

No tocante ao perfil dos domicílios das famílias beneficiárias em abril de 2010, considerando as informações do Cadastro Único de março do mesmo ano, predominam aqueles situados na área urbana (69,4% em 2010), a grande maioria sendo casas (92,6%) e imóveis próprios (60,8%), embora muitos dos quais precários, e com predomínio daqueles construídos em tijolo e alvenaria (72,6%), como pode ser visto pela tabela 2.

Contudo, é importante salientar que existem importantes diferenças regionais nesse perfil. Nas áreas Sudeste e Centro-Oeste, por exemplo, o percentual de domicílios urbanos supera a casa dos 80%, enquanto no Nordeste esta referida participação relativa cai para o patamar de 61,2%. Consequentemente, a participação dos domicílios rurais na região Nordeste (38,8%) é bem superior à média nacional (30,6%). Estes dados denotam tanto diferenças das características das regiões como também no tocante à distribuição intrarregional da pobreza.

Em algumas unidades da Federação das regiões mais urbanizadas, o percentual de domicílios urbanos chega a ser igual ou superior a 90%, mais especificamente Distrito Federal (91,4%), São Paulo (91,4%) e Rio de Janeiro (90,0%). Por outro lado, em alguns estados do Nordeste, o percentual de domicílios rurais ultrapassa o patamar dos 40%, como Bahia (41,2%), Ceará (41,7%), Maranhão (43,6%) e Piauí (45,7%).

O predomínio de casas é maior no Sul (96,6%) e no Nordeste (95%), sendo as regiões Centro-Oeste e Sudeste com menor participação de casas. Nestas duas regiões há um percentual expressivo de cômodos (12,4% e 9,4%, respectivamente). Estes dados estão correlacionados com o fato de serem as duas regiões com maior participação dos domicílios urbanos.

A região Sudeste é a que tem a maior participação percentual de apartamentos no total de domicílios (1,5%), mas mesmo nesta referida região a participação é pouco expressiva e apenas ligeiramente acima da média nacional (0,8%).

Um dado que há interesse em ser conhecido é sobre a situação do domicílio: se são próprios, alugados, cedidos ou cuja ocupação decorre de invasão. A referida situação tem implicações para as condições de vida das famílias pobres, pois, obviamente, ter imóvel próprio reduz as despesas com habitação *vis-à-vis* ter um domicílio alugado.

Os maiores índices de famílias residentes em domicílio próprio são das regiões Norte e Nordeste com 69,5% e 67,0%, respectivamente, ultrapassando a média nacional, que é de 60,8%, enquanto que na região Sudeste este índice cai para 48,7%. Essas diferenças regionais estão ligadas, em parte, à distribuição dos domicílios entre áreas urbanas e rurais. A participação relevante de imóveis próprios deve ser vista com cautela, pois, em geral, trata-se de domicílios em condições precárias. Na região Nordeste, por exemplo, quase um quarto dos domicílios são de adobe e taipa, sendo que em algumas unidades da Federação da referida região esse percentual é ainda mais elevado, como será visto adiante.

A região Centro-Oeste apresenta maior participação (19,3%) de domicílios alugados ou arrendados, seguido da região Sudeste (18,5%). Já para domicílios cedidos, que são aqueles em que a família reside gratuitamente, por particular (parente,

não parente ou instituição), não incluindo empregador, a região Sudeste tem o maior percentual (29,0%) e o Nordeste apresenta o menor índice (20,4%). Quanto às invasões, as regiões Sul e Sudeste têm os maiores percentuais de, respectivamente, 3,1% e 2,7%, enquanto a região Nordeste apresenta o menor índice (0,7%).

A tabela 2 mostra que, em relação ao tipo de construção dos domicílios, predominam, no Brasil como um todo, imóveis construídos de tijolo e alvenaria (72,6%), seguidos de adobe e taipa (14,1%) e madeira (11,8%). Contudo, há importantes diferenças regionais. Na região Sudeste há predomínio de domicílios construídos com tijolo e alvenaria (91,8%). Já nas regiões Norte, até como reflexo das características regionais, o predomínio é de construções feitas em madeira (57,0%).

Como posto anteriormente, Nordeste é o local em que há maior proporção de construções mais precárias feitas de adobe e taipa (23%). Em alguns estados da referida região esse percentual é ainda mais elevado, mais especificamente Maranhão (51,5%) e Piauí (47,6%).

Os domicílios construídos com material aproveitado apresentam maior predominância no Centro-Oeste (1,2%) e menor no Sudeste (0,2%).

TABELA 2

Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias, abril de 2010 – informações do Cadastro Único, março de 2010
(Em % do total de domicílios/famílias)

Tipo de localidade	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbano	69,4	66,4	61,2	82,6	76,6	83,0
Rural	30,6	33,6	38,8	17,4	23,4	17,0
Tipo de domicílio	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Casa	92,6	91,3	95,0	88,3	96,6	85,3
Apartamento	0,8	0,6	0,6	1,5	0,8	0,4
Cômodo	5,9	7,4	4,0	9,4	1,9	12,4
Outro	0,7	0,7	0,5	0,8	0,7	1,9
Situação do domicílio	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Próprio	60,8	69,5	67,0	48,7	54,1	49,8
Alugado e/ou arrendado	13,4	6,9	11,2	18,5	16,6	19,3
Cedido	23,5	21,8	20,4	29,0	25,4	28,7
Invasão	1,4	0,9	0,7	2,7	3,1	1,0
Outro	0,9	1,1	0,8	1,1	0,8	1,2
Tipo de construção dos domicílios	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Tijolo e/ou alvenaria	72,6	32,0	74,8	91,8	49,8	81,1
Adobe e/ou taipa	14,1	8,7	23,0	4,8	0,6	3,6
Madeira	11,8	57,0	1,0	2,5	46,5	12,3
Material aproveitado	0,6	1,0	0,6	0,2	0,9	1,2
Outros	0,8	1,3	0,5	0,6	2,2	1,8

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

A tabela 3 mostra que as famílias beneficiárias do PBF apresentam vulnerabilidades no que diz respeito ao acesso a serviços de utilidade pública, que são fundamentais para melhorar as condições de vida das pessoas pobres. Cerca de 21% dos domicílios não contam com água tratada e 9,8% não contam com iluminação (apenas vela, lampião e outros). Ademais, cerca de um terço não possuem abastecimento de água por rede pública e coleta de lixo, bem como um pouco menos da metade dos domicílios não têm escoamento sanitário.

Esses níveis de acesso aos serviços de utilidade pública são inferiores à média da população, sendo tal fato um indício de boa focalização do PBF. Essa constatação é demonstrada quando se compara os acessos da população total com as famílias beneficiárias do referido programa, no que diz respeito ao abastecimento de água (83,9% contra 65,5%), à rede coletora de esgoto ou fossa séptica (73,2% contra 54,1%), à coleta de lixo (87,9% contra 68,7%) e à iluminação elétrica (98,6% contra 90,2%).⁴

A tabela 3 mostra que 74% dos domicílios possuem água tratada por filtração ou cloração. Como citado anteriormente, um aspecto preocupante é o número de famílias que não possuem água tratada: 21%. Também neste caso há diferenças regionais. As regiões com maior proporção de domicílios sem água tratada são Sul (34,7%), Norte (26,2%) e Nordeste (21,5%).

No tocante à iluminação elétrica, as regiões Norte e Nordeste possuem o maior percentual de domicílios sem iluminação, sendo, respectivamente, 21,8% e 10,9%. Norte e Nordeste apresentam níveis mais precários de abastecimento de água por rede pública (45,1% e 61,2%, respectivamente), enquanto Sul e Sudeste apresentam os maiores percentuais (76,6% e 78,3%).

Em relação ao lixo coletado, novamente, as famílias beneficiárias das regiões Norte e Nordeste apresentam os menores níveis de acesso (59,5% e 60,1%, respectivamente) e os maiores índices são observados no Sudeste e no Centro-Oeste (83,9% e 81,3%, respectivamente).

Em relação ao escoamento sanitário, 54,1% dos beneficiários do programa utilizam a rede pública ou a fossa séptica. Analisando-se regionalmente, Sul e Sudeste apresentam melhor acesso (64,2% e 74,8%, respectivamente). Os menores níveis estão no Norte (34,2%) e no Nordeste (46,8%).

Portanto, de um modo geral, os níveis de acesso aos serviços de utilidade pública são inferiores para a população beneficiária do Bolsa Família *vis-à-vis* à média da população, bem como mesmo entre os domicílios beneficiários há importantes diferenças regionais. De um modo geral, as regiões Norte e Nordeste apresentam maiores precariedades em termos de acesso, comparativamente ao Centro-Sul.

4. As informações da população total foram extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2008. Contudo, as perguntas da PNAD e do Cadastro Único não são exatamente iguais.

TABELA 3

Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias por tipo de utilidade pública, abril de 2010 – informações do Cadastro Único, março de 2010

(Em % do total de domicílios)

Tratamento de água	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Filtração	38,2	24,5	41,7	46,4	9,2	41,9
Fervura	2,9	4,9	2,5	2,8	3,4	2,3
Cloração	35,8	41,9	32,1	34,3	51,1	42,0
Sem tratamento	21,0	26,2	21,5	14,8	34,7	12,6
Outro	1,9	2,4	2,1	1,6	1,4	1,0
Tipo de iluminação	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Relógio	83,9	67,1	83,1	88,7	91,4	91,4
Sem Relógio	6,2	11,0	5,9	6,3	3,7	1,7
Sem Iluminação	9,8	21,8	10,9	4,8	4,8	6,7
Serviços básicos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Abastecimento de água por rede pública	65,5	45,1	61,2	78,3	76,6	71,5
Lixo coletado	68,7	59,5	60,1	83,9	80,4	81,3
Escoamento sanitário por rede pública ou fossa séptica	54,1	34,2	46,8	74,8	64,2	52,6

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

As áreas urbanas apresentam melhores condições de acesso aos serviços de utilidade pública que as áreas rurais. Em especial, o abastecimento de água (82,9%) e a coleta de lixo (90,8%) são acessíveis a quase todos os domicílios beneficiários, enquanto o escoamento sanitário adequado (por rede pública ou fossa séptica) apresenta níveis bem abaixo dos demais (68,0%). Já em áreas rurais há grande deficiência desses serviços básicos: o abastecimento de água por rede pública chega a 26,1% do total, aqueles com coleta de lixo são apenas 18,4% e os com escoamento sanitário por rede pública ou fossa séptica, 22,7%.

O acesso simultâneo aos três serviços é de apenas 42,7% dos domicílios das famílias beneficiárias, não chegando, portanto, à metade do total. Nas áreas urbanas o Sudeste possui o maior acesso simultâneo, 77,9%; e o Norte, o menor, 28,4%. Nas áreas rurais, novamente o Sudeste apresenta o maior percentual, 10,6%; e o Norte, o menor percentual, 1,7%.

A disponibilidade conjunta dos três serviços de utilidade pública e suas disparidades, tanto regionais quanto por área urbana e rural, estão explicitadas nos mapas 1, 2 e 3.

TABELA 4

Domicílios beneficiários em abril de 2010 com acesso simultâneo ao abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo e escoamento sanitário adequado, informações do Cadastro Único, março de 2010

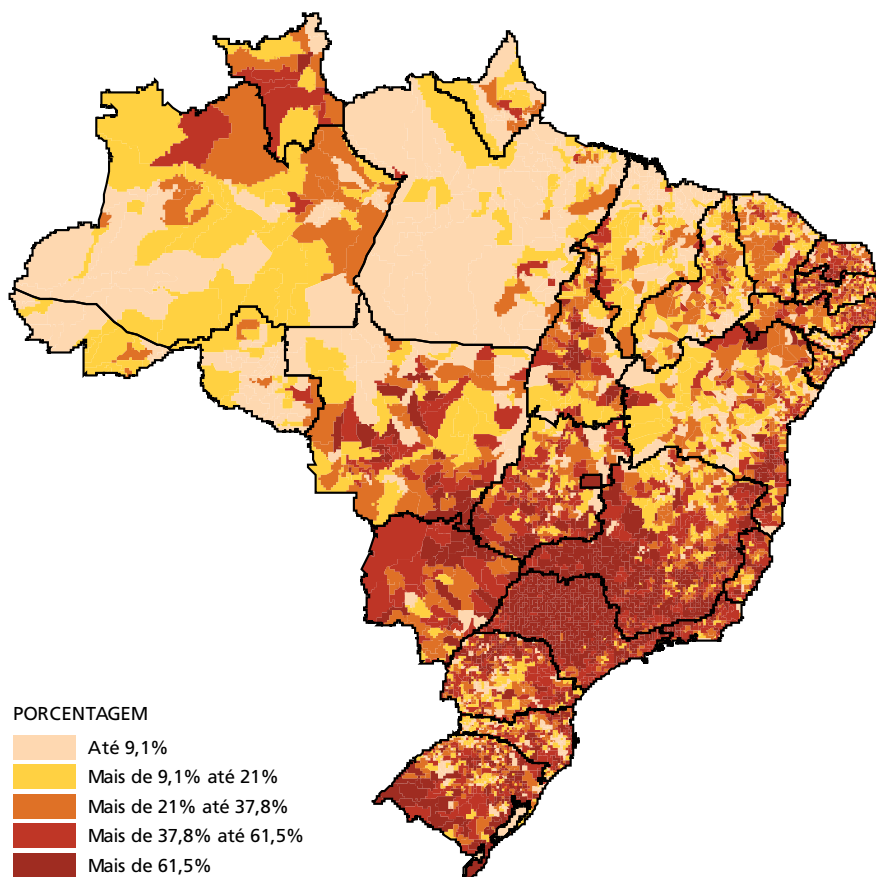
(Em % do total de domicílios)

Serviços básicos simultâneos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	42,7	19,4	34,4	66,1	54,6	41,6
Urbano	58,9	28,4	52,6	77,9	69,0	49,3
Rural	5,9	1,7	5,6	10,6	7,6	4,0

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

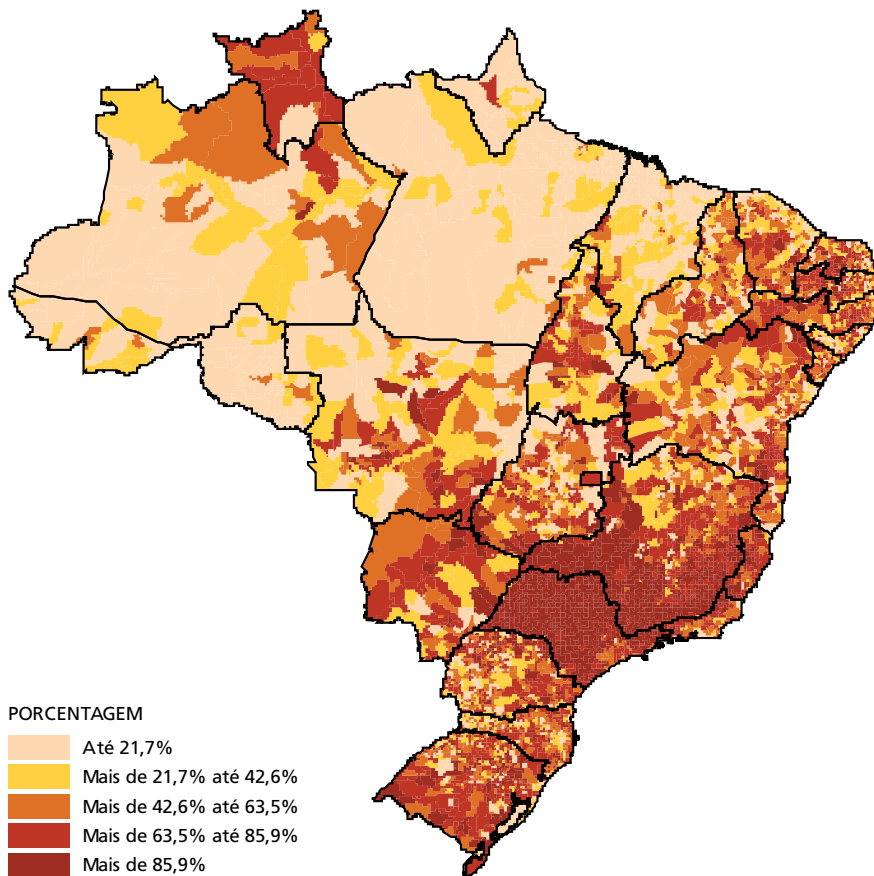
MAPA 1

Distribuição espacial de todos os domicílios que dispõem, simultaneamente, de abastecimento de água, coleta de lixo e escoamento sanitário (rede pública ou fossa séptica) em 2010



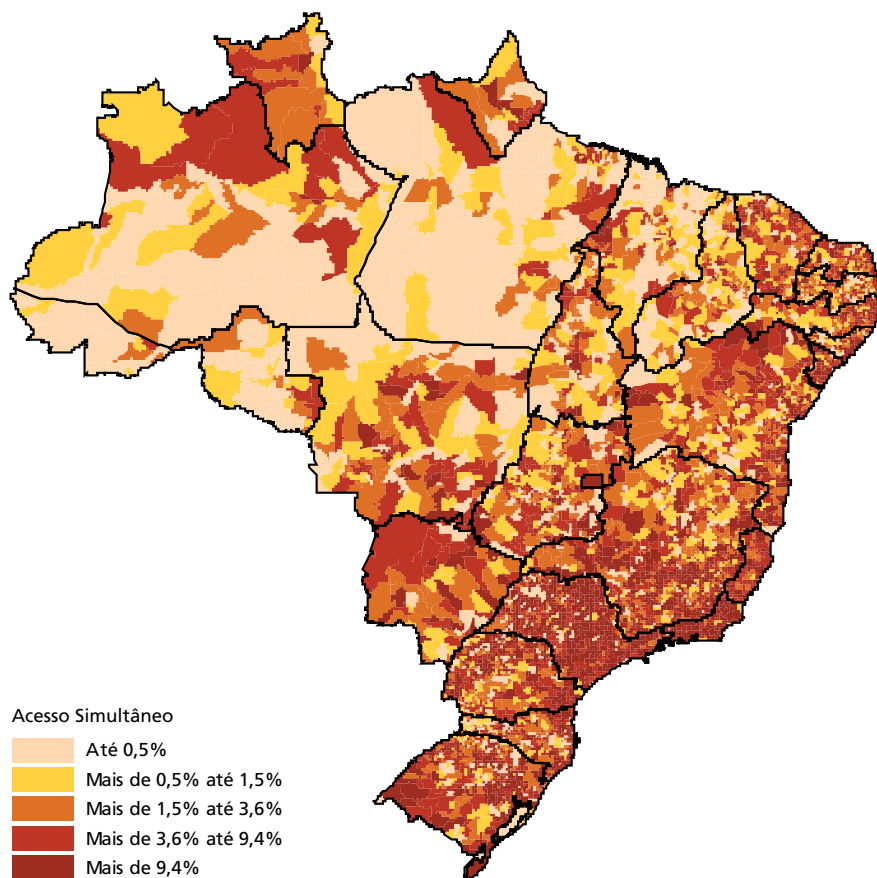
MAPA 2

Distribuição espacial dos domicílios urbanos que dispõem, simultaneamente, de abastecimento de água, coleta de lixo e escoamento sanitário (rede pública ou fossa séptica) em 2010



MAPA 3

Distribuição espacial dos domicílios rurais que dispõem, simultaneamente, de abastecimento de água, coleta de lixo e escoamento sanitário (rede pública ou fossa séptica) em 2010



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

3 PERFIL DA RENDA E IMPACTO DO BENEFÍCIO NA RENDA DAS FAMÍLIAS DO PBF

A tabela 5 apresenta o impacto dos benefícios do PBF na renda das famílias beneficiárias. Para o Brasil, como um todo, a renda mensal média *per capita* cresceu de R\$ 51,09, antes do benefício, para R\$ 78,12, depois do benefício (alta de 52,9%). Portanto, os referidos benefícios levam a renda média *per capita* de um nível abaixo da linha de extrema pobreza, utilizada pelo programa (R\$ 70,00), para um nível acima desta.

Nas regiões Norte e Nordeste, que possuem níveis de renda inferiores à média nacional, o impacto relativo acaba sendo ainda mais elevado, chegando ao patamar dos 60%. No Centro-Sul, em que o nível de renda é superior à média nacional, o impacto relativo acaba sendo menor: fica no patamar dos 30%.

O mapa 4 apresenta o impacto dos benefícios do PBF na renda *per capita* média municipal das famílias beneficiárias, denotando uma maior ação nas regiões Norte e Nordeste, como citado anteriormente. Mostra, também, que mesmo no Centro-Sul há cidades em que o impacto é bastante elevado.

TABELA 5

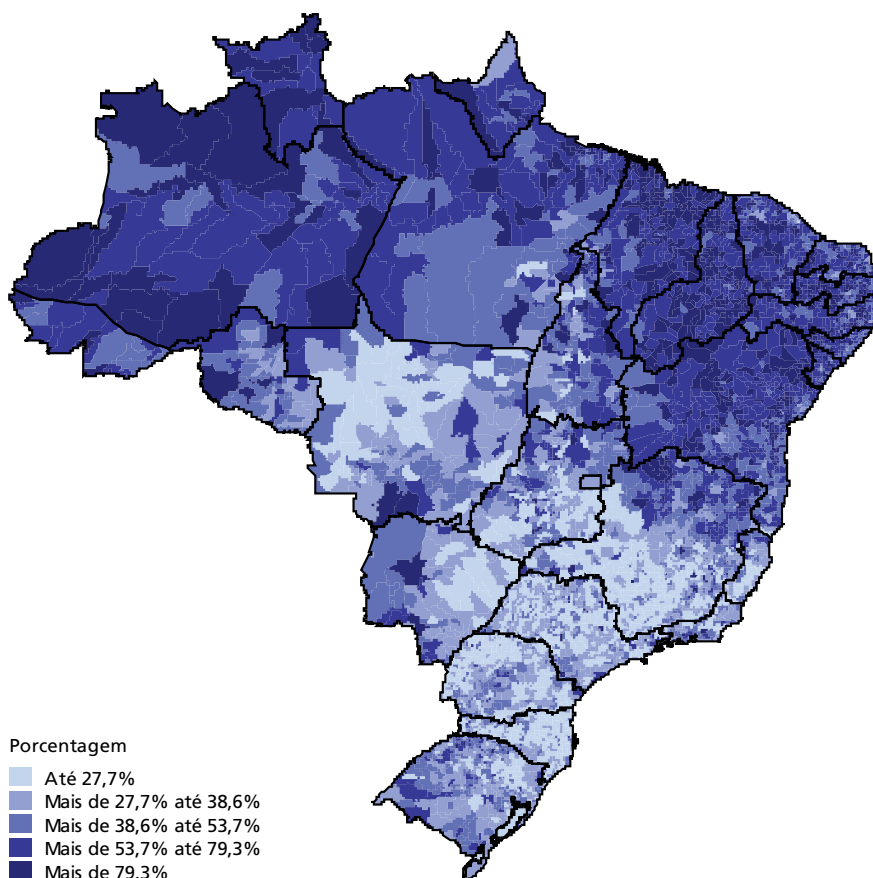
Total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em valor da renda média mensal *per capita* antes e depois do benefício – informações do Cadastro Único, março de 2010, e da Folha de Pagamento, abril de 2010

Região	Renda familiar mensal <i>per capita</i> (R\$)			
	Total de famílias (em 1 mil)	Média	Média após benefício	Crescimento da renda (porcentagem)
Brasil	12.426	51,09	78,12	52,9
Norte	1.324	44,66	71,84	60,9
Nordeste	6.359	42,68	71,63	67,8
Sudeste	3.058	62,76	87,41	39,3
Sul	1.062	67,25	91,15	35,5
Centro-Oeste	622	65,82	89,95	36,7

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

MAPA 4

Taxa de crescimento da renda *per capita* das famílias beneficiárias após inserção do benefício na renda familiar



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

Um dos impactos mais importantes do programa é reduzir o hiato da pobreza, em especial o da extrema pobreza. Considerando os dados do Cadastro Único, nota-se um impacto muito grande do ponto de vista de redução da extrema pobreza. Como pode ser visto na tabela 6, o número de famílias beneficiárias que se encontravam abaixo da linha de extrema pobreza (recebendo menos de R\$ 70,00) antes do benefício era de 9,690 milhões. Esse número caiu para 5,369 milhões após o recebimento do benefício. Portanto, o PBF retirou, em abril de 2010, 4,321 milhões de famílias da situação de extrema pobreza.

O número de famílias acima da linha de *extrema de pobreza* (recebendo a partir de R\$ 70,00), mas ainda abaixo da linha de *pobreza* (R\$ 140,00), aumenta quando comparado o antes e o depois do recebimento do benefício, tendo em

vista as famílias que passam a ter rendimento *per capita* superior a R\$ 70,00, mas não superior a R\$ 140,00.

Contudo, há também um impacto de “levar” para cima da linha de pobreza famílias que tinham renda *per capita* entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00. Este impacto acaba sendo mais limitado em termos absolutos. Isso se dá por dois fatores: *i*) porque o número de famílias pobres (isto é, com renda *per capita* de R\$ 70,00 até R\$ 140,00 antes de receber o benefício) era inferior ao número daquelas consideradas extremamente pobres (com renda *per capita* abaixo de R\$ 70,00); e *ii*) porque as famílias pobres não recebem o benefício básico. Em abril de 2010, o número de famílias que ultrapassaram a renda *per capita* de R\$ 140,00, devido ao benefício do PBF, foi de 261 mil (ver tabela 6).

TABELA 6

Situação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família antes e depois dos benefícios – informações do Cadastro Único, março de 2010, e da Folha de Pagamento, abril de 2010

Região	Extrema pobreza		Pobreza		Impacto na extrema pobreza – (2)	Impacto na pobreza +(3) –(2) –(4)
	Antes (1)	Depois (2)	Antes (3)	Depois (4)		
Norte	1.133.914	669.482	180.502	630.089	464.432	14.845
Nordeste	5.590.007	3.392.320	717.947	2.850.706	2.197.687	64.928
Sudeste	1.944.755	895.886	1.061.036	1.996.517	1.048.869	113.388
Sul	634.953	262.351	407.184	733.432	372.602	46.354
Centro-Oeste	386.954	149.394	224.035	439.680	237.560	21.915
Brasil	9.690.583	5.369.433	2.590.704	6.650.424	4.321.150	261.430

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

Portanto, há um impacto expressivo no tocante à redução, em especial, da extrema pobreza. Contudo, o número ou proporção dos que ultrapassam a linha de (extrema) pobreza é um indicador muito limitado, tendo em vista que uma determinada pessoa pode não ultrapassar a linha, mas ter uma redução do hiato ou ter a severidade da pobreza amenizada. Os dados da tabela 7 mostram os impactos, em termos de redução do hiato e da severidade da extrema pobreza e pobreza.

TABELA 7

Hiato e severidade das pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família antes e depois dos benefícios – informações do Cadastro Único, março de 2010, e da Folha de Pagamento, abril de 2010

Indicador	Brasil (%)	Norte (%)	Nordeste (%)	Sudeste (%)	Sul (%)	Centro-Oeste (%)
Hiato extrema pobreza antes	49,9	51,6	53,2	44,6	40,4	39,2
Hiato extrema pobreza depois	18,7	20,2	20,6	15,5	12,9	12,3
Hiato pobreza antes	74,9	75,8	76,6	72,3	70,2	69,6

(Continua)

(Continuação)

Hiato pobreza depois	55,4	57	57,1	52,3	50,3	49,8
Severidade pobreza antes	58	59	60,2	54,5	51,4	50,5
Severidade pobreza depois	33	34,5	34,8	30	27,7	27,2
Severidade extrema pobreza antes	32,2	33	34,6	29	24,8	23,6
Severidade extrema pobreza depois	10,5	10,3	10,6	10,5	9,5	9,5

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

4 PERFIL DAS PESSOAS BENEFICIÁRIAS

A análise do perfil das pessoas beneficiárias revela uma predominância do sexo feminino, respondendo por 54,2% do total de beneficiados no Brasil como um todo, e que se reproduz em todas as regiões (ver tabela 8).

Em relação à cor/raça, 65,3% dos beneficiados se declararam pardos e 7,5% negros. Portanto, 72,8% ou quase três quartos dos beneficiários são negros ou pardos, um nível superior à participação desta raça/cor na população como um todo. A referida sobre-representação decorre do maior nível de pobreza da população parda/negra *vis-à-vis* à branca.

Também nesse caso há importantes diferenças regionais. A região Sul apresenta maior proporção de pessoas brancas (76,3%), fato que pode ser explicado pelo processo de imigração europeia e baixa miscigenação desta região. As pessoas declaradas negras encontram-se em maior percentual no Sudeste (10,4%) e no Nordeste (7,3%). Há percentuais extremamente elevados de pessoas pardas no Norte (84,3%) e Nordeste (76,1%).

Nos grupos amarelo e indígena, como reflexo da participação destes na população total, há baixos percentuais para o Brasil (0,3% e 0,7%). A menor incidência de pessoas amarelas ocorre na região Sul (0,1%) e a maior proporção de indígenas ocorre nas regiões Norte e Centro-Oeste (2,3% e 2,6%, respectivamente).

A tabela 7 também mostra que mais da metade (55%) pertence à faixa etária de 0 a 19 anos, evidenciando que os beneficiários do PBF estão concentrados na base da pirâmide etária. Esta predominância é observada em todas as regiões do país. As crianças de 0 a 9 anos respondem por mais de um quarto (26,5%) das pessoas beneficiárias, variando de 28,7%, na região Norte, para 25,1%, na região Nordeste.

TABELA 8

Perfil das pessoas beneficiárias, abril de 2010 – informações do Cadastro Único, março de 2010

(Em % do total de pessoas)

Sexo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Feminino	54,2	53,4	53,6	55,6	54,4	55
Masculino	45,8	46,6	46,4	44,4	45,6	45
Cor/raça	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Branca	26,3	9,1	15,9	38,4	76,3	26,5
Negra	7,5	4,0	7,3	10,4	5,7	5,9
Parda	65,3	84,3	76,1	50,8	17,1	64,6
Amarela	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1	0,5
Indígena	0,7	2,3	0,4	0,2	0,8	2,6
Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
0 a 9 anos	26,5	28,7	25,1	27,8	27,3	27,6
10 a 19 anos	28,5	31,0	27,5	28,9	28,8	29,7
20 a 29 anos	14,8	14,3	16,4	12,9	12,4	13,3
30 a 39 anos	13,9	12,7	13,7	14,6	14,2	15,2
40 a 49 anos	9,8	7,8	10,1	9,9	10,7	8,7
50 a 59 anos	4,8	4,0	5,4	4,2	4,9	3,7
60 a 69 anos	1,4	1,2	1,4	1,3	1,4	1,5
70 a 79 anos	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
80 anos ou mais	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

A tabela 9 apresenta a escolaridade das pessoas beneficiárias do PBF com idade de 25 anos ou mais. Chama atenção o baixo nível de escolaridade que predomina entre essas pessoas: 15,8% eram analfabetos e 65,3% não tinham concluído o ensino fundamental. Portanto, 81,1% não tinham sequer concluído o ensino fundamental.

TABELA 9

Escolaridade das pessoas beneficiárias com 25 anos ou mais, em abril de 2010 – informações do Cadastro Único, março de 2010

(Em % do total)

Região	Grau de instrução				
	Analfabeto	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incompleto	Médio completo
Brasil	15,8	65,3	3,0	5,9	9,7
Norte	15,9	64,5	2,3	6,9	10,1
Nordeste	20,4	62,0	2,2	5,4	9,8
Sudeste	9,1	69,5	4,4	6,4	10,2
Sul	8,6	73,8	5,1	5,3	6,8
Centro-Oeste	12,0	68,2	2,7	6,9	9,7

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

Em março de 2010, o número de pessoas que estavam no Bolsa Família chegou a 48,680 milhões. Levando-se em consideração a estimativa de população, em 2009, de 191,480 milhões, significa que o PBF atendia cerca de um quarto da população total do país (25,4%). Este percentual variava de 14,9%, no Sudeste (o menor valor), até 45,6%, no Nordeste (o maior valor). Como pode ser visto pela tabela 10 e pelos mapas 5 e 6, a maior cobertura do programa em relação à população total se dá, em especial, nos municípios das regiões Norte e Nordeste, embora existam cidades com elevada cobertura nas demais regiões.

TABELA 10

Participação das pessoas beneficiárias do Bolsa Família na população total

(Em %)

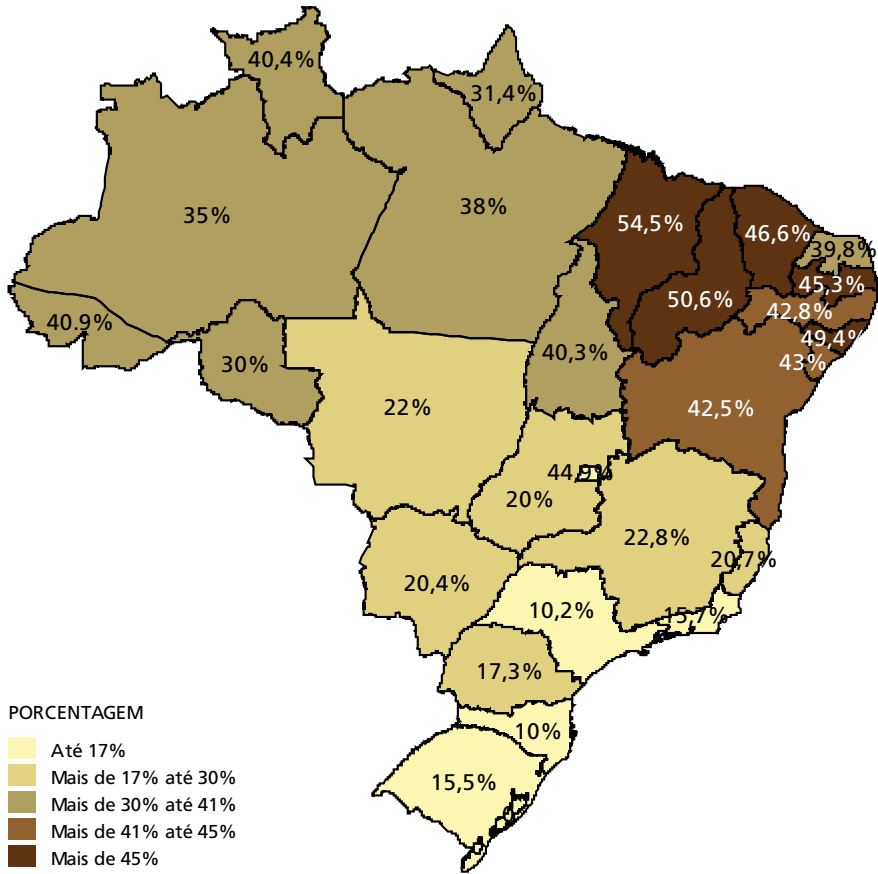
Brasil/região	População total (a)	Pessoas beneficiárias do Bolsa Família (b)	(b)/(a) (porcentagem)
Brasil	191.480.630	48.680.372	25,4
Norte	15.359.608	5.628.469	36,6
Nordeste	53.591.197	24.416.981	45,6
Sudeste	80.915.332	12.034.955	14,9
Sul	27.719.118	4.150.045	15,0
Centro-Oeste	13.895.375	2.449.922	17,6

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

MAPA 5

Participação das pessoas beneficiárias do Bolsa Família

(Em % da população total por UF)

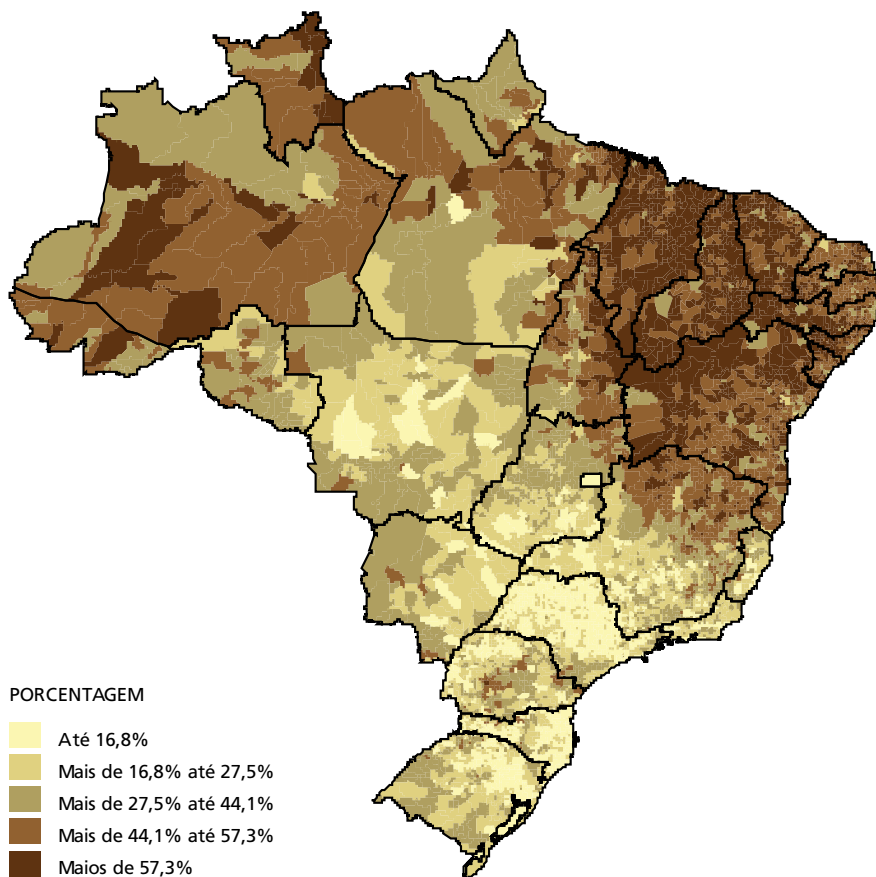


Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

MAPA 6

Participação das pessoas beneficiárias do Bolsa Família

(Em % da população total por município)



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

5 PERFIL DO RESPONSÁVEL LEGAL

A tabela 11 nos mostra que 92,5% dos responsáveis legais das famílias beneficiárias são mulheres, contra apenas 7,5% de homens. A menor proporção de mulheres como responsáveis legais ocorre na região Norte (90,9%) e a maior, no Sudeste (93,9%).

Ademais, pode-se destacar que quase dois terços (62,1%) dos responsáveis legais são pardos. Contudo, também nesse caso, há importantes diferenças regionais. Na região Norte, o percentual de responsáveis legais de cor parda chega a 81,3%, enquanto na região Sul esse percentual cai para apenas 17,6%, prevalecendo aqueles de cor branca (74,2%).

A maior parte dos responsáveis pelas unidades familiares beneficiárias encontra-se nos grupos etários de 25 a 34 anos (35,5%) e de 35 a 44 anos (29,5%), evidenciando mais uma vez a concentração nas faixas mais jovens dos beneficiários do PBF. Portanto, cerca de dois terços dos responsáveis legais das famílias beneficiárias têm idade entre 25 e 44 anos, sendo que nas regiões Sudeste e Centro-Oeste o patamar fica próximo da casa dos 70% (69,1% e 70,1%, respectivamente).

Em relação ao grau de instrução, 12,3% e 65,1% dos responsáveis legais, respectivamente, são analfabetos e não possuem ensino fundamental incompleto. Portanto, quase 80% (77,4%) dos referidos responsáveis legais não possuem ensino fundamental completo, evidenciando o baixo nível de escolaridade desses responsáveis, que traz implicações negativas do ponto de vista de inserção no mercado de trabalho, em especial, no mercado formal. Esses baixos níveis de escolaridade tendem a restringir a inserção laboral a postos de baixa qualificação e rendimento, em geral, no setor informal.

No Nordeste, o nível de analfabetismo entre os responsáveis legais chega a 15,8%, o maior patamar observado. Os menores índices de analfabetos se encontram no Sudeste (6,9%) e no Sul (7,0%).

Apenas 11,1% dos responsáveis legais das famílias beneficiárias têm ensino médio completo, percentual que atinge os maiores patamares nas regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste (11,8%, 11,7% e 11,5%, respectivamente).

TABELA 11

Perfil do responsável legal das famílias beneficiárias – informações do Cadastro Único, março de 2010

(E m % do total de pessoas)

Sexo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Feminino	92,5	90,9	91,9	93,9	93,5	93,5
Masculino	7,5	9,1	8,1	6,1	6,5	6,5
Cor/raça	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Branca	26,9	10,3	17,2	38,2	74,2	27,6
Negra	10,0	6,0	9,6	13,8	7,3	8,7
Parda	62,1	81,3	72,4	47,5	17,6	60,8
Amarela	0,3	0,3	0,4	0,3	0,1	0,6
Indígena	0,7	2,2	0,4	0,2	0,7	2,3
Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
16 a 24 anos	11,8	13,1	12,5	10,0	10,9	11,3
25 a 34 anos	35,5	38,5	33,9	37,0	34,1	39,7
35 a 44 anos	29,5	27,3	28,4	32,1	31,6	30,4
45 a 54 anos	16,2	14,2	17,6	14,9	16,8	12,1

(Continua)

(Continuação)

55 a 64 anos	5,8	5,5	6,4	5,0	5,4	5,1
65 anos ou mais	1,2	1,4	1,1	1,1	1,2	1,5
Nível de instrução	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Analfabeto	12,3	12,6	15,8	6,9	7,0	9,0
Ensino fundamental incompleto	65,1	63,6	62,9	67,6	71,8	66,8
Ensino fundamental completo	3,4	2,6	2,6	4,8	5,7	3,0
Ensino médio incompleto	7,9	9,1	7,3	8,7	7,2	9,2
Ensino médio completo	11,1	11,8	11,1	11,7	7,8	11,5

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

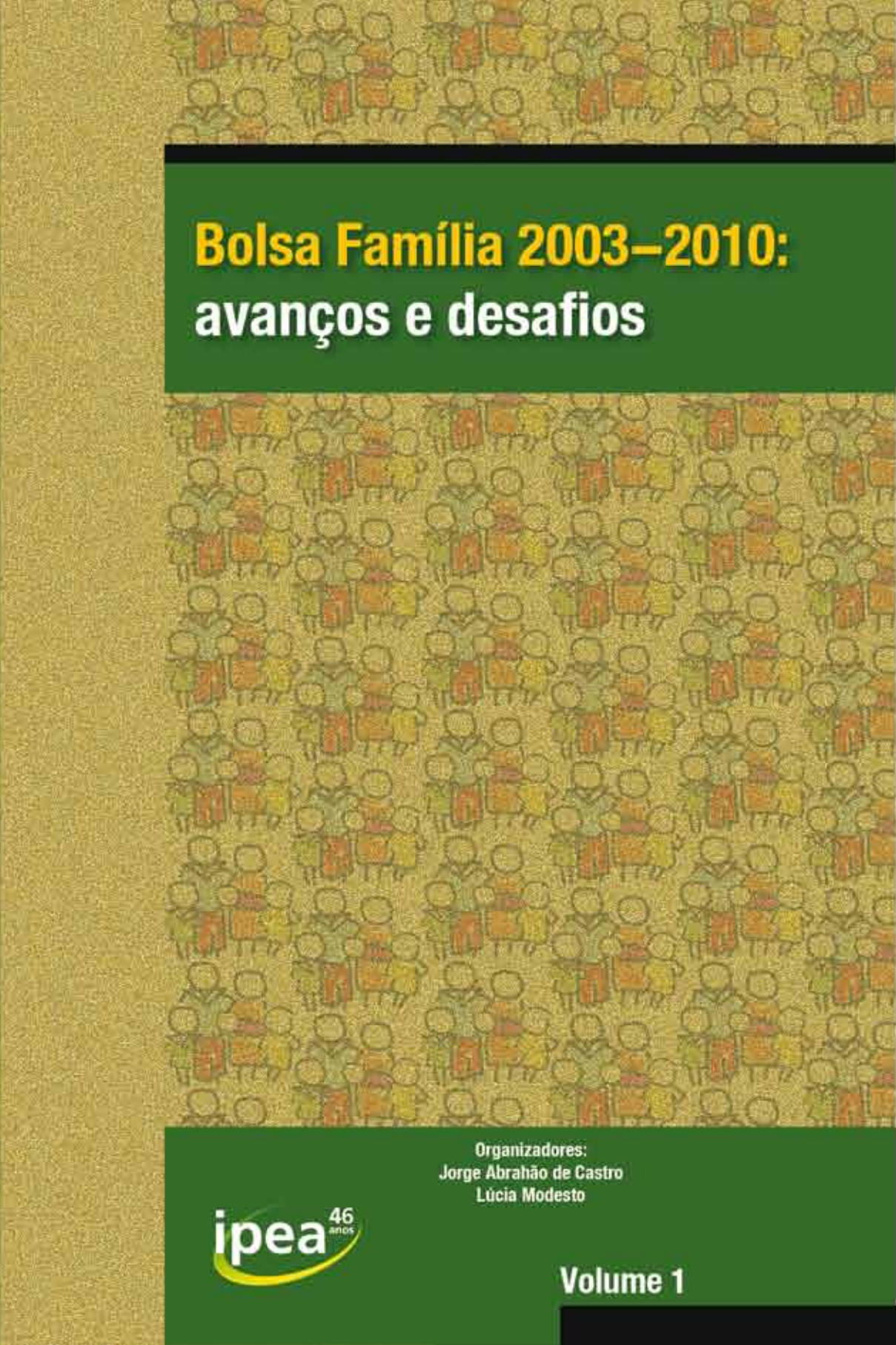
6 CONCLUSÃO

O PBF tornou-se importante instrumento, no âmbito da política social do governo federal, de redução da pobreza ou do hiato da pobreza e de melhoria da distribuição de renda no país. Embora o programa tenha um orçamento de pagamento de benefícios da ordem de 0,38% do PIB do Brasil, seu caráter altamente redistributivo e sua ampla cobertura (12,7 milhões de famílias e cerca de um quarto da população) garantem ao programa efeitos positivos em termos de redução da desigualdade observada no país no período recente.

A análise do perfil dos domicílios denotou que as famílias beneficiárias têm um menor nível de acesso aos serviços de utilidade pública, como abastecimento de água, escoamento sanitário e coleta de lixo, do que a média da população brasileira. Este resultado, se por um lado é um indício da boa focalização do programa, por outro lado, reforça a necessidade de ampliação do acesso a esses serviços que são importantes para a qualidade de vida da população. Ademais, nas áreas rurais o acesso é mais precário que nas zonas urbanas.

Embora as comparações ao longo do tempo mostrem melhora do acesso das famílias beneficiárias ao longo do tempo, esse resultado está influenciado pela expansão do programa, sendo necessário um estudo aprofundado para “isolar” esse efeito.

Um dos efeitos mais importantes do programa diz respeito ao seu resultado positivo sobre a renda das famílias beneficiárias. Como mostrado, a renda mensal média *per capita* das famílias beneficiárias cresce de R\$ 51,09, antes do benefício, para R\$ 78,12 (acima da linha de extrema pobreza de R\$ 70,00), depois do benefício. Portanto, trata-se de um incremento da ordem de 52,9%, que chega ao patamar dos 60% nas regiões Norte e Nordeste, onde o patamar de renda antes do benefício é mais baixo.

The background of the cover is a repeating pattern of stylized human figures in various colors (yellow, orange, green, and red) on a textured, light brown background. These figures are arranged in a grid-like fashion, representing a diverse population.

Bolsa Família 2003–2010: **avanços e desafios**

Organizadores:
Jorge Abrahão de Castro
Lúcia Modesto

ipea 46
anos

Volume 1

Uma das consequências desse resultado é que o PBF “retirou” da extrema pobreza cerca de 4,3 milhões de famílias, com impactos muito significativos do ponto de vista de redução do hiato e da severidade da referida extrema pobreza.

Do ponto de vista do perfil das pessoas beneficiárias do PBF, predominam as mulheres (54,2%), de cor parda (65,3%) e aquelas na base da pirâmide etária, tendo em vista que mais da metade (55%) têm idade entre 0 e 19 anos e mais de um quarto (26,5%) têm de 0 a 9 anos. Este dado denota que o Bolsa Família tem um viés muito importante e positivo, do ponto de vista de favorecer o investimento em capital humano das crianças de famílias pobres e, dessa forma, colaborar para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

A análise do perfil dos responsáveis legais mostrou que quase 80% deles não chegam a ter ensino fundamental completo, fato que restringe a inserção no mercado laboral, em geral, a postos de trabalho de baixa qualidade, no setor informal e com baixas remunerações. Portanto, há uma tendência estrutural à precariedade de inserção dos responsáveis legais no mercado de trabalho. Esta situação é difícil de ser revertida, mesmo considerando que cerca de dois terços deles tenham idade entre 25 e 44 anos. Este ponto apresentado pelo perfil deve ser considerado no debate sobre a evolução futura do programa.

Ainda em relação à evolução do PBF, vários outros pontos devem ser levados em consideração. A redução da pobreza extrema – que, sendo observada no Brasil no período recente, decorre não apenas do desenvolvimento econômico e social do país, mas também do próprio programa – deve implicar, no futuro, possível mudança de foco, da pobreza absoluta para a relativa ou para a questão da desigualdade. Qualquer que seja o direcionamento futuro é importante ter em consideração os impactos positivos do Programa Bolsa Família sobre a melhoria na distribuição de renda e nos investimentos em capital humano das crianças de famílias pobres.

PRECARIEDADE LABORAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Alexandre R. Leichsenring*

1 INTRODUÇÃO

1.1 Beneficiários do Programa Bolsa Família no mercado formal de trabalho

A volatilidade da renda da população pobre está, no mais das vezes, associada a uma inserção precária no mercado de trabalho. As bases de dados amostrais ora disponíveis, no entanto, não permitem fazer um acompanhamento de mais longo prazo a respeito da inserção dos mais pobres no mercado de trabalho como um todo. As possibilidades de acompanhamento longitudinal, nesse caso, estão restritas à Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), que faz o acompanhamento longitudinal de trabalhadores e domicílios por um período relativamente curto.

Uma das possibilidades de avaliar a qualidade da inserção da população pobre no mercado de trabalho é dada pela investigação de sua participação no mercado formal. Embora os pobres tendam a ter participação pequena no mercado formal, este é por definição o mercado nos quais os vínculos tendem a ser mais sólidos e perenes, e no qual os trabalhadores contam com maior grau de proteção social. Trata-se, portanto, de avaliar em que medida os mais pobres têm acesso a esse mercado e qual o seu desempenho nele.

Para fazer essa avaliação, há registros administrativos bem estabelecidos, especialmente a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), a principal base de dados sobre emprego formal no país. O cruzamento dessa base com o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico/MDS) – por sua vez, o principal registro administrativo sobre as famílias pobres brasileiras – permite acompanhar o desempenho desse público no mercado de trabalho formal.

Neste trabalho, apresentamos os resultados de estudo sobre a inserção da população do CadÚnico do governo federal no mercado formal de trabalho, realizado com base no cruzamento da base do Cadastro Único com a Rais dos anos de 2004 a 2007. Esse cruzamento abordou, de um lado, alguns indicadores

* Consultor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS).

gerais do mercado de trabalho para esse universo; e, de outro, buscou identificar a dinâmica de entrada e saída dessas populações no mercado formal de trabalho, trabalho cumprido através da técnica estatística conhecida por “análise de sobrevivência”. A análise dos indicadores de emprego é feita sob duas perspectivas: a geral e a espacial, na qual trazemos à tona a distribuição dos indicadores pelo território brasileiro.

2 BASES DE DADOS E METODOLOGIA

Para a análise aqui realizada, empregaram-se as seguintes bases de dados:

- Base do CadÚnico de Pessoas de 31/12/2008;
- Base Rais, anos-base 2004, 2005, 2006 e 2007;
- Folha de Pagamento do PBF, de janeiro de 2009; e
- Malha Municipal Digital do Brasil – 2007, IBGE.

2.1 Procedimentos para a análise dos indicadores gerais de emprego dentro do universo CadÚnico

Para a análise dos indicadores gerais de emprego, o universo considerado na elaboração dos indicadores gerais de mercado de trabalho é formado por indivíduos entre 16 e 64 anos (16 e 59 anos, se mulher),¹ inscritos no CadÚnico em 31 de dezembro de 2008, com vínculo registrado na Rais entre 2004 e 2007.²

Para comparação de rendimentos de diferentes períodos, utilizou-se como deflator o INPC restrito, por ser o índice de custo de vida da cesta de consumo da população de baixa renda.

Cerca de 51,4 milhões de pessoas com idade entre 16 e 64 anos – ou 16 e 59, se mulher – foram encontradas no CadÚnico de dezembro de 2008. Dessas, um número crescente – mas definitivamente pequeno – possuiu vínculo formal em pelo menos um mês do ano, como pode ser visto no gráfico 1.

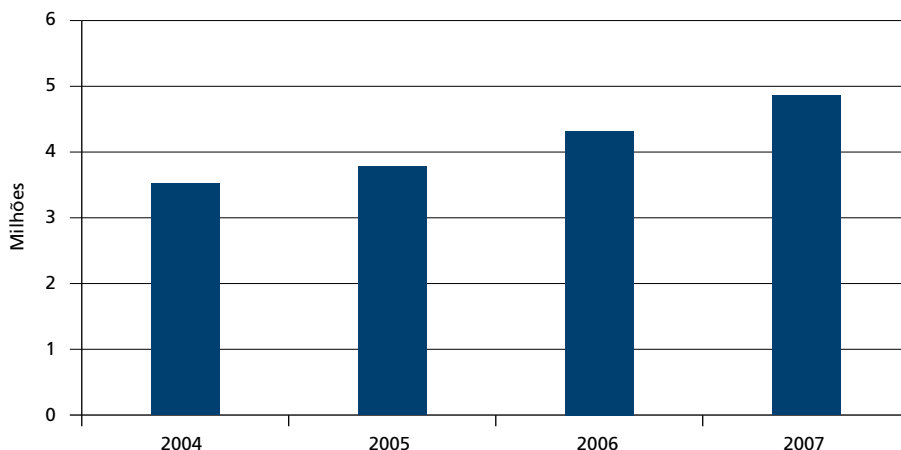
Pode-se concluir, de início, que a participação desse público no núcleo mais estruturado do mercado de trabalho é muito reduzida. Resta avaliar, assim, se a trajetória dos que conseguiram entrar no mercado formal é estável.

1. Foram excluídos, portanto, os menores de 16 anos – para os quais o vínculo formal de trabalho é restrito – e as pessoas acima da idade mínima exigida para a aposentadoria por idade.

2. Como a unidade das bases da Rais são os vínculos trabalhistas, e não os indivíduos, esses podem aparecer em multiplicidade caso tenham mais de um emprego formal. Para efeito da caracterização dos indivíduos, consideramos na análise seu emprego principal, isto é, o emprego que lhe confere maior remuneração mensal – ou, no caso de dois ou mais empregos com mesma remuneração, o emprego mais antigo.

GRÁFICO 1

Número de indivíduos do CadÚnico encontrados na Rais com vínculo em pelo menos um mês do ano



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

2.2 Procedimentos para a análise espacial dos indicadores de emprego dentro do universo CadÚnico

A análise espacial dos indicadores de emprego se ocupa da distribuição pelo território brasileiro dos indicadores gerais de emprego selecionados e, assim sendo, se vale das mesmas bases de dados descritas na subseção anterior.

Em um primeiro momento, apresentamos uma análise dos dados agregados por município. Em seguida, fazemos uma análise dos dados espaciais dos indicadores de emprego com mapas ilustrando a distribuição dos indicadores pelo território.

Os mapas são baseados em dados espacialmente interpolados. A interpolação é uma técnica para “suavização” dos dados, que transforma um mapa original com aspecto de mosaico em um mapa localmente mais homogêneo, evidenciando correlações espaciais e heterogeneidades entre regiões. A técnica de interpolação utilizada foi a Interpolação de Kriging.

2.3 Procedimentos para a análise da dinâmica de entrada e saída no mercado formal de trabalho

Para o estudo longitudinal sobre a dinâmica de entrada e saída da população do CadÚnico no mercado formal de trabalho, foram considerados os indivíduos com dez anos ou mais inscritos no cadastro, que tiveram emprego formal em pelo menos um mês entre janeiro de 2004 e dezembro de 2007.

Modelos de análise de sobrevivência foram ajustados para tempos de permanência no emprego e tempos de permanência fora do mercado formal de trabalho (ou “desemprego”).³

Da Rais, foram consideradas as variáveis relacionadas aos tempos de permanência no mercado formal e fora dele e à atividade econômica dos empregos: mês de admissão, mês de desligamento, tempo de emprego, tempo de desemprego e CNAE (dez dígitos) do empregador. Do CadÚnico extraíram-se informações sobre a situação cadastral das pessoas e domicílios e a sua caracterização socio-demográfica: grau de instrução, cor, sexo, localização do domicílio – rural ou urbano –, região, data de nascimento. A variável binária que indica fazer parte de família beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF) foi extraída da folha de pagamento deste programa.

O cômputo das variáveis tempo de emprego e tempo de desemprego levou em conta a existência de dados censurados. No caso do tempo de emprego, os dados podem estar censurados “à direita” –, o que ocorre quando um indivíduo chega empregado em dezembro de 2007. Em outras palavras, sabemos que esse indivíduo ficou empregado por um tempo potencialmente maior do que o coberto pelos dados disponíveis, mas não temos acesso à duração do vínculo.⁴ No caso do tempo de desemprego, os dados podem estar censurados tanto à esquerda quanto à direita. Se um indivíduo estava desempregado em janeiro de 2004 – ou em dezembro de 2007 –, sabemos que o período de desemprego é potencialmente maior do que o registrado nos dados disponíveis, mas não temos acesso a essa informação.⁵

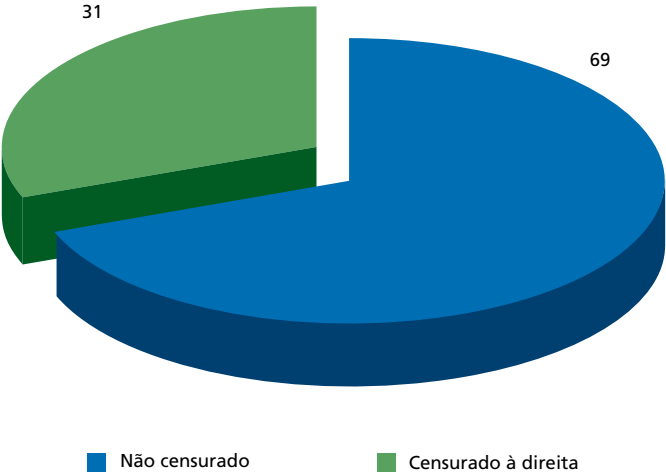
São 6,45 milhões de indivíduos com mais de 10 anos de idade que tiveram rendimentos provenientes do mercado formal de trabalho em pelo menos um mês entre janeiro de 2004 e dezembro de 2007, dos quais 750,1 mil estiveram empregados durante todos os 48 meses do estudo. Dessa maneira, os tempos de duração de emprego dizem respeito a 6,45 milhões de indivíduos, mas tempos de permanência no “desemprego” fazem referência a apenas 5,70 milhões de indivíduos (gráficos 2 e 3).

3. Tomaremos, neste trabalho, o termo “desemprego” como a ausência de registro de emprego formal na Rais durante um período específico. O indivíduo sem emprego formal indicado na Rais será chamado “desempregado” – muito embora ele possa ter alguma ocupação informal no período, ou formal não captada pela Rais. O termo, assim, será usado sempre entre aspas para que não parem dúvidas sobre o conceito.

4. O tempo de emprego não está censurado “à esquerda” para os que estavam empregados em janeiro de 2004, já que a Rais traz a informação sobre a data do início do vínculo para aqueles que estão empregados.

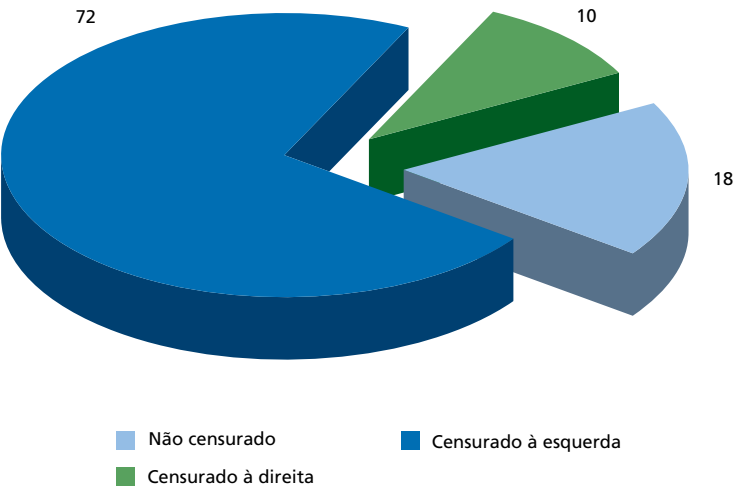
5. Indivíduos que mudam de emprego sem intervalo de tempo (isto é, que estão vinculados a um estabelecimento em um mês e a outro estabelecimento no mês seguinte) não são considerados desempregados.

GRÁFICO 2
Status dos tempos de emprego
(Em %)



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

GRÁFICO 3
Status dos tempos de "desemprego"
(Em %)



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

2.4 O modelo de análise de sobrevivência

O modelo de análise de sobrevivência visa investigar tempos até a ocorrência de um determinado evento – aqui, a admissão de um indivíduo no mercado de trabalho formal ou seu desligamento.

As principais quantidades estudadas são a função de sobrevivência e a função hazard. A primeira descreve a distribuição dos tempos até a ocorrência do evento (desligamento ou admissão), e a segunda se refere a um potencial instantâneo da ocorrência do evento dado “sobrevivência” até um tempo arbitrário t , isto é, dado que o indivíduo não foi desligado (ou admitido) até o tempo t .

Do ponto de vista matemático, essas quantidades podem ser definidas da seguinte maneira. Seja T o tempo até a ocorrência do evento (desligamento ou admissão). Então, para um dado tempo t a função de sobrevivência $S(t)$ é a probabilidade de que o tempo até a ocorrência do evento seja maior ou igual a t , ou seja,

$$S(t) = P(T \geq t).$$

Desta maneira, $S(t)$ descreve a probabilidade de que o emprego (ou o “desemprego”) dure mais tempo do que t .

A função hazard, $h(t)$, tem uma definição matemática um pouco menos intuitiva:

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{P(t \leq T \leq T + \Delta t \mid T \geq t)}{\Delta t}$$

$h(t)$ descreve a taxa condicional de ocorrência de evento em um determinado instante de tempo t dado sobrevivência até imediatamente antes do tempo t .

Tendo em vista as quantidades definidas, os três objetivos básicos da análise de sobrevivência são: *i*) estimar e interpretar as funções de sobrevivência e hazard; *ii*) comparar as funções de sobrevivência e hazard; e *iii*) investigar a relação entre variáveis explicativas e tempo de sobrevivência.

2.4.1 O modelo de Cox

O ponto *iii*) acima pretende responder à pergunta chave: que fatores estão associados ao tempo de permanência no emprego e no “desemprego”?

Esse ponto é cumprido por meio do “Modelo de taxas proporcionais de Cox”, que relaciona matematicamente a taxa de ocorrência do evento com um conjunto de variáveis explicativas (no nosso caso, as variáveis de caracterização sociodemográfica). Por esse modelo são estimados parâmetros que indicam a contribuição que cada variável explicativa dá para o tempo de duração do emprego (“desemprego”).

Convém observar que o modelo de análise de sobrevivência é preferível ao modelo de regressão logística quando se tem tempos de sobrevivência e dados censurados. Os modelos de regressão de Cox utilizados na análise de sobrevivência usam mais informações – tempos de sobrevivência – do que os modelos de regressão logística, que consideram respostas do tipo (0,1) e ignoram tempos de sobrevivência e censura.

A expressão matemática do modelo de Cox é dada por:

$$h = (t, \mathbf{X}) = h_0(t) e^{\sum_{i=1}^p \beta_i X_i}$$

onde $\mathbf{X} = (X_1, X_2, \dots, X_p)$ é o vetor de variáveis explicativas.

A fórmula diz que a função hazard depende de t e $\mathbf{X}$ e é composta de dois fatores:

- Uma função base $h_0(t)$, que depende de t mas não depende das variáveis explicativas X_i ; e
- Uma exponencial, que depende apenas das variáveis explicativas X_i , ponderadas pelos respectivos parâmetros β_i .

Além disso, a única suposição assumida pelo modelo é a de que, para toda configuração das variáveis explicativas, as taxas, isto é, as funções hazard, são proporcionais.⁶

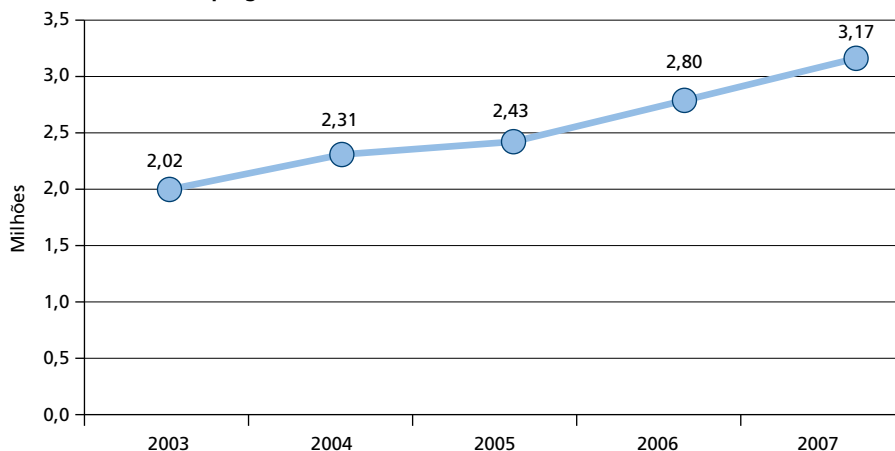
3 INDICADORES GERAIS DE EMPREGO NA POPULAÇÃO CADÚNICO

De maneira geral, o que se verificou foi uma melhora gradual e monotônica dos indicadores de emprego formal para os inscritos no CadÚnico ao longo do quadriênio 2003-2007. O estoque de empregos em dezembro de cada ano para esse grupo subiu ano a ano, partindo de 2,02 milhões em 2003 até alcançar 3,17 milhões em 2007 (gráfico 4). Entre dezembro de 2003 e dezembro de 2007, o aumento no número de ocupados foi de 57,2%, o que representa um aumento anual médio de 12,0%.

6. Isso pode ser traduzido como a suposição de que as taxas de desligamento – e de admissão – ao longo do tempo são iguais em sua forma. Se para uma dada configuração das variáveis explicativas essa taxa sobe em um determinado mês, então ela sobe para qualquer configuração.

GRÁFICO 4

Número de empregados em 31 de dezembro

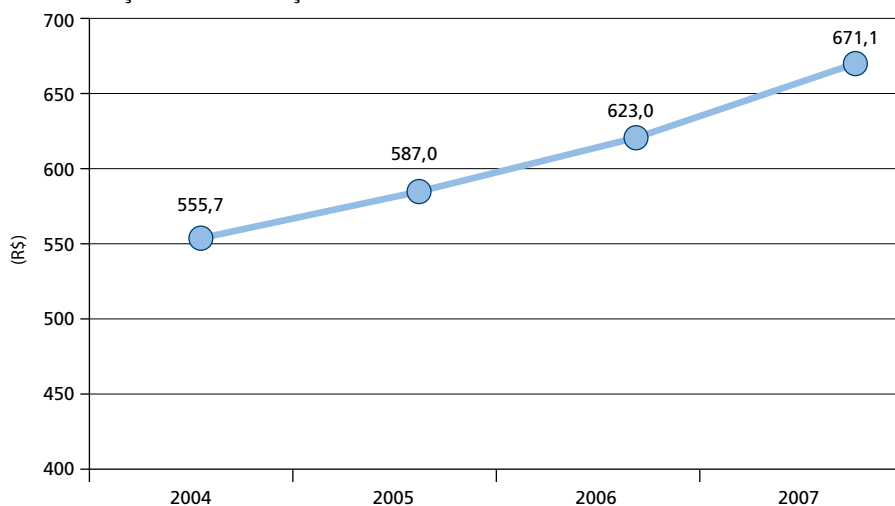


Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

De maneira análoga, a remuneração média mensal real em 2004 foi de R\$ 555,7, alcançando R\$ 671,1 em 2007 (ver gráfico 5). O aumento médio real anual foi de 6,5%.

GRÁFICO 5

Evolução da remuneração média real

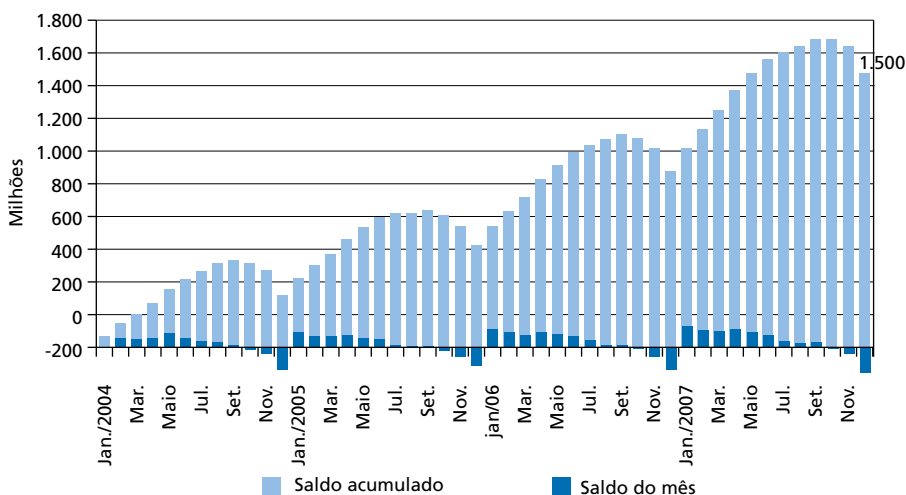


Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

A flutuação do emprego ao longo do ano para os inscritos no CadÚnico foi marcada pela sazonalidade típica do mercado formal de trabalho: as admissões aumentam entre janeiro e maio, caindo a partir daí; os desligamentos sobem mês a mês, atingindo o pico em dezembro. Como consequência, o saldo tende a ser negativo nos últimos meses do ano (especialmente em dezembro) – o que não impede a existência de saldos positivos anuais (gráfico 6).

GRÁFICO 6

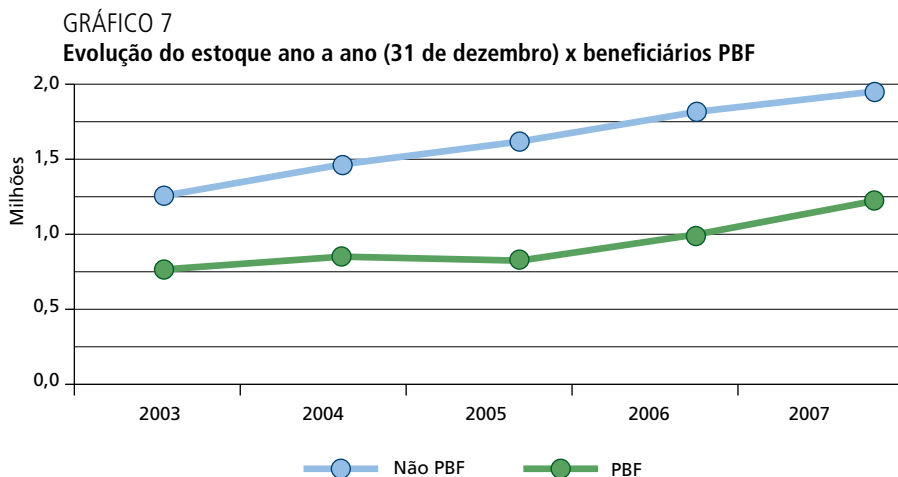
Evolução do saldo do emprego mês a mês



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

Uma possibilidade de avaliação do quanto a pobreza pode afetar o desempenho no mercado de trabalho formal é fazer a distinção, nos inscritos no CadÚnico, entre beneficiários e não beneficiários. Embora todos estejam dentro da linha de pobreza adotada pelo cadastro – até meio salário mínimo de renda familiar *per capita* –, os beneficiários necessitam ter renda substantivamente inferior aos limites adotados pelo cadastro – de, no máximo, R\$ 140 *per capita*. Ser beneficiário, portanto, pode ser entendido como uma *proxy* da fragilidade econômica de trabalhadores e famílias.

Percebe-se, no gráfico 7, que os beneficiários do PBF formam um grupo menos numeroso que o de não beneficiários. Pode-se dizer, entretanto, que apesar do comportamento anômalo observado no grupo dos beneficiários em 2005, os dois grupos observaram aumento no número de trabalhadores ocupando postos de trabalho formais no período avaliado.



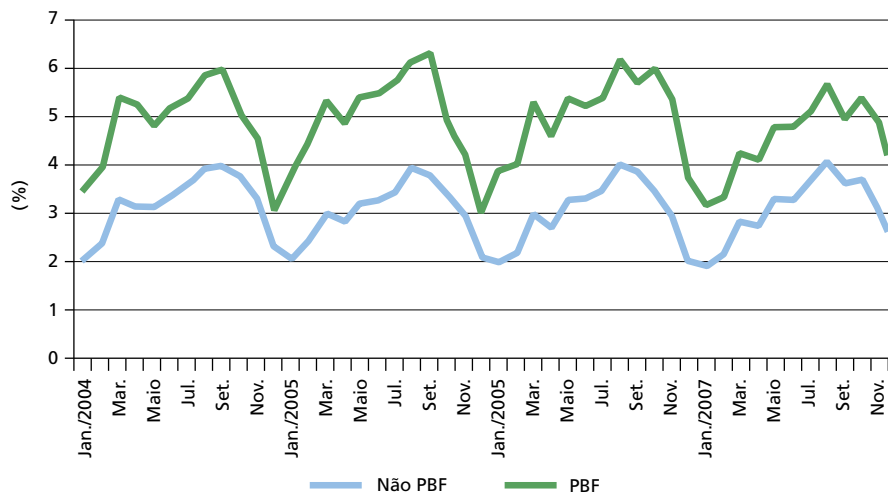
Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

O grupo dos beneficiários, entretanto, parece possuir uma inserção mais frágil no mercado de trabalho formal, quando comparado ao dos não beneficiários. Isso pode ser visto na taxa de rotatividade⁷ observada no período para os dois grupos: elas apresentam o mesmo padrão senoidal, mas a rotatividade entre beneficiários é uniformemente mais elevada em todo o período (gráfico 8), o que parece apontar para uma inserção mais precária desse grupo no mercado de trabalho formal. Essa hipótese poderá ser avaliada a partir da análise de sobrevivência.

7. A taxa de rotatividade mensal é obtida utilizando o menor valor entre o total de admissões e desligamentos sobre o total de empregos no 1º dia do mês. Para referência à taxa de rotatividade, consultar *Registros Administrativos: Rais e CAGED*. Brasília: MTE, SPPE/DES/CGET, 2000. 17p.

GRÁFICO 8

Rotatividade – PBF x não PBF



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

4 ANÁLISE ESPACIAL DOS INDICADORES GERAIS DE EMPREGO

4.1 Análise por município

Em linhas gerais se constata que a população do Cadastro Único tem uma inserção no mercado formal de trabalho homogeneamente precária por todo o território brasileiro.

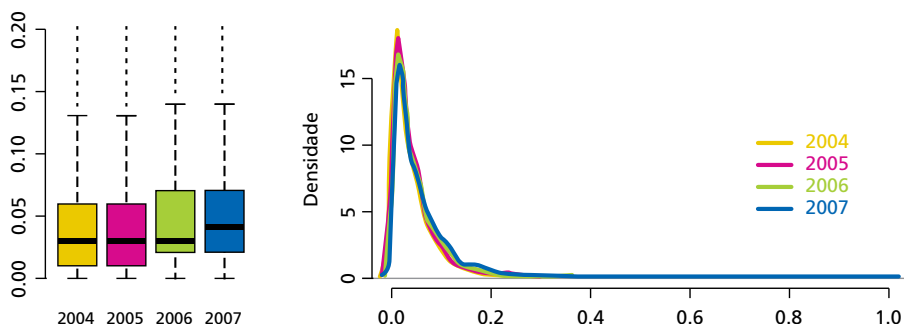
Nos gráficos 9 a 11, mostramos *box-plots* e curvas de densidade estimadas⁸ para cada um dos indicadores.

A proporção de indivíduos do CadÚnico com emprego formal não é muito diversa entre os municípios. Em qualquer ano, 75% dos municípios têm proporção de empregados formais inferior a 7% e os municípios com maior proporção de empregados têm menos do que 15% da população CadÚnico no mercado formal de trabalho (gráfico 9). Vale observar que a proporção média salta de 4,3%, em 2004, para 5,8%, em 2007.

8. Nos *box-plots* o nível superior da caixa representa o terceiro quartil e o inferior, o primeiro quartil dos dados. Dentro da caixa estão, portanto, 50% dos dados. O traço no interior da caixa marca a mediana e segmentos de reta partem da caixa até os valores máximo e mínimo que não sejam valores discrepantes (*ouliers*). As *densidades* são curvas que em cada ponto são proporcionais ao número de observações próximas a esse ponto. São estimadas a partir dos dados.

GRÁFICO 9

Distribuição da proporção da população CadÚnico com emprego formal



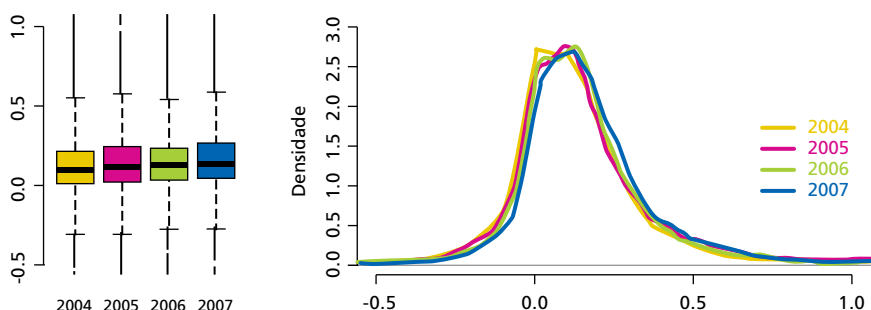
Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

O indicador que apresenta maior desigualdade entre os municípios é a variação do estoque de emprego. Observe nas curvas de densidade estimadas mostradas no gráfico 10 que esse indicador varia entre -50% (-0,5) e mais 100% (+1,0). Essa grande variabilidade em parte pode ser explicada pelo fato de que em municípios com poucos indivíduos empregados no mercado formal, o ingresso ou a saída de poucos indivíduos pode implicar grande variação nesse indicador.

A evolução da variação do emprego ao longo do quadriênio é bastante positiva para a grande maioria dos municípios. Em todos os anos, a média da variação do número de empregos na população CadÚnico por município foi superior a 16%, atingindo 19,2% em 2007. Nesse ano, metade dos municípios teve aumento superior a 14% no número de empregos formais na população CadÚnico. Em 2007, 84% dos municípios tiveram variação positiva no número de empregos formais, contra 75% em 2004. Vale notar que esses 84% continham 91% da população CadÚnico.

GRÁFICO 10

Distribuição da variação do estoque de emprego

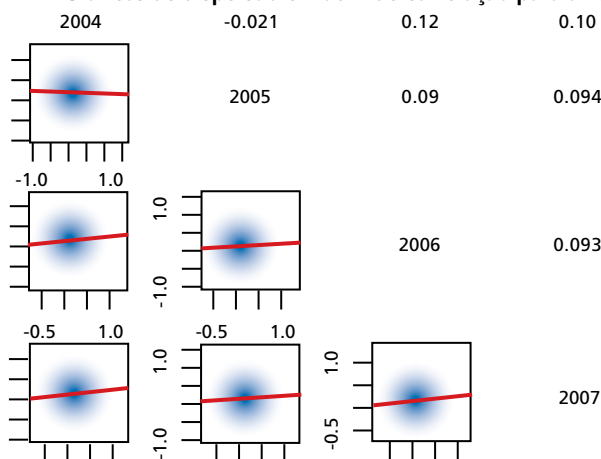


Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

Chama atenção ainda um comportamento peculiar da variação do estoque de emprego ano a ano. Enquanto os outros indicadores avaliados apresentaram alta correlação entre anos consecutivos, a variação do emprego durante um ano em um município está muito pouco correlacionada com a sua variação no ano seguinte – ou nos seguintes. Isso implica que, se em dado ano um município teve crescimento alto do emprego, não se pode dizer que em decorrência disso o crescimento no próximo ano também deverá ser alto. Embora possa acontecer, esse dado não deverá ser atribuído ao fato de que no ano anterior o crescimento foi alto. O gráfico 11 ilustra esse fato. As linhas vermelhas representam retas de regressão estimadas para os dados. Os valores são os coeficientes de correlação entre cada par de anos.

GRÁFICO 11

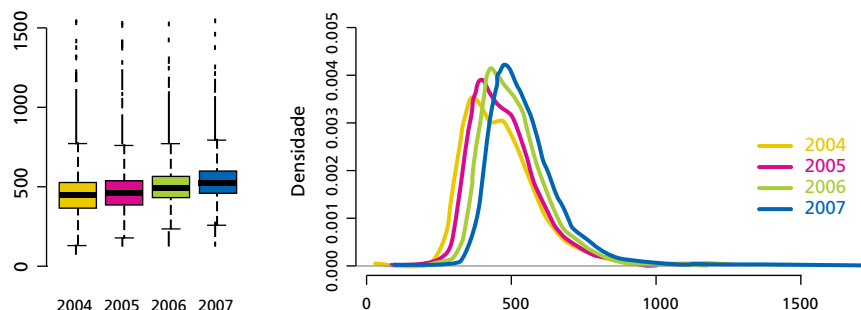
Gráficos de dispersão e matriz de correlação para a variação do emprego ano a ano



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

A remuneração média – em valores de 2007 – também se eleva de maneira substancial ano a ano. O gráfico 12 revela um deslocamento das remunerações para cima. A média das remunerações médias nos municípios era de R\$ 463,00 em 2004, subiu para R\$ 482,00 em 2005, para R\$ 512,00 em 2006 e atingiu R\$ 544,00 em 2007. O aumento real é de 17,5% em três anos. Além disso, pode-se inferir uma pequena diminuição na dispersão desses valores, constatada pela redução verificada do desvio padrão dos dados, de 130,1 em 2004 para 121,8 em 2007. Isso indica municípios mais homogêneos quanto aos valores médios recebidos pelos seus empregados formais. Em 2007, 50% dos municípios tinham remuneração média entre R\$ 462,00 e R\$ 600,00.

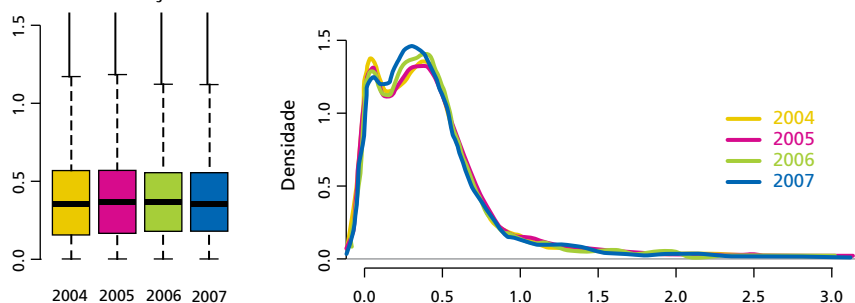
GRÁFICO 12
Distribuição da remuneração média



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

No que se refere à rotatividade no emprego, os dados indicam municípios altamente heterogêneos entre si (gráfico 13). Nota-se muito pouca alteração no quadro geral da rotatividade dos municípios ao longo do quadriênio.

GRÁFICO 13
Distribuição da rotatividade



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

4.2 Análise territorial

Nesta seção apresentamos os mapas temáticos. A exemplo do que ocorre na análise por município, pelos mapas também é possível identificar uma melhora constante dos indicadores do mercado formal de trabalho no quadriênio de 2004 a 2007. Adicionalmente, os mapas possibilitam enxergar correlações espaciais marcantes e regiões do país com perfis distintos.

A partir da perspectiva territorial, identificamos basicamente dois grupos homogêneos internamente e heterogêneos entre si. De um lado, temos os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e, de outro, encontramos o Norte e o Nordeste. Como era de se esperar, no primeiro grupo verificamos os melhores índices de

emprego, sobretudo quando fazemos a análise transversal no tempo. Pela perspectiva longitudinal, entretanto, percebemos que, para a maioria dos indicadores, a evolução se deu de maneira mais acentuada no Norte e Nordeste.

No primeiro grupo (Sul, Sudeste e Centro-Oeste), vemos que os melhores índices do mercado formal de trabalho se verificam ao redor das capitais e, além disso, percebe-se que o estado de São Paulo apresenta os melhores índices. Na região Norte, percebemos que os piores índices se encontram ao longo da bacia do rio Amazonas, enquanto os piores índices do Nordeste se encontram em seu interior. Vale notar que os índices da região Norte são, de maneira geral, ligeiramente melhores do que os verificados na região Nordeste.

Entre os núcleos com pior desempenho nas regiões Norte e Nordeste e aqueles com melhor desempenho nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste verificamos uma grande fronteira de transição onde os índices se encontram a meio termo entre os índices de uma região e de outra. Esse tipo de padrão de correlação espacial se revela em quase todos os indicadores.

No mapa 1, vemos que a proporção do universo de indivíduos inscritos no CadÚnico com emprego formal cresceu por todo o país ao longo de todo o período 2004 – 2007.

Como antecipado pela análise por município, a variação do estoque de empregos demonstra um padrão distinto de correlação temporal, baixa entre anos subsequentes. Com a análise territorial podemos observar que também na dimensão espacial as correlações são mais baixas e menos evidentes (mapa 2). Os núcleos regionais com variações mais positivas no estoque de empregos são menores e estão mais espalhados pelo território – podemos dizer que há menos coesão do território sob o ponto de vista do crescimento do emprego.

Por outro lado, em que pese o fato de que as correlações espaciais são baixas, temos que os núcleos com as maiores variações positivas no estoque de empregos são mais numerosos nas regiões Norte e Nordeste, principalmente nos três primeiros anos da série.

No que diz respeito ao valor da remuneração média do trabalho em cada município, vemos uma evolução constante ao longo do quadriênio e por todo o território (ver mapa 3). Os destaques ficam por conta dos salários relativamente mais altos verificados de maneira quase que generalizada no Centro-Oeste, embora se verifiquem salários comparáveis em outros núcleos. Devemos registrar também que nas regiões Norte e Nordeste se observa um crescimento mais acentuado do valor médio dos salários ao longo dos quatro anos.

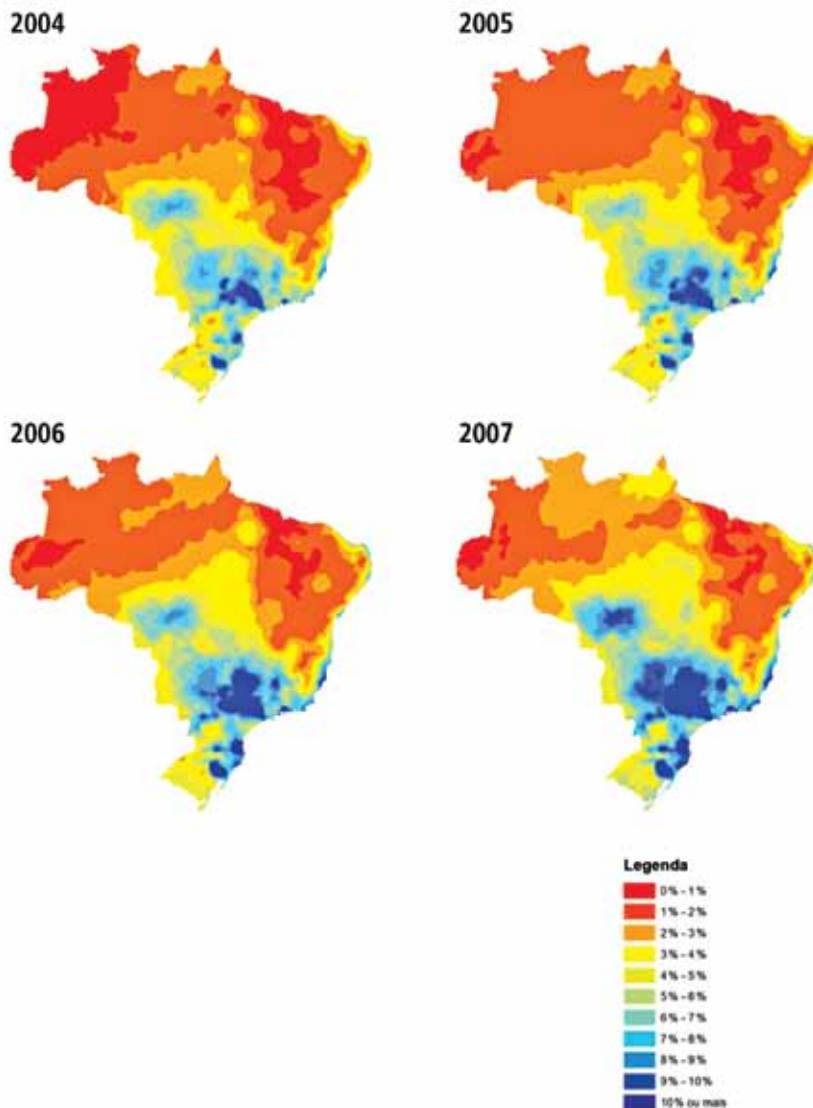
Os dados de rotatividade do emprego, por outro lado, revelam um território bastante contrastado e pouca mudança no decorrer do período (mapa 4). Enquanto um núcleo entre São Paulo e Minas Gerais e outro em uma faixa entre o Mato

Grosso e o sul do Pará apresentam municípios onde a rotatividade está, em geral, em um patamar superior a 80%, na região composta pela bacia do Amazonas e pelo Nordeste prevalecem índices de rotatividade inferiores a 30%. Em núcleos extensos no interior dessas regiões, a rotatividade preponderante é menor que 10%.

MAPA 1

Proporção da população CadÚnico com emprego formal

Proporção da população em idade ativa inscrita no Cadastro Único (de dezembro de 2008) com emprego formal

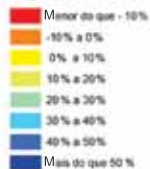


Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

MAPA 2

Variação do estoque de emprego

Variação do estoque de empregos formais de indivíduos do Cadastro Único (de dezembro de 2008) – saldo proporcional de janeiro a dezembro

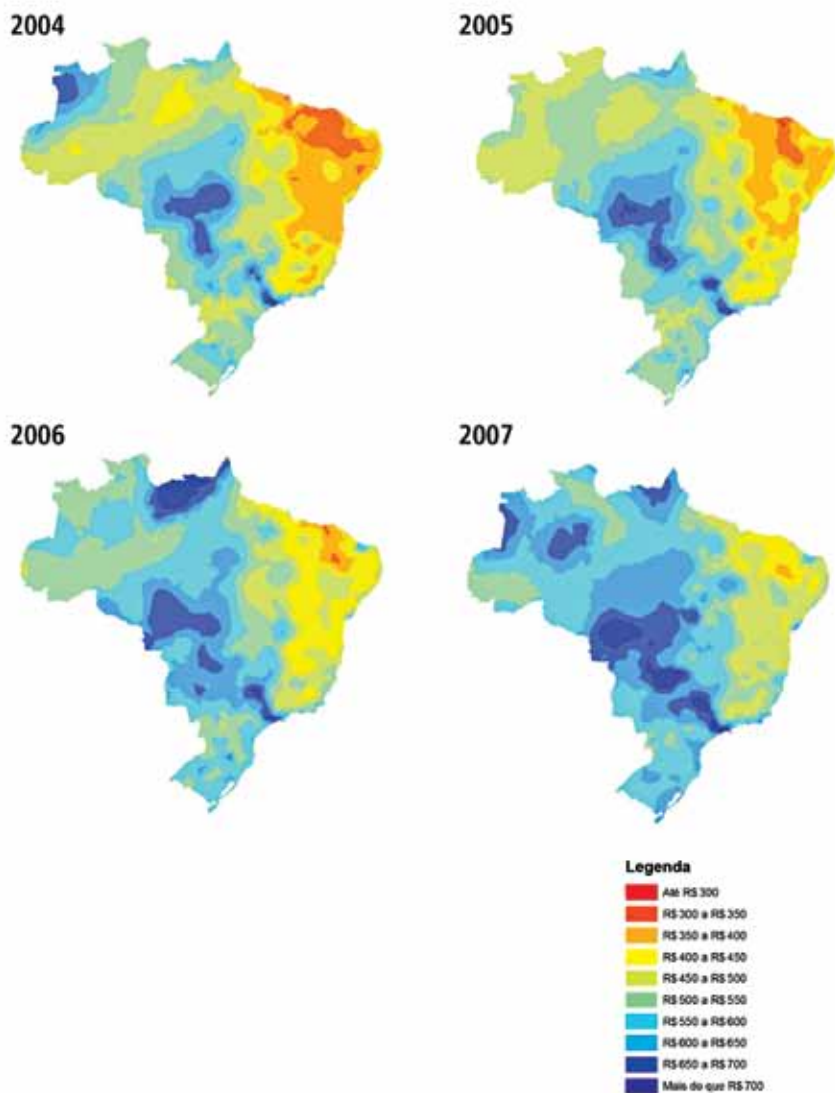
2004**2005****2006****2007****Legenda**

Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

MAPA 3

Remuneração média

Média para o município da remuneração média mensal dos indivíduos com emprego formal inscritos no Cadastro Único (de dezembro de 2008)



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

MAPA 4

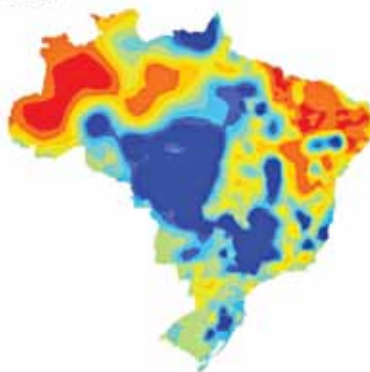
Rotatividade

“Rotatividade anual” do emprego entre indivíduos com emprego formal inscritos no Cadastro Único (de dezembro de 2008)

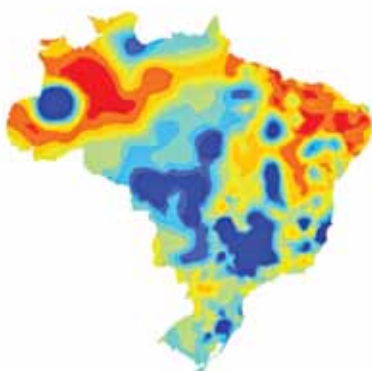
2004



2005



2006



2007

**Legenda**

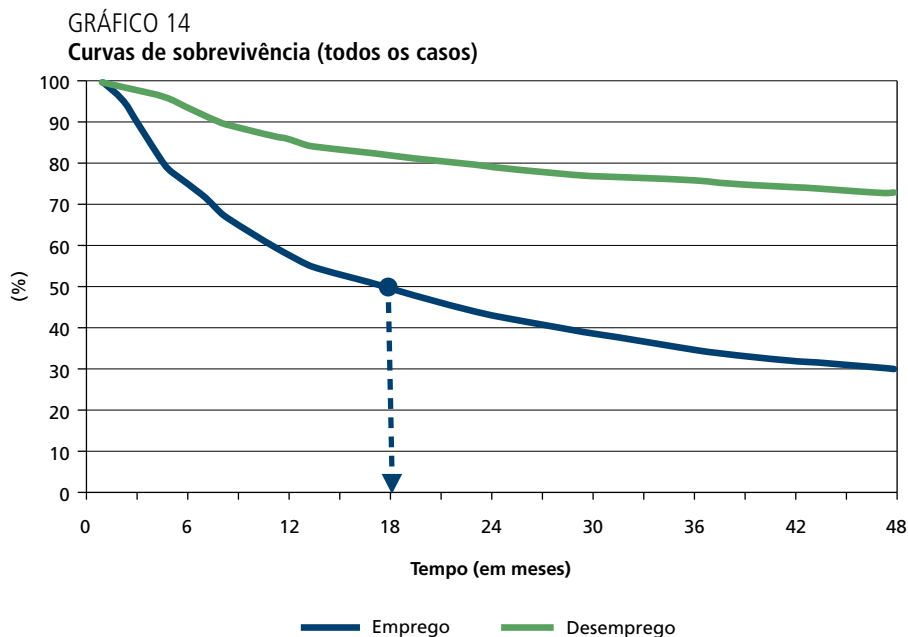
Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

5 TEMPO DE DURAÇÃO NO EMPREGO E NO “DESEMPREGO”

5.1 Curvas de sobrevivência empíricas

As funções (ou curvas) de sobrevivência empíricas foram estimadas a partir dos dados, descrevendo a proporção estimada de indivíduos cujo emprego – ou “desemprego” – durou pelo menos até esse instante t . A curva de sobrevivência no emprego no mês seis, por exemplo, dá a proporção de indivíduos que permaneceram pelo menos seis meses empregados no mercado formal.

Como caso particular, as curvas de sobrevivência oferecem uma maneira fácil de obter graficamente a mediana dos tempos de permanência no emprego e no “desemprego”: no instante em que a curva de sobrevivência cruza a linha dos 50%, temos que metade dos tempos é menor do que esse instante e metade dos tempos é maior do que esse instante. A título de exemplo, observe que para os dados de todos os indivíduos (gráfico 14), a curva de sobrevivência de emprego cruza os 50% próximo ao mês 18. A mediana dos tempos de emprego é, então, de aproximadamente 18 meses. Deve-se observar que a curva de sobrevivência dos tempos de “desemprego” não cruza os 50% até o 48º mês. Isso significa que a mediana dos tempos de “desemprego” é maior do que 48 meses. Mais do que isso, mais do que 70% dos indivíduos permaneceram pelo menos 48 meses no “desemprego”.

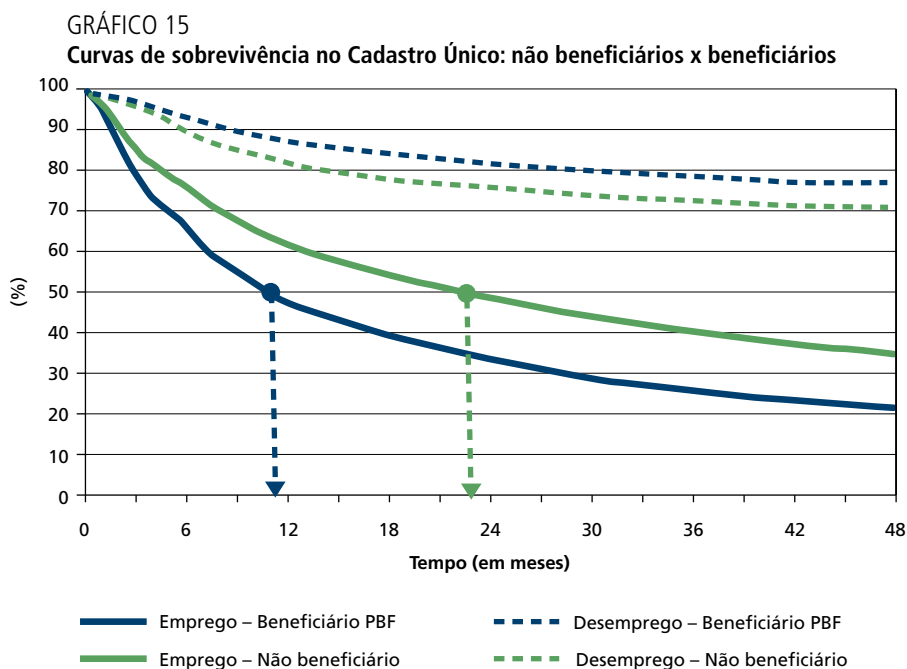


Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

Pode-se, novamente, fazer a distinção, no grupo dos inscritos no CadÚnico, com alguma passagem no mercado formal, entre os beneficiários e não beneficiários do PBF, como medida do impacto que a pobreza pode trazer sobre a permanência no emprego e no “desemprego”.

O gráfico 15 revela que a curva de sobrevivência de emprego de beneficiários PBF está bem abaixo da curva para não beneficiários, o oposto ocorrendo quando se consideram as curvas de “desemprego”. Tomando a mediana como um valor “típico”, podemos dizer que o tempo de permanência no emprego de um beneficiário (11,3 meses) é tipicamente metade do tempo de permanência no emprego de um não beneficiário (22,8 meses). Além disso, os tempos de permanência no “desemprego” de beneficiários são tipicamente maiores do que os tempos de permanência no “desemprego” de não beneficiários.

Pode-se dizer, portanto, que a inserção dos beneficiários do PBF no mercado formal, quando existe, é bastante precária: menos de um ano depois da contratação, metade dos beneficiários é desligada – 30% perderão seus empregos em menos de seis meses; fora do mercado de trabalho, menos de 25% deles são recontratados nos quatro anos seguintes.



5.2 Taxas de desligamento e admissão

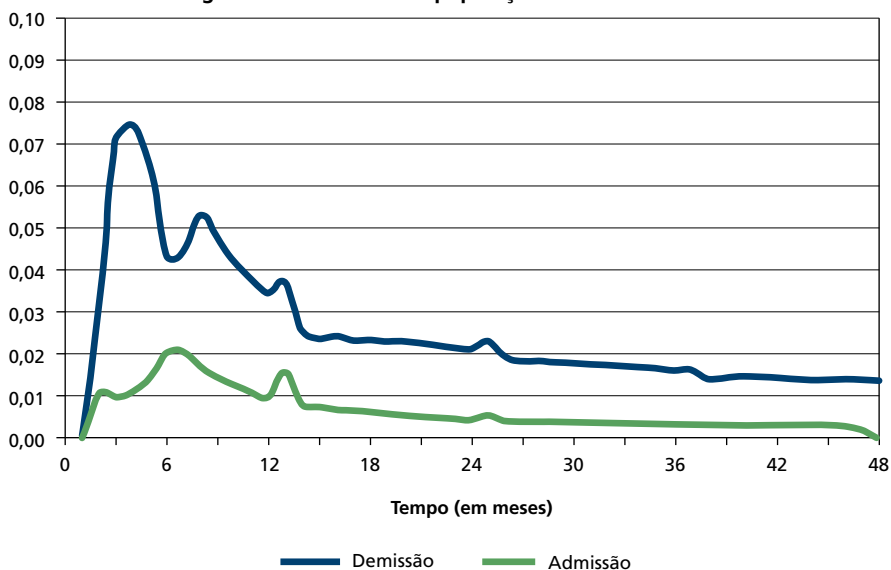
A análise do tempo de duração do emprego sob a ótica da evolução das taxas de desligamento e admissão ao longo do tempo traz novas informações sobre a dinâmica de entrada e saída do mercado formal de trabalho. A seguir apresentamos as funções hazard, que não descrevem outra coisa senão a evolução das taxas de desligamento e admissão ao longo do tempo.

No gráfico 16, apresentamos a evolução das taxas de desligamento e admissão para o conjunto total de dados. As taxas de desligamento são mais altas do que as taxas de admissão em todo o período, o que não significa que o número de empregados está caindo, pois o saldo depende do número de indivíduos em cada condição. É possível haver estabilidade ou até mesmo crescimento do número de empregados se a massa “desempregada” for suficientemente maior do que a empregada no mercado formal.

Por outro lado, percebemos que o comportamento relativo das curvas das taxas de emprego e “desemprego” é semelhante, sobretudo depois dos primeiros seis meses. Elas são crescentes nos primeiros seis meses, quando atingem seu auge, e depois passam a cair. Durante o primeiro semestre, percebemos que o pico da taxa de desligamento se dá ao final do terceiro mês, enquanto o pico da taxa de admissão se dá após os seis meses de “desemprego”.

GRÁFICO 16

Taxas de desligamento e admissão – população do CadÚnico

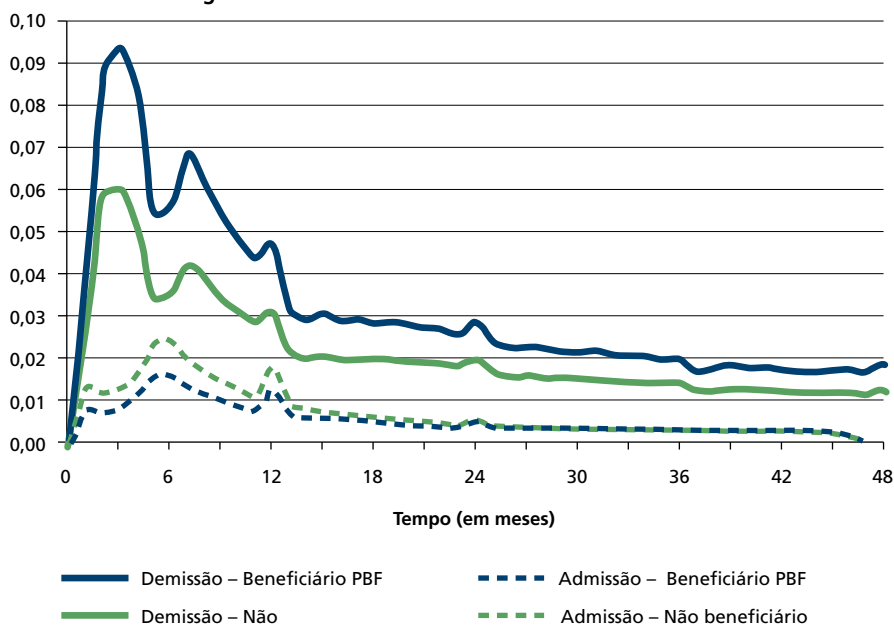


Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

No gráfico 17, verifica-se que as taxas de desligamento para beneficiários PBF são homogeneamente maiores ao longo de todo o período e, analogamente, as taxas de admissão para beneficiários PBF são homogeneamente menores ao longo do tempo, embora a partir do 24^o mês as taxas de admissão se equiparem. Em outras palavras, embora estejamos aqui acompanhando um público pobre, com perfil de renda familiar de até meio salário mínimo *per capita*, os beneficiários (com renda familiar de até R\$ 140,00 *per capita*) apresentam maiores taxas de desligamento e menores taxas de admissão.

GRÁFICO 17

Taxas de desligamento e admissão x PBF



Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

5.3 Ajuste do modelo de Cox

A análise até aqui feita considerou apenas as diferenças existentes entre os beneficiários e os demais membros do Cadastro Único no que diz respeito às trajetórias no mercado de trabalho formal. Outras variáveis – como a região geográfica em que essas pessoas se encontram; o sexo; a raça; a localidade (urbana/rural); a escolaridade; a idade; e o ramo de atividade – certamente têm impacto sobre essa trajetória. Caso os beneficiários difiram marcadamente dos não beneficiários em algumas dessas variáveis, as diferenças até aqui apontadas –

entre beneficiários e não beneficiários – podem decorrer de outras variáveis que não o fato de estar no grupo de beneficiários. É preciso medir o impacto decorrente de cada uma delas de maneira isolada.

Neste tópico, apresentamos os resultados dos modelos de regressão de Cox ajustados para *tempo de emprego* e *tempo de “desemprego”*. Foram ajustados um modelo para as taxas de desligamento e outro para as taxas de admissão. Cada parâmetro estimado está associado a uma variável explicativa e seu valor representa, *ceteris paribus*, a contribuição que essa variável dá para o aumento ou diminuição da taxa de ocorrência do evento (desligamento ou admissão). Assim, os parâmetros indicam o efeito isolado de uma característica específica na taxa de desligamento (ou admissão).

Nas tabelas 1 e 2, apresentamos, respectivamente, os parâmetros estimados para *tempo de emprego* e *tempo de “desemprego”*. Na coluna *Variação da taxa de desligamento (admissão)*, destacamos em vermelho as variáveis que mais contribuem para a diminuição da queda da taxa de desligamento (admissão) e, em preto, as variáveis que mais contribuem para o aumento da taxa de desligamento (admissão).

TABELA 1

Parâmetros estimados do modelo de regressão de Cox para tempo de emprego

Variáveis	Sig.	Exp()	Varição da taxa de desligamento	
Região – ref.: Sudeste				
Norte	,044	,000	1,045	4%
Nordeste	-,105	,000	,901	-10%
Sul	,078	,000	1,081	8%
Centro-Oeste	,015	,000	1,016	2%
Sexo – ref.: masculino				
Feminino	,157	,000	1,170	17%
Raça – ref.: branca				
Negra	,021	,000	1,021	2%
Parda	,029	,000	1,030	3%
Amarela	,035	,000	1,035	4%
Indígena	,232	,000	1,261	26%
Localidade – ref.: urbana				
Rural	-,107	,000	,899	-10%
PBF – ref.: não beneficiário				
Beneficiário	,347	,000	1,415	42%
Grau de instrução – ref.: analfabeto				
Até fundamental	-,061	,000	,940	-6%
Até médio	-,046	,000	,955	-5%

(Continua)

(Continuação)

Superior	-,218	,000	,804	-20%
Porte – ref.: metrópole				
Pequeno I	,167	,000	1,181	18%
Pequeno II	,175	,000	1,191	19%
Médio I	,132	,000	1,141	14%
Médio II	,116	,000	1,123	12%
Grande I	,043	,000	1,044	4%
Faixa etária – ref.: 21 a 40 anos				
10 a 20 anos	,160	,000	1,173	17%
41 a 60 anos	-,396	,000	,673	-33%
Mais de 60 anos	-,435	,000	,647	-35%
CNAE – ref.: ind. transformação				
Agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal	,442	,000	1,556	56%
Construção	,739	,000	2,093	109%
Comércio, reparação de automotores, objetos e domésticos	,061	,000	1,063	6%
Alojamento e alimentação	,155	,000	1,167	17%
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços a empresas	,135	,000	1,144	14%
Administração pública, defesa e segurança social	-1,268	,000	,281	-72%
Outras atividades	-,248	,000	,780	-22%

Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
Elaboração própria.

Na tabela 1, notamos que várias variáveis exercem influência na taxa de desligamento. Entretanto, algumas categorias das variáveis explicativas chamam mais atenção pela dimensão do efeito provocado na taxa de admissão. Sobre tudo o tipo de atividade econômica, ser ou não beneficiário PBF e a faixa etária. Comentaremos mais profundamente essa questão adiante.

Na região Nordeste, notamos uma taxa de desligamento 10% menor do que a taxa de desligamento da região Sudeste. Por outro lado, a taxa de desligamento na região Sul é 8% maior do que a taxa na região Sudeste. As taxas da região Norte e Centro-Oeste se assemelham às taxas da região Sudeste.

Quanto ao sexo, percebemos que os homens, tudo o mais mantido constante, têm tempo de duração no emprego formal maior do que as mulheres, uma vez que as taxas de desligamento de mulheres são 17% maiores do que as de homens.

No que se refere à raça, o efeito mais substantivo é devido à raça indígena, extrato no qual as taxas de desligamento são 26% superiores às taxas de desligamento de indivíduos da raça branca.

Na localidade rural, as taxas de desligamento são 10% menores do que as taxas de desligamento de indivíduos de localidades urbanas com as mesmas características.

Como havíamos mencionado, para indivíduos beneficiários PBF, as taxas de desligamento são 42% maiores do que as taxas de desligamento de não beneficiários, tudo o mais permanecendo constante.

Com relação ao grau de instrução, quando o indivíduo tem formação de nível superior suas taxas de desligamento são 20% menores se comparadas às de indivíduos analfabetos. Níveis médio e fundamental produzem efeitos menores na taxa.

Os parâmetros ajustados para o porte do município indicam que, comparado com as taxas de metrópoles, mantido tudo o mais constante, o efeito nos municípios pequenos é aumentar a taxa de desligamento – 18%, pequeno I, e 19%, pequeno II –, enquanto nos municípios médios o aumento é de 14% para médio I e de 12% para médio II.

A faixa etária também influencia as taxas de desligamento em um sentido que pode ser generalizado da seguinte forma: mantido tudo o mais constante, quanto maior a idade, menor a taxa de desligamento – o que significaria estabilidade maior para idades maiores.

Finalmente, as taxas de desligamento são bastante distinguíveis pela atividade econômica do trabalhador. Exemplo mais retumbante, quando a atividade econômica é a construção civil, mantido tudo o mais constante, a taxa de desligamento é 109% maior do que a taxa de desligamento de um trabalhador da indústria de transformação (categoria de referência). Por outro lado, na administração pública, a taxa de desligamento é 72% menor do que a taxa de desligamento de um indivíduo da indústria de transformação (categoria de referência). Em seguida, temos altas taxas de desligamento na agricultura, silvicultura etc. – 56% maior do que na indústria de transformação –, alojamento e alimentação e atividades imobiliárias – +17% e +14%, respectivamente. Na categoria “outras atividades” – em que encontramos educação, eletricidade, gás e água, indústrias extrativistas, intermediação financeira, seguros etc., organismos internacionais, pesca, saúde e serviços sociais, serviços domésticos, transporte, armazenagem e comunicações – as taxas de desligamento também são menores (-22%).

A tabela 2 mostra o ajuste do modelo para a taxa de admissão no mercado formal. Vemos que nas regiões Norte e Nordeste as taxas de admissão são, respectivamente, 32% e 22% menores do que as taxas de admissão da região, quando tudo o mais é mantido constante. E no outro sentido, a taxa de admissão na região Sul é 27% maior do que na Nordeste.

TABELA 2
Parâmetros estimados do modelo de regressão de Cox para tempo de desemprego

Variáveis		Sig.	Exp()	Varição da taxa de admissão
Região – ref.: Sudeste				
Norte	-,387	,000	,679	-32%
Nordeste	-,249	,000	,780	-22%
Sul	,236	,000	1,267	27%
Centro-Oeste	-,046	,000	,955	-4%
Sexo – ef.: masculino				
Feminino	-,725	,000	,484	-52%
Raça – ref.: branca				
Negra	-,038	,000	,962	-4%
Parda	-,072	,000	,931	-7%
Amarela	-,056	,005	,945	-5%
Indígena	-,075	,000	,928	-7%
Localidade – ref.: urbana				
PBF – ref.: não beneficiário				
PBF – ref.: não beneficiário				
Beneficiário	-,315	,000	,730	-27%
Grau de instrução – ref.: analfabeto				
Até fundamental	,000	,928	1,000	0%
Até médio	-,070	,000	,933	-7%
Superior	,226	,000	1,253	25%
Porte – ref.: metrópole				
Pequeno I	-,167	,000	,847	-15%
Pequeno II	-,051	,000	,950	-5%
Médio I	,034	,000	1,035	3%
Médio II	,020	,000	1,020	2%
Grande I	,037	,000	1,038	4%
Faixa etária – ref.: 21 a 40 anos				
10 a 20 anos	-5,452	,000	,004	-100%
41 a 60 anos	,210	,000	1,234	23%
Mais de 60 anos	-,589	,000	,555	-44%

Fonte: Rais/MTE e CadÚnico/MDS.
 Elaboração própria.

No que se refere ao sexo do indivíduo, mantido tudo o mais constante, as taxas de admissão de mulheres são 52% menores do que as dos homens, evidenciando uma dificuldade maior de inserção das mulheres no mercado de trabalho formal.

Também provocam um efeito de diminuição das taxas de admissão a localidade rural (-26%) e ser beneficiário PBF (-27%), demonstrando que indivíduos com essa caracterização têm maior dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho.

Com relação ao grau de instrução, vemos uma substantiva distinção de indivíduos com nível superior que têm taxas de admissão 25% maiores do que as de analfabetos. Considerando indivíduos que cursaram até o nível médio, há uma diminuição de 7% nas taxas de admissão, o que evidencia ainda mais o efeito da educação superior no ingresso no mercado formal de trabalho.

No quesito porte do município, vemos que as cidades de porte pequeno I são as que demonstram as menores taxas de admissão, 15% menores do que nas metrópoles. As taxas de admissão nas cidades de portes pequeno II a grande I não se diferenciam substancialmente das taxas nas metrópoles.

Pelos parâmetros para faixa etária no modelo, vemos uma dificuldade de inserção de indivíduos mais novos (10 a 20 anos), com taxas de admissão quase nulas, e de indivíduos da faixa de maior idade, com taxas 44% menores do que as dos indivíduos da faixa de 21 a 40 anos. Já os indivíduos de 41 a 60 anos são os que apresentam maior velocidade de ingresso – as taxas nessa faixa são 23% maiores do que na faixa de referência (21 a 40).

Pode-se concluir, portanto, que mesmo a análise multivariada realizada por meio do modelo de Cox aponta para efeitos robustos decorrentes de o trabalhador ser ou não beneficiário do PBF sobre as suas taxas de desligamento e de admissão, controlado o efeito de outras variáveis potencialmente relevantes. *Ceteris paribus*, ser beneficiário do PBF está associado a altas taxas de desligamento e baixas taxas de admissão no mercado formal de trabalho quando comparado à realidade dos trabalhadores pobres inscritos no CadÚnico, mas não beneficiários do programa. É importante ressaltar que o modelo estatístico não estabelece relação de causalidade nessa situação.

As implicações para a gestão de programas de transferência de renda para os mais pobres parecem ser relativamente claras. Sabemos que as trajetórias dos trabalhadores no mercado de trabalho formal tendem a ser tanto mais instáveis quanto mais pobres são os trabalhadores; que o tempo desses trabalhadores nesse mercado tende a ser curto – e que, uma vez desligados, eles têm grandes dificuldades para retornar à formalidade; e que, como consequência, as variações de rendimento também tendem a ser grandes. Tudo isso continua ocorrendo, mesmo em um cenário econômico favorável, marcado pelo aumento de participação dos mais pobres no mercado formal de trabalho. Parece haver, assim, necessidade de incorporar alguma medida de variação de renda, tanto na admissão quanto na manutenção de beneficiários de programas de transferência

voltados para os mais pobres. A existência de rendimentos provenientes do mercado formal de trabalho em um determinado ponto do tempo não é garantia de um fluxo estável de renda: nesse grupo, a regra é antes a oposta.

6 CONCLUSÃO

Esse estudo não pretende testar hipóteses; a ideia é, alternativamente, fornecer um panorama geral da participação da população do CadÚnico no mercado formal de trabalho. Apesar disso, devemos apontar algumas conclusões.

No quadriênio 2004-2007, não só cresceu significativamente o contingente da população do CadÚnico no mercado formal de trabalho, como houve melhora sensível dos valores das remunerações recebidas nesse empregos. Embora essas melhoras tenham ocorrido de maneira generalizada nessa população, do ponto de vista espacial, nas regiões norte e nordeste elas se deram de maneira aparentemente mais acentuada.

Este estudo não foi desenhado para determinar o impacto do Bolsa Família no mercado formal de trabalho. Entretanto, algumas conjecturas se apresentaram nesse trabalho, e elas apontam firmemente no sentido de que o Bolsa Família tem tido impacto positivo na inserção da população beneficiária no mercado formal de trabalho.

A inserção dos mais pobres no mercado de trabalho é muito instável. As regras do Bolsa Família estipulam um tempo de dois anos entre verificações de renda, e não impedem que um beneficiário continue recebendo a bolsa simultaneamente à manutenção de um emprego, e nem que, nesse período entre verificações, sua renda venha a ultrapassar o teto de R\$ 137 per capita estabelecido como critério de elegibilidade para ingresso no programa. Na prática, entretanto, famílias cuja renda proveniente de um emprego no mercado formal de trabalho tenha excedido esse teto em um período de doze meses, têm sido muitas vezes desligadas do programa. Sabemos, entretanto, que em parte significativa dos casos, esse emprego, quando formal, não será estável e não representará um fluxo de rendimentos que garanta a superação definitiva da pobreza.

REFERÊNCIA

LEICHSENRING, A. R.; SOARES, S. **Precariedad laboral, volatilidad de ingresos y cobertura del Programa Bolsa Familia**. Iniciativa ASCSH, FAO, ago. 2010 (Working Paper, n. 12).

VOLATILIDADE DE RENDA E A COBERTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA*

Sergei Soares**

1 INTRODUÇÃO

1.1 O Bolsa Família e a necessidade de metas de cobertura

Em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no âmbito da iniciativa Fome Zero. Por diversas razões, o governo optou por não criar o PBF como direito e sim condicioná-lo às possibilidades orçamentárias. Tanto não é direito que a lei que cria o Bolsa Família declara que: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.” (BRASIL, 2004, Art. 6, Parágrafo Único).

Ou seja, o Programa Bolsa Família é um programa de orçamento definido, o que quer dizer que não é direito. A maior parte das transferências de renda às pessoas físicas no Brasil, como as aposentadorias e pensões, o Seguro-Desemprego e o também focalizado Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), é programa de critério definido e orçamento variável. Um trabalhador do setor formal, ao ficar desempregado, pode requerer um Seguro-Desemprego e não pode receber como resposta que o orçamento do programa já foi empenhado e que deve voltar no ano que vem, se ainda estiver desempregado. Se o trabalhador cumpre os critérios, definidos em lei, ele tem direito ao benefício. Se o Estado porventura negar este direito, o trabalhador pode exigí-lo na justiça.

Além das transferências monetárias às pessoas físicas, outros gastos, como o pagamento de juros, também se caracterizam por ter critério definido. Se um credor apresenta um título da dívida pública na data de vencimento, não pode receber como resposta que o orçamento para pagamento de títulos se esgotou e que talvez no ano que vem ele possa receber seu dinheiro.

* O autor agradece comentários de Ricardo Paes de Barros, Fábio Veras Soares, Rafael Ribas, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza, Joana Mostafa e Sônia Rocha, sem os quais este texto não teria sido possível.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc/Ipea.

O contrário são programas de orçamento fixo e critério variável. Um exemplo seria o asfaltamento de ruas. O orçamento para asfaltar ruas é definido e se não for suficiente para levar o asfalto até a minha casa, não tenho outra opção a não ser esperar o orçamento do ano seguinte. Não existe o direito a uma rua asfaltada. O melhor que o gestor público pode fazer é criar um critério de fila para atender os mais necessitados primeiro.

O PBF, apesar de ser diferente das aposentadorias ou do Seguro-Desemprego, também não o é completamente como o asfaltamento. Existem 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 critério variável e 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 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. Há até algumas poucas decisões judiciais obrigando a concessão do benefício, mostrando que alguns setores do judiciário começam a entender o Bolsa Família como direito ou quase-direito.

Quase-direito ou não, quando um programa é caracterizado por um orçamento definido e custos claros, a definição de metas passa a ser 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 milhões de famílias. O objetivo deste texto é investigar as metas estabelecidas para o PBF à luz da definição de pobreza que gera os critérios de inclusão. Especificamente, tentaremos argumentar que a volatilidade de renda das famílias mais pobres é um conceito que não pode ser ignorado na construção dessas metas. Negligenciá-lo, como tem sido feito até recentemente, leva a contradições entre as metas e as regras operacionais do programa, fazendo com que a conta nunca feche e sempre haja grandes números de famílias elegíveis não cobertas.

Para tanto, este texto se encontra composto do seguinte modo. A seção que segue a esta mostra que a evolução da distribuição de renda no Brasil não levou a uma redução no número de pessoas elegíveis para o PBF.

1.2 As metas de cobertura e sua evolução – a contagem não fecha

A primeira meta de 11 milhões de famílias foi definida usando as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) disponíveis em 2004, quando a criação do programa foi discutida, que eram as que foram a campo em setembro de 2001 e de 2002. É relevante lembrar que o período de 2001 e 2003 foi de baixo crescimento econômico, no qual o processo de redução da desigualdade de renda estava ainda incipiente, como deixam claro Barros, Foguel e Ulyssea (2007).

Como foi feito o cálculo da meta? Não poderia ser mais simples: identificou-se nas PNADs de 2001 e 2002 o número de famílias cuja renda domiciliar *per capita* encontrava-se abaixo da linha de elegibilidade original do PBF. O número de famílias, após um arredondamento, foi tomado como meta.

Apesar de a meta ter permanecido constante até o fim de 2006, quando finalmente foi atingida, é possível calcular uma meta a cada ano seguindo a mesma metodologia simples usada para o cálculo da meta original. A evolução deste número dependerá da evolução da própria distribuição de renda.

Entre 2004 e 2008, data da última PNAD hoje disponível, houve uma melhoria considerável e inegável nos rendimentos das pessoas mais pobres. Neste período, a renda bruta do quinto mais pobre cresceu 40%! Embora boa parte disso tenha sido fruto do próprio PBF, a renda líquida dos rendimentos do Bolsa Família aumentou algo próximo de 30%.¹ Trata-se de uma melhoria considerável na renda destas pessoas. Os efeitos da crise internacional recente se fizeram sentir após setembro de 2008. Provavelmente, não serão tão graves, mas toda a análise se aterá ao que ocorreu até setembro de 2008. Seria de se esperar que houvesse queda no público-alvo potencial do PBF, mas antes de verificar isto há uma pequena questão metodológica a ser esclarecida.

Parte dessa melhoria de renda se deve à renda do próprio PBF. Portanto, para fins deste texto, a renda a ser avaliada é a renda real líquida. Isto por que o critério para concessão do PBF não é a renda que uma família teria após receber o benefício, mas a que tem antes de recebê-lo, ou seja, a renda sem o benefício do PBF.

A fim de subtrair a transferência do PBF da renda total das famílias, no sentido de encontrar a renda que confere elegibilidade, podemos lançar mão de dois métodos encontrados na literatura. O primeiro é a utilização do suplemento da PNAD sobre programas de transferência de renda nos dois anos (2004 e 2006) para os quais este suplemento existe. O segundo é o uso de valores típicos para identificar a renda oriunda do PBF. O uso do suplemento é mais preciso, mas o método de valores típicos é mais abrangente, uma vez que pode ser usado nos anos no qual não houve suplemento. Veja Soares *et al.* (2006) para detalhes do primeiro método e Foguel e Barros (2008) para detalhes do segundo. Como em 2005, 2007 e 2008 não houve suplemento, o método de Foguel e Barros foi usado. Na tabela 1, no entanto, também foi calculado o número de pobres usando o suplemento de 2006, para fins de comparação.

Conforme mostra a tabela 1, o número de famílias pobres – elegíveis – caiu de 8,7 em 2004 para 6,2 milhões em 2008. Este cálculo é feito usando as linhas de elegibilidade do Programa Bolsa Família, ano a ano (R\$100,00 para 2004 e 2005, e R\$ 120,00 para 2006 e 2007).

1. De acordo com o método de valores típicos, a renda dos mais pobres aumentou 24%, mas o método de valores típicos subestima a renda do PBF em pelo menos 50%.

TABELA 1

Evolução da pobreza – linhas administrativas do Bolsa Família – 2004-2007

Linha		Domicílios				Pessoas			
		Renda líquida		Renda bruta		Renda líquida		Renda bruta	
		Número (mil)	Taxa (%)	Número (mil)	Taxa (%)	Número (mil)	Taxa (%)	Número (mil)	Taxa (%)
2004	100	8,730	17,2	8,362	16,5	41,029	23,1	39,432	22,2
2005	100	7,094	13,6	6,791	13,0	33,990	18,8	32,605	18,0
2006	120	8,643	16,1	7,974	14,9	39,382	21,5	36,606	20,0
2006 ¹	120	8,687	16,2	7,974	14,9	39,603	21,7	36,606	20,0
2007	120	7,456	13,6	6,998	12,7	33,620	18,2	31,561	17,1
2008	120	6,195	11,1	5,706	10,2	27,403	14,9	25,095	13,6

Fonte: Pnad microdados.

Elaboração própria.

Nota: ¹ Nessa linha de 2006 foi usado o método de identificação de Soares *et al.* (2006).

Obs.: Renda líquida calculada usando Foguel e Barros (2008).

Parte das variações observadas na tabela 1 se deve ao fato de as linhas de elegibilidade do PBF não serem ajustadas pela variação dos preços. Para evidenciarmos o número de pessoas pobres com o mesmo poder de compra ao longo do tempo, é esclarecedor usar uma linha de pobreza real, e não nominal. Usando o critério R\$ 100,00 de setembro de 2004 corrigido pela inflação,² a queda foi ainda maior: de 8,7 para 6,3 milhões de famílias pobres. Os números se encontram na tabela 2, adiante.

Dada uma evolução tão favorável da situação econômica dos mais pobres após 2003, seria de se esperar que a totalidade das pessoas elegíveis para receber o Bolsa Família fosse coberta antes da meta dos 11 milhões ser atingida no fim de 2006. Seria também previsível que o Ministério de Desenvolvimento Social começasse a devolver dinheiro para o orçamento e reduzir o número de beneficiários conforme a economia melhorasse.

TABELA 2

Evolução da pobreza 2003-2007 (R\$ 100 de setembro de 2004)

Ano	Linha	Domicílios				Pessoas			
		Renda líquida		Renda bruta		Renda líquida		Renda bruta	
		Número (mil)	Taxa (%)	Número (mil)	Taxa (%)	Número (mil)	Taxa (%)	Número (mil)	Taxa (%)
2003 ¹	94.08	9,288	19,3	9,048	18,8	43,217	25,4	42,235	24,9
2004	100.00	8,730	17,2	8,362	16,5	41,029	23,1	39,432	22,2
2005	105.00	8,590	16,5	8,116	15,5	39,639	21,9	37,564	20,8
2006	108.01	7,320	13,7	6,745	12,6	33,994	18,6	31,370	17,2
2007	113.27	7,120	12,9	6,560	11,9	31,951	17,3	29,466	16,0
2008	121.30	6,372	11,4	5,895	10,5	28,181	15,3	25,894	14,1

Fonte: Pnad microdados.

Elaboração própria.

Nota: ¹ Não inclui área rural da região Norte, fora Tocantins.

Obs.: Renda líquida calculada usando Foguel e Barros (2008).

2. Os deflatores usados foram os construídos por Corseuil e Foguel (2002).

Mas não foi isso que aconteceu. No fim de 2008, a situação do PBF era bastante paradoxal. Havia 11,2 milhões de famílias recebendo o benefício, mas havia outros 2,5 milhões de famílias elegíveis inscritas no Cadastro Único sem receber o benefício. Isso no ano no qual a PNAD aponta os elegíveis em 6,2 milhões.

Essa situação é paradoxal. Há uma melhoria considerável na distribuição de renda e, no entanto, esta melhoria não se reflete na demanda por benefícios do PBF. Uma possibilidade seria as deficiências da PNAD em captar a renda de grupos geograficamente concentrados, tais como indígenas ou acampados do Movimento dos Sem Terra, mas estes grupos correspondem a uma pequena parte dos beneficiários do PBF.

Descartando fraude em larga escala, que já foi investigada e eliminada por relatório do Tribunal de Contas da União (TCU),³ há uma hipótese plausível que não foi levada em conta na construção das metas do Bolsa Família. Esta hipótese é que a estimação da meta de pobreza não levou em conta a volatilidade de renda entre os mais pobres.

Um benefício do Programa Bolsa Família é concedido por um período de dois anos, salvo no caso de grandes variações positivas na renda, tais como a conquista de um emprego formal ou benefício social pagando pelo menos um salário mínimo. Se há volatilidade na renda da população pobre, então um indivíduo cuja renda cai abaixo do limite de elegibilidade pode requerer um benefício e não perderá este benefício se sua renda subir temporariamente um pouco acima do limite. Isto fará com que o número de pessoas com direito a receber o Bolsa Família em um dado mês – o número de pessoas cuja renda caiu abaixo do limite de elegibilidade em um dos 24 meses anteriores – seja muito maior que o número de pessoas cuja renda cai abaixo do limite naquele dado mês. Se continuarmos calculando as metas usando a renda transversal (a renda em um dado mês), mas concedendo benefícios usando a renda longitudinal (a renda ao longo dos últimos 24 meses), a conta *nunca* irá fechar.

Mas isto ocorre apenas se a volatilidade da renda dos pobres for alta. O restante deste texto se dedica a investigar a magnitude desta volatilidade.

2 VOLATILIDADE DE RENDA

Grande parte dos indivíduos na metade de cima da distribuição de renda está acostumada a receber um salário definido todos os meses. Se estes estão empregados no setor formal, é provável que não se encontrem diante de grandes riscos de demissão. Se porventura forem demitidos, têm direito a um mês de aviso prévio, ao saldo do FTGS e ao seguro-desemprego. Se trabalham para o Estado, o risco de

3. Após exaustiva consulta a diversas bases de dados visando encontrar fraudes no PBF, o TCU encontrou 713 proprietários de veículos com valor elevado, 106 mil famílias proprietárias de veículos com valor superior a R\$ 4 mil e 20.601 políticos ou familiares de políticos no PBF. Somando todos e supondo que nem proprietários de motos nem políticos e suas famílias podem legitimamente receber um benefício do Bolsa Família, chegamos à conclusão que 1,09% dos benefícios são fraudulentos.

demissão é quase zero. Há, é claro, empresários e profissionais liberais cuja renda é altamente variável, mas são relativamente pouco numerosos e, em geral, têm acesso a crédito, que é um mecanismo de proteção intertemporal.

Os mais pobres, ao contrário, sofrem de uma insegurança elevada com relação a seus rendimentos. Se estão empregados na agricultura, sua renda vai depender das condições climáticas e dos voláteis preços agrícolas. Se são trabalhadores por conta própria urbanos, sua renda depende das condições dos também voláteis mercados de produto no qual operam. Se empregados sem carteira, vivem diante da iminência da demissão sem direito a qualquer proteção por parte do Estado.

Argumentaremos que essa insegurança se traduz em uma grande volatilidade de renda entre os mais pobres, o que leva as taxas de pobreza medidas em setembro de cada ano a diferirem substantivamente da porcentagem de pessoas pobres ao longo de dois anos, que é o critério do PBF. Antes de argumentar, no entanto, é necessário fazer uma revisão das fontes de dados sobre a renda dos mais pobres no Brasil.

3 FONTES DE DADOS

A PNAD vai a campo em setembro e outubro de cada ano e a sua pergunta sobre renda se refere à renda auferida naquele mês de setembro.⁴ Em outras palavras, o mês de referência da PNAD é setembro e todas as informações se referem a este mês, ou seja, não há como saber na PNAD qual é a volatilidade de renda de qualquer segmento da população uma vez que se trata de uma pesquisa de corte transversal – isto é, uma pesquisa que não acompanha os mesmos indivíduos ao longo do tempo.

Já a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) conta com um painel de indivíduos que são entrevistados por quatro meses seguidos. A PME tem duas graves limitações com relação à PNAD: cobre apenas as seis maiores regiões metropolitanas no Brasil e levanta apenas rendimentos do trabalho. Apesar disto, é a única fonte longitudinal de dados sobre rendimentos no Brasil. Se o objetivo é o cálculo da volatilidade de renda, a única opção é a PME.

Dado que a Pesquisa Mensal de Emprego levanta apenas rendimentos do trabalho, para construir nesta pesquisa a renda domiciliar *per capita* é necessário imputar as outras rendas. Estas não são pouco importantes, e respondem por cerca de um quarto da renda das famílias, conforme medida na PNAD. Para tanto, seguimos o procedimento de Machado e Ribas (2008), que consiste em usar a PNAD para imputar rendimentos na PME.

4. É um pouco mais complicado na realidade. A pergunta da PNAD é sobre a renda “normalmente” auferida em setembro. Ver Rocha (2002) para maiores detalhes desta pergunta *sui generis* de renda.

O procedimento é um tanto trabalhoso, mas sem grandes mistérios:

1. Encontram-se as variáveis comuns na PME e na PNAD. Isto não é difícil, uma vez que as duas pesquisas têm questionários de composição do domicílio, educação e trabalho muito semelhantes.
2. Usando, na PNAD, apenas as seis regiões metropolitanas cobertas pela PME, estimam-se quatro equações:
 - a) a probabilidade de ter renda de aposentadorias e pensões, mediante um probit;
 - b) o valor da renda de aposentadorias e pensões para aqueles que as tem, por mínimos quadrados (MQ);
 - c) a probabilidade de ter outras rendas, mediante outro probit; e
 - d) o valor das outras rendas para aqueles que as tem, novamente por MQ.
3. Usando os coeficientes estimados na PNAD projetam-se as quatro variáveis na PME.
4. Como toda estimação gera um resíduo aleatório, joga-se um resíduo aleatório independente para cada equação e indivíduo.
5. As rendas resultantes são somadas à renda do trabalho para produzir a renda domiciliar *per capita*.

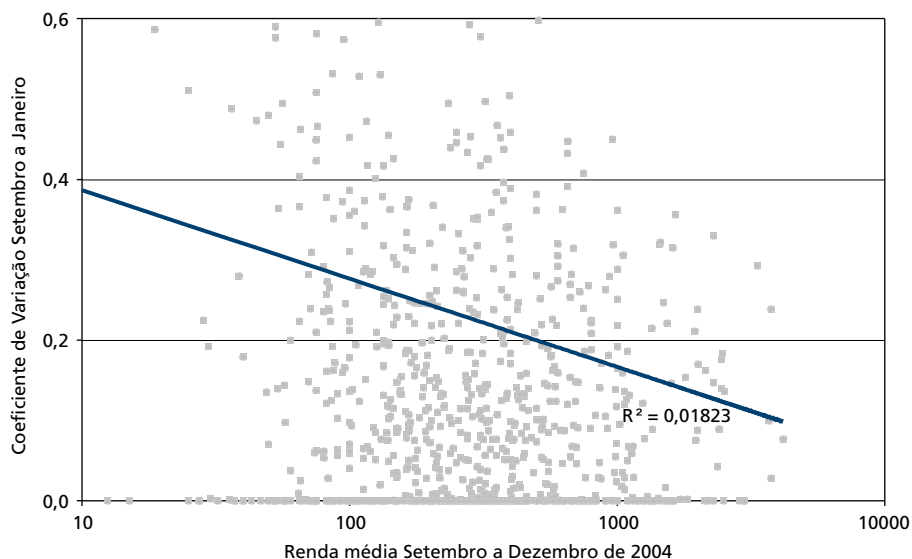
É importante frisar que como o termo aleatório é mantido constante para cada indivíduo ao longo das quatro entrevistas, as rendas imputadas vão mudar apenas se houver mudança em alguma variável observada, como idade ou nível de instrução.

O gráfico 1 mostra o coeficiente de variação (média/desvio padrão) da renda domiciliar *per capita* de cada indivíduo – incluindo as imputações antes mencionadas. Tanto a média como o desvio padrão são definidos sobre os quatro meses nos quais o domicílio se encontra no painel, ou seja, se todos os membros do domicílio se mantêm na mesma ocupação com o mesmo rendimento durante os quatro meses do painel, então o coeficiente de variação deste domicílio é zero.

Apesar da elevada variância, é visível no gráfico 1 que o coeficiente de variação da renda cai conforme aumenta a renda, isto é, a renda dos mais pobres sofre mais volatilidade que a renda dos mais ricos. O R² da equação não é alto, 1,8%, mostrando que há muitos outros fatores além da renda explicando a volatilidade dela.

GRÁFICO 1

Renda média e coeficiente de variação da renda de setembro a dezembro – 2004



Fonte: PME.

Com o procedimento anterior, também foi possível definir domicílios pobres e não pobres, mas com uma limitação importante. Para fins de elegibilidade para o benefício do PBF, a variável importante é a renda líquida da própria renda do PBF. É possível construir esta renda, seja mediante uma pergunta identificadora, seja mediante a metodologia de valores típicos. A pergunta identificadora existe na PNAD apenas em 2004 e 2006 e não existe no questionário da PME em nenhum mês. Já o uso de valores típicos é impossível, porque a renda imputada usando o procedimento antes mencionado não imputa, em geral, valores inteiros. Sendo assim, teremos que usar a renda bruta, incluindo os rendimentos do Bolsa Família. Isto leva a uma subestimação do número de pobres na medida em que contrastamos uma linha de pobreza fixa contra uma renda que estará inflada pelo recebimento da transferência do PBF. Para os fins deste texto, que são a mensuração e quantificação da volatilidade, isto não tem qualquer relevância.

O exercício feito para medir a volatilidade de renda foi o seguinte. Definiram-se como pobres as pessoas que vivem em domicílios cuja renda *per capita* é inferior à linha de inclusão do Bolsa Família daquele ano: R\$ 100,00 até 2005 e R\$ 120,00 a partir de 2006.

Começando em setembro de cada ano após a criação do PBF (2004 a 2007), um conjunto de três grupos rotacionais foi seguido. São estes os grupos rotacionais entrando em agosto, setembro e outubro, pelos quatro seguintes meses. O esquema

se encontra no quadro 1, que mostra os grupos rotacionais usados em 2007. O Grupo K7, por exemplo, entrou em agosto e foi entrevistado pela segunda vez em setembro, mas considera-se esta segunda entrevista como pertencendo ao mês de outubro, por fazer parte de um conjunto de três grupos rotacionais cuja entrada é centrada em setembro. No quadro 1, o mês de outubro se encontra demarcado por uma borda preta; o mês de dezembro por uma borda dupla vermelha. Em outras palavras, para quatro meses começando em setembro de cada ano, segue-se uma “média móvel” de três grupos rotacionais. Três grupos rotacionais foram usados. Portanto, no painel há pessoas no mês sendo investigado, no anterior e no posterior, para aumentar a amostra. (Entende-se que é um pouco complicado, mas o importante é saber que as mesmas famílias estão sendo seguidas por quatro meses).

QUADRO 1

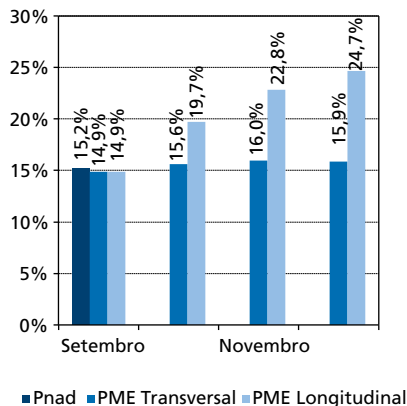
Esquema rotacional			
Mês	Grupo rotacional		
Agosto	K7		
Setembro	K7	K8	
Outubro	K7	K8	L1
Novembro	K7	K8	L1
Dezembro		K8	L1
Janeiro			L1

A cada mês, duas pobrezaas foram definidas: uma transversal e outra longitudinal. A pobreza transversal é a pobreza à qual estamos acostumados: a porcentagem de pessoas cuja renda domiciliar *per capita* é inferior à linha de inclusão no Bolsa Família naquele mês. A pobreza longitudinal é a proporção de pessoas cuja renda *per capita* era inferior à linha em qualquer um dos n meses que seguem setembro, quando inicia o painel que montamos. Deste modo a pobreza longitudinal em setembro é a mesma que a pobreza transversal, mas a pobreza longitudinal em outubro é o conjunto de pessoas que são pobres em setembro ou em outubro. A pobreza longitudinal em dezembro é o conjunto de pessoas que foi pobre em qualquer um dos quatro meses entre setembro e dezembro.

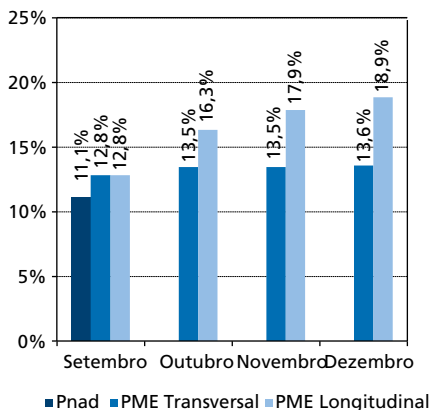
GRÁFICO 2

Pobreza transversal e longitudinal – 2004-2007

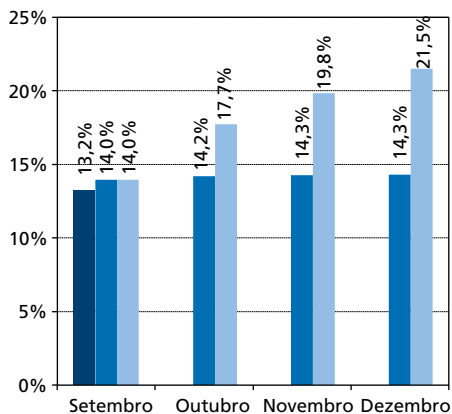
Painel 1 – 2004



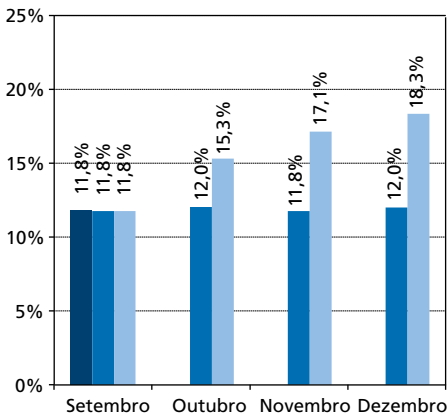
Painel 2 – 2005



Painel 3 – 2006



Painel 4 – 2007



Fonte: PME.

Os resultados se encontram no gráfico 2. Para todos os anos mostrados, a taxa de pobreza longitudinal em dezembro é substancialmente maior que a taxa transversal. A pobreza transversal é de 15,9% em dezembro de 2004 contra 24,7% para a pobreza longitudinal. Em 2007 os números são 11,8% e 18,3%. Definindo-se o fator de volatilidade como quanto será necessário aumentar a pobreza transversal para chegar na longitudinal, em ambos anos, estamos falando de um fator de volatilidade em torno de dois terços.

Não se trata de uma deterioração das condições de vida, uma vez que a pobreza transversal é mais ou menos constante em todos os quatro meses dos quatro anos estudados. Trata-se do fato de que quando há volatilidade na renda, o número de pessoas que foi pobre em *algum* dos quatro meses é maior que o número de pessoas pobres em um dado mês. Por definição, a pobreza transversal será menor que a longitudinal. O que surpreende é que seja tão maior.

Outro resultado visível é que o incremento mensal da pobreza longitudinal é decrescente. Em 2007, por exemplo, há um aumento de 3,6 pontos na taxa de pobreza longitudinal de setembro para outubro, de 1,8 ponto de outubro para novembro e 1,2 ponto de novembro para dezembro. Estes retornos marginais decrescentes são esperados na medida em que, conforme o tempo passa, os domicílios que se encontram expostos ao risco de pobreza já terão caído pelos menos uma vez abaixo da linha de R\$ 120,00 (R\$ 100,00 antes de 2006).

Essas estimativas de volatilidade feitas para seis regiões metropolitanas podem ser generalizadas para o Brasil com um todo? Provavelmente não. Não há nenhuma pesquisa longitudinal no Brasil fora dessas seis regiões metropolitanas, mas nós trabalhamos com a hipótese de que nas áreas rurais seja ainda maior, embora nas cidades médias possivelmente seja menor. O que é certo é que a renda dos mais pobres sofre de considerável volatilidade.

Essas estimativas são enviesadas? Há dois efeitos que geram um viés negativo nos números apresentados. O primeiro é que apenas as famílias que não sofreram alteração na sua composição foram seguidas no painel. Isto ocorre por que a PME não identifica indivíduos, apenas domicílios. Portanto, para identificar os indivíduos, é necessário seguir domicílios que permanecem intactos.⁵ Como mudanças de composição domiciliar são importantes fontes e consequências de volatilidade, selecionar apenas domicílios sem mudanças leva a uma subestimação da verdadeira volatilidade de renda.

O segundo efeito é o fato de manter os mesmos resíduos aleatórios durante os quatro meses do painel. Isto equivale a supor que nada que não seja observável e tenha algum impacto na renda imputada muda durante os quatro meses do painel. Poderíamos pensar, no caso da renda do capital, por exemplo, nas oscilações do mercado e na sazonalidade, entre outros. Dado que é provável que algo mude e afete a renda, nossa estimativa sofre novamente de viés para baixo.

No entanto, há um efeito fundamental que faz com que nossas estimativas sejam sobre e não subestimativas: há um importante erro na mediação da renda nas medidas domiciliares. Ademais, este erro é provavelmente maior para

5. Ribas e Soares (2008) desenvolveram um método para seguir indivíduos em famílias que sofreram mudanças demográficas, mas este é muito trabalhoso.

indivíduos cuja inserção no mercado de trabalho é como empregados sem carteira, trabalhadores agrícolas ou trabalhadores por conta própria – exatamente o perfil dos indivíduos em domicílios beneficiados pelo Bolsa Família. Em outras palavras, um camelô sofre de volatilidade de renda, mas também não sabe exatamente quanto ganhou em cada mês. Explicando, isto aumenta a volatilidade observada na medida em que a renda sofrerá uma variação que decorre da imprecisão da informação declarada, para além de sua variação real. Ao ignorar o erro de medida na renda, há, sem dúvida, uma sobre-estimação da volatilidade.

Há duas fontes de viés negativo e uma de viés positivo. É possível inferir o saldo?

Não é possível saber com certeza, mas acreditamos, sem ter razões empíricas, que a fonte de viés positivo seja mais importante que as duas de viés negativo, ou seja, cremos que a volatilidade seja talvez um pouco menor que aquela anteriormente estimada, mas ainda substantiva.

4 CONCLUSÃO

Se há volatilidade na renda dos indivíduos e as regras do Bolsa Família estipulam um tempo de dois anos entre verificações de renda, então qualquer medida transversal de pobreza nunca irá fechar com número de beneficiários sem deixar algumas famílias elegíveis sem o benefício. Se a volatilidade for alta, então esta diferença será grande. O que interessa para o Programa Bolsa Família é a pobreza longitudinal – o número de pessoas cuja renda caiu abaixo da linha de elegibilidade em qualquer um dos 24 meses que antecede a medição.

As estimativas anteriores apontam que a pobreza longitudinal em quatro meses é superior à transversal por um fator da ordem de dois terços. Uma interpolação para 24 meses aponta que a pobreza longitudinal neste horizonte de tempo seria aproximadamente o dobro da pobreza transversal, isto é, a principal conclusão de política deste estudo é que as metas de cobertura do Bolsa Família devem ser mais ou menos o dobro das medidas pelas PNADs.

É claro que há alguns atenuantes à conclusão. Nem todos cuja renda familiar *per capita* cai abaixo de R\$ 120,00 em um dos últimos 24 meses é de fato público elegível do Bolsa Família. Há algumas famílias que podem ter passado poucos meses abaixo da linha de pobreza e depois dela saído definitivamente. Um exemplo seria uma família cujo chefe era um indivíduo empregado no setor formal com rendimento do trabalho relativamente elevado que experimentou um período curto de desemprego e em seguida conseguiu outro emprego formal bem pago. É provável que esta família nunca tenha pedido uma Bolsa Família uma vez que esperava sair em breve da situação de pobreza.

Outro atenuante já foi mencionado e é o erro de medida na declaração da renda.

Finalmente, há aquelas famílias que são do perfil Bolsa Família, mas saem do programa antes de dois anos graças a um emprego estável formal obtido por um de seus membros. Por exemplo, uma família cujo chefe fosse um trabalhador com baixa instrução, mas que obteve um emprego com carteira assinada como segurança de banco, poderia sair definitivamente do programa antes do prazo de revisão de dois anos.

No entanto, acredito que esses atenuantes são justamente isso: atenuantes. Não mudam a conclusão principal que não se pode estabelecer um programa com um conceito de pobreza, metas com outro conceito e esperar que a conta feche. Nunca vai fechar.

Mudar o conceito de pobreza do Bolsa Família seria difícil, e custoso. Adequar o conceito à medida transversal de pobreza seria transformar o Bolsa Família no “bolsa- relé,” que liga e desliga automaticamente a cada mês conforme mudam as condições de vida de cada família. O custo administrativo disso seria fora de cogitação. Mantendo o conceito de pobreza do PBF, a única solução para a incoerência apontada neste texto é adequar o conceito de pobreza usado na definição das metas.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007, p. 15-85. v. 1.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Rio de Janeiro, 2002 (Texto para Discussão, n. 897). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.
- FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section Sample of Brazilian Municipalities. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., ANPEC, 2008. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2008.htm#trabalhos>.
- MACHADO, A. F.; RIBAS, R. P. **Do Changes in the Labour Market Take Families out of Poverty?** Determinants of Exiting Poverty in Brazilian Metropolitan Regions. International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper, n. 44, Feb. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper44.pdf>>.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia**. IPC Working Paper, n. 46, June 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub.do#wor>>.
- RIBAS, R. P.; SOARES, S. Sobre o painel da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE. Rio de Janeiro: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1348). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.
- ROCHA, S. **A Investigação do rendimento na PNAD**: comentários e sugestões à pesquisa nos anos 2000. Rio de Janeiro, 2002 (Texto para Discussão, n. 899). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.
- 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/default.jsp>>.

DESAFIOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA DAS FAMÍLIAS VULNERÁVEIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA*

Jorge Abrahão de Castro**

Natália Sátyro***

José Aparecido Ribeiro****

Sergei Soares****

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre capacitação, qualificação profissional e inserção produtiva, aconteçam elas no meio acadêmico ou nos processos de gestão pública, trazem sempre como premissa a vulnerabilidade social em que se encontra parte da população brasileira. Assistir esta população e dar-lhe oportunidades de se emancipar é uma questão que está posta nas leis brasileiras, seja na Constituição ou em pontos mais específicos da legislação. Exemplo disto é o Art. 25, inciso V, da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) que declara que projetos e programas de capacitação e inserção produtiva são formas de enfrentamento da pobreza e, portanto, conformam um investimento econômico e social voltado para os grupos populares. Ou seja, este contexto legal constitui uma espécie de subsídio financeiro e técnico para iniciativas que garantam a estes grupos mais vulneráveis os meios de superação da pobreza em que se encontram e financiem a transição deles em situações de vulnerabilidade e risco para uma posição que lhes garanta condições mínimas de sobrevivência.

Nesse contexto, já se formou o consenso de que projetos de inclusão produtiva não são de natureza “pura”, ou seja, eles são naturalmente intersetoriais. Portanto, para alcançar resultados sólidos, é preciso articular várias políticas setoriais e de desenvolvimento regional, e não atribuir a responsabilidade a apenas um programa ou ministério.

* Este texto consiste em uma versão revisada de trabalho apresentado no XI Encontro da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), realizado na cidade de Campinas entre 28 de setembro e 1º de outubro de 2009.

** Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Ipea.

*** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

**** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Disoc/Ipea.

É forte, atualmente, o discurso de que caberia ao Programa Bolsa Família fazer essa ponte intersetorial e promover projetos de inclusão produtiva para seus beneficiários. Os autores deste estudo não compartilham dessa tese. Atribuir responsabilidades de tal porte a um programa somente é um risco alto para os objetivos essenciais deste mesmo programa, principalmente quando se fala de projetos que são intersetoriais. Sugere-se que é no Cadastro Único do Programa Bolsa Família que deve ser procurado o público-alvo preferencial para este tipo de projeto. Por isso, urge conhecer melhor o perfil das famílias do CadÚnico, inclusive as famílias beneficiárias do PBF, mas também famílias que não são beneficiárias.

Isso impõe a reflexão sobre vários assuntos. Foca-se aqui, contudo, a necessidade de se pensar uma organização das ações voltadas para promoção social mediante a inclusão produtiva de integrantes de famílias com rendimentos insuficientes para o atendimento de necessidades básicas. Para tanto, precisa-se saber se as famílias (e pessoas) com o perfil CadÚnico estão inseridas ou não no mercado de trabalho. Se estiverem inseridas, qual é o tipo de inserção e quais são as melhores políticas para ajudá-las a enfrentar a situação de pobreza em que se encontram? O objetivo deste trabalho é realizar uma análise exploratória da situação destas famílias no mercado de trabalho, tendo em conta as principais categorias internas existentes e sugerindo possíveis encaminhamentos de políticas de acordo com o perfil do público.

Nesse sentido, e objetivando avançar na definição de uma política articulada e consistente, o presente trabalho está dividido em três seções, além desta introdução. Na seção 2 é feita uma breve recuperação da trajetória recente das políticas de proteção e promoção social. Na seção 3, realiza-se o exercício de analisar, por meio de identificação na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006, as famílias com perfil semelhante ao que integra o CadÚnico. Na última seção, são apresentadas algumas considerações que, embora já adiantadas ao longo do texto, merecem destaque adicional.

2 POLÍTICA SOCIAL: PROTEÇÃO E PROMOÇÃO

A questão acerca de como as temáticas da precariedade, vulnerabilidade, pobreza e exclusão passaram para o primeiro plano do debate político – e se tornaram objeto de políticas públicas – é um tema central para as ciências sociais e objeto de ampla literatura. Apesar das diferenças nas análises das causas de sua emergência, diferentes autores convergem para o reconhecimento de que os Estados de Bem-Estar, consolidados no século XX em grande número de países, podem ser definidos como organizadores de sistemas de garantias legais que objetivam viabilizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem a proteção e a promoção social dos indivíduos.

Mais recentemente, o surgimento e o aprimoramento das políticas sociais latino-americanas possibilitaram algumas importantes considerações, mais ajustadas às realidades de países em desenvolvimento. No Brasil, embora ainda haja carência de referências empíricas e teóricas, verificou-se um crescimento significativo de estudos e pesquisas relacionados ao tema nos últimos anos. Isto demonstra um aumento do interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais no atendimento às carências e demandas sociais mais prementes, bem como no combate à pobreza e na diminuição da desigualdade.

Um sistema de proteção social apresenta-se como uma complexa rede de distribuição e redistribuição de renda que aplica significativas parcelas do produto interno bruto (PIB) em ações e programas sociais. A política social busca: *i*) a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais; e *ii*) a garantia ao indivíduo de segurança em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, por exemplo a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores independentes da sua vontade individual, como o ciclo de vida do ser humano, o desemprego e infortúnios. Para tal tarefa, por meio de:

(...) uma intrincada rede de tributos, transferências, provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, jovens e idosos, famílias com e sem crianças, saudáveis e doentes. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade por sua defesa e proteção (CASTRO *et al.*, 2009).

No caso brasileiro, nas últimas décadas, o país tem implementado uma ampla agenda, no que se refere à ação social do Estado, resultando em grandes mudanças no sistema de proteção social.

De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza. (JACCOUD; CARDOSO JR., 2005).

Para além da expansão e consolidação das políticas públicas que visam à proteção social frente aos riscos e vulnerabilidades sociais, na linha da seguridade social clássica, o sistema inclui também ações que buscam a promoção social, agindo sempre sob o princípio da equidade, de modo a possibilitar a equalização de oportunidades e resultados. Políticas distintas podem ser entendidas sob este prisma, indo desde a educação formal e profissional, passando pelas políticas de capacitação e intermediação do Sistema Público de Emprego e chegando até os programas de apoio ao pequeno produtor rural e à agricultura familiar.

O conceito de *promoção social*, nesse sentido, permite construir um entendimento mais geral sobre uma miríade de políticas de geração de emprego e renda, desenvolvimento local, crédito, entre outras. O que permite também, ainda que muito preliminarmente, visualizar sinergias a serem exploradas a partir de uma visão mais integrada destas políticas.

Desta forma, a *promoção social* se desenvolve mediante dois tipos de ação política: por um lado, a promoção do desenvolvimento de capacidades e, por outro, a promoção do exercício destas capacidades. Tal diferenciação não ignora que o desenvolvimento de capacidades somente se realiza plenamente com o seu exercício, nem que o exercício de uma determinada atividade somente é pleno se ocorre a partir do desenvolvimento das potencialidades da pessoa. Pelo contrário, ela expõe os dois aspectos de um único processo, enfatizando seu vínculo intrínseco, sua dependência mútua.

De forma provavelmente tautológica, pode-se afirmar que o maior fator gerador de oportunidades de exercício qualificado das capacidades produtivas das pessoas é um processo “autêntico” de desenvolvimento econômico em âmbito nacional. Na sua ausência, ou como fator auxiliar, cabe pensar a articulação de políticas e programas capazes de criar estas oportunidades, voltados para pessoas que se encontram em situações especiais de precariedade e vulnerabilidade socioeconômica.

Essas políticas e programas, por sua vez, podem estar direcionados para o estímulo de processos gerais de desenvolvimento regional ou local, com uma atenção particular sendo dada à inclusão de trabalhadores integrantes de famílias em situação especial. Podem também, entretanto, de forma mais direta, voltar-se para o apoio de iniciativas produtivas especificamente concebidas para este tipo de público. É neste sentido que se considera o CadÚnico, constituído para a gestão do Bolsa Família, um instrumento que pode ser muito útil para apontar lacunas a serem enfrentadas por outras políticas públicas, já em vigor, ou ainda a serem concebidas.

3 DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO SOCIAL MEDIANTE A INCLUSÃO PRODUTIVA

Para o sucesso da ação pública de intervenção no espaço econômico e social que pretenda realizar a promoção social mediante inclusão produtiva para populações vulneráveis, deve-se, em princípio, tentar delimitar quem seriam os futuros

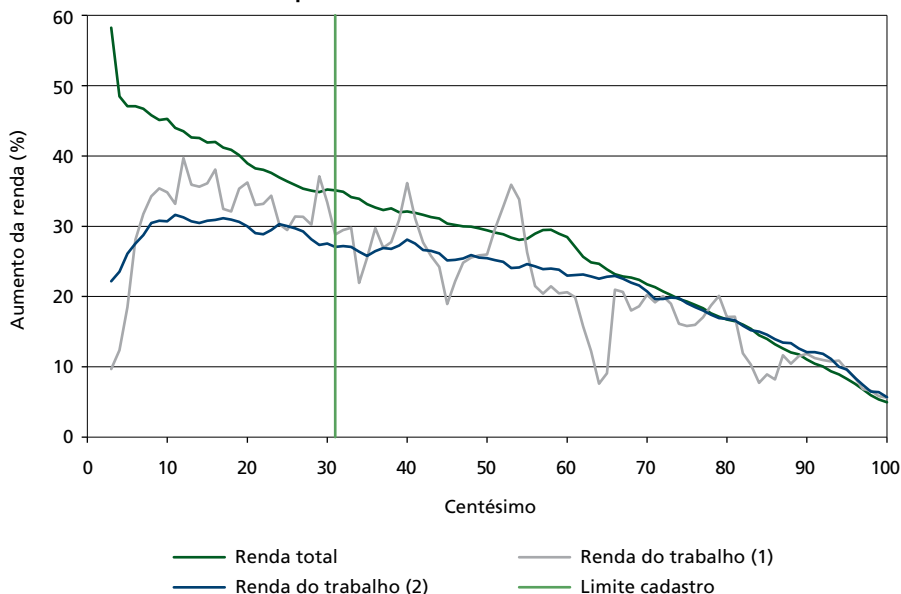
beneficiários e quais são suas principais características. O conhecimento destes quesitos permitirá a montagem de uma estratégia de intervenção estatal, assim como a delimitação dos recursos que serão demandados.

Para tanto, primeiro é importante a delimitação das famílias que podem ser consideradas em situação de vulnerabilidade. Ressalte-se que a vulnerabilidade se concretiza de variadas formas, e as carências a serem combatidas pelas políticas públicas, neste sentido, também são complexas e diversas. Para os objetivos deste estudo, se considerará especificamente a insuficiência de renda como o problema a ser combatido. Deste modo, será analisado aqui o conjunto formado pelas famílias que têm uma renda domiciliar *per capita* menor que meio salário mínimo (SM). A hipótese é que estes rendimentos são insuficientes para o atendimento de suas necessidades básicas, o que torna os membros destas famílias criticamente vulneráveis. Cabe lembrar que este também é o critério para a inclusão de famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal. Antes de esta tarefa ser iniciada, serão tecidos alguns comentários a respeito do PBF, tendo em vista a importância atual do programa no combate à vulnerabilidade social, principalmente à pobreza, no país.

Primeiro, salienta-se que, embora o Bolsa Família não seja, nunca tenha sido e, na opinião dos autores deste estudo, não deva ser um programa de geração de oportunidades, às vezes ele é entendido como tal. No entanto, deve-se reconhecer que existem alguns instrumentos utilizados na implementação do PBF – como o Cadastro Único e os programas complementares¹ associados ao Bolsa Família – que possibilitam, sim, uma sinergia entre a proteção social oferecida pelo programa e a promoção social mediante a inclusão produtiva que estes programas complementares permitem.

1. *Programas complementares* consistem na integração das ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo – União, estados e municípios – e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no Cadastro Único. O objetivo destas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda. Os programas federais que fazem parte do componente de *programas complementares* são, por enquanto, o Programa Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), programas de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Programa Nacional Biodiesel e Programa Luz para Todos.

FIGURA 1

Aumento de renda real para a renda total e renda do trabalho – 2001-2007

Fonte: PNADs 2001 e 2007.
Elaboração dos autores.

Outra consideração relevante diz respeito à grande importância das transferências monetárias do PBF, no que diz respeito ao fluxo de rendimentos da população, o qual pode ser visualizado na figura 1. Nela são mostrados, no eixo horizontal, os centésimos de renda do mais pobre para o mais rico. No eixo vertical a figura mostra a variação percentual da renda real daquele centésimo, ocorrida entre 2001 e 2007. A linha vermelha² representa a variação da renda total e a linha cinza leve representa a variação da renda do trabalho ordenada pela renda total.³ A linha preta pesada, por sua vez, representa os ganhos na renda do trabalho dos centésimos ordenados pela renda do trabalho. A reta vertical azul representa o limite de renda do CadÚnico.

A figura mostra de forma bastante clara que todos os centésimos no perfil de renda do CadÚnico obtiveram fortes ganhos tanto na renda total como na renda do trabalho. Ressalte-se, entretanto, que os ganhos na renda total foram sempre maiores e que a distância entre o crescimento da renda do trabalho e o

2. Para visualização em cores, acesse a seção *O trabalho do Ipea*, subseção *Publicações*, no site: <<http://www.ipea.gov.br>>.

3. Os centésimos nas linhas cinza e vermelha são os mesmos (os centésimos ordenados pela renda total). A única diferença é que a linha vermelha representa os ganhos nesta mesma renda total e a linha cinza os ganhos na renda do trabalho.

crescimento da renda total é tanto mais importante quanto pior for a posição dos centésimos de renda. Isto atesta a relevância fundamental que as transferências públicas tiveram no aumento da renda dos mais pobres. Em outras palavras, o crescimento da renda nos percentis mais pobres teria sido consideravelmente menor se ao desempenho da renda obtida por meio do trabalho não tivesse sido agregada a renda de transferências das políticas públicas.

Por último, cabe observar que, por um lado, a “garantia de renda” que caracteriza os programas de transferências é, na maior parte dos casos, insuficiente para gerar efeitos dinamizadores que permitiriam às famílias sair da pobreza; por outro lado, não há evidência de que este tipo de programa gere dependência no sentido de diminuir a oferta de trabalho dos membros adultos de domicílios beneficiários. Além disso, muitas vezes o próprio valor da transferência não é suficiente sequer para elevá-las acima da linha da pobreza.

Após esses comentários sobre o PBF, e para se avançar na compreensão de possíveis linhas de ação para a inclusão produtiva, cabe analisar algumas características do público com perfil Cadastro Único a partir da utilização dos dados da PNAD 2006. Cabe ressaltar que o uso da PNAD 2006, e não da PNAD 2007 ou 2008, se dá em função da possibilidade de identificação das famílias beneficiárias de programas governamentais de transferência de renda permitida pelos dados tal como coletados em 2006. Assim, pode-se trabalhar com a renda das famílias identificando-se e excluindo-se os valores recebidos dos programas assistenciais (fundamentalmente PBF e Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC/Loas), ou seja, permite-se calcular qual seria a situação financeira destas famílias caso elas não recebessem estas transferências. Como já foi explicitado, o critério para inclusão no CadÚnico é justamente a renda sem estas transferências.

Em tese,⁴ o CadÚnico deveria ser um cadastro de todas as pessoas no Brasil com renda familiar *per capita* inferior a meio SM. Devido a este recorte, ele acaba dando uma ideia a respeito de diversas características do contingente das famílias mais pobres do país. É relativamente simples, metodologicamente, identificar as pessoas com este perfil na PNAD – os resultados encontram-se na tabela 1. A base utilizada foi a PNAD 2006 e o valor do SM usado como referência foi o vigente em setembro daquele ano (R\$ 350,00).

4. É importante lembrar que o CadÚnico “real” é o resultado da consolidação e ampliação de diversos outros cadastros. Portanto, certamente constam registros no CadÚnico que não necessariamente atendem aos critérios vigentes hoje para cadastramento, mas que atendiam aos critérios de programas anteriores. Neste sentido, o exercício realizado neste estudo trabalha com um CadÚnico “virtual”, tal como ele se apresentaria se tivesse sido constituído de uma única vez, já com o referido critério de renda domiciliar *per capita* menor que meio SM.

TABELA 1

Famílias, população e população economicamente ativa (PEA) com o perfil do CadÚnico – 2006

Renda domiciliar <i>per capita</i>	Localização			Total
	Urbano não metropolitano	Urbano metropolitano	Rural	
Famílias				
Até 1/4 SM	5.915.054	1.968.547	3.426.089	11.309.690
De 1/4 a 1/2 SM	2.823.504	1.588.642	1.112.206	5.524.352
Total	8.738.558	3.557.189	4.538.295	16.834.042
População				
Até 1/4 SM	26.914.762	8.778.499	16.348.804	52.042.065
De 1/4 a 1/2 SM	10.548.292	6.121.251	4.160.901	20.830.444
Total	37.463.054	14.899.750	20.509.705	72.872.509
PEA				
Até 1/4 SM	10.282.835	3.286.825	7.199.807	20.769.467
De 1/4 a 1/2 SM	4.129.854	2.470.113	2.059.603	8.659.570
Total	14.412.689	5.756.938	9.259.410	29.429.037

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração dos autores.

Os dados apresentados na tabela 1 revelam algumas características importantes dessa população. Das quase 17 milhões de famílias com renda domiciliar *per capita* inferior a meio SM, algo em torno de dois terços têm renda *per capita* inferior a um quarto de SM. Ou seja, as famílias mais pobres entre as mais pobres representam dois terços da população que atende aos critérios do Cadastro Único. Estas famílias também são 73% urbanas, o que mostra que, apesar da forte pobreza rural no Brasil, a pobreza urbana atinge contingentes ainda maiores.

A condição de atividade no mercado de trabalho é apresentada na tabela 2, que deixa clara que um dos problemas das pessoas vivendo em famílias com renda *per capita* inferior a meio SM é a alta taxa de dependência. Os 29,4 milhões de indivíduos economicamente ativos correspondem a apenas 43% do total da população no perfil Cadastro Único, formando a população economicamente ativa (PEA) deste segmento. E, mesmo entre estes, parcela importante de indivíduos está desempregada ou em ocupações marginais, como o trabalho não remunerado.

TABELA 2
Condição de atividade das pessoas em famílias no perfil Cadastro Único

Idade	Ocupado	Desocupado	Inativo	Total
0 a 14 anos	1.471.872	122.889	26.403.719	27.998.480
	5,26	0,44	94,3	100
15 anos	457.980	96.235	1.201.010	1.755.225
	26,09	5,48	68,42	100
16 e 17 anos	1.202.771	384.638	1.723.726	3.311.135
	36,33	11,62	52,06	100
18 a 29 anos	8.221.311	1.969.315	4.297.049	14.487.675
	56,75	13,59	29,66	100
30 a 59 anos	15.059.320	1.485.851	5.522.675	22.067.846
	68,24	6,73	25,03	100
60 anos ou mais	1.060.421	45.410	2.146.317	3.252.148
	32,61	1,4	66	100
Total – perfil Cadastro Único	27.473.675	4.104.338	41.294.496	72.872.509
	37,7	5,63	56,67	100

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração dos autores.

Nos inativos observa-se que 67% são crianças e adolescentes menores de 16 anos. São meninos e meninas que, pela lei brasileira, não deveriam trabalhar. Há relativamente poucos idosos porque o Brasil conta com cobertura previdenciária quase universal – que previne a situação de pobreza para este grupo. Há também um grupo relativamente grande de adultos inativos.

Antes de se discutir o perfil dos 40% ativos cabem algumas palavras sobre dois tipos de domicílios para os quais a inserção no mercado de trabalho não é – ou, ao menos, não deveria ser – uma prioridade. Do ponto de vista da promoção social mediante inclusão produtiva, o primeiro passo é destacar, no cadastro, aquelas famílias para as quais esta opção não deveria ser aplicável.

Por exemplo, existem cerca de 407 mil famílias que não possuem um único membro em idade ativa, ou seja, todos os seus membros são ou apenas idosos, ou idosos e crianças. Não é uma grande parcela – 2,4% das famílias no perfil Cadastro Único –, mas ela reduz um pouco o universo potencial de programas de inclusão produtiva.

Um segundo grupo, mais importante do ponto de vista quantitativo e muito mais importante do ponto de vista da vulnerabilidade, são as famílias monoparentais com filhos pequenos – de 5 anos ou menos. Estas são quase que totalmente constituídas de mães com filhos pequenos, que se veem diante de uma “escolha

de Sofia”, na qual devem optar entre trabalhar – deixando seus filhos malcuidados e expostos, seja nas ruas, seja trancados dentro de casa – ou cuidar dos filhos – ficando sem fonte de renda para o atendimento das necessidades mais básicas de sua família, comida inclusive. A este grupo pertencem 1,4 milhão de famílias, cerca de 8,3% das que integram o perfil Cadastro Único. Porém, menos de um terço destas tem acesso a creche. As demais famílias – 1,2 milhão – não têm acesso à educação infantil. Claramente, para tais famílias, o verdadeiro programa de promoção social é a expansão do sistema público de educação infantil.⁵ Isto permitiria escolhas menos drásticas a estas mães no que concerne à sua participação no mercado de trabalho – o que faria uma grande diferença para cerca de 6% das famílias do perfil Cadastro Único.

Com essas ressalvas em mente, pode-se iniciar a análise da PEA, no âmbito da população com perfil Cadastro Único. Este grupo é formado por cerca de 29 milhões de pessoas que correspondem a 40% do total dos membros destas famílias. São estes milhões de indivíduos, trabalhadores ou trabalhadores em potencial, ocupados ou não, que constituem o público potencial para as ações de promoção social mediante inclusão produtiva.

A inserção ocupacional desse grupo é apresentada na tabela 3. Como diferentes inserções levam a diferentes estratégias de promoção social da inclusão produtiva, este mapeamento é importante para que se possa avançar na compatibilização das potencialidades e necessidades reais das pessoas, com um leque de políticas públicas que possam ser implementadas.

TABELA 3

Inserção ocupacional da PEA com perfil Cadastro Único

Inserção no mercado de trabalho	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Empregado com carteira, exceto trabalhadores domésticos	2.012.138	17%	3.583.900	20%	5.596.038	19%
Agricultura familiar	2.023.023	17%	4.383.705	25%	6.406.728	22%
Trabalhador agrícola sem carteira	936.584	8%	1.147.032	6%	2.083.616	7%
Trabalhador doméstico, com e sem carteira	1.008.255	9%	1.759.766	10%	2.768.021	9%
Empregado urbano sem carteira	2.117.624	18%	1.716.424	10%	3.834.048	13%
Conta própria	1.038.065	9%	3.290.225	19%	4.328.290	15%
Desempregado e inserção marginal	2.642.346	22%	1.769.950	10%	4.412.296	15%
Total da população ativa	11.778.035	100%	17.651.002	100%	29.429.037	100%

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração dos autores.

5. Na realidade, a importância da educação infantil vai muito além deste milhão de famílias, uma vez que muitas mulheres, mesmo em famílias com os dois pais presentes no domicílio, tampouco podem trabalhar para aumentar a renda do domicílio. Desnecessário, também, ressaltar a importância da expansão da educação infantil pelos motivos estritamente educacionais e cognitivos, fundamentais para a trajetória escolar das crianças.

Há um grupo inicial de 5,6 milhões de trabalhadores, ou 19% da PEA, que possui o perfil Cadastro Único, que são empregados com carteira ou outros trabalhadores formais. Este grupo está bem espalhado nos diversos setores de atividades, como pode ser visto na tabela 4. O setor de maior concentração é a indústria de transformação, seguido do comércio e reparação e das atividades agrícolas. Existe também uma parcela razoável na administração pública, na educação, na saúde e em outros serviços sociais.

TABELA 4

Setor de atividade – empregados com carteira, exceto trabalho doméstico

Setor de atividade	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos com 30 anos ou mais		Todos	
Trabalhador agrícola	276.412	14%	496.444	14%	772.856	14%
Outras atividades industriais	25.397	1%	48.049	1%	73.446	1%
Indústria de transformação	509.397	25%	699.583	20%	1.208.980	22%
Construção	144.622	7%	299.898	8%	444.520	8%
Comércio e reparação	451.720	22%	465.548	13%	917.268	16%
Alojamento e alimentação	94.773	5%	140.575	4%	235.348	4%
Transporte, armazenagem e comunicação	81.744	4%	210.930	6%	292.674	5%
Administração pública	103.956	5%	316.660	9%	420.616	8%
Educação, saúde e serviços sociais	118.469	6%	447.993	13%	566.462	10%
Outros serviços	41.292	0%	111.304	0%	152.596	0%
Outras atividades	163.662	8%	346.916	10%	510.578	9%
Atividades maldefinidas	694	0%		0%	694	0%
Total	2.012.138	100%	3.583.900	100%	5.596.038	100%

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração dos autores.

Portanto, esses são indivíduos que ganham pelo menos um SM e possuem as proteções sociais previstas em lei: estão no Cadastro Único simplesmente porque têm famílias numerosas e sua renda não é suficiente para a superação da pobreza. Não levando em consideração a renda que ganham, não há nada de particularmente errado com a sua inserção específica no mercado de trabalho – esses trabalhadores serão impactados por quaisquer avanços na trajetória do mercado de trabalho e nas políticas do Sistema Público de Emprego. Essas pessoas provavelmente serão beneficiadas também com o aumento de demanda por trabalho – advindo das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de outros bancos oficiais – e com a melhoria da infraestrutura e do crescimento econômico geral. Contudo, embora importantes como parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico, essas iniciativas não constituem um conjunto de ações de promoção social voltadas especificamente para pessoas de baixa renda.

O maior grupo atua na agricultura familiar, representando cerca de 6,4 milhões de trabalhadores, ou 22% da PEA com o perfil cadastro. Incluem-se aqui todos os indivíduos pertencentes a famílias do perfil cadastro que se reportam como empregadores, trabalhadores por conta própria ou não remunerados em atividades agrícolas. É possível que a definição leve a alguma sobrestimativa, mas esta não deve ser muito grande. Ou seja, um quinto da PEA presente no perfil cadastro se enquadra em uma categoria – agricultura familiar – para a qual há um leque considerável de programas, já com trajetória de experiências e resultados. Avaliar se o tamanho e o escopo dos atuais programas estão adequados ou não às necessidades e desafios deste público-alvo é a questão relevante, na visão dos autores deste estudo, para que eles sejam reformulados, ampliados e/ou ajustados. Em outras palavras, políticas públicas melhores para este setor gerariam melhores oportunidades para um quinto dos beneficiários potenciais do Bolsa Família. É na agricultura familiar que se encontra o maior contingente da população madura do perfil cadastro – um quarto dos maiores de 30 anos. Mas a concentração de jovens também é importante – 17%.

O próximo grupo são os cerca de 2 milhões de trabalhadores agrícolas sem carteira – 7% dos trabalhadores presentes nas famílias com o perfil cadastro. Estes são majoritariamente trabalhadores altamente desprotegidos, muitas vezes ganhando muito menos que um SM, trabalhando sazonalmente, vivendo sob grande incerteza e estando frequentemente condenados a uma vida de pobreza. Uma vez que não estão inscritos na seguridade, qualquer acidente de trabalho ou problema de saúde pode ser ruinoso para eles ou suas famílias. Se seus empregadores podem pagar-lhes um salário melhor e não o fazem por traços culturais atrasados ou por deficiência da fiscalização, ou se seus empregadores não são suficientemente produtivos para pagar-lhes um SM com direitos trabalhistas são perguntas para as quais não há respostas fáceis. Não há dúvida, contudo, que expandir a fiscalização do trabalho em atividades agrícolas constitui um necessário desafio. De qualquer modo, este grupo não somente é altamente vulnerável como também pouco abordado pelas políticas públicas. Urge conhecerem-se melhor suas carências, bem como os desafios por eles enfrentados, para que melhor se orientem as políticas públicas em sua direção.

Os trabalhadores domésticos formam o grupo seguinte, que corresponde a 9% da PEA com perfil cadastro. São mais de 2 milhões de trabalhadores, 83% dos quais não têm carteira assinada. Mais correto seria se falar de *trabalhadoras domésticas*, pois cerca de 93% dos trabalhadores ocupados no grupo são mulheres.⁶ Este é um grupo para o qual existe um razoável conjunto de conhecimentos acumulados, mostrando como e porque eles são trabalhadores vulneráveis.

6. Para um breve e atualizado diagnóstico acerca das questões que se referem ao trabalho doméstico, ver Ipea (2009).

Apesar da heterogeneidade das condições de trabalho que encontram – há desde casos nos quais os seus direitos trabalhistas são respeitados, passando por situações de jornadas de trabalho claramente abusivas, até chegar a casos de terrível exploração, inclusive sexual –, são trabalhadores que não têm sindicatos fortes, cuja informalidade lhes é danosa e para quem não existem muitas políticas públicas específicas.

Os empregados sem carteira em atividades não agrícolas são 13% (3,8 milhões) da PEA com perfil cadastro. De acordo com a tabela 5, eles se concentram especialmente nas áreas de comércio e reparação, construção civil e indústria da transformação. Dado que estão já inseridos em algum setor, a política óbvia para este grupo, a despeito do longo histórico de fracassos que a marca no Brasil, é a política pública de qualificação profissional – restando compatibilizar esta qualificação com o dinamismo de médio e longo prazo do respectivo setor. Em outras palavras, há que se qualificar o trabalhador em novas funções do mesmo setor para que ele possa ser incorporado em postos de melhor qualidade, ou qualificá-lo para mudar para outro setor mais dinâmico que possa incorporá-lo de forma sustentável. Logicamente, as possibilidades de mudança na trajetória profissional deste trabalhador são, em algum grau, determinadas pela sua escolaridade e idade – sendo consideravelmente mais difícil redirecionar a trajetória de trabalhadores com idade já madura e/ou com baixa escolaridade. Nesse sentido, a relativa juventude deste grupo pode constituir uma oportunidade: mais da metade dos trabalhadores nesta situação no âmbito do perfil CadÚnico têm de 16 a 29 anos.

TABELA 5

Setor de atividade – empregados sem carteira em atividades não agrícolas

Setor de atividade	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Outras atividades industriais	20.044	1%	25.105	1%	45.149	1%
Indústria de transformação	387.673	18%	268.289	16%	655.962	17%
Construção	364.975	17%	372.871	22%	737.846	19%
Comércio e reparação	566.014	27%	313.746	18%	879.760	23%
Alojamento e alimentação	155.619	7%	96.259	6%	251.878	7%
Transporte, armazenagem e comunicação	86.103	4%	98.213	6%	184.316	5%
Administração pública	93.995	4%	130.976	8%	224.971	6%
Educação, saúde e serviços sociais	168.277	8%	176.721	10%	344.998	9%
Outros serviços	169.377	0%	144.162	0%	313.539	0%
Outras atividades	103.474	5%	89.638	5%	193.112	5%
Atividades maldefinidas	2.073	0%	444	0%	2.517	0%
Total	2.117.624	100%	1.716.424	100%	3.834.048	100%

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração dos autores.

Os trabalhadores por conta própria e empregadores representam cerca de 15% da PEA do perfil cadastro. De acordo com a tabela 6, em termos de idade, a situação se inverte com relação aos sem carteira: 76% têm 30 anos ou mais. Alguns destes são de fato empregados que são empurrados para contratos no mercado de bens, e não no mercado de fatores. Por exemplo, um empregado da indústria de calçados que passa a produzir em casa, vendendo toda a sua produção para o antigo empregador, é formalmente um trabalhador por conta própria, mas, na realidade, é um empregado disfarçado. Infelizmente, ao contrário da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), a PNAD não permite distinguir trabalhadores por conta própria de acordo com o número de clientes que têm. Em todo caso, este grupo é o público-alvo por definição das políticas voltadas à expansão do acesso ao crédito e à qualificação profissional.

TABELA 6

Setor de atividade – trabalhadores por conta própria e empregadores

Setor de atividade	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Outras atividades industriais	5.430	1%	13.678	0%	19.108	0%
Indústria de transformação	158.706	15%	567.303	17%	726.009	17%
Construção	190.030	18%	781.601	24%	971.631	22%
Comércio e reparação	324.919	31%	1.093.009	33%	1.417.928	33%
Alojamento e alimentação	29.107	3%	252.093	8%	281.200	6%
Transporte, armazenagem e comunicação	108.780	10%	192.560	6%	301.340	7%
Educação, saúde e serviços sociais	28.785	3%	30.195	1%	58.980	1%
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	127.211	12%	228.730	7%	355.941	8%
Outras atividades	24.236	0%	55.784	0%	80.020	0%
Atividades maldefinidas ou não declaradas	40.861	4%	75.272	2%	116.133	3%
Total	1.038.065	100%	3.290.225	100%	4.328.290	100%

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração dos autores.

Finalmente, outros 15% da PEA presente em famílias de perfil cadastro estão desempregados ou inseridos marginalmente no mercado de trabalho – ocupados em postos sem remuneração em atividades não agrícolas. Como pode ser observado na tabela 7, este grupo tem cerca de 4,4 milhões de pessoas, sendo que quase 60% são jovens. Destes jovens, 52% sequer terminaram o segundo ciclo do ensino fundamental e boa parte encontra-se em situação de analfabetismo funcional. Ou seja, a política de promoção social para a maior parte desses jovens desempregados ainda é a educação básica e a educação de jovens e adultos. Há uma dívida educacional considerável a ser resgatada junto a esses cidadãos.

Completa esse grupo de jovens desempregados ou mal-inseridos um grande contingente que possui nove ou mais anos de estudo. Sua escolaridade pode até ser considerada alta para os padrões da mão de obra brasileira, mas ainda assim – ou talvez justamente por isto – também constitui público-alvo para qualificação profissional, intermediação de mão de obra e todas as outras ações que o Sistema Público de Emprego pode oferecer.

TABELA 7

Nível de instrução – desempregados ou marginalmente ocupados

Nível de instrução	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Sem instrução	79.736	3%	217.833	12%	297.569	7%
1 a 3 anos	164.148	6%	290.842	16%	454.990	10%
4 a 8 anos	1.163.113	44%	816.271	46%	1.979.384	45%
9 a 12 anos	1.171.238	44%	391.529	22%	1.562.767	35%
12 anos ou mais	64.111	2%	53.475	3%	117.586	3%
Total	2.642.346	100%	1.769.950	100%	4.412.296	100%

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração dos autores.

Entre os adultos com mais de 30 anos, o perfil educacional é muito pior: 28% podem ser considerados analfabetos funcionais e 74% não terminaram o ensino fundamental. No entanto, a educação de adultos mais velhos apresenta dificuldades consideráveis e as taxas de sucesso no Brasil com iniciativas deste tipo têm sido relativamente baixas.

4 CONCLUSÃO

O esforço de delimitação e revelação de características de possíveis beneficiários de uma estratégia de intervenção estatal que vise à inclusão produtiva permite que se tenha maior clareza acerca dos problemas que devem ser enfrentados por algumas destas estratégias. No leque de políticas públicas, hoje em vigor, – seja no campo mais tradicional da proteção social, seja na promoção social –, várias poderiam ter impactos virtuosos sobre essa população de mais de 16 milhões de famílias, nas quais vivem mais de 72 milhões de pessoas e das quais apenas 29 milhões são jovens ou adultos economicamente ativos. No âmbito do perfil cadastro destacaram-se neste trabalho os itens a seguir:

1. Quase 1,5 milhão de famílias são monoparentais, com filhos menores de 5 anos. São mães que, caso queiram disputar postos no mercado de trabalho, precisam delegar o cuidado dessas crianças a outrem durante sua jornada de trabalho. Entretanto, dois terços dessas famílias não têm acesso a creche, o que constitui um claro desafio para a política de educação infantil – expandir o acesso junto às famílias mais carentes.

2. Dos 29 milhões de trabalhadores no perfil cadastro, nada menos que 5,5 milhões têm carteira assinada – trabalhadores que já estão no mercado formal de trabalho e que, portanto, já teriam atravessado com louvor a tal “porta de saída” –, mas que ainda se encontram em situação de vulnerabilidade de renda. As políticas clássicas do Sistema Público de Emprego – intermediação, qualificação e seguro-desemprego – e a defesa do SM, além da manutenção de um ambiente de crescimento econômico com estabilidade, são fundamentais para que este grupo melhore sua situação.
3. Mais de 6 milhões de trabalhadores atuam na agricultura familiar. São, portanto, público-alvo, por definição, das políticas de fomento e crédito voltados para este setor, em sua maior parte sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
4. Outros 2 milhões são trabalhadores rurais precários, sem carteira assinada, que necessitam do olhar não apenas do MDA e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), mas também do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e até do Ministério Público (MP), em certas situações.
5. Os mais de 2 milhões de trabalhadores domésticos também podem ser considerados um grupo com uma agenda específica no sentido do reconhecimento de direitos trabalhistas, regulação da jornada de trabalho, combate à informalidade, promoção da inclusão previdenciária, entre outras questões.
6. Quase 4 milhões são trabalhadores sem carteira em atividades não agrícolas, com destaque para os setores de comércio, construção e indústria de transformação. Para estes, em sua maioria jovens de 16 a 29 anos, a continuidade do processo global de formalização do mercado de trabalho é fundamental, à qual devem ser adicionadas políticas mais efetivas de qualificação profissional.
7. Mais de 4 milhões são trabalhadores por conta própria ou empregadores. Além das políticas de qualificação, neste caso seria indicada a ampliação das políticas de acesso ao crédito. Ressalte-se que este grupo é constituído majoritariamente por trabalhadores maduros – três quartos têm mais de 30 anos de idade.
8. Por fim, quase 4,5 milhões de trabalhadores estão desempregados ou encontram-se em ocupações precárias, tais como o trabalho não remunerado e/ou de carga horária incipiente. Destes, cerca de 1,5 milhão possuem escolaridade relativamente alta para os padrões

brasileiros – ensino médio incompleto ou mais –, constituindo um grupo para o qual serão oportunas tanto ações de qualificação profissional como de educação de jovens e adultos que permitam a estas pessoas completar mais um ciclo escolar. Quanto aos outros 3 milhões de trabalhadores, ações de educação de jovens e adultos, inclusive de erradicação do analfabetismo, permanecem necessárias e urgentes. Neste grupo mais uma vez predominam os jovens de 16 a 29 anos.⁷

O desafio de melhorar a inclusão produtiva das famílias brasileiras de menor renda é, portanto, uma tarefa que se coloca para um conjunto amplo de políticas públicas. E não apenas para políticas tipicamente entendidas como sociais: é necessário também que uma série de políticas de fomento – ao crédito, ao investimento etc. – incorpore como seu o objetivo de atingir também esta população. Certamente, este é um desafio que não será adequadamente superado por um único programa – por maior que possa ser a importância do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, enquanto instrumentos de uma estratégia mais ampla.

Os esforços, no sentido de integrar as várias ações e programas em uma coesa política de promoção social mediante inclusão produtiva, estão apenas no seu início – é fundamental que se tornem cada vez mais fortes. Conhecer melhor estas políticas, avaliá-las, aprofundá-las, readequá-las, se preciso for, é uma agenda que transcende a ação de um único ente federado, sendo necessária a preocupação e a responsabilização do conjunto das ações do Estado como um todo.

7. Para análises mais aprofundadas acerca dos desafios e oportunidades que este grupo etário coloca para as políticas públicas, ver Castro, Aquino e Andrade (2009).

REFERÊNCIAS

CASTRO, J. *et al.* A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada**. Brasília: Ipea, 2009.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L.; ANDRADE, C. (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

IPEA. **PNAD 2008**: primeiras análises – educação, gênero e migração. Comunicado da Presidência n. 32. Brasília: Ipea, 2009.

JACCOUD, L.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

NOTAS BIOGRÁFICAS

AIDÊ CANÇADO ALMEIDA

Economista, mestre em Sistemas Educacionais pela Université Paris VIII - Saint Denis, França. É Diretora do Departamento de Proteção Social Básica, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

ALDAÍZA SPOSATI

Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, onde é coordenadora de dois núcleos de pesquisa: Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social. Pós-doutorada pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, cupa a Presidência do Conselho de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Bandeirante de São Paulo. Exerceu cargos públicos de Secretária Municipal da Prefeitura do Município de São Paulo (1989/1990 e 2002-2004). Coordenou o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo e de outras 10 cidades. Autora de diversos livros e artigos.

ALEXANDRE RIBEIRO LEICHSENRING

Estatístico, doutor em estatística pela Universidade de São Paulo (USP). É atualmente sócio da Virtual Pesquisa e Assessoria e consultor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Faz estudos sobre impacto de políticas de transferência de renda no mercado formal de trabalho, análise estatística espacial e modelagem matemática de redes sociais.

AMÉLIA COHN

Socióloga, professora aposentada da Universidade de São Paulo (USP), atualmente é professora do Mestrado em Saúde Coletiva da Unisantos. Tem os títulos de Mestre e Doutor pela USP. De 2003 a 2004 participou da equipe responsável pelo Programa Bolsa Família (PBF). Dedicou-se ao estudo de políticas sociais, com especial ênfase nas áreas de saúde, previdência social e políticas de combate à pobreza.

ANA AMÉLIA DA SILVA

Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em exercício na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

ANA BEATRIZ PINTO DE ALMEIDA VASCONCELLOS

Especialista em Saúde Pública e em Política Social pela UnB. Coordenadora-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

ANA CAROLINA FELDENHEIMER DA SILVA

Mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) e Especialista em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Consultora Técnica da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

ANA CLEUSA SERRA MESQUITA

Economista graduada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp). Atualmente é técnica de planejamento e pesquisa do IPEA, atuando na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) nos temas relacionados à proteção social, principalmente, seguridade social, assistência social e transferência de renda.

CLARISSA GONDIM TEIXEIRA

Economista, mestre em Economia Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É atualmente pesquisadora associada do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP e SAE) e integrante da equipe de Proteção Social e Transferência de Renda. Seus principais estudos versam sobre avaliação de impacto de programas de transferência de renda, condicionados ou não condicionados, para países da América Latina e África.

CLÁUDIA BADDINI CURRALERO

Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Diretora do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

DANIEL DE AQUINO XIMENES

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UNB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Diretor da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação (MEC).

EDUARDO AUGUSTO FERNANDES NILSON

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Assessor Técnico da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

FÁBIO VERAS SOARES

Doutor em Economia pela *University College London* (UCL), Reino Unido. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e pesquisador do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP e SAE). Realiza estudos sobre proteção social, particularmente, programas de transferências de renda; pobreza, desigualdade e economia do trabalho.

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Engenheiro Agrônomo pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP).

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Atua em pesquisas ligadas aos temas da proteção social e segurança; reforma agrária e questão fundiária; tributação; distribuição de renda e combate à pobreza.

FLAVIO FAGUNDES

Estatístico e mestre em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é consultor do PNUD junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Professor em cursos de graduação, pós-graduação e MBA, desenvolve diversos estudos em *data mining*, planejamento e inteligência de marketing e análises estatísticas. É sócio-fundador da t-Consulting Modelagem e Análise Estatística Ltda.

JHONATAN FERREIRA

Estatístico pela Universidade de Brasília (UnB), é coordenador na Coordenação-Geral de Revisão e Controle de Benefícios do Departamento de Benefícios Assistenciais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Realiza estudos nas áreas de previdência social, distribuição de renda e indicadores sociais.

JORGE ABRAHÃO DE CASTRO

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), é Analista de Planejamento e Orçamento (APO) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Pesquisador nas áreas de Finanças Públicas, Educação e Políticas Sociais, atualmente é Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

JOSÉ APARECIDO CARLOS RIBEIRO

Economista, é Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea desde 1996. Atua em linhas de pesquisa ligadas aos temas de políticas sociais e finanças públicas, como o acompanhamento e a análise do gasto social federal; e a questão tributária.

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

Representante Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Ex-Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (2003) e professor titular aposentado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é Engenheiro Agrônomo e mestre em Economia e Sociologia Rural pela Universidade de São Paulo, doutor em Economia Política pela Unicamp, e possui estudos de pós-doutorado na Universidade da Califórnia em Santa Cruz, EUA, e na University College London, Reino Unido. Suas áreas de especialidade são desenvolvimento econômico, economia agrícola, políticas agrícolas, de segurança alimentar e combate à fome.

JÚNIA QUIROGA

Doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Integra a equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde setembro de 2005 e, atualmente, é Diretora do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.

KATHLEEN SOUSA OLIVEIRA

Especialista em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e consultora técnica da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

KELVA KARINA NOGUEIRA DE CARVALHO DE AQUINO

Mestre em Nutrição Humana pela Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Técnica do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde.

LUCAS TAVARES

Jornalista graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Políticas Públicas e Governo pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Chile. Atualmente, trabalha como assessor de imprensa no Escritório Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

LUCIANA DE BARROS JACCOUD

Socióloga e doutora em Sociologia pela *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* (EHESS), França. É técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordenou até recentemente as áreas de proteção social e igualdade racial. Atualmente trabalha na assessoria do gabinete do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

LUIS HENRIQUE PAIVA

Sociólogo, com mestrados em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Política Social pela Universidade de Southampton, Reino Unido. Doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), desde 1998. Ocupou cargos de assessoria e coordenação no Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social e Casa Civil. Assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

LUZIELE TAPAJÓS

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Professora-Adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) - Departamento de Serviço Social, atualmente é Secretária de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

MARCEL FREDERICO DE LIMA TAGA

Mestre em Estatística pelo Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo (IME-USP). Integra a equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS desde fevereiro de 2009 e, atualmente, é técnico do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.

MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI

Assistente Social, com mestrado, doutorado e pós-doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora do curso de Serviço Social na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Foi Secretária de Assistência Social de Londrina entre 2001 e 2008. Atualmente, é Secretária Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

MARIA PAULA GOMES DOS SANTOS

Socióloga, Mestre em Políticas Públicas pelo *Institute of Social Studies*, Holanda, e doutora pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). É Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Dedicar-se ao estudo de Políticas de Proteção Social, Seguridade e Previdência Social.

MERCEDES GONZÁLEZ DE LA ROCHA

Antropóloga social e doutora em Sociologia pela Universidade de Manchester, Reino Unido. Professora pesquisadora do Centro de Pesquisas e Estudos Superiores em Antropologia Social (CIESAS) em Guadalajara, México. Suas pesquisas são voltadas para o estudo da pobreza, da organização social dos grupos domésticos e da política social. Entre 1999 e 2008, foi Diretora de Avaliação Qualitativa de Impacto do Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades.

MIRELA DE CARVALHO

Graduada em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) em 1996, concluiu o mestrado em sociologia no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) no ano de 1998 e, em 2006, obteve o título de doutora em sociologia também pelo IUPERJ. É pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. Participou de diversas pesquisas sobre desigualdade social, educação, pobreza e mercado de trabalho no Brasil e na América Latina.

NATALIA SATYRO

Cientista política com mestrado e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desenvolve pesquisas e leciona na área de proteção social, análise de políticas públicas e desigualdades.

OSVALDO LARRAÑAGA

Doutor em Economia pela Universidade da Pensilvânia, EUA. Trabalha no Escritório do Pnud em Santiago do Chile, responsável pela área de redução da pobreza e da desigualdade. Também é professor associado do Departamento de Economia da Universidade do Chile. Leciona e publica nas áreas de políticas sociais, pobreza e desigualdade.

PEDRO H. G. FERREIRA DE SOUZA

Mestre em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), é Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea. Atua nas seguintes áreas de pesquisa: desigualdade de resultados e de oportunidades, mobilidade social e proteção social.

RAFAEL GUERREIRO OSÓRIO

Sociólogo, doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Realiza estudos sobre estratificação e mobilidade social, desigualdade, pobreza e políticas sociais.

RAUL DA MOTA SILVEIRA NETO

Economista e doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, Professor do Depto. de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), além de pesquisador do CNPq. É também líder do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU) da UFPE. Seus estudos, pesquisas e publicações concentram-se nas áreas de Economia Regional e Urbana e Desenvolvimento Econômico, com ênfase na Avaliação de Políticas Públicas.

RICARDO PAES DE BARROS

Graduado em engenharia eletrônica no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) em 1977, concluiu mestrado em estatística pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa) em 1982. Concluiu doutorado em Economia pela Universidade

de Chicago em 1987. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, desde 1979, conduz pesquisas no campo de desigualdade social, educação, pobreza e mercado de trabalho no Brasil e América Latina. Tornou-se membro da Academia Brasileira de Ciências em 2010.

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI

Mestre em Economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade

de São Paulo (USP) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Tem passagens pelo Ministério do Trabalho (Coordenador-Geral de Emprego e Renda e Assessor Especial do Ministro), Ministério da Previdência Social (Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários e Assessor Especial do Ministro), Ministério do Desenvolvimento Social (Coordenador-Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

ROSANE SILVA PINTO DE MENDONÇA

Graduada em economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1989, concluiu mestrado em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) em 1993 e doutorado também em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2000. Atualmente é professora adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora colaboradora no Ipea. Desenvolve diversas pesquisas na área de educação, pobreza e desigualdade de renda no Brasil e na América Latina.

ROVANE B. SCHWENGBER RITZI

Mestre em Saúde Pública (MPH) pela *School of Medicine da Indiana University, EUA*. Integra a equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde fevereiro de 2009 e, atualmente, é Coordenadora de Avaliação de Resultados e Impacto do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.

SAMUEL FRANCO

Graduado em ciências estatísticas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE) em 2001, concluiu mestrado em estudos populacionais e pesquisas sociais também pela Ence em 2008. No Ipea, participou de pesquisas nas áreas de desigualdade social, educação, pobreza e mercado de trabalho e avaliação de políticas públicas no Brasil e na América Latina.

SERGEI SUAREZ DILLON SOARES

Economista, doutor pela Universidade de Brasília (UnB), é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, onde coordena a área de Pobreza e Desigualdade da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Tem desenvolvido estudos nas áreas de mensuração de pobreza e desigualdade, transferências de renda, educação, tributação e mercado de trabalho.

SIMONE APARECIDA ALBUQUERQUE

Assistente Social graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Especialista em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Servidora pública da Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, trabalha desde 2004 no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atualmente, é Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social

SIMONE A. GÓES ASSIS

Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e doutoranda em Gestão Social e do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP). Realiza a análise e monitoramento de indicadores sociais e avaliações de impacto de políticas públicas na área social e do trabalho. É, atualmente, Coordenadora Geral de Revisão e Controle de Benefícios do Departamento de Benefícios Assistenciais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

TEREZA CRISTINA COTTA

Graduada em História pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Trabalhou na Casa Civil da Presidência da República de 2003 a 2005. Atualmente é Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Beth Nardelli

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ana Cristina Vilela

Cindy Nagel de Souza

Clícia Silveira Rodrigues

Fernanda Gomes

Lizandra Deusdará Felipe

Editoração

Anderson Reis

Daniela Rodrigues

Danilo Tavares

Marília Assis

Patrícia Dantas

Rafael Keoui

Capa

Eduardo Grisoni

Livraria

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br



ISBN 857811078-1



9 788578 110789



Ipea - Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome