Texto para Discussão

2567

Rio de Janeiro, junho de 2020

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO PERÍODO 2012-2018, A PARTIR DOS DADOS DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)

Luis Henrique Paiva
Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Marconi Fernandes de Sousa
Analista técnico de políticas sociais na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério da Cidadania.

Hugo Miguel Pedro Nunes
Analista técnico de políticas sociais na Senarc/Ministério da Cidadania.

O objetivo deste trabalho é avaliar a focalização do Programa Bolsa Família (PBF) ao longo do período 2012-2018, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trata-se de um tema que atraiu considerável atenção da academia e de gestores públicos: uma série de estudos sugeriu que o programa tem uma boa focalização e alta capacidade de redução das desigualdades de renda.

Os estudos mais recentes são raros, todavia. As avaliações de focalização do PBF voltam a ganhar interesse pelo fato de o IBGE ter divulgado o conjunto da informação de rendimentos da PNAD Contínua para o período 2012-2018. Isso permite avaliar se a evolução ocorrida nesse período ocorreu de forma gradual ou se houve alguma descontinuidade (melhora ou piora significativa) em algum período específico, em função de eventuais alterações de gestão.

O principal processo que garante a focalização do programa foi iniciado ainda em 2005, quando a renda declarada pelas famílias ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) passou a ser checada com outros registros administrativos do próprio governo federal. A disponibilização dos dados relativos ao período 2012-2018 abre uma oportunidade para verificar se os processos adotados mais recentemente contribuíram de forma incremental para manter a boa focalização do programa ou mesmo representaram um salto qualitativo.

Os resultados aqui obtidos sugerem que a focalização do PBF continuou melhorando ao longo do período analisado. Entre 2012 e 2018, o percentual de beneficiários no primeiro décimo da renda domiciliar *per capita* líquida das transferências do programa (isto é, entre os 10% de menor rendimento no Brasil) aumentou 6,3 pontos percentuais (p.p.) (de 32,6% para 38,9%) e o percentual dos beneficiários entre os 20% de menor rendimento (entre o primeiro e o segundo décimos da renda domiciliar *per capita*) aumentou 7,5 p.p. (de 58,0% para 65,5%). Como o valor dos benefícios é maior para os beneficiários mais pobres, a focalização da massa de benefícios é ainda melhor. Essa melhora parece advir de um processo contínuo e incremental, sem indicativos de grandes oscilações no período analisado.

A capacidade do PBF de reduzir a desigualdade de renda, já muito alta no início do período analisado, também melhorou continuamente. O coeficiente de concentração do programa teve uma queda não trivial de 6,0 p.p. entre 2012 e 2018 (de -0,58 para -0,64, segundo a PNAD Contínua), o que revela que investimentos adicionais no programa terão impacto direto na redução da desigualdade de renda no país. Apesar disso, estima-se que quase uma em cada cinco pessoas que estão entre os 10% mais pobres no Brasil não esteja recebendo transferências do programa.

São as regiões mais pobres do Brasil (Nordeste e Norte) que "puxam" o bom desempenho da focalização do programa, com percentuais de beneficiários entre os mais pobres bem acima da média nacional. Curiosamente, também são as regiões mais pobres que apresentam os menores erros de exclusão, sugerindo que o *trade-off* entre erros de inclusão e de exclusão não vale para os níveis subnacionais.

O resultado também é um desafio para a hipótese de que as capacidades estatais (supostamente associadas à riqueza dos entes subnacionais) levaria a melhores resultados nas regiões Sudeste e Sul.

A comparação dos resultados do PBF com indicadores do Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE) do World Bank para países selecionados da América Latina sugere que o programa tem não apenas uma boa focalização mas também é um raro caso "benigno" para programas focalizados: possui, em termos comparativos, boa focalização e boa cobertura (baixa exclusão).

Finalmente, este trabalho classifica as propostas de aperfeiçoamento do programa em três grupos, tendo sua focalização como variável relevante: no primeiro, estão as que consideram adequados o nível de focalização bem como os resultados gerais do programa e que enfatizam a importância de sua consolidação institucional; no segundo, aquelas que entendem que sua focalização ainda é insatisfatória e que sugerem a adoção de outros mecanismos de focalização; por fim, no terceiro, estão as que deixam a questão da focalização em segundo plano e propõem a criação de benefícios universais para as crianças, utilizando a base operacional do PBF.

SUMÁRIO EXECUTIVO