

BOLSA FAMILIA



BRASIL



15
Anos

Organizador:
Tiago Falcão Silva

2003-2018

Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)

Organizador:

Tiago Falcão Silva

Brasília
Enap
2018

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Aline Ribeiro Dantas de Teixeira Soares

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Organizador:

Tiago Falcão Silva

Revisão:

Luiz Augusto Barros de Matos.

Projeto gráfico e editoração eletrônica:

Robson Lenin Evangelista Carvalho.

Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

B693 Bolsa Família 15 Anos (2003-2018) / organização, Tiago Falcão Silva
-- Brasília: Enap, 2018. 530 p : il.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-256-0100-1

1. Bolsa Família. 2. Programa Social. 3. Gestão de Políticas Públicas.
4. Agenda Pública. 5. Distribuição de Renda. 6. Pobreza. 7. Desigualdade
Social. 7. Ação Afirmativa. I. Silva, Tiago Falcão, org.

CDU 364.3(81)

Ficha catalográfica elaborada por: Keicielle Schimidt de Oliveira – CRB1/2392

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br
Tiragem:

Índice

Apresentação	09
Produção acadêmica sobre o Bolsa Família	11
<i>A produção científica sobre o Programa Bolsa Família no Brasil entre 2005 e 2016</i> (Iara Azevedo Vitelli Viana e Mary Kawachi – SENARC)	11
<i>O Programa Bolsa Família segundo a comunidade científica internacional</i> (Thiago Varanda Barbosa – SENARC).....	33
Gestão do Bolsa Família.....	57
<i>Mecanismos de coordenação institucional do Programa Bolsa Família: a importância da estratégia de implementação</i> (Cláudia Baddini – BIRD e Iara Azevedo Vitelli Vianna – DECON/SENARC)	57
<i>Desempenho e Resultados: A lógica da Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal</i> (Márcio Fernandes Maurício e Gláucio Coimbra Cardoso)	79
<i>Olhares sobre a fiscalização do Programa Bolsa Família – Por que é importante?</i> (Daniela Sherring Siqueira e Marina Jardim e Silva) ..	109
Cadastro Único	123
<i>Cadastro Único: um retrato das famílias de baixa renda no Brasil</i> (Jeniffer de Paula Chaves, Mariana Lemes Fernandes, Diego Martins e Gabriela Gerin).....	123
Resultados e impactos do Bolsa Família.....	155
<i>Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos</i> (Pedro H. G.	

Ferreira de Souza, Rafael G. Osorio, Luis Henrique Paiva e Sergei Soares).....	155
<i>Programa Bolsa Família: uma estratégia de focalização bem-sucedida</i> (Tiago Falcão Silva, Caroline Augusta Paranayba Evangelista, Hugo Miguel Pedro Nunes, Marconi Fernandes de Sousa e Tereza Cristina Silva Cotta)	191
<i>Programa Bolsa Família (PBF), condicionalidades e efeitos sobre educação: agenda de pesquisa</i> (Iara Azevedo Vitelli Viana – SENARC e Flávio Cireno – ENAP)	225
<i>Condicionalidades, Jornada e Desempenho Educacional</i> (Marcelo Neri - FGV Social e FGV EPGE e Manuel Osorio - FGV Social).249	
<i>Ensino Superior: Condições e Padrões de Acesso dos Beneficiários do Programa Bolsa Família</i> (Anne Caroline Costa Resende – consultora do DECON/SENARC).....	267
<i>Evaluating the Impact of Bolsa Familia on Health Outcomes: A Critical Review</i> (Magnus Lindelow - World Bank, Rafael Proença – UNDP’s IPC-IG, Eunice Godevi - UNDP’s IPC-IG, Rafael Osório - UNDP’s IPC-IG).....	293
<i>Programa de Transferência de Renda Condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família –</i> (Maria Yury Ichihara, Dandara de Oliveira Ramos, Joilda Silva Nery, Julia Pescarini, Daiane Machado, Flávia Jôse Alves e Maurício L. Barreto - Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde – CIDACS, Fiocruz).....	315
<i>Bolsa Família e Mercado de Trabalho: síntese de indicadores a partir da PNAD Contínua</i> (Hugo Miguel Pedro Nunes e Marconi Fernandes de Sousa – SENARC)	339
<i>Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?</i> (Letícia Bartholo, Luana Passos e Natália Fontoura - IPEA).....	371
5. Agenda do Bolsa Família	407
<i>Bolsa-Marrom e a universalização do acesso a esgoto</i> (Marcelo Neri - FGV Social e FGV EPGE)	407

<i>Um Olhar sobre Meios e Fins do Bolsa Família</i> (Marcelo Neri - FGV Social e FGV EPGE).....	425
<i>Uma agenda para o Programa Bolsa Família</i> (Luis Henrique Paiva, Eduardo da Silva Pereira e Tereza Cotta - SENARC)	445
<i>A mediatização do debate de transferência de renda nas campanhas eleitorais brasileiras para Presidência da República em 2018</i> (Raphaella Bandeira e Maria Carolina Prado – SENARC)...	469
<i>Presente y futuro de las transferencias monetarias para la superación de la pobreza frente a los desafíos de inclusión social y laboral</i> (Laís Abramo y Simone Cecchini – CEPAL)	507

Apresentação – Bolsa Família 15 anos (2003-2018)

Em outubro de 2018, o Programa Bolsa Família completou quinze anos. Ao longo desse período, consolidou-se como o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo, referência obrigatória para acadêmicos e *policy makers* no campo da proteção social.

Em um país como o Brasil, ainda marcado por níveis dramáticos de desigualdade de renda e pela existência de um grande número de pessoas em situação de pobreza, cabe ao Bolsa Família garantir aos cidadãos mais vulneráveis acesso a direitos sociais básicos, como alimentação, além de incentivar a demanda e a oferta por serviços de educação e saúde.

Datas comemorativas do Programa foram celebradas por meio de um esforço de reflexão sobre sua trajetória. Foi assim quando o Bolsa Família completou sete anos¹ e dez anos². O mesmo acontece agora, por meio da publicação *Bolsa Família 15 anos (2003-2018)* pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

O livro reúne textos de gestores e especialistas que acompanham de perto o Programa desde 2003. A formação dessa rede de pesquisadores é uma das conquistas do Bolsa Família. A primeira seção é dedicada ao levantamento da vasta produção acadêmica nacional e internacional sobre o Programa. De 2005 a 2018, foram identificados mais de 1000 estudos nacionais e internacionais sobre o Bolsa Família, compreendendo artigos científicos nacionais e internacionais, teses e dissertações.

¹ Castro, J.A e Modesto, L. (org.) *Bolsa Família 2003-2001: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

² Campello, T. e Neri, M. (org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

A seção seguinte destaca aspectos da gestão do Bolsa Família geralmente pouco estudados, como a fiscalização, fundamental para garantir a correção e a transparência do uso dos recursos alocados no Programa. Discute-se ainda a gestão descentralizada e os mecanismos de coordenação institucional, que podem ser considerados os “segredos” do sucesso tanto do Bolsa Família quanto do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

O texto seguinte aprofunda a discussão sobre o Cadastro Único, um registro administrativo utilizado por mais de 20 programas apenas no nível federal. O Brasil dispõe de um “censo” da população de baixa renda, o que permite direcionar iniciativas da União, estados e municípios para esses segmentos, ainda tão distantes de patamares de desenvolvimento humano minimamente aceitáveis.

A próxima seção traz reflexões sobre os resultados e impactos do Bolsa Família, abrangendo aspectos como pobreza e desigualdade, focalização, educação, saúde, mercado de trabalho e autonomia feminina. Mais uma vez, as evidências mostram efeitos positivos do Programa em todas essas áreas.

Finalmente, discute-se a agenda do Bolsa Família sob diversos ângulos: as possibilidades de evolução do Programa e do Cadastro Único, as propostas dos candidatos à presidência da república em 2018 e as frentes de aperfeiçoamento do modelo *Conditional Cash Transfer* (CCT) sob a perspectiva nacional e internacional.

Este trabalho pretende consolidar mais um ciclo de reflexão sobre o Bolsa Família, uma das políticas públicas mais avaliadas no Brasil, e apontar caminhos para seu aperfeiçoamento no futuro próximo.

Boa leitura!

A produção científica sobre o PBF no Brasil entre 2005 e 2016

Introdução

Uma das principais políticas públicas para a área social na atualidade, o Programa Bolsa Família (PBF) completa quinze anos em 2018, tendo sido, durante essa trajetória, objeto de estudo de centenas de trabalhos científicos. Esses trabalhos, brasileiros e estrangeiros, procuraram compreender em profundidade suas origens, pressupostos teóricos, características, conquistas, desafios, problemas, questionamentos e proposições, buscando, por meio de diferentes referenciais teóricos e metodológicos, avaliar sua eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, respeito aos valores e direitos da pessoa humana, apenas para citar alguns exemplos. São estudos realizados tanto pelo ponto de vista individualizado de beneficiários quanto por delimitações envolvendo as três esferas de governo, além de macro análises de amplitude nacional e internacional.

Nesse contexto, o presente artigo objetivou realizar uma análise de metadados de estudos e pesquisas produzidas em âmbito nacional, que se referem ao tema do Programa Bolsa Família (PBF), sintetizando algumas das principais informações, com vistas a traçar um breve panorama dessa produção científica. O ponto de partida para a realização deste texto e das análises foi um levantamento realizado entre 2014 e 2017¹, e buscou trabalhos

¹ O estudo foi realizado pelo MDS com o apoio do Banco Mundial e Unesco, em duas etapas distintas -

realizados desde a criação do Bolsa Família até o ano de 2016. O programa foi criado em 2003 e as primeiras dissertações, teses e artigos encontrados foram publicados ou defendidos no ano de 2005.

É importante ressaltar que este trabalho não teve como finalidade avaliar a qualidade dos trabalhos selecionados, sob nenhum aspecto, nem discriminar concepções políticas e ideológicas nos quais essas produções se fundamentam. Todos os trabalhos que tiveram o PBF como parte central dos respectivos objetos de estudo foram considerados para a composição deste levantamento. Eventuais produções podem não ter sido identificadas nas buscas realizadas ou não compuseram a lista final de trabalhos por não se encaixarem no propósito do trabalho.

Ainda assim, em razão da natureza das atividades executadas, há que se considerar a existência de algum grau de subjetividade envolvido no ato de destinar as informações coletadas nas categorias de análise elaboradas. Logo, é possível que diferentes pesquisadores cheguem a diferentes resultados, ainda que utilizassem as mesmas categorias de análise. No entanto, foram envidados esforços para realizar uma leitura cuidadosa, com vistas a manter o máximo de fidedignidade possível em relação às ideias, pontos de vista e informações contidas nos trabalhos científicos analisados.

O texto se divide em três seções: a primeira apresenta a metodologia utilizada para seleção e análise dos trabalhos, assim como descreve as categorias utilizadas nos metadados, em seguida são apresentados os resultados e, por fim, é feita uma breve discussão.

uma realizada em 2014 (Projeto Unesco 914BRZ3002 - Edital 25/2014 - Contrato AS-1590/2014), que abrangeu a análise das produções entre 2005 e 2012, e outra, em 2016 (Projeto Unesco 914BRZ3002 - Edital 29/2016 - Contrato AS-418/2017), que abrangeu a produção entre 2013 e 2016.

Metodologia

Será apresentada uma breve descrição de como foi o processo de seleção dos trabalhos que embasaram as análises aqui realizadas. Para a seleção das dissertações e teses, foram consideradas somente as defendidas em Instituições de Ensino Superior brasileiras, assim como para a seleção de artigos foram considerados somente os publicados em revistas de instituições brasileiras, cuja sede tenha sido indicada em alguma localidade brasileira, ainda que o idioma original do texto não tenha sido o português.

O Banco de Teses e Dissertações da Capes² foi selecionado como a fonte para o levantamento da produção de dissertações e teses. A seleção considerou os trabalhos acadêmicos defendidos em instituições de pós-graduação do Brasil, nos graus de mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado. Esse banco é atualizado, periodicamente, pelas próprias instituições de ensino, que inserem todas as informações relativas a essas produções.

A pesquisa de trabalhos foi iniciada digitando-se as palavras “Bolsa Família” no campo de busca do sítio da Capes. Todos os resumos das teses e dissertações foram lidos (quando necessário, também foram lidas as apresentações) e, conseqüentemente, foram excluídos os que não tinham o PBF como foco de estudo. Posteriormente, também foram lidas as partes destinadas à metodologia, resultados e conclusões. No final, 661 teses e dissertações defendidas em instituições de ensino localizadas em todas as regiões do Brasil foram selecionados para a pesquisa (Tabela 1).

² Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O Banco de Teses e Dissertações da Capes se encontra disponível para consulta em <http://bancodeteses.capes.gov.br/>.

Já a busca por artigos utilizou como fontes o portal SciELO³, Portal de Periódicos Capes⁴, Spell⁵, instituições federais de pesquisa (Ipea⁶ e Enap⁷) e repositórios institucionais das Instituições de Ensino Superior (IES) com o maior número de teses e dissertações sobre o PBF, quais sejam: portais da Universidade de São Paulo (USP)⁸ e da Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁹.

A pesquisa de artigos também foi iniciada digitando-se as palavras “Bolsa Família” no campo de busca dos sítios selecionados. Todos os resumos foram lidos e, conseqüentemente, foram excluídos os que não tinham o PBF como foco de estudo. No caso dos artigos, os textos foram, praticamente, lidos na íntegra. Após a leitura e análise das publicações localizadas, foram selecionados 194 artigos para a composição do banco de metadados (Tabela 1).

TABELA 1 – Número De Trabalhos Científicos Selecionados, Segundo Tipo De Trabalho, Publicados No Brasil, De 2005 A 2016

Tipo de trabalho	Nº de trabalhos
Teses e dissertações	661
Artigos	194
Total	855

³ SciELO - Scientific Electronic Library Online (Biblioteca Científica Eletrônica em Linha) é um modelo para a publicação eletrônica cooperativa de periódicos científicos na Internet (<http://www.scielo.org>).

⁴ O portal de Periódicos CAPES é um serviço de periódicos eletrônicos oferecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) à comunidade acadêmica brasileira (<http://www.periodicos.capes.gov.br>).

⁵ O Spell – Scientific Periodicals Electronic Library é um sistema de indexação, pesquisa e disponibilização gratuita da produção científica (<http://www.spell.org.br/>).

⁶ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros (<http://ipea.gov.br/portal/>).

⁷ A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) possui um Repositório Institucional, que organiza, armazena, gerencia, preserva, recupera e dissemina documentos em formato digital produzidos no âmbito das atividades da ENAP (<http://repositorio.enap.gov.br>).

⁸ A Biblioteca Digital da Produção Intelectual da Universidade de São Paulo (BDPI) é um sistema de gestão e disseminação da produção científica, acadêmica, técnica e artística gerada pelas pesquisas desenvolvidas na USP (<http://www.producao.usp.br/>).

⁹ O Repositório FGV de Periódicos e Revistas hospeda todas as publicações periódicas produzidas pela FGV e oferece acesso livre ao conteúdo integral dos artigos nelas publicados (<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/index/index>).

Em seguida, os trabalhos foram analisados segundo metadados selecionados e organizados em arquivos manipuláveis. Selecionaram-se as informações a seguir descritas para a análise da produção científica sobre o PBF neste texto. Ressalta-se que algumas informações não puderam ser localizadas, especialmente no caso dos trabalhos que não estavam disponíveis na íntegra na internet. Esses foram, portanto, categorizados como “*sem informação*”.

1 – Ano de defesa/publicação: Ano de defesa da dissertação ou tese ou ano de publicação do artigo.

2 – Área de conhecimento: Para este tópico, foi considerada a informação conforme apontado pela própria dissertação ou tese, ou área de conhecimento apontada pelos periódicos em que os trabalhos foram publicados. Contudo, para facilitar a tabulação dos dados, houve agregação da área apontada, estabelecendo-se macro áreas do conhecimento. Por exemplo, se a área indicada foi “odontologia” ou “enfermagem”, na coluna correspondente foi assinalada a área “Saúde”.

3 – Palavras-chaves/tema: Cabe assinalar que, na maior parte dos trabalhos, as palavras-chave não teriam funcionalidade para este levantamento; em boa parte dos trabalhos, as palavras utilizadas referiam-se a recortes mais amplos – pois se encontram em um contexto muito mais abrangente que é, no caso, o conjunto da produção acadêmica do país. Assim, foram muito utilizadas palavras-chave abrangentes, a exemplo de “Bolsa Família”, “Programa de Transferência de Renda”; “Assistência Social” ou “Políticas Sociais”. Pode-se considerar que todos os trabalhos levantados estão incluídos nessas categorias. Por essa razão, foram priorizadas palavras-chave – ou temas principais – mais específicas, buscando-se definir o tema principal por intermédio do recorte explicitado no objetivo geral de cada trabalho.

4 – Tipo de estudo/investigação: Os trabalhos foram identificados em oito categorias:

- *Análise comparativa com outros países*: estudos em que o PBF foi comparado a programas de transferência de renda de outros países.
- *Análise de efeito / efetividade / impacto*: trabalhos que indicam algum tipo de mudança – nas condições de vida, nos indicadores sociais ou econômicos, na percepção em relação a valores e hábitos, por exemplo –, considerando momentos anteriores e posteriores ao benefício do PBF ou comparando públicos beneficiários e não beneficiários da mesma faixa socioeconômica, buscando identificar algum tipo de modificação associada ao PBF ou por ele provocada. Como nem todos os trabalhos explicitaram sua opção de investigação por um dos termos aqui relacionados – efeito, efetividade, impacto – optou-se por agrupá-los neste item todas as vezes em que o foco do estudo estava voltado para a detecção de mudanças ou variações.
- *Análise de eficácia / eficiência*: trabalhos voltados à verificação de aplicação de recursos e execução de planejamento.
- *Análise de implementação*: voltados à implantação do PBF ou à sua estruturação.
- *Análise de perfil / caracterização de beneficiários*: estudos que buscaram o levantamento de características do público beneficiário, muitas vezes, por meio de estudos transversais.
- *Avaliação de processo / gestão*: estudos de procedimentos adotados pela gestão do PBF em um ou mais âmbitos de seus três níveis de governo e setores envolvidos.
- *Discussão conceitual*: abordagem de natureza teórica, buscando trazer ao debate conceitos, diretrizes e análises discursivas.
- *Percepção do público alvo*: o foco da investigação é o ponto de vista do público estudado – beneficiários, profissionais ou especialistas, dentre outros.

- *O PBF é uma variável do estudo*: trabalhos que consideram o PBF como uma variável que pode estar associada por causalidade ou não ao objeto de estudo.

5 – Tipo de metodologia: Os trabalhos foram identificados em três categorias:

- *Análise documental / bibliográfica*: embora todos os trabalhos utilizem esse recurso em suas pesquisas de algum modo, essa categoria foi marcada para os trabalhos que utilizam esse como o único ou o principal recurso de pesquisa.
- *Estatístico quantitativo*: atribuído para os trabalhos que priorizaram ou utilizaram esse procedimento como principal recurso de pesquisa.
- *Estudo qualitativo*: geralmente utilizado pelas pesquisas de natureza qualitativa, quando o foco da pesquisa se voltou para localidades, segmentos populacionais ou comunidades específicas.

6 – Entrevistas: Identificaram-se os trabalhos que fizeram entrevistas com *Beneficiários, Profissionais ligados à gestão do PBF, Educadores ligados ao PBF e outros profissionais ou especialistas*.

7 – Resultados e contribuições do PBF: Acerca das opiniões e conclusões expressas nos trabalhos sobre o PBF e seus desdobramentos, os trabalhos foram agrupados considerando quatro categorias principais:

A – O PBF traz contribuições positivas: trabalhos que consideram que as contribuições do PBF trazem ganhos positivos ao contexto analisado pelos respectivos estudos;

B – O PBF traz alguns aspectos positivos, mas não altera outros ou há ressalvas negativas: quando consideram que há ganhos para os contextos estudados, mas não há alterações em outros pontos importantes ou seriam necessárias medidas para o aprimoramento da política ou são apontados alguns problemas e consequências negativas;

C – O PBF não altera a situação de modo significativo: trabalhos que consideram que o PBF não consegue agregar contribuições ou mudanças que sejam significativas no contexto estudado;

D – O PBF traz efeitos negativos: trabalhos que consideram que o Programa apresenta mais consequências negativas do que positivas.

Muitas vezes, os artigos discutem o impacto do Programa, mas isso não significa que o façam a partir de diretrizes do PBF. Por exemplo, pode-se analisar a importância da intersectorialidade ou do pacto federativo, mas isso não significa que o estudo aborde necessariamente as suas contribuições para o combate à fome, a redução da desigualdade, a inclusão social e o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, dentre outros objetivos do Programa. Nesses casos, os artigos foram categorizados como “*não discute as contribuições do PBF*”.

Para este tópico, a categorização buscou interpretar o ponto de vista dos autores sobre o que se deve considerar como positivo ou negativo em relação ao pelo PBF, considerando suas diretrizes e objetivos.

A produção acadêmica sobre o PBF em números: principais resultados

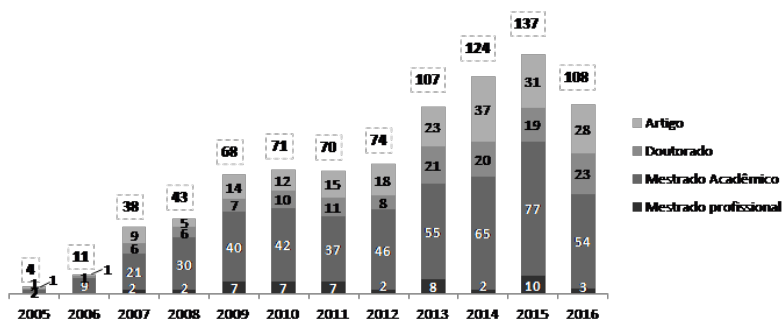
As 661 dissertações e teses, bem como os 194 artigos que foram selecionados para compor a análise foram a base para a extração e registros das informações. Os dados podem ser agrupados de diferentes maneiras, e aqui apresentamos um breve panorama numérico da produção acadêmico-científica nacional sobre o PBF, no período de 2005 (ano em que foram produzidos os primeiros trabalhos localizados) a 2016 (recorte final do estudo).

Observa-se um aumento considerável da produção ao longo do tempo, havendo uma queda em 2016¹⁰. Dentre a produção

¹⁰ As buscas foram finalizadas em 15.05.2017.

levantada, as dissertações de mestrado acadêmico apresentam a maior participação, seguidas de artigos e teses de doutorado.

GRÁFICO 1 – Produção científica sobre o PBF, por titulação e ano de defesa/publicação Brasil – 2005 a 2016



As áreas do conhecimento das dissertações e teses foram transcritas para o banco de metadados de acordo com as informações prestadas pelos trabalhos selecionados. Já os artigos, foram classificados segundo a área de conhecimento apontada pelos periódicos em que os trabalhos foram publicados. Os trabalhos encontram-se agrupados como mostra a Tabela 2.

Desdobrando-se as áreas com a maior quantidade de trabalhos, pode-se observar que as áreas que apresentam o maior número de estudos são de Saúde – especialmente trabalhos na área de Nutrição e de Saúde Pública e Coletiva –, Economia – especialmente, em razão dos estudos relativos à transferência e distribuição de renda – e Serviço Social – área que, por sua própria natureza, é afeita ao PBF, uma vez que essa política faz parte do Sistema Único de Assistência Social.

Destacam-se, também, as áreas de Políticas Públicas e Políticas Sociais, Educação – de forma geral, discutindo as condicionalidades de educação do PBF, em seus mais variados aspectos, desde questões profundamente teóricas quanto efeitos e consequências

observados no cotidiano do público beneficiário –, Administração Pública e Gestão Pública e Sociologia.

Entre as demais áreas de Ciências Sociais e Ciências Humanas, encontram-se trabalhos de Antropologia, Análise do Comportamento, Comunicação, Contabilidade, Diversidade Cultural e Inclusão Social, Família na Sociedade Contemporânea, Filosofia, Geografia, História, Integração da América Latina, Mudança Social e Participação Política, Planejamento Urbano e Regional e Sociedade e Cultura na Amazônia. Ainda, na categoria “Outros” se encontram Agriculturas Amazônicas, Agronegócio, Biologia, Ciência e Tecnologia de Alimentos, Ecologia, Engenharia, Estatística, Extensão Rural, Letras e Linguística.

Tabela 2 – Número de dissertações, teses e artigos sobre o PBF, por áreas de conhecimento com maior produção - Brasil, 2005 a 2016

Áreas do conhecimento	Dissertações e teses	Artigos
Saúde	113	63
Economia/Demografia	114	32
Serviço Social	79	13
Políticas Públicas/Sociais	69	2
Educação	48	6
Administração/Gestão Pública	40	14
Sociologia	31	8
Desenvolvimento	24	7
Direito	28	1
Ciência Política	22	4
Psicologia	15	4
Outras Ciências Sociais/ Humanas	61	34
Outros	19	6
Total	661	194

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

Em seguida procedeu-se à análise dos temas dos trabalhos, que foram analisados e organizados em grupos principais. É necessário assinalar que os termos elencados para este levantamento não são

necessariamente iguais às palavras-chave indicadas nos trabalhos selecionados, pois nem sempre essas palavras atendiam à finalidade desta pesquisa, conforme descrito na seção Metodologia. Assim sendo, o presente estudo categorizou temas principais, cuja distribuição de trabalhos está relacionada na Tabela 3.

Especificamente acerca dos temas “pobreza” e “desigualdades”, é necessário esclarecer que os trabalhos que receberam alguma dessas duas categorizações – ou as duas – se devem ao fato de que os respectivos objetivos gerais fizeram uso literal dessas palavras, sendo estas o foco central de suas investigações. No entanto, pode-se afirmar que a quase totalidade dos trabalhos referentes ao PBF trata desses dois temas de forma mais ou menos direta. As exceções são os trabalhos que não têm como finalidade analisar as contribuições do PBF e suas condicionalidades, direcionando seus recortes analíticos à identificação de perfis, aplicação de modelos de análise, compreensão dos mecanismos da gestão e caracterização instrumental do desenho da política, por exemplo.

Deve-se considerar, ainda, que vários trabalhos abordam mais de um tema, razão pela qual, para a finalidade deste estudo, buscou-se identificar o trabalho com sua especificidade mais particular, no conjunto das categorias observadas para este levantamento.

Os resultados mostram a preocupação do debate acadêmico com temas diversos, como condicionalidades, segurança alimentar e nutricional, pobreza, trabalho, gênero e gestão do PBF. Ainda, outros temas como eleições, papel do Estado e direitos fundamentais são frequentemente estudados. A categoria “Outros” abrange os temas de análise comparativa com outros países, autonomia dos beneficiários, avaliação de políticas públicas, comunidades tradicionais ou específicas – ribeirinhos, indígenas, quilombolas –, consumo, controle e participação social, desenvolvimento, direitos fundamentais, educação, família, fecundidade, fluxo migratório, focalização/universalização, mídia/comunicação/linguagem, orçamento, percepção dos beneficiários, proteção social, trabalho infantil, violência e vulnerabilidades.

TABELA 3 – Principais temas pesquisados pelas dissertações, teses e artigos sobre o PBF Brasil, 2005 a 2016

Temas	Dissertações e teses	Artigos
Estado/Gestão pública	58	24
Condicionalidades de educação	66	14
Desigualdades/ pobreza / combate à pobreza	67	12
Segurança alimentar/ nutrição	43	33
Trabalho e inclusão produtiva	55	9
Gênero	39	12
Gestão do PBF	39	5
Saúde/epidemiologia (temas que não se referem diretamente às condicionalidades de saúde)	28	7
Condicionalidades de saúde	24	11
Distribuição/transferência de renda	28	6
Eleições	15	15
Perfil/Condição de vida dos beneficiários	23	4
Condicionalidades em geral	22	6
Outros	154	36
Total	661	194

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

Os tipos de investigação/estudos se referem à finalidade da análise do PBF, considerando-se, neste levantamento, a identificação de oito categorias. Em relação ao tipo de metodologia utilizada nos estudos, o levantamento buscou identificar as opções feitas pelos trabalhos, separando-os em três categorias. O resultado é apresentado na Tabela 4, em conjunto para teses, dissertações e artigos. Observa-se que o tipo de investigação ou estudo acerca do PBF mais usado foi a Análise de efeito/efetividade/impacto (em 416 trabalhos), e a

natureza de metodologia mais utilizada para estudar o PBF foi a de Estudo qualitativo (em 404 trabalhos).

Tabela 4 – Tipo de investigação/estudo e metodologia utilizados pelas dissertações, teses e artigos sobre o PBF – Brasil, 2005 a 2016

	Estudo qualitativo	Estudo quantitativo	Análise documental /bibliográfica	Sem informação	Total
Análise de efeito/efetividade/impacto	170	209	35	2	416
Discussão conceitual	9	1	96	0	106
Percepção do público alvo	88	0	1	0	89
Avaliação de processo / gestão	56	13	9	0	78
Análise de perfil / caracterização de beneficiários	38	22	0	0	60
Análise de implementação	31	4	17	1	53
Análise comparativa com outros países	2	3	13	0	18
Análise de eficácia / eficiência	3	3	1	0	7
O PBF é uma variável do estudo	7	8	0	1	16
Sem informação	1	0	0	11	12
Total	405	263	172	15	855

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

Identificou-se um quantitativo alto de trabalhos que utilizaram entrevistas como fonte de informações para o desenvolvimento de suas análises. Realizaram-se entrevistas com beneficiários 353 trabalhos, havendo diferentes recortes, tais como: mulheres, mães, beneficiários do BVJ, indígenas, famílias egressas, famílias em descumprimento de condicionalidades e outros. Ainda, 180 trabalhos realizaram entrevistas com gestores das diferentes áreas relacionadas ao PBF – saúde, educação e assistência social das três esferas de governo. Outros 49 estudos realizaram entrevistas com educadores – professores, dirigentes e outros funcionários da escola – e 53 estudos realizaram entrevistas com outros especialistas – entidades do terceiro setor, representantes do Conselho Municipal de Assistência Social, comerciantes, acadêmicos, chefes religiosos e profissionais da área de agronomia, entre outros.

Tabela 5 – Realização de entrevistas pelas dissertações, teses e artigos sobre o PBF – Brasil, 2005 a 2016

Público entrevistado	Dissertações e teses	Artigos
Beneficiários	281	72
Gestores do PBF	155	25
Educadores	47	2
Especialistas e outros segmentos	52	1
Sem informação	34	0

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

Acerca das opiniões e conclusões expressas nos trabalhos sobre o PBF e seus desdobramentos, os trabalhos foram agrupados considerando quatro categorias, havendo ainda as possibilidades de o trabalho não discutir contribuições do PBF e o trabalho não ter sido localizado na internet (*sem informação*).

Cabe ressaltar, novamente, que essa atividade de classificação envolveu um certo grau de subjetividade, mas buscou-se manter o máximo de fidedignidade ao que o autor apresentou em seu texto. Assim, foi possível identificar que 161 dissertações e teses e 42 artigos concluem que o Bolsa Família traz mais ganhos positivos, considerando os respectivos contextos analisados (Tabela 6). Outras 178 dissertações e teses e 54 artigos avaliam que o PBF traz resultados positivos, mas com pouca ou nenhuma alteração em alguns pontos ou, ainda, apontam ressalvas negativas. Ainda, 74 dissertações e teses e 17 artigos trazem resultados que indicam não haver nenhuma alteração significativa no contexto analisado. Por fim, 56 dissertações e teses e 13 artigos apresentam resultados não significativos ou com efeitos negativos.

Se não considerarmos os trabalhos em que não tiveram as contribuições do PBF como foco de análise ou não puderam ter a contribuição identificada (por exemplo, trabalhos que não estavam disponíveis na íntegra na internet), observa-se que 34% dos trabalhos apontam contribuições positivas do PBF, outros 39% apontam contribuições positivas com ressalvas, 15% apontam não haver efeito, e 12% mostram efeitos negativos do PBF (Gráfico 2).

Para ilustrar o que as categorias representam, a seguir, são apresentados alguns exemplos de conclusões de trabalhos em cada categoria de contribuição do PBF.

- *O PBF traz contribuições positivas:*

O PBF teve um efeito independente e semelhante sobre a mortalidade infantil, às vezes mais forte do que a ESF [Estratégia Saúde da Família]. O maior efeito da ESF quando o PBF foi incluído nos modelos não é inesperado, uma vez que as condicionalidades de saúde do programa incluem acompanhamento do pré-natal, curva de desenvolvimento e atualização do cartão vacinal. Apenas com as condicionalidades de

saúde já seria esperado um efeito positivo nos desfechos. Entretanto, é plausível atribuir ao PBF como um todo (e não apenas as condicionalidades da saúde) o impacto na saúde de seus beneficiários. (BASTOS, 2016, p. 53)

Assim, a partir dos resultados desta pesquisa, pode-se afirmar que o PBF, sem desconsiderar a existência dos demais programas sociais governamentais, além do contexto socioeconômico vigente no período abrangido por esta análise, pode ser capaz de reduzir as desigualdades de renda, alterar e combater a dinâmica do ciclo de pobreza e, conseqüentemente, fazer com que, no longo prazo, o ciclo de exclusão e a pobreza extrema sejam rompidos. (PEÑA et al., 2015, p. 910)

- *O PBF traz alguns aspectos positivos, mas não altera outros ou há ressalvas negativas:*

Concluindo nossas reflexões acerca do PBF, podemos afirmar que, de fato, esse programa se tornou elemento essencial no enfrentamento da pobreza extrema. Ele ainda não se efetivou enquanto um programa de cidadania, mas é um programa de emergência moral que garante ao menos a continuidade da vida. É verdade também que o PBF ainda não conseguiu transformar a situação de pobreza de milhões de brasileiros, mas possibilitou a esses um ganho de autonomia, a busca por maiores liberdades, e a possibilidade de sonhar com um futuro melhor, ao menos para os seus filhos. Fica nítido que ainda é preciso avançar no sentido da construção de programas e políticas sociais de base territorial para que esses de fato transformem a realidade de pobreza, a qual milhões de brasileiros estão submetidos. (LIMA, 2014, p. 215)

O Programa BF sem dúvida alguma representa um avanço político extremante positivo para as famílias entrevistadas, ao minimizar os efeitos perversos da pobreza, mas não parece

ser capaz de transformar o contexto de extrema precariedade em que vivem esses concidadãos. Não há dúvidas de que a pobreza na Região do Vale do Jequitinhonha é de natureza estrutural. Nesse sentido, é preciso reconhecer que, apesar de todos os avanços obtidos, existe ainda um hiato social abissal, que requer uma ampla intervenção do Estado brasileiro. (FERREIRA, 2014, p. 148)

- *O PBF não altera a situação de modo significativo*

O PBF pretende por meio das condicionalidades promover uma aproximação dessa população com os serviços de educação e saúde. No entanto, a rede de assistência ainda não está preparada para atender à demanda gerada pelo Programa, mesmo que a procura seja por ações básicas. Na educação, a simples frequência escolar e, na saúde, o acesso aos serviços que já deveriam ser universalizados de imunização, pré-natal e acompanhamento nutricional, ainda não constituem rotina de grupos sociais vulneráveis quanto à renda. (ARAÚJO et al., 2015, p. 388-9)

Não somos contrários aos programas de transferência de renda como direitos da população trabalhadora, até mesmo pela consciência de estarmos em uma sociedade capitalista, mas não os consideramos como redistribuidores de renda que atuam de forma efetiva no contexto de desigualdade entre as classes sociais. A origem do recurso advindo do PBF (grande programa de transferência de renda do Brasil) não tem perspectiva redistributiva, pois não retira recursos dos mais ricos para os mais pobres. (SCHMIDT, 2015, p. 95)

- *O PBF traz efeitos negativos*

O PBF representa um modelo típico das políticas sociais contemporâneas, e sua operacionalização é reveladora de práticas burocráticas que reforçam vigilância e controle dos mais pobres. Nesse cenário, as atribuições exigidas ao

profissionais favorecem a arbitrariedade dos que decidem sobre o grau de necessidade dos beneficiários, restringindo as condições objetivas de efetivação de condutas profissionais alinhadas aos princípios do Código de Ética do Serviço Social. (CARNELOSSI, 2016, p. 143-4)

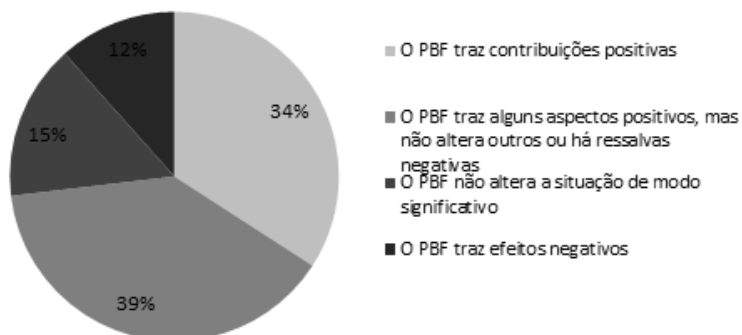
A discussão dos resultados nos permite afirmar que, no âmbito do Estado ampliado, considerando a conjuntura das políticas neodesenvolvimentistas, a classe dominante utiliza as ações estratégicas do PBF para recompor sua hegemonia. Concluímos que o PBF se constitui como uma estratégia do grande capital financeiro internacional para consolidar seu controle sobre a classe trabalhadora; isso provoca sérios obstáculos à proposta de gestão democrática das políticas sociais, tornando evidente a contradição do controle social na sociedade capitalista. (SILVA, L. B., 2014, p. 14)

Tabela 6 – Categorias de análise das contribuições do PBF para o objeto estudado nas dissertações, teses e artigos sobre o PBF – Brasil, 2005 a 2016

Categorias de análise	Dissertações e teses	Artigos
O PBF traz contribuições positivas	161	42
O PBF traz alguns aspectos positivos, mas não altera outros ou há ressalvas negativas	178	54
O PBF não altera a situação de modo significativo	74	17
O PBF traz efeitos negativos	56	13
Não discute as contribuições do PBF	129	9
Sem informação	63	59
Total	661	194

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

Gráfico 2 – Classificação das contribuições do PBF para o objeto estudado nas dissertações, teses e artigos sobre o PBF – Brasil, 2005 a 2016



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

Discussão final

O trabalho apresentado objetivou sintetizar algumas das principais informações acerca da produção científica no território brasileiro sobre o Programa Bolsa Família, com vistas a prover informações para o debate sobre o PBF e subsidiar a reflexão por pesquisadores da área e a prática de equipes técnicas nas três esferas de governo, bem como demais cidadãos interessados.

Como mencionado anteriormente, não houve, por parte deste estudo, a intenção de avaliar os trabalhos ou emitir quaisquer juízos de valor acerca da sua qualidade. Todos os textos que tiveram relação direta com o PBF em seus respectivos objetos de estudo foram selecionados para este levantamento e seus dados fizeram parte dos resultados aqui sumarizados.

Observou-se que, entre dissertações, teses e artigos, houve uma produção de 855 trabalhos que tiveram o PBF como foco, em seus diversos eixos, desde questões relacionadas à concepção norteadora

dessa política, passando pelo seu desenho e implementação; aspectos da gestão e da intersectorialidade nas três esferas de governo; fatores e efeitos econômicos, partindo do âmbito da macroeconomia internacional até chegar aos domicílios, famílias e vida cotidiana do indivíduo beneficiário. As três dimensões que compõem o PBF – transferência de renda, condicionalidades e ações complementares – foram contempladas pelas pesquisas acadêmicas selecionadas. Esses trabalhos utilizaram diferentes recursos metodológicos, estando ancorados em diversos referenciais teóricos, apresentando as contribuições positivas, pontos para aprimoramento, desafios a serem vencidos e questões a serem superadas.

O grande interesse em investigar o PBF demonstrado pelo mundo acadêmico e científico, não só por parte de estudiosos brasileiros como também de muitos estrangeiros, ficou evidenciado na quantidade de trabalhos publicados e defendidos – isto, considerando-se apenas o recorte temporal e espacial previsto para este levantamento. Certamente a abrangência do PBF – territorial e também populacional, considerando o número de beneficiários e profissionais envolvidos – contribuiu para despertar esse interesse. Contudo, não se pode negar o fato de que o PBF tem atraído, desde sua criação, a atenção de olhares acadêmicos e não acadêmicos, por se tratar de uma política inovadora na trajetória histórica da proteção social brasileira e também por ter proposto novos paradigmas sociais em um contexto de antigas e arraigadas estruturas políticas.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, F.R. et al. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 367-393, mar./abr., 2015.

BASTOS, Mayara Lisboa Soares de. *Impacto da Estratégia da Saúde da Família em Desfechos de Saúde Sensíveis à Atenção Primária no Brasil: Uma Revisão Sistemática*. 2016. 128 f. Dissertação (Mestrado

Acadêmico em Medicina) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CARNELOSSI, Bruna. O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 125, p. 124-147, jan./abr., 2016.

FERREIRA, Vanessa Alves. *Desigualdades sociais, pobreza e obesidade*. 2014. 180 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

LIMA, Francisca Elizonete de Souza. *Pobreza e desigualdades socioterritoriais: uma problematização acerca da perspectiva territorial nas políticas públicas sociais no município de Pau dos Ferros/RN*. 2014. 235 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

PEÑA, Carlos R. et al. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 889-913, jul./ago., 2015.

SILVA, Laurileide Barbosa da. *Contradições do controle social na realidade brasileira: o caso do Programa Bolsa Família*. 2014. 177 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

2

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SEGUNDO A COMUNIDADE CIENTÍFICA INTERNACIONAL

Apresentação

A visibilidade do Programa Bolsa Família (PBF) ultrapassa as fronteiras nacionais, sendo foco de interesse de pesquisadores e editores de periódicos de diferentes países. Vários elementos relacionados ao Programa contribuem para esse interesse, como qualidade e acessibilidade a informações, perenidade do Programa, transparência e simplicidade de regras e os avanços sociais que o Brasil obteve ao longo da vigência do Programa.

O presente trabalho resulta de projeto para formação de um banco de artigos internacionais sobre o PBF desenvolvido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). A iniciativa do projeto de banco de artigos internacionais surgiu de um esforço similar feito no âmbito da produção científica nacional, levada a cabo pela consultora Mary Kawauchi¹¹. A riqueza de resultados desse trabalho serviu de impulso para esta pesquisa em âmbito internacional. Assim, buscou-se utilizar parâmetros de pesquisa semelhantes aos propostos na consultoria.

Os artigos internacionais abordam elementos importantes do PBF, sendo pertinentes ao debate interno do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em busca de inovações e melhorias

¹¹ Consultoria realizada pelo MDS com o apoio do Banco Mundial e Unesco, em duas etapas distintas - uma realizada em 2014 (Projeto Unesco 914BRZ3002 - Edital 25/2014 - Contrato AS-1590/2014), que abrangeu a análise das produções entre 2005 e 2012, e outra, em 2016 (Projeto Unesco 914BRZ3002 - Edital 29/2016 - Contrato AS-418/2017), que abrangeu a produção entre 2013 e 2016.

e ao debate democrático em torno do formato do Programa. Um elemento evidente é a confiança da comunidade acadêmica internacional em relação aos dados do PBF e outras bases de dados amostrais e administrativas geridas pelo governo brasileiro. De fato, pesquisadores se beneficiam em relação à acessibilidade, qualidade e transparência dos dados das políticas sociais brasileiras aplicadas no século 21 (BARBOSA; OLIVEIRA, 2013), o que reforça o interesse da comunidade científica internacional sobre políticas públicas brasileiras. Nesse sentido, destacam-se duas importantes linhas de pesquisa: estudos de impacto, onde qualidade da informação é essencial; e estudos onde nossas políticas sociais são tidas como referência de implementação, onde os pesquisadores buscam apreender um guia (*roadmap*) de boas práticas, entre as quais destacam-se qualidade e transparência da informação.

O presente artigo se inicia com aspectos metodológicos que embasaram a elaboração do banco de artigos, para que o leitor entenda algumas decisões tomadas durante o projeto e o significado de certas categorias utilizadas na análise. Em seguida, são apresentados alguns resultados agregados do levantamento de publicações internacionais sobre o Bolsa Família. Depois, a análise se aprofunda no conteúdo, ao se focar em artigos agrupados sob os cinco temas principais mais frequentes relacionados ao Programa, bem como em publicações de organismos internacionais – Banco Mundial, FAO e Cepal. Ao final, vem a conclusão. As referências bibliográficas se limitam a artigos citados no corpo do texto.

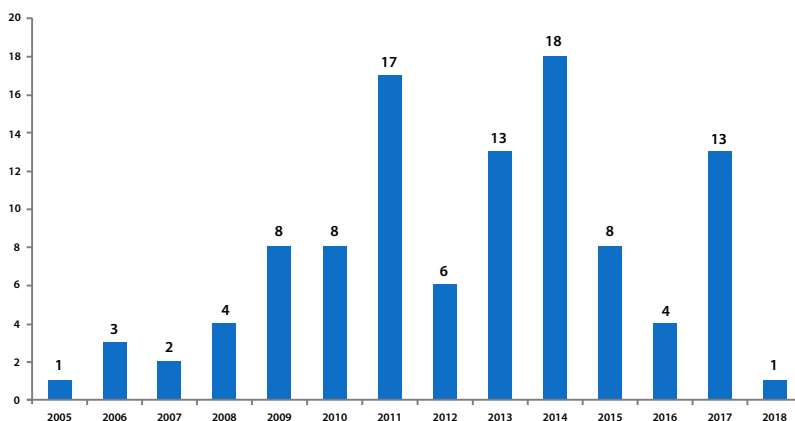
METODOLOGIA

Para o levantamento de artigos internacionais sobre o PBF o ponto de partida foi a busca em páginas de periódicos consagradas, com destaque para: Sage Journals, Oxford Journals, Jstor Journals, Willey Journals, e Scielo. Foram também consultadas páginas de Organismos Internacionais: OIT, Banco Mundial, Cepal/ONU, FAO, e Mercosul. Foram feitas ainda pesquisas abertas em páginas de busca de alguns países, como França, Portugal e Itália.

A primeira fase do trabalho foi a pré-seleção, as buscas foram feitas com o termo “bolsa família”, com acento agudo. As bases da Oxford, Scielo¹² e Jstor não fazem distinção de acento gráfico, enquanto nas bases da Willey e Sage ocorre a distinção da ferramenta de busca em relação ao uso de acento gráfico. Contudo, verificou-se que a grande maioria dos pesquisadores toma o cuidado de escrever o nome do programa exatamente conforme utilizado pelo governo brasileiro pelo menos uma vez no texto.

As ferramentas de busca de cada portal de periódico definiram o escopo da pré- seleção em 585¹³ ocorrências. Ainda na pré-seleção, a etapa seguinte foi análise do título e resumo. Foram fichados o endereço de acesso, título, autor e revista. Apenas textos em periódicos estrangeiros foram selecionados, muitos periódicos brasileiros publicam em inglês ou espanhol. Contudo, artigos de autores brasileiros publicados em periódicos internacionais foram considerados. Por outro lado, artigos de pesquisadores estrangeiros publicados em periódicos brasileiros foram desconsiderados. Quanto ao recorte temporal, não houve restrição. A primeira publicação identificada sobre o PBF data de 2005. Ao final da primeira fase da pesquisa em torno de 250 textos foram pré- selecionados.

Gráfico 1 – Artigos sobre o PBF, por ano de publicação.



Fonte: Banco de artigos estrangeiros sobre o PBF. Elaboração SENARC/MDS.

¹² O portal Scielo possui muitos textos em português, mas permite refinar a busca em relação à língua. Assim, textos em português foram excluídos da busca.

¹³ Jstor apresentou resultado de 3.408 textos, foram considerados apenas os 100 primeiros. A ferramenta de busca do Jstor permite ordenar os textos por relevância. Em breve análise feita após a 100ª ocorrência, verificou-se que os artigos não tratavam diretamente do PBF.

As páginas de periódicos utilizadas listam capítulos de livro. Esse tipo de publicação não conta obrigatoriamente com resumo, o que dificultou a inclusão de capítulos de livro no levantamento. Entretanto, quando se obteve acesso ao texto de um capítulo, ele foi considerado no levantamento, utilizando-se os mesmos padrões analíticos e de seleção.

A fase seguinte foi selecionar textos para compor o banco de artigos. Nos casos em que havia acesso ao texto integral do artigo, foi realizada contagem de ocorrências do termo bolsa família e das abreviações BF e PBF. O total de ocorrências serviu como um parâmetro, embora flexível, para a inclusão do artigo no banco. Muitos artigos apresentavam a palavra-chave de busca apenas nas referências bibliográficas. Esses casos não foram incluídos, assim como os casos em que aparecem citações pontuais ao PBF.

Para a organização do banco de artigos internacionais do PBF, foram utilizados os mesmos critérios definidos por Kawauchi para o banco de artigos em publicações nacionais. As categorias analíticas também foram mantidas: tema principal (ver Tabela 4); tipo de investigação sobre o PBF (ver Tabela 2); tipo de estudo (análise documental / bibliográfica, estatístico/quantitativo, pesquisa de campo/estudo de caso); e contribuições/impactos do PBF (ver Gráfico 2). O objetivo foi manter o padrão analítico do levantamento sobre produção acadêmica nacional, o que permite comparar as publicações sobre o PBF em periódicos nacionais e internacionais. No entanto, cabe ressaltar que as classificações, embora busquem o máximo de fidedignidade, envolvem um certo grau de subjetividade. Ao final, foram fichados e analisados 108 textos sobre o PBF em publicações internacionais.

RESULTADOS AGREGADOS

Alguns dos principais resultados da análise do banco de artigos internacionais sobre o PBF são apresentados a seguir. Em relação

ao país da publicação, fica evidente um viés saxônico, 65% das publicações são de Inglaterra e EUA, e 80% das publicações em inglês. Em seguida, aparecem publicações em espanhol, 12%, e em francês, 5% (ver Tabela 1). A natureza do debate possui correlação com o país de origem: nos EUA e Inglaterra sobressaem estudos de impacto, enquanto publicações francesas demonstram preocupação com o arranjo do sistema de proteção social no Brasil, e questionam se o PBF aponta para um novo tipo de abordagem assistencialista ou se reforça o sistema de Estado de Bem-estar Social brasileiro.

A variedade de continentes de origem das publicações torna-se visível ao se analisar as revistas com maior número de artigos publicados sobre o PBF. Torna-se também evidente que o PBF cria bastante interesse na academia estadunidense, pois as duas publicações que mais deram ênfase ao PBF são dos EUA. Na Ásia, a Índia se destaca com a revista que foi a terceira em maior número de publicações sobre o PBF, enquanto na Europa são três países na lista: França, Holanda e Inglaterra.

Tabela 1 - Artigos sobre o PBF por país da publicação

País da publicação	Artigos
EUA	56
Inglaterra	14
França	6
México	6
Índia	5
Chile	4
Holanda	4
Espanha	3
Suiça	2
Portugal	2
Alemanha	2
Argentina	1
Canadá	1
Itália	1
Singapura	1

Fonte: Banco de artigos estrangeiros sobre o PBF. Elaboração SENARC/MDS.

Quanto ao tema principal, cinco se destacaram. O tema mais

frequente foi proteção social, com estudos sobre o papel de políticas TCR (transferência condicionada de renda) no arcabouço de proteção social brasileiro. Em seguida, veio o tema pobreza e desigualdade, com destaque para estudos de impacto de políticas TCR sobre pobreza e desigualdade. Muitos estudos sobre educação se enquadraram no quesito pobreza e desigualdades, e consideraram impacto positivo do PBF na educação como caminho para superação da pobreza e desigualdade. Em seguida, dois temas apareceram praticamente com a mesma frequência: Estado – estudos sobre o impacto de políticas TCR sobre as estruturas de governo e Estado; e eleições – estudos sobre o impacto de políticas TCR sobre processos eleitorais, especialmente em nível federal. O quinto tema de maior frequência foi percepção do público estudado, que contou, em geral, com entrevistas de campo. São pesquisas qualitativas que podem auxiliar a tomada de decisão para ajustes e melhorias pontuais do Programa, a partir da visão dos beneficiários.

Quando se analisa o tipo de investigação dos artigos, as ocorrências se concentraram em três categorias: efeito/efetividade/impacto; análise de implementação; e análise comparativa. Os estudos de efeito/efetividade/impacto foram o grande destaque, quase metade dos artigos. Esse resultado reforça a noção de que a qualidade das informações tanto do PBF quanto das estatísticas nacionais, bem como transparência e acessibilidade, são características da nova geração de políticas sociais brasileiras, que estimulam o monitoramento e o controle social via pesquisas científicas (BARBOSA; OLIVEIRA, 2013). Qualidade e acessibilidade à informação são, assim, vistas como elementos fundamentais de políticas públicas num Estado democrático na atualidade.

Tipo de investigação sobre o PBF	Artigos
Efeito/efetividade/impacto	51
Análise de implementação	29
Análise comparativa	13
Percepção do público estudado	8
Avaliação de processo/gestão	4
Análise do perfil/ caracterização de beneficiários	2
Análise documental/bibliográfica	1
Total	108

Os outros dois tipos de investigação mais frequentes apontam para o PBF como uma referência para a comunidade científica internacional interessada em políticas públicas. As análises de implementação têm um viés de considerar o PBF como um caso de sucesso, onde os passos adotados para implementar o Programa são destrinchados em mapa de boas práticas. As análises comparativas seguem a mesma linha, de uma percepção positiva sobre o PBF, que se destaca como referência para se comparar políticas TCR em outros países.

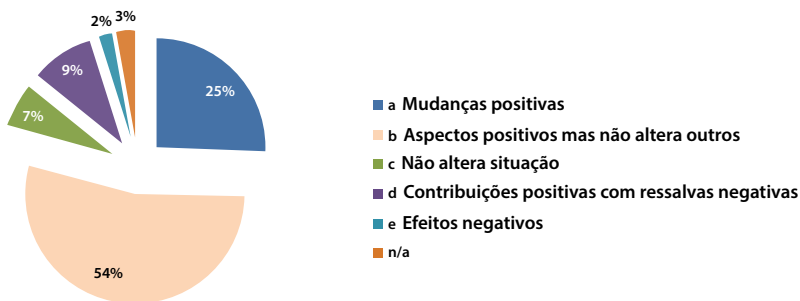
Tabela 3 – Revistas que mais publicaram artigos relacionados ao PBF, por país

Revista	País	Publicações
Latin American Politics and Society	EUA	7
Latin American Research Review	EUA	7
Economic and Political Weekly	Índia	4
Comparative Political Studies	EUA	3
Development and Change	Holanda	3
Development Policy Review	Inglaterra	3
Global Social Policy	EUA	3
Journal of Latin American Studies	EUA	3
Policy Research Working Paper	OI	3
Revue Tiers Monde	França	3
The World Bank Research Observer	OI	3

As fontes de dados utilizadas pelos pesquisadores exemplificam a riqueza e acessibilidade a dados sociais do Brasil, amostrais, censitários e administrativos. Entre as bases de dados utilizadas por pesquisadores estão: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Censo Populacional; Pesquisa de Orçamento Familiar (POF); Cadúnico; PBF; Censo Escolar; dados eleitorais do Superior Tribunal Eleitoral; e dados da saúde (Sinam). Além dessas fontes, um número considerável de pesquisadores, especialmente de instituições estadunidenses, utilizou o AmericasBarometer, que faz parte do LAPOP (Latin American Public Opinion Project), projeto de duas décadas sediado na Universidade de Vanderbilt. A pesquisa

periódica abrange 34 países do continente, com entrevistas em 15 línguas indígenas e amostras de 1.500 indivíduos (VANDERBILT UNIVERSITY, 2018).

Gráfico 2 – Avaliação do PBF segundo tipo de contribuição



Fonte: Banco de artigos estrangeiros sobre o PBF. Elaboração SENARC/MDS.

O último elemento da análise agregada dos artigos é a avaliação em relação ao impacto do PBF. As avaliações positivas – A, o PBF traz contribuições positivas, e B, o PBF traz aspectos positivos, mas não altera outros – correspondem a 79% dos artigos. Já as avaliações negativas aparecem em 11% dos artigos – D, o PBF traz consequências positivas com ressalvas negativas, e E, efeitos negativos, 2% dos artigos¹⁴.

De maneira geral os artigos enquadrados na categoria “b” estão em dois grandes grupos: estudos quantitativos de impacto onde outros fatores explicam o efeito, além do PBF; e estudos da estrutura de proteção social no Brasil, apontando para o efeito do PBF potencializado por outras políticas. Os estudos que apontam mudanças positivas (“a”) em geral são quantitativos (tipo de estudo estatístico/quantitativo) e possuem perguntas de pesquisa restritas

Principais debates em torno do PBF

A análise agregada da produção de artigos científicos internacionais serve de base para aprofundar a análise qualitativa. Recorreu-

¹⁴ Ver a respeito BRAUW, Alan et al. (2015) e LAVERGNE; BESERRA (2016).

se para tal a uma seleção prévia dos artigos enquadrados entre os cinco temas mais recorrentes, que foram: proteção social; pobreza e desigualdades; Estado; eleições; e percepção do público. Naturalmente, muitos artigos abordam alguns desses temas de forma transversal; nesses casos, o método implicou em se escolher o tema que teve maior ênfase.

Muitos autores no debate do PBF em relação à proteção social o analisaram dentro da estrutura geral de proteção social. Hall (2006) reconhece que o Programa alivia a pobreza, porém, é necessário complementá-lo com ações intersetoriais e fortalecimento da rede de educação. O autor aponta ainda um risco do Programa criar dependência dos pobres às custas de investimento social de longo prazo para o desenvolvimento. Em linha parecida segue Ghosh (2011), que alerta para o perigo de uma noção de que transferência de renda é uma solução capaz de abarcar todos os aspectos da redução da pobreza. Segundo Ghosh, os programas TCR foram bem-sucedidos onde se somaram à provisão de bens públicos, e não onde substituíram outros programas.

Na questão da intersectorialidade, muitos pesquisadores alertam para a baixa qualidade dos serviços, especialmente saúde e educação. A baixa qualidade em outros programas oferece limites para os efeitos do PBF. Para Fenwick (2017), a estratégia brasileira focada na pobreza aproximou o Brasil de uma agenda de investimento social ao estilo europeu, mas foi priorizado o aumento do acesso a serviços complementares, tendo ficado em segundo plano o aumento da qualidade dos serviços públicos.

No tema de proteção social apareceram ainda artigos de estudos comparados que buscam tirar lições do PBF. Vyasulu (2010) aponta a complexidade e força do arranjo institucional interfederativo no Brasil e questiona se a Índia possui a mesma maturidade institucional para implementar um programa semelhante ao brasileiro. De modo geral, as pesquisas que estudam o Bolsa Família dentro da estrutura de proteção social apontam para a complexidade e para o caráter intersetorial da rede de proteção no Brasil, tendo o Programa contribuído para sua consolidação.

Tabela 4 – Artigos sobre o PBF segundo tema principal

Tema Principal	Artigos
Proteção Social	27
Pobreza e desigualdades	18
Estado	11
Eleições	10
Percepção do público estudado	9
Segurança alimentar	6
Trabalho	5
Avaliação de Políticas Públicas/ Metodologia de pesquisa	4
Gestão	4
Saúde	4
Vulnerabilidade	4
Gênero	4
Educação	2
Total	108

Fonte: Banco de artigos estrangeiros sobre o PBF. Elaboração SENARC/MDS.

O segundo tema mais frequente foi pobreza e desigualdade. Muitos estudos nessa linha trazem importantes contribuições em relação à metodologia de pesquisa de impacto. Rasella et al. (2013) utilizam modelo ecológico – comparam grupos – para apontar que o PBF tem impacto positivo na redução da mortalidade infantil. Por sua vez, Piperata et al. (2011) realizaram estudo longitudinal, utilizando t-teste independente e pareado, para verificar mudanças na condição nutricional ao longo do tempo, além de regressão para examinar relação entre mudanças nas condições econômicas e condição nutricional. Foram mais de 400 indivíduos pesquisados em 2002 e 2009, com uma amostra de 204 observações feitas nas duas ocasiões. A conclusão é que mudanças na condição nutricional foram modestas, explicadas, segundo os autores, pelo aumento da insegurança alimentar na Amazônia devido à queda da qualidade nutricional dos alimentos, que passaram a ter maior percentual de produtos processados¹⁵.

Ainda no campo da pobreza e desigualdade, Ingram e Costa (2016) apresentam metodologia de avaliação de impacto no espaço

¹⁵ Os estudos sobre segurança alimentar foram frequentes também, e apontam para um efeito positivo do PBF. Os artigos nessa linha destacam que o impacto do PBF se deu em conjunto com outras políticas sociais, e.g., Soares et al. (2017) e Rocha (2008).

geográfico. Os autores observam que a violência em cidades vizinhas tem impacto sobre a violência local, por efeito difusão, com comportamento incomum em alguns grupos de cidades do nordeste, de modo que os efeitos do PBF sobre a violência são misturados. A questão geográfica ligada à desigualdade também surge analisada em escala regional, por Skoufias e Katayama (2011), que utilizam método por decomposição. Para os autores, características da família explicam diferenças no ganho de bem-estar entre áreas urbanas e rurais; contudo, ao comparar o nordeste com o sudeste, as disparidades no aumento do bem-estar em relação a famílias com características semelhantes são associadas a uma grande parcela das disparidades. Para os autores, o PBF reflete uma mudança positiva de políticas sociais de uma lógica geográfica para uma lógica de capital humano. A esfera regional é abordada também por Neto e Azzoni (2011), que decompueram as mudanças na desigualdade regional, o que evidenciou programas sociais espacialmente cegos. Os autores chamam atenção para o impacto do PBF para reduzir a concentração regional de renda, mesmo sem o programa perseguir objetivos espaciais.

Um importante texto recente sobre pobreza e desigualdade analisou o papel do PBF durante a crise econômica no Brasil em 2016 e 2017. Skoufias et al. (2017) buscam estimar a extensão em que as condições macroeconômicas em deterioração impactam na pobreza e desigualdade e caracterizar os novos pobres associados à crise. Em seguida, eles estimam a necessidade de recursos adicionais para o Bolsa Família mitigar os efeitos da crise.

Também dentro do tema pobreza e desigualdade aparece o artigo crítico de Lavergne e Beserra (2016), que aborda o PBF como uma forma negativa de biopolítica, voltado para a normalização, arregimentação e controle da população beneficiária. Para os autores, o PBF visa influenciar a conduta da população indigente e marginalizada e os afasta da cidadania. O conceito de biopolítica foi formulado por Michel Foucault (LIESEN; WALSH, 2012), para

denotar como o poder político e social é utilizado para estruturar e controlar a vida humana. O conceito é atualmente utilizado em muitas disciplinas, inclusive na Ciência Política.

O terceiro tema mais frequente foi Estado, com destaque para artigos que analisam a implementação do PBF do ponto de vista da estrutura do Estado: a questão federativa; o papel da tecnocracia; arranjo institucional etc. Niedzwiecki (2015) busca entender como o contexto político molda a implementação de políticas sociais em países de gestão descentralizada, e conclui que essa implementação depende de alinhamento político entre diferentes níveis territoriais. O método de pesquisa centrou-se em análise de implementação, ao desagregar as políticas sociais e incorporar alinhamentos políticos multiníveis, com contribuições ao campo da teoria do Estado de Bem-estar e de governança multiníveis. A autora destaca que o PBF contou com alinhamento político subnacional, o que não ocorreu no caso de políticas da saúde, por exemplo.

Na mesma linha, há um debate sobre como o PBF impacta os poderes locais e práticas clientelistas, apontando que o programa desarticulou tais práticas locais. Hunter e Sugiyama (2013), analisaram dados amostrais e de grupos focais do Nordeste. Segundo as autoras, a região tem histórico de práticas clientelistas, mas há evidências que o Bolsa Família conseguiu se isolar de tais práticas, não sendo usado por autoridades locais em troca de votos. Pesquisadoras de universidades nos EUA, Hunter e Sugiyama publicaram diferentes artigos sobre o Bolsa Família abordando aspectos pertinentes do Programa.

O papel do PBF e das políticas sociais como instrumento de política externa do Itamaraty foi foco de alguns estudos. As políticas sociais brasileiras são apontadas como elementos centrais para a expansão das relações de cooperação Sul-Sul na primeira década do milênio (Suyama *et al.*, 2015). Na mesma linha, Bry (2017) busca analisar quais elementos permitiram o Brasil ser bem-sucedido na

projeção internacional de poder diplomático não militar (*soft power*) utilizando políticas sociais como ferramenta. O método do estudo combina análise de documentos oficiais, revisão bibliográfica e entrevistas. Segundo a autora, seu artigo contribui para o debate do comportamento do Estado na criação de *soft power*.

Eleições foi o quarto tema mais recorrente entre os artigos, com destaque para análise de impacto do PBF nos resultados eleitorais. Emergiu um interessante debate entre autores em torno de questões metodológicas, que denota como o PBF e as informações sociais produzidas no Brasil favorecem as pesquisas acadêmicas e o rigor metodológico. O ponto alto do debate se dá a partir das conclusões de Bohn (2011) a respeito do impacto eleitoral do PBF em eleições presidenciais brasileiras. A partir de pesquisa amostral, a autora rechaça o PBF como ferramenta clientelística e aponta que o Bolsa Família não explica as mudanças ocorridas no padrão de voto entre 2002 e 2006. O artigo recebeu resposta de Power e Zucco (2013), que apontaram que o PBF teve impacto nas eleições de 2006. A tréplica de Bohn (2013) reforçou as conclusões do primeiro estudo, defendendo que Power e Zucco inferiram comportamentos individuais a partir de dados agregados, o que, segundo ela, está metodologicamente equivocado. Para a autora, análise de impacto eleitoral em países desiguais como o Brasil requer pesquisas com base em dados de comportamento individual. Para ela, não há correlação perfeita entre recebimento de benefícios sociais e voto.

Percepção do público foi o quinto tema mais recorrente, são pesquisas qualitativas, em geral com entrevistas e grupos focais. Os estudos de percepção do público PBF trazem muitos elementos interessantes para quem implementa e gere políticas sociais no MDS. As questões levantadas envolvem visão dos beneficiários sobre o governo e o Estado; noção de segurança e perenidade da proteção; e sobre a capacidade reivindicatória dos beneficiários. As pesquisas de percepção abrem margem para questionamentos pertinentes em diferentes linhas. Morton (2014), por exemplo, estuda a visão de beneficiários do PBF em relação aos rumores

sobre descontinuidade do Programa que se espalharam em 2013, enquanto Garmany (2016), com dados de campo coletados no Nordeste, pesquisa as táticas de resistência de beneficiários em programas TCR, indicando que eles se utilizam das condicionalidades para fazer demandas sobre as autoridades. A tática inclui fazer demandas e evitar obrigações, mas de forma calculada para não verem sua vulnerabilidade aumentada.

Utilizando metodologia quantitativa com *propensity score matching* e dados do AmericasBarometer, Layton e Donaghy (2017) examinam a percepção do público PBF em relação à legitimidade do Estado. A conclusão é que a condição de receptor de políticas de transferência de renda está correlacionada com a visão de Estado. Contudo, essa percepção de legitimidade se limita a instituições centrais e governo local; percepção sobre dimensões difusas de legitimidade estatal – como senso de comunidade política, apoio a princípios do Estado, e percepção de desempenho macroeconômico – não são afetadas pelo benefício.

Outra linha importante de debate é pautada por organismos internacionais, com destaque para Cepal, FAO e Banco Mundial. A Cepal publicou 5 artigos dentre os selecionados, em variados temas, com duas publicações voltadas para segurança alimentar. Ferrario (2014) avalia os efeitos do PBF no gasto de famílias beneficiárias – utilizando *propensity score matching* com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE – e conclui que o Programa teve impacto positivo sobre o gasto das famílias com alimentação. O impacto positivo do PBF sobre a segurança alimentar também é observado por Bruera (2013), que compara os avanços de Brasil e México na garantia do direito à alimentação. Para o autor, os avanços do Brasil são significativamente maiores que os mexicanos, e isto ocorre pelo fato do Brasil ter adotado um conjunto de políticas sociais para além das transferências de renda, além de ter estimulado a agricultura familiar.

Com oito artigos selecionados, as publicações do Banco Mundial sobre o Bolsa Família se voltaram primordialmente para a questão

da pobreza e desigualdade, além de alguma atenção sobre impacto no mercado de trabalho. No tocante ao mercado de trabalho, Banerjee et al. (2017) chegaram ao resultado de que o PBF e outros programas TCR no mundo não desencorajam beneficiários ao trabalho, porém, pode haver efeito negativo sobre a formalização. Por sua vez, Lichand (2010) chega à conclusão que o PBF estimula o empreendedorismo urbano.

Já os estudos sobre pobreza e desigualdade publicados pelo Banco Mundial chegam à conclusão de impacto positivo do Programa. Jishnu Das et al. (2005) apontam que PBF tem bom equilíbrio entre eficiência e ganho de equidade. Ravallion (2011) – em artigo que compara o combate à pobreza no Brasil, China e Índia – conclui que o PBF contribuiu para a redução da pobreza no país mesmo em um contexto de baixo crescimento econômico.

A FAO (*Food and Agriculture Organization*, ONU), por sua vez, tende a olhar os problemas da alimentação sobre duas óticas: oferta de alimentos e acesso a alimentos. Assim, sob a ótica de acesso aos alimentos, para a FAO (2017) o PBF tem impacto positivo sobre a renda das famílias disponível para alimentação. Esse aspecto de uso da renda do Bolsa Família é visto, então, como tendo contribuído para a redução da desnutrição crônica no Brasil. De fato, em 2014 a FAO considerou o Brasil fora do mapa da fome no mundo (FAO, 2014). Pelo lado da oferta de alimentos, Soares et al. (2017) buscaram analisar as sinergias entre políticas sociais e agricultura em relação ao objetivo de combate à fome. Para os autores, o Bolsa Família combinado com crédito à agricultura familiar tem efeito ampliado sobre a produtividade em pequenas unidades agrícolas. De modo geral, as publicações da FAO apontam, portanto, para impacto positivo do Bolsa Família tanto na produção de alimentos como na capacidade de consumo pelas famílias. Na linha de outros pesquisadores, a instituição tende a ver esses sucessos do Bolsa sendo potencializados ou mesmo viabilizados a partir da combinação do Programa com outras políticas sociais.

Conclusão

A mera constatação da quantidade de artigos científicos sobre o Programa Bolsa Família publicados por editores de outros países denota a visibilidade e interesse alcançado pelo Programa no cenário internacional. Ao se aprofundar e analisar mais detalhadamente o conteúdo produzido pela comunidade científica internacional em relação ao Programa, depara-se com questões relevantes, que partem de uma boa compreensão dos pesquisadores sobre a dinâmica política, administrativa e social do Brasil e sua relação com dinâmicas e desafios sociais encontrados em outros países.

Fica evidente, como já citado, que a qualidade, transparência e acessibilidade à informação são elementos que explicam o interesse de pesquisadores. Nossa realidade pode ser complexa, mas instrumentos republicanos e democráticos em vigor facilitam aos pesquisadores acompanhar a implementação de políticas públicas no Brasil. De fato, a qualidade das informações administrativas e sociais produzidas no país e a ideia de elaboração de políticas com participação democrática – o que exige transparência – está por trás da eficiência do Bolsa Família. Ademais, não se pode deixar de observar que o próprio sucesso das políticas sociais implementadas no Brasil desde a virada do milênio na redução das desigualdades, da pobreza e da fome levantaram a curiosidade da comunidade científica.

Nota-se um círculo virtuoso onde o controle social de políticas públicas demanda qualidade e transparência da informação, que fica disponível para a comunidade científica e fomenta pesquisas, cujos resultados realimentam o controle social, que pode calibrar os pontos que merecem atenção. De modo análogo, a implementação de programas com informações de qualidade, regras e procedimentos claros favorece estudos científicos, e o Ministério pode colher, em retorno, análises pertinentes para melhorias e inovações em seus programas. Essa foi a motivação da Senarc em realizar projetos para analisar e armazenar o conhecimento científico produzido no Brasil e exterior sobre o Bolsa Família.

De modo geral, o PBF é bem avaliado pela comunidade científica,

o que reforça a tendência de continuidade – permaneceu até aqui por três governos e será mantido na próxima gestão, segundo os programas ou declarações de campanha dos principais candidatos à presidência do país em 2018. Essa noção geral de perenidade do Bolsa Família é, assim, outro elemento a estimular o interesse de pesquisadores. Poucos apostariam seu esforço de pesquisa em uma política que pode desaparecer na gestão seguinte.

Talvez uma palavra-chave sirva para ligar essa grande quantidade de artigos publicados no mundo sobre uma política pública com uma análise estruturada do conteúdo de tantos artigos: intersectorialidade. Ao organizar os artigos por tema principal, a presente análise indicou que proteção social é o de maior interesse. O Bolsa Família, nessa perspectiva, é analisado em sua conexão com outras políticas públicas. Ressaltam que o PBF deve ser complementado por outras ações, tendo sido bem-sucedido ao se somar à provisão de bens públicos. Nesse sentido, algumas críticas feitas ao sistema de proteção social no Brasil se direcionam à rede de saúde e educação, que limitam os ganhos e avanços de políticas como o Bolsa Família.

De todo modo, predomina a noção de sinergia positiva entre o Programa e outras políticas, inclusive de saúde e educação. Parece que o exemplo brasileiro ajudou a afastar um debate persistente da virada do milênio que apontava para uma dicotomia entre focalização e universalização, na medida em que a bem avaliada focalização do Programa ajudou a aprimorar políticas universais; tais como o direito à documentação civil, acesso à educação, vacinação e atendimento pré-natal.

Percebe-se que o debate entre a comunidade acadêmica internacional foi cumulativo. Estudos com bons métodos, evidências e conclusões claras, de modo geral, são usados de ponto de partida para se questionar e analisar outros problemas; temas como “efeito preguiça” e mau uso dos recursos recebidos pelas famílias não são revisitados após uma publicação de referência apontar o contrário. Ademais, evidências de estudos sobre programas de transferência

condicionada de renda em outros países também contam para corroborar conclusões e avançar o debate. Nos artigos há citações que se repetem em publicações ao longo dos anos, o que acaba por traçar uma linha central por onde evolui o debate internacional.

Portanto, o fato da proteção social ser o tema mais recorrente relacionado ao Bolsa Família indica que o debate sobre o Programa evolui dentro de uma visão estrutural, onde o Programa funciona em sinergia com outras políticas. A complexidade e o caráter intersetorial da rede de proteção social no Brasil são reconhecidos, e a avaliação é de que o Programa contribuiu para fortalecer a intersetorialidade.

Alguns artigos focados no tema Estado se assemelham ao debate sobre proteção social, mas voltam-se para questões interfederativas. A implementação do Programa com participação de entes federados em diferentes níveis coloca a implementação do Bolsa Família como referência. Quando comparado com outras políticas – como saúde – e outros países, a conclusão é de que o Bolsa Família conseguiu estruturar um alinhamento subnacional político e técnico bem-sucedido, que passa por diferentes áreas em cada nível de governo. Outros artigos no tema Estado, por sua vez, também se preocuparam com as relações entre níveis da federação, ao apontar que o Programa operou isolado de práticas clientelistas locais. A visão dos pesquisadores converge, então, para a noção de que o Bolsa Família opera com sucesso nesse contexto de complexidade intersetorial e interfederativa.

Por sua vez, os estudos que relacionam o Programa com o tema de pobreza e desigualdade, em geral, possuem perguntas mais específicas. Contudo, denotam que seus impactos se estendem em diferentes direções e áreas que refletem sobre a pobreza e desigualdade, tais como mortalidade infantil, defasagem educacional e desnutrição. Muitos artigos nesse tema são de estudos de impacto, o que apresenta uma diversa gama de recursos metodológicos de interesse específico do Ministério, que produz estudos internos de monitoramento e avaliação de seus programas, bem como de

pesquisadores interessados em estudos de impacto de políticas públicas.

Também na questão regional, o Programa é avaliado positivamente. Interessante notar o destaque dado por alguns autores ao impacto regional, mesmo tendo o Programa um foco sobre pobreza e vulnerabilidade da família e não um foco espacial ou regional. Muitas políticas territoriais e regionais falharam em diminuir a desigualdade entre as regiões do país na magnitude do Bolsa Família.

Um ponto específico da análise foram publicações de organismos internacionais. Nota-se que elas ajudam a estruturar a linha evolutiva do debate sobre o PBF na comunidade científica internacional. Destaca-se o Banco Mundial, cujas publicações, muito citadas entre os autores, funcionam como marco, especialmente estudos de impacto. Nesse sentido, uma linha de debate que está em aberto é, por exemplo, o impacto de programas de transferência condicionada de renda sobre a formalização das relações trabalhistas. Outros dois estudos indicam impacto positivo sobre a produtividade rural e sobre o empreendedorismo urbano. Um largo campo de pesquisa surge dessas questões, de onde podem emergir novas linhas de ação intersetorial ligadas ao Programa.

As publicações da FAO, que têm foco tanto no acesso quanto na produção de alimentos, seguem essa linha de indicar impactos positivos do Programa em diferentes áreas. A renda do benefício foi usada para alimentação por famílias em situação de insegurança alimentar, bem como favoreceu a tomada de risco do pequeno agricultor para produzir, inclusive para assumir crédito agrícola. Contudo, os impactos positivos gerais foram atenuados por mudança de hábitos alimentares na direção de alimentos processados de baixo valor nutricional, um problema com impacto na saúde pública. Demonstração de que o impacto positivo de uma política pode criar ou ampliar desafios em outros setores.

Os problemas sociais do século 21 se apresentam em um cenário de complexidade e atingem os países de formas variadas. Há grande

convergência entre os artigos de que não existe solução única nem definitiva para tais problemas, inclusive o da pobreza. Assim, a análise de publicações internacionais sobre o Bolsa Família aponta-o como ferramenta primordial na luta contra miséria, fome e desigualdade. Os pesquisadores ressaltam que essa ferramenta funciona muito bem ao operar combinada com uma estrutura mais ampla de proteção social; e que ajustes e melhorias em outras políticas setoriais podem aumentar o impacto do Programa. Por outro lado, ele serve como ferramenta para alavancar políticas em outras áreas, via atuação intersetorial. Entre as qualidades do Programa os autores apontam um bom desenho em sua operação interfederativa e intersetorial. Muito se avançou nessa direção em 15 anos e, segundo os artigos analisados, a atuação intersetorial permanecerá fonte de desafios e oportunidades para o Programa Bolsa Família seguir inovando na direção do desenvolvimento social.

Referências bibliográficas

BANERJEE, Abhijit *et al.*. Debunking the stereotype of the lazy Welfare recipient: evidence from cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*: Washington, v. 32, n. 2, 2017.

BARBOSA, Thiago; OLIVEIRA, Mayra. La politique sociale du Brésil au XXI^e siècle. In: GENEVEY, Rémi; PACHAURI, Rajendra; TUBIANA, Laurence. *Regard Sur la Terre. Reduire les inégalités: un enjeu de développement durable*. Armand Colin: Paris, 2013.

BOHN, Simone. Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base. *Latin American Research Review*: Pittsburgh, 2011.

_____. The electoral behavior of the poor in Brazil: a Research Agenda. *Latin American Research Review*: Pittsburgh, 2013.

BRAUW, Alan et al. Bolsa Família and household labor supply.

Economic Development and Cultural Change: Chicago, v. 63, n. 3, 2015.

BRUERA, Hernán. *Desafíos para garantizar el derecho a la alimentación: las experiencias contrastantes de México y Brasil*. Cepal: Cidade do México, 2013.

BRY, Sandra. Brazil's soft-power strategy: the political aspirations of south-south development cooperation. *Foreign Policy Analysis*: Oxford, v. 13, 2017.

DAS, Jishnu; DO, Quy; ÖZLER, Berk. *Reassessing Conditional Cash Transfer Programs*. The World Bank Research Observer: Oxford, v. 20, n. 1, 2005.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *Overcoming hunger and rural poverty: Brazilian experiences*. IFAD: Roma, 2017.

FENWICK, Tracy. From CCTs to a social investment welfare state? Brazil's 'new' pro-poor strategy. *Development Policy Review*: Londres, v. 35, n. 5, 2017.

FERRARIO, Marcela. *Los efectos del programa Bolsa Família en el consumo familiar*. Revista Cepal: Santiago, 2014.

GARMANY, Jeff. *Strategies of conditional cash transfers and the tactics of resistance*. Environment and Planning A: Economy and Space: Thousand Oaks, 2016.

GHOSH, Jaiati. *Cash transfers as the silver bullet for poverty reduction: a sceptical note*. *Economic and Political Weekly*: Mumbai, v.46, 2011.

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*: Nova Iorque, v. 38, n. 4, 2006.

HUNTER, Wendy; SUGIYAMA, Natasha. Whither clientelism? Good

governance and Brazil's "Bolsa Família" Program. *Comparative Politics*: Nova Iorque, v. 46, 2013.

INGRAM, Matthew; COSTA, Marcelo. A spatial analysis of homicide across Brazil's municipalities. *Homicide Studies*: Thousand Oaks, v. 21, 2016.

LAVERGNE, Rémi; BESERRA, Bernadete. The Bolsa Família Program: replacing politics with biopolitics. *Latin American Perspectives*: Thousand Oaks, v. 43, 2016.

LAYTON, Matthew; DONAGHY, Maureen; RENNÓ, Lúcio. *Does Welfare provision promote democratic State legitimacy? Evidence from Brazil's Bolsa Família Program*. Latin American Politics and Society: Nova Iorque, 2017.

LICHAND, Guilherme. *Decomposing the effects of CCTs on entrepreneurship*. Policy Research working paper: Washington, 2010.

LIESEN, Laurette; WALSH, Mary. The competing meanings of "biopolitics" in political science: biological and postmodern approaches to politics. *Politics and the Life Sciences*: Nova Iorque, v. 31, n. 1/2, 2012.

MORTON, Gregory. Protest before the protests: the unheard politics of a Welfare panic in Brazil. *Anthropological Quarterly*: Washington, 2014.

NETO, Raul; AZZONI, Carlos. Social policy as regional policy: market and nonmarket factors determining regional inequality. *Journal of Regional Science*: Philadelphia, v. 51, n. 5, 2011.

NIEDZWIECKI, Sara. Social policies, attribution of responsibility, and political alignments: a subnational analysis of Argentina and Brazil. *Comparative Political Studies*: Thousand Oaks, v. 49, 2015

PIPERATA, Barbara *et al.* The nutrition transition in amazonia: rapid economic change and its impact on growth and development in

Ribeirinhos. *American Journal of Physical Anthropology*. Indianápolis, v. 146, n. 1, 2011.

POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. Bolsa Família and the shift in Lula's electoral base, 2002-2006: a reply to Bohn. *Latin American Research Review*: Filadelfia, v. 48, n. 2, 2013.

RAVALLION, Martin. A comparative perspective on poverty reduction in Brazil, China, and India. *The World Bank Research Observer*: Oxford, v. 26, n. 1, 2011.

ROCHA, Cecilia. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. *Development Policy Review*: Londres, v. 27, n. 1, 2008.

SKOUFIAS, Emmanuel; KATAYAMA, Roy. *Sources of welfare disparities between and within regions of Brazil: evidence from the 2002–2003 household budget survey (POF)*. Policy Research Working Paper: Washington, v. 11, n. 5, 2011.

SKOUFIAS, Emmanuel; NAKAMURA, Shohei; GUKOVAS, Renata. *Safeguarding against a reversal in social gains during the economic crisis in Brazil*. Banco Mundial: Washington, 2017.

SOARES, Fabio et al. *Combined effects and synergies between agricultural and social protection interventions: what is the evidence so far?* FAO: Roma, 2017.

SUYAMA, Bianca; LEITE, Iara; POMEROY, Melissa. Brazilian south-south development cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development*: Hove, v. 27, 2015.

VYASULU, Vinod. *Brazil's 'Fome Zero' strategy: can India implement cash transfers?* *Economic and Political Weekly*: Mumbai, v. 45, 2010.

Páginas da internet

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Brasil desapareceu do mapa da fome como resultado da decisão política. FAO: Santiago, 2014. <http://www.fao.org/americas/oficina-regional/pt/>. Acessado em julho 2018.

VANDERBILT UNIVERSITY. *About AmericasBarometer*. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/about-americasbarometer.php>. Acessado em julho de 2018.

3

Mecanismos de coordenação no Bolsa Família: a importância da estratégia de implementação

Introdução

Este texto parte da premissa de que a implementação dos programas é tão determinante para os seus resultados quanto o seu desenho e concepção originais. A pergunta central que norteia este texto é como o Bolsa Família conseguiu os bons resultados no âmbito da redução da pobreza e desigualdade, saúde, educação com um custo de apenas 0,5% do PIB.

Há aspectos fundamentais da constituição política, econômica e social que problematizam a implementação das políticas e influenciam seus resultados, aspectos esses que perpassam todas as políticas públicas. No caso brasileiro, o sistema federativo, a implementação descentralizada das políticas sociais assim como a participação da sociedade são aspectos cruciais que condicionam a implementação e os resultados alcançados pelas políticas sociais.

Nesse sentido, tanto a coordenação intergovernamental quanto a intersetorial são fatores chave para a implementação de programas e estratégias efetivas de enfrentamento da pobreza, além da necessidade de adequação das políticas ofertadas também às necessidades e características específicas das famílias mais pobres.

A implementação do Bolsa Família, objeto deste trabalho, é realizada de forma descentralizada e intersetorial, e, para que se tornasse eficiente, houve o desenvolvimento de diversas ferramentas para promover a coordenação da ampla gama de atores institucionais envolvidos, algumas pela própria gestão do programa, outras, como o Sistema Único de Assistência Social (Suas), desenvolvido dentro da estratégia mais ampla de atenção às populações vulneráveis nos distintos territórios brasileiros.

Na próxima seção deste texto serão examinados os mecanismos de coordenação institucional desenvolvidos no período 2003-2015 que possibilitaram a implementação eficiente do programa e contribuíram para a integração do Sistema de Proteção Social (SPS) brasileiro para as famílias mais pobres e vulneráveis.

Mecanismos de coordenação do Bolsa Família

Ao longo do desenvolvimento do Programa Bolsa Família houve diversos avanços que propiciaram ganhos de eficiência pelo Programa e que ao mesmo tempo possibilitaram uma integração multifacetada no Sistema de Proteção Social Brasileiro. Uma vez que a pobreza passava a ser vista cada vez mais como um fenômeno multidimensional pelo governo brasileiro, requerendo ações mais integradas, tanto entre a esfera federal, estadual e municipal quanto entre as diversas áreas de políticas públicas, “o Programa Bolsa Família emergiu em um contexto de importante institucionalidade do sistema brasileiro de proteção social e interagiu com ele, ampliando seu escopo protetivo”, como ressalta Jaccoud (2013).

No Brasil, entre 2003-2014, houve a construção de uma série de iniciativas que possibilitaram resultados muito positivos por parte do Programa Bolsa Família, parte mais visível dessa engrenagem. O Bolsa Família é sem dúvida a parte mais conhecida dessa história, mas o desenvolvimento de vários mecanismos de coordenação

no âmbito da proteção social é fundamental para se entender os bons resultados alcançados em termos de redução de pobreza e desigualdade pelo Brasil.

A implementação do Sistema Único da Assistência Social também é uma parte fundamental para se entender os sucessos do Programa, pois a implementação do Bolsa Família permitiu o fortalecimento do Suas, e este último alavancou a consolidação tanto do Bolsa Família como do Cadastro Único nos municípios, num processo de construção de sinergias entre essas peças fundamentais do SPS brasileiro.

Os elementos principais da trajetória do Bolsa Família que apoiaram a integração do sistema de proteção social e ampliam sua eficiência envolvem: (i) a evolução do Cadastro Único para além de um instrumento do Bolsa Família, avançando como o maior instrumento de integração de políticas para a população pobre e vulnerável no Brasil; (ii) a coordenação entre Governo Federal, estados e municípios para a implementação do Bolsa Família e Cadastro Único; (iii) a coordenação intersetorial com saúde e educação através da gestão das condicionalidades e a criação de sistemas informacionais de gestão integrados; (iv) ações interssetoriais complementares do Bolsa Família e programas de inclusão produtiva (urbana e rural), aprofundadas através do Plano Brasil Sem Miséria; e (v) a aproximação dos serviços providos pelo Estado brasileiro com os seus beneficiários, por meio da expansão da Rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e da integração do Bolsa Família com serviços de assistência social. Na seção seguinte serão apresentados esses mecanismos com mais detalhes.

I. Cadastro Único

Em julho de 2018, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) possuía mais de 28 milhões de famílias cadastradas. Com essa dimensão, o Cadastro Único, que se

desenvolveu junto com o Programa Bolsa Família, ganhou projeção própria que ultrapassa o Bolsa Família. Seu público-alvo é toda a população de baixa renda do país, isto é, famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo ou 3 salários mínimos de renda total – envolvendo, portanto, a população pobre (com renda per capita de R\$ 89,01 a R\$ 178,00) e a população extremamente pobre (com renda per capita de até R\$ 89,00).

O Cadastro Único, por ser um eficiente instrumento de identificação e caracterização socioeconômica da população mais pobre, que possibilita a constituição de um grande e atualizado mapa da pobreza, possibilita identificar quem são, onde estão e quais as características dessas famílias, atuando como uma efetiva porta de entrada para o SPS brasileiro para as populações muitas vezes invisíveis para a política pública.

Inicialmente utilizado apenas para o Programa Bolsa Família, atualmente quase trinta programas o utilizam como fonte de informação para a focalização dos programas e seleção de famílias de acordo com os perfis definidos por cada programa usuário. Há programas em que o uso do Cadastro Único é obrigatório para a identificação e seleção dos beneficiários; para outros programas as famílias registradas no Cadastro Único são priorizadas, não sendo obrigatório estarem cadastradas para acessarem os programas.

O Cadastro Único é considerado hoje uma das principais ferramentas para a integração do SPS brasileiro, não apenas por ser usado para identificar a população elegível de grande parte dos programas focalizados na população mais pobre, mas também por possibilitar a integração com o sistema contributivo de proteção social e os benefícios trabalhistas¹⁶. É possível que seu principal mérito seja

¹⁶ O NIS utilizado para identificação individual no Cadastro Único é o mesmo número utilizado pelo sistema contributivo e para acesso aos benefícios trabalhistas. O Cadastro Nacional de Informações (NIS), que integra todos os dados do sistema previdenciário, recebe mensalmente os dados do Cadastro Único, mas essa integração entre os sistemas contributivo e não contributivo ainda não acontece de forma automática e nem de forma sistêmica para uso em grande escala. Essa integração potencial, no entanto, abre espaço para importantes ganhos de eficiência no sistema como um todo.

o nível de atualização de suas informações, em média 70% dos cadastros das famílias têm até dois anos de atualização, o que permite um retrato dinâmico das características da população pobre no Brasil.

A ampliação do uso do Cadastro Único para subsidiar a identificação e seleção de beneficiários de outras políticas públicas foi possível sobretudo pela melhoria da qualidade de suas informações, assegurada por processos contínuos de atualização cadastral das famílias e auditorias com cruzamentos realizados com outras bases de dados. Em 2005 apenas 30% dos cadastros existentes possuíam informações completas (sendo considerados cadastros válidos), e em 2010 essa proporção ultrapassava 90%.

Esse processo de melhoria dos dados cadastrais aconteceu sobretudo a partir de 2010, quando um novo sistema *on line* foi implementado e praticamente eliminou problemas na entrada de dados e possíveis duplicidades existentes ao introduzir novas checagens e atualizar as informações em tempo real, com maior agilidade no compartilhamento de dados entre as bases municipais e a base central. (BARTHOLO *et al.*, 2010).

Outro fator que contribuiu para o fortalecimento do Cadastro Único foi a criação de maiores incentivos para sua gestão no nível local. No âmbito da gestão descentralizada do Bolsa Família e Cadastro Único, o Governo Federal repassava regularmente, por meio do IGD (como será visto mais à frente), recursos financeiros para apoiar os municípios nas operações de ambos, em valores que variavam de acordo com a qualidade da gestão local. Com o advento do Plano Brasil sem Miséria, em 2011, o índice que remunerava os resultados das gestões estaduais e municipais foi alterado. A base de cálculo dos repasses federais aos municípios, que antes levava em conta somente famílias participantes do Bolsa Família, passou a considerar as famílias com registros atualizados no Cadastro Único, incentivando assim a ampliação da cobertura do Cadastro e a sua constante atualização por parte da sua gestão local.

Além dos programas federais, muitas iniciativas de políticas públicas em âmbito estadual e municipal também utilizam o Cadastro Único. Seu desenvolvimento deu maior visibilidade às situações de pobreza e vulnerabilidade social no Brasil, possibilitando o conhecimento individualizado da situação das famílias de baixa renda com qualidade das informações, racionalidade nos custos e respeito ao cidadão. Com sua operação, evita-se a multiplicidade de cadastros que podem gerar ineficiências como onerar o poder público, comprometer a qualidade da informação, tornar mais lentos os processos necessários para implementação de programas sociais e desrespeitar os cidadãos ao impor percursos mais longos e repetitivos para acesso às políticas públicas.

II. Coordenação Intergovernamental: o uso do termo de adesão e do IGD com estados e municípios

A implementação descentralizada de políticas e programas não pode desconsiderar uma variada gama de dificuldades relacionadas tanto às especificidades do porte, região e nível de desenvolvimento econômico e social do ente federativo, quanto questões de ordem política e institucional da gestão nos estados e municípios. Nessa perspectiva o PBF viabilizou uma estrutura de coordenação intergovernamental e intersetorial com políticas sociais universais para efetivar a conjugação de esforços das três esferas de governo na sua implementação, de modo a respeitar a autonomia e a interdependência entre os entes federativos.

Sob o aspecto intergovernamental, a gestão do PBF vem sendo construída a partir de um elevado grau de interface e responsabilidades compartilhadas entre União, estados, municípios e o Distrito Federal. Enquanto a União financia, regulamenta e operacionaliza a transferência da renda por meio de seu operador, a Caixa Econômica Federal (CEF), as demais ações operacionais do PBF realizam-se na esfera municipal. As famílias beneficiárias estão em todos os 5.570 municípios e no Distrito Federal, devendo ser

atendidas e acompanhadas pelos órgãos locais. O cadastramento, a gestão de benefícios, assim como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e a articulação de programas complementares ocorrem nos municípios, a partir da oferta do poder local (LÍCIO et al., 2010).

A interface com os governos estaduais é mais restrita. Os estados participam da gestão do PBF com a função de apoiar os municípios, principalmente os menores e menos estruturados, com suporte tecnológico e capacitação. Embora não atuem diretamente na execução do Programa, os governos estaduais atuam na mobilização dos municípios que estão no seu território e monitoramento das ações que são realizadas, cumprindo um papel relevante de apoio à coordenação realizada pelo Governo Federal.

No processo de consolidação do Bolsa Família, a heterogeneidade da capacidade de gestão entre os entes federativos na gestão descentralizada do Bolsa Família se destacou como um problema central a ser enfrentado. Muitos municípios não dispunham de estrutura e recursos para condução do Programa. Além disso, com a autonomia conferida pelo sistema federativo brasileiro, municípios e estados não alinhados com as políticas do Governo Federal de enfrentamento da pobreza muitas vezes priorizavam outras questões, não se empenhando na implementação do Programa no nível local.

Esse quadro foi em parte contornado com a instituição do **termo de adesão**, que compartilha responsabilidades e define padrões mínimos para o funcionamento do Programa. A ampla articulação realizada pela gestão federal do Bolsa Família com o apoio de muitos parceiros nas esferas subnacionais, e a demanda social pelo Programa por parte da população, conseguiram a adesão e o compromisso de todos os municípios por meio da assinatura deste termo¹⁷.

¹⁷ O Termo de Adesão foi instituído legalmente pela Portaria do MDS nº 246 de 2005.

Contudo, as carências de muitos municípios ainda constituíam um obstáculo para a efetiva implementação do Bolsa Família. Além disso, o Programa não possuía indicadores para monitorar a situação da gestão nos estados e municípios. Em 2005, foi criado¹⁸ um auxílio financeiro aos municípios como parte do esforço de acelerar o processo de atualização cadastral. Com os bons resultados obtidos, essa estratégia ganhou força e o repasse de recursos tornou-se um incentivo para a adesão de mais municípios ao Programa.

Para a sustentação do Bolsa Família, principalmente nos municípios mais pobres, era necessário o repasse continuado de apoio financeiro, que fosse proporcional às demandas decorrentes da gestão do Programa. Nessa conjuntura, em maio de 2006 foi editada a Portaria MDS nº 148, que instituiu o Índice de Gestão Descentralizada – o IGD.

Primeiramente voltado somente para municípios, depois estendido aos estados (a partir de 2008), o IGD passou a ser a referência utilizada no repasse financeiro para a gestão local do Bolsa Família. O índice varia de 0 a 1 conforme o desempenho dos entes federativos na gestão do Cadastro Único e no acompanhamento das condicionalidades. O volume do repasse inicialmente era proporcional à quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família no território. Com isso, o índice congrega aspectos qualitativos do desempenho da gestão e quantitativos relativos à quantidade de beneficiários. Além disso, ao envolver o acompanhamento das condicionalidades da saúde e da educação na produção do índice, o IGD contribui para provocar o debate intersetorial inerente ao Bolsa Família e necessário para a construção de uma atuação mais efetiva, principalmente sobre o público mais vulnerável.

A forma de repasse do recurso financeiro – do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS) – proporciona uma autonomia e flexibilidade nos gastos dos recursos, que podem atender vários tipos de demandas

¹⁸ A Portaria MDS nº 360 de 2005 criou essa modalidade de repasse

da gestão do Bolsa Família e se ajustar às diferentes situações existentes no dia a dia dos municípios brasileiros¹⁹.

Mais tarde, outras alterações foram incorporadas ao IGD-M e ao IGD-E, como a mudança do fator a ser multiplicado pelo índice IGD-M, que deixou de ser a quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família e passou a ser a quantidade de cadastros de famílias com perfil Cadastro Único válidos e atualizados no município; o aumento do valor referência (de R\$ 2,50 para R\$ 3,25 por cadastro familiar atualizado). Ainda, houve a exigência do cumprimento de alguns quesitos: a adesão ao Suas²⁰ de acordo com a sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS); o registro pelo Fundo Municipal de Assistência Social da comprovação dos gastos do IGD-M no Sistema do MDS; e a aprovação, por meio do sistema do MDS, das contas apresentadas pelo Conselho Municipal da Assistência Social²¹. Para os estados também é exigida a constituição de uma Coordenação Intersecretorial, reforçando o trabalho articulado entre as áreas de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento das condicionalidades e de outras ações para os beneficiários – caso qualquer desses quesitos não seja cumprido, o índice é considerado zero, e não há repasses de recursos financeiros.

Em 2013, novos aperfeiçoamentos foram estabelecidos no âmbito do IGD aperfeiçoando a metodologia para o estabelecimento de prazos para lançamento das informações sobre a aplicação dos recursos do IGD-PBF em sistema do MDS, para a avaliação das prestações de contas submetidas aos conselhos de assistência social²². Em 2015, houve nova alteração na portaria do IGD, revisando os fatores de cálculo do IGD-M e IGD-E e os incentivos adicionais²³.

¹⁹ A modalidade de repasses de recursos entre diferentes esferas de governo via fundo a fundo (Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais e municipais e dos fundos estaduais para os municipais) existe desde os anos noventa no Brasil, mas foi aperfeiçoado com o Sistema Único de Assistência Social, que regulamentou os critérios, objetivos e modalidades de repasses.

²⁰ Como será visto mais à frente o Suas organiza a prestação de serviços de assistência social entre os diferentes níveis de governo, regulamentando os serviços e as instituições ofertantes.

²¹ O Conselho Municipal de Assistência Social funciona nos municípios como uma instância de controle social, que dá transparência e fiscaliza as ações da área no município.

²² Isso ocorreu com a publicação da Portaria nº 103, de 2013.

²³ A partir da Portaria GM/MDS nº 81/2015, por exemplo, ampliaram-se os incentivos para os mu-

Ainda, para que os estados e municípios tornem-se aptos a receber os recursos financeiros do Governo Federal é necessário que atinjam indicadores mínimos de resultado. E é importante ressaltar que esses mínimos foram se elevando ao longo da implementação do Bolsa família e Cadastro Único, uma vez que com o tempo a gestão dos estados e municípios foi se aperfeiçoando.

A transferência financeira com base no IGD converteu-se em uma das principais fontes de financiamento da gestão descentralizada, dando incentivo aos gestores da rede envolvida no Bolsa Família para buscar melhorias que repercutam no financiamento. A sua forma de cálculo relativamente simples incentivou os gestores a monitorar o desempenho de suas funções. Isso trouxe uma maior transparência no acompanhamento da gestão do Programa e a disseminação de uma cultura organizacional atenta a indicadores de desempenho e metas que contribuem para orientar a gestão, principalmente em um contexto descentralizado e intersetorial.

III. Coordenação do Bolsa Família com as áreas de saúde e educação por meio de redes intersetoriais

As condicionalidades, principalmente na área de educação, estavam presentes na maioria dos programas de transferência de renda criados no Brasil desde 1995. Com a unificação dos quatro programas de transferência de renda na criação do Bolsa Família, a condicionalidade de educação, que vigorava no Bolsa Escola, e a condicionalidade de saúde, então existente no Bolsa Alimentação, foram assumidas pelo Programa Bolsa Família.

As condicionalidades, na área de educação, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, são: a matrícula e a garantia da frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal. Para os adolescentes de 16 e 17 anos, além da matrícula, deve-se observar a garantia de pelo menos 75% da frequência escolar mensal. Na

nicipios realizarem acompanhamento com equipe de assistência social às famílias que estão em fase de suspensão do programa Bolsa Família e houve aumento do repasse do valor mínimo de R\$ 687,50 para R\$ 1.430,00 para os municípios que atingirem os índices estabelecidos.

área de saúde, os compromissos dos pais ou responsáveis são: manter atualizado o calendário de vacinação das crianças menores de 7 anos e levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas, pelo menos uma vez a cada 6 meses. As gestantes e mães que amamentam devem participar do pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde.

Antes da unificação dos PTCR federais, a transferência de renda e o acompanhamento das condicionalidades se dava no âmbito de um único setor (ou na área de educação ou de saúde). Com a criação do Bolsa Família, várias áreas passaram a ser envolvidas conjuntamente no processo: a assistência social, a educação e a saúde. Esse novo contexto tornou mais complexo o arranjo institucional para realizar o acompanhamento, sendo necessária uma gestão intersetorial envolvendo interesses e perspectivas diversas na implementação das ações. Para o acompanhamento regular do público das condicionalidades, disperso em todos os municípios brasileiros, as áreas da saúde e da educação se responsabilizam pelo envolvimento de suas equipes e pela alimentação dos sistemas informacionais, para viabilizar o acompanhamento, a coleta, o registro e o processamento das informações.

Na regulamentação do acompanhamento das condicionalidades, estruturou-se uma rede intersetorial e descentralizada, compartilhando responsabilidades na gestão das operações entre as três esferas de governo e entre os setores de assistência social, educação e saúde. No Decreto nº 5.209/2004, foram definidas as responsabilidades pelo acompanhamento das condicionalidades, determinando ao Ministério da Educação (MEC) a responsabilidade pelo acompanhamento da condicionalidade da educação; ao Ministério da Saúde (MS) a responsabilidade pelo acompanhamento da condicionalidade da saúde; e ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) a coordenação do processo. Uma vez que as políticas de saúde e educação também são implementadas de forma descentralizada, houve a necessidade de criar e fortalecer mecanismos de coordenação intersetorial

descentralizados, que foram implementados nos primeiros anos do Programa e se consolidaram ao longo do tempo. Em 2004, duas portarias interministeriais²⁴ institucionalizaram as relações entre as pastas (entre o MDS e o MS e entre o MDS e o MEC), e a partir daí promoveram melhorias sucessivas na cooperação entre essas instituições.

Ainda, de acordo com essa regulamentação, em cada município e estado brasileiro deveria ser designado formalmente um gestor municipal/coordenador estadual para as áreas de saúde e educação. Esses gestores, responsáveis pelas áreas de educação e saúde do Bolsa Família nos governos subnacionais atuam em conjunto com o gestor municipal/coordenador estadual do Bolsa Família e conformam a rede intersetorial municipal/estadual de acompanhamento das condicionalidades. Esses três atores atuam em conjunto em cada município/estado desde 2008, quando eventos intersetoriais promovidos pelo MDS passaram a ser realizados periodicamente com os estados e municípios como estratégia para se trabalhar uma cultura cooperativa de trabalho intersetorial entre as áreas de assistência social, saúde e educação.

A estrutura estadual de gestão do Bolsa Família deve promover a articulação intersetorial para o acompanhamento das condicionalidades, monitorar a operação dos sistemas informacionais na saúde e educação, apoiar os municípios em sua área de abrangência e promover capacitação continuada para acompanhamento do programa. A estrutura municipal deve realizar o acompanhamento das condicionalidades, realizar gestão no benefício que reflita esse acompanhamento, e operar os sistemas informacionais. Além disso, a Rede Pública de Atendimento à Saúde e a Rede Escolar devem atender a população beneficiária e realizar a coleta e o registro das informações (tanto da agenda de saúde quanto da frequência escolar) dos beneficiários do Bolsa Família de seu município.

²⁴ Portaria interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, e Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004.

Um fator fundamental na estruturação da rede de acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família foi a implementação de sistemas informacionais para coleta, registro e sistematização dos dados sobre as condicionalidades nas áreas de educação e saúde. Em 2006, foram criados o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença), sob responsabilidade do MEC, e o Sistema Bolsa Família na Saúde, sob responsabilidade do MS. Em 2008, foi criado pelo MDS o Sistema de Condicionalidades (Sicon), que possibilitou a troca rápida de informação entre o MDS, o MS e o MEC por meio da interoperabilidade entre o Sistema Bolsa Família na Saúde e o Sistema Presença.

É importante notar que não se trata de uma estrutura paralela voltada exclusivamente para o acompanhamento do público do Bolsa Família. Cada área, com sua rede de atuação nas três esferas de governo, tem suas obrigações legais no desenho e na oferta de cada serviço. O acompanhamento das condicionalidades está entre essas obrigações legais, e busca reforçar o acesso aos serviços sociais básicos garantidos pela política seguridade social brasileira.

A rede intersetorial do Bolsa Família é formada por enorme contingente de gestores estaduais e municipais, que acionam suas redes para a prestação de serviços e assistência aos beneficiários do Bolsa Família. São gestores públicos, operadores dos sistemas, diretores de escolas e equipes de atendimento à família, que são acionados para realizar as operações necessárias para acompanhar e registrar a situação das famílias no acesso aos serviços sociais básicos.

Esse tipo de rede intersetorial estabelecida ao redor do acompanhamento de condicionalidades do Bolsa Família foi um embrião para o aprofundamento na coordenação de estados e municípios em outras áreas que envolvem ações integradas direcionadas à população vulnerável. Um exemplo disso pôde ser

visto no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, onde a expansão dessa rede intersetorial tornou possível a implementação de diversas ações integradas para o combate à pobreza.

IV. Coordenação de ações complementares: Plano Brasil Sem Miséria

Na implementação de planos multisetoriais para se atuar sobre a pobreza ou sobre outras temáticas complexas e multidimensionais, a coordenação intersetorial, em todas as esferas de governo, torna-se essencial, tendo em vista que a realidade das problemáticas sociais tem raízes múltiplas profundamente inter-relacionadas, cujas soluções impõem passar de uma visão setorial para uma visão mais abrangente.

As ações complementares para os beneficiários do Bolsa Família, desde sua criação, visavam à superação sustentada da pobreza. Além das dimensões do alívio imediato da pobreza pela transferência de renda e da quebra intergeracional do ciclo de pobreza através das condicionalidades, havia como terceira dimensão as ações de apoio aos beneficiários do Bolsa Família no desenvolvimento das capacidades e na emancipação da pobreza. Essas ações visavam superar obstáculos a vulnerabilidades específicas, como também ampliar oportunidades de trabalho e aumento da produtividade (capacitação, microcrédito, inserção no mercado de trabalho etc.). Essa dimensão, por envolver diversas áreas dentro do governo, exigia uma estrutura de coordenação e um empoderamento político que uma subárea dentro da Secretaria responsável pelo Bolsa Família não tinha capacidade de levar adiante. Dessa forma, entre 2006 e 2010, as iniciativas de parcerias nas áreas de capacitação, acesso a trabalho, entre outras, existiam, mas careciam de coordenação institucional e de prioridade política por parte de outras áreas do governo.

Em 2011, com o advento do Plano Brasil sem Miséria (BSM), o cenário para implementação das ações complementares mudou.

Houve prioridade política vinda da Presidência da República para fortalecer a integração de ações voltadas à população mais pobre. Para tal, foi criada uma estrutura de governança interministerial envolvendo ministérios de diversas áreas como saúde, educação, trabalho entre outros. O MDS foi designado o órgão coordenador do Plano por meio de uma nova Secretaria criada com essa finalidade, a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza (Sesep), responsável pelas atividades relativas à coordenação da estratégia brasileira de superação da extrema pobreza.

Assim, como parte dos esforços do BSM sob o eixo de inclusão produtiva, a Sesep passou a ter a responsabilidade de fazer gestão da coordenação de orçamento e monitoramento das iniciativas nessa área. A partir de então, observou-se o fortalecimento de parcerias com diversos ministérios na promoção de programas de inclusão produtiva urbana e rural e o uso do Cadastro Único para seleção do público beneficiário desses programas. Além do Pronatec de capacitação profissional, foi implementado o programa de microcrédito Crescer, foi incentivado o microempreendedoríssimo individual (MEI), e foram realizadas ainda várias ações na área de economia solidária. Nas áreas rurais, foi facilitado o acesso a financiamento e mercados além da assistência técnica e fomento a pequenos produtores rurais, com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Fomento, Agroamigo e Bolsa Verde. Além disso, o BSM incluiu os programas Água para todos (cisternas para consumo e para produção), Luz para Todos, Assentados da Reforma Agrária e Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, abarcando assim diversas facetas das vulnerabilidades enfrentadas pela população mais pobre.

Com a estratégia do Plano Brasil sem Miséria, muitos estados passaram também a desenvolver seus Planos Estaduais, instituindo ações específicas para a população extremamente pobre incluída no Cadastro Único. Foram intensificadas as articulações para que programas subnacionais, principalmente os estaduais, atuassem de forma complementar assegurando a superação da extrema

pobreza. Em 2014, esses programas possuíam linha de extrema pobreza com valor maior que a do Bolsa Família, e articulados com o Plano BSM garantiam que todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família tivessem renda superior à linha de extrema pobreza definida regionalmente.

Três fatores foram fundamentais para o sucesso da implementação do Plano BSM: o uso do Cadastro Único para identificação da população alvo, o uso das estruturas locais da assistência social – como grande parte das políticas que compunham o BSM não possuíam uma rede descentralizada bem definida, como o caso das áreas de trabalho e emprego, a interface dos cidadãos com essas políticas foi realizada por meio da assistência social, em equipamentos públicos presentes em todos os municípios brasileiros, os CRAS – e o monitoramento constante na esfera central.

A prioridade política dada ao enfrentamento da miséria com o governo que se iniciou em 2011 foi fundamental para que o Plano BSM conseguisse se estruturar. Entretanto, a negociação de ofertas com os vários ministérios envolvidos e a estratégia de monitoramento realizada na sua implementação foram fundamentais para a superação das dificuldades que surgiram ao longo da implementação. Para a realização desse monitoramento, foram criadas salas de situação temáticas que, seguindo uma linha de gerenciamento intensivo, estabeleceu reuniões mensais ou bimestrais entre representantes dos diversos órgãos envolvidos. Por serem instâncias de caráter gerencial e informacional, permitiram o acompanhamento detalhado das ações, com levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados alcançados. Inicialmente previram-se 13 salas de situação, mas logo viu-se que algumas áreas temáticas, como aquelas referentes aos programas Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida e Luz para Todos, já contavam com estratégias de monitoramento próprias que não precisariam delas. Posteriormente, outros temas como educação, saúde e assistência social também prescindiram das salas de situação, dadas suas próprias rotinas de monitoramento.

Em resumo, pode-se dizer que o arranjo institucional construído para a gestão descentralizada e intersetorial do Bolsa Família, que conta fortemente com a estrutura local da área de assistência social, estruturada com a construção do Suas e o fortalecimento do Cadastro Único foram aspectos determinantes para a implementação do Plano BSM. O papel do Suas nesse processo será examinado na próxima seção.

V. Interface local com os beneficiários do Bolsa Família: o Sistema Único de Assistência Social (Suas)

Quando o Bolsa Família foi criado em 2003 a política de assistência social estava em discussão e não existia nos municípios brasileiros uma estrutura local de atendimento da assistência social. Na maior parte dos municípios brasileiros o Programa Bolsa Família ficou vinculado à área de assistência social, mas houve casos de estar vinculado com a área de Educação, pelo forte engajamento com o programa pré-existente o Bolsa Escola. Com o passar do tempo, a política de assistência social foi aprovada e iniciou-se a regulamentação da política e estruturação do Suas, ao mesmo tempo em que o Programa Bolsa Família iniciava sua estruturação para a gestão descentralizada. O Bolsa Família foi aperfeiçoando seus mecanismos de gestão enquanto a assistência social estruturava sua rede de serviços socioassistenciais. O Suas é um sistema público que, desde 2005, organiza e financia os serviços socioassistenciais no Brasil, a partir de um modelo de gestão participativo e descentralizado. Tem como objetivo principal garantir a proteção social de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social, por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

A criação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 foi seguida de diversos avanços em sua institucionalização: aprovação da Norma Operacional Básica (NOB-Suas), que estabeleceu as bases concretas da construção federativa dessa política; criação de Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo; de Planos

Plurianuais; dos Fundos de Assistência Social (nacional, estaduais e municipais); e instituição de repasse fundo a fundo com pactuação de metas e resultados esperados. Além disso, foi instituído um importante processo de monitoramento e avaliação de políticas sociais através do Censo Suas anual, que permite monitorar toda a estrutura da rede de assistência social, a coordenação de seu funcionamento e os serviços prestados.

O Suas foi desenvolvido tendo por parâmetro o SUS, desenvolvido nos anos 1990 pela área de saúde. Dentre as Seguranças Socioassistenciais a serem garantidas estão: o direito a renda e desenvolvimento da autonomia, o direito ao convívio familiar e comunitário e o direito a acolhida. As ofertas são centradas na família e organizadas por níveis de proteção (básica e especial), variando de acordo com os agravos. Dentro do Suas, cada ente federado possui responsabilidades definidas e há parâmetros nacionalmente definidos para a gestão e o atendimento. O atendimento é realizado de forma descentralizada e executado preponderantemente pelos municípios. Todos os entes federados contam com instâncias de Controle Social, os Conselhos, Nacional Estaduais e Municipais.

Existem diferentes instâncias dentro do SUAS, os órgãos gestores (MDS e Secretarias estaduais e municipais), as instâncias de negociação e pactuação (Comissões Intergestores Bipartide e Tripartide), as instâncias de deliberação e controle social e as unidades orçamentárias.

Com a expansão da rede de serviços, houve um grande aumento dos equipamentos da assistência social em todo o território nacional. O número de CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) cresceu de 4.195 em 2007 para 8.088 em 2014 e 8.240 em 2016, chegando a uma cobertura territorial de mais de 98,4%. E o número de CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social) passou de 1.200 em 2009 para 2.372 em 2014 e 2.519 em 2016. Com essa expansão, os beneficiários do Bolsa Família passaram a ter

cada vez mais um serviço de atendimento para além dos postos do Cadastro Único inicialmente existentes.

Esse extenso desenvolvimento da assistência social beneficiou o funcionamento do Bolsa Família e do Cadastro Único, ao mesmo tempo que foi estimulado pelo desenvolvimento de ambos. Por um lado, a atuação da rede de assistência social em todo o território brasileiro permitiu uma relação direta no atendimento aos beneficiários do Bolsa Família, particularmente no acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Por outro lado, uma maior identificação das famílias vulneráveis proporcionada pelo Cadastro Único facilitou a oferta de vários serviços socioassistenciais pelos equipamentos do Suas.

Houve uma intenção deliberada na gestão do PBF de assegurar o acesso aos serviços de assistência social, a partir da compreensão de que as famílias pobres possuem múltiplas vulnerabilidades e necessitam de apoio para superá-las. Dessa forma, o MDS criou em 2009 o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, que estabelecia procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do Bolsa Família, Peti, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do Suas. Finalmente, alguns instrumentos da gestão descentralizada do Bolsa Família e do Cadastro Único beneficiaram a consolidação do Suas. Em 2010, por exemplo, o índice que remunera os resultados das gestões estaduais e municipais do Bolsa Família e do Cadastro Único passou a incluir a exigência aos estados e municípios de adesão ao Suas de acordo com sua Norma Operacional Básica (NOB/Suas).

O Plano Brasil sem Miséria lançado em 2011 veio fortalecer ainda mais essa integração do Suas, Bolsa Família, Cadastro Único e inclusão produtiva, através do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), que apoia

a integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho. O Acessuas foi um importante instrumento para que a assistência social mobilizasse a população de baixa renda para cursos de formação profissional do Pronatec, para registro como microempresários individuais (MEI) e para participação em outros programas do Brasil Sem Miséria.

Considerações Finais

O PBF, por ser um programa que alcançou uma grande cobertura com boa focalização, teve papel chave no desenvolvimento de mecanismos de coordenação, que foram extremamente úteis não apenas para a implementação da transferência de renda mas para a oferta complementar de uma série de programas, como os que foram incluídos no Plano Brasil sem Miséria entre 2011-2014. O Cadastro Único e a operacionalização de redes intersetoriais nos municípios concedeu um papel de destaque à área de assistência social no município ao possibilitar a identificação e referencialmente das populações vulneráveis nos seus territórios para outras políticas. O Suas, sobretudo por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), possibilitou a construção de uma relação mais direta entre a população pobre e vulnerável e o Estado brasileiro, possibilitando uma identificação mais dinâmica das vulnerabilidades existentes nessa população por meio da possibilidade de inclusão e atualização contínua de suas informações no Cadastro Único.

A rede dos CRAS é hoje a principal coluna vertebral do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, e apresenta papel chave na manutenção da atualização cadastral, realização de busca ativa para localização de famílias vulneráveis, ofertas de serviços complementares e referenciamento a outras áreas.

Pode-se dizer que Cadastro Único e CRAS atuam como portas de entrada para o SPS, sendo o segundo a estrutura física na qual se realizam grande parte dos atendimentos do Cadastro Único e Bolsa Família. Os CRAS apresentam uma centralidade na oferta de serviços

para as populações vulneráveis nos territórios, atuando como a interface mais visível entre os cidadãos e o SPS.

Por meio do desenvolvimento do Cadastro Único como principal instrumento de identificação e porta de entrada da população pobre aos programas focalizados na população pobre, estabeleceu-se uma maior integração no SPS não contributivo brasileiro, ampliando o potencial de oferta de programas a essa população. Entretanto o seu desenvolvimento foi fortalecido pela estruturação do Suas, pelo uso dos Termos de Adesão com os estados e municípios e repasses de recursos via IGD, o que nos leva a concluir que todos os mecanismos de coordenação desenvolvidos a partir do Bolsa Família ou paralelamente a ele ao longo do tempo, como o Suas, são elementos essenciais para o funcionamento do SPS não contributivo no Brasil.

Referências bibliográficas

BARTHOLO, L. *et al. Contribuições e Potencialidades do Cadastro Único para a Implementação de Políticas Sociais no Brasil*. In: Brasil. Fome Zero. Uma História Brasileira. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. , 2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem Miséria / Org. CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da – Brasília, MDS, 2014.

CURRALERO, C.R. B. *O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2012.

JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. In: *Revista do Serviço Público – RPS*. v. 64, n. 3. Enap, Brasília-DF, jul/set 2013.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 5, set-out, p.458-470, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902011000500004>

VIEIRA, A. M. M. A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

4

Desempenho e resultados: A lógica da Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Introdução

A descentralização é um tema recorrente na literatura especializada. Seja no mundo dos negócios ou na gestão pública, já há algum tempo, busca-se fugir de modelos ultrapassados de organização de processos, tarefas e demandas. Diante de uma sociedade em constante mutação, empresas como Toyota, Google, Dell, Novartis passaram a repensar diretrizes e a própria forma de se organizar, concedendo a seus colaboradores mais liberdade de agir e, conseqüentemente, mais responsabilidade. Analogamente, no processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos, a República Federativa do Brasil considera o município como ente federado, com competências definidas pela Constituição Federal de 1988, recebendo atribuições de autonomia e responsabilização.

Nesse contexto, passa a ter um peso decisivo na implementação de qualquer política pública social o fato de ser desenhada de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos dessas gestões locais.

O modelo de gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) está firmado nessa lógica, que possibilita a União, estados, Distrito Federal e municípios compartilharem entre si os processos de tomadas de decisão, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social. Os entes federados pactuam o desafio de conduzir a implementação dessa política de transferência direta de renda com condicionalidades, sendo parceiros efetivos, corresponsáveis pela implementação e o controle.

A partir dessa noção, este artigo apresenta registros sobre os avanços e desafios de apoio (tanto técnico como financeiro) à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único, baseada no modelo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), institucionalizado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004²⁵, que fez dos recursos oriundos do IGD²⁶ uma transferência obrigatória da União para os entes federados que aderem voluntariamente ao PBF, desde que alcancem índices mínimos estabelecidos.

Ao longo dos quinze anos do PBF, se são tão evidentes os avanços na contribuição substancial do programa para a superação da pobreza por grande parcela da população e os reflexos positivos disso principalmente nos indicadores de saúde e de educação, torna-se interessante também identificar os elementos que dão sustentação a essa engrenagem. Em que medida o apoio institucional do Governo Federal à gestão dos governos subnacionais contribui para os resultados alcançados? É nos bastidores da articulação intersetorial e interfederativa que se desvelam os maiores desafios? Quais os impactos das decisões sobre o aprimoramento da gestão descentralizada e os rumos a serem desenhados, com base na inovação dos serviços públicos? O PBF é um programa inovador na sua origem e o IGD é um modelo que inovou o repasse de recursos aos entes federados? Por que é a hora de buscar soluções integradas, a fim de contemplar os anseios da maior parte dos atores e de

²⁵ Atualizada pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009.

²⁶ Compreende IGD-M (municípios e DF) e IGD-E (estados).

satisfazer as necessidades das famílias cadastradas e beneficiárias, colocando-as no centro das atenções?

São realmente muitas as questões, mas – mesmo que de forma breve – espera-se que os relatos e as explicações a seguir contribuam para uma reflexão mais aprofundada sobre a gestão do maior programa de transferência condicionada de renda do mundo, atualmente.

Pacto federativo, descentralização, adesão ao Programa Bolsa Família: a gestão descentralizada com centralidade na família

Em se tratando de um programa tão complexo como o Bolsa Família, que se estrutura em três políticas distintas (saúde, educação e assistência social) e é constituído em três dimensões (transferência de renda, condicionalidades como acesso a serviços públicos e ações complementares), era de se esperar que o município fosse o ente que assumiria mais atribuições, já que é o ente federado mais próximo dos cidadãos.

Sem entrar no mérito sobre os embates entre os entes (União, estados, municípios e Distrito Federal), o pacto federativo presente na Constituição – que, basicamente, significa um conjunto de regras sobre quem faz o quê e com que fonte de arrecadação – traz à tona o drama de “uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouca expressiva e significativa dependência de transferências fiscais” (ARRETCHE, 1999).

Diante desse desafio, já ficava evidente, em 2005, que seria necessário pensar em processos de transferência de recursos às gestões locais, a fim de minimizar os custos financeiros e administrativos, com a possibilidade de construção de um instrumento de gestão por resultados voltados para a efetividade do PBF e do Cadastro Único.

A própria normativa que aprova o termo de adesão expõe que “a adesão ao Programa e sua execução regular e bem gerida também poderão ser levadas em consideração em processos de destinação voluntária de recursos” (Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005, cláusula quarta, parágrafo segundo).

A lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa, em seu artigo 8º, estabelece que “a execução e a Gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”.

Ora, como argumenta Elaine Lício (2012), a distribuição de poderes entre os entes federativos sempre demanda algum grau de negociação intergovernamental. E isso pôde ser observado à medida que o Programa foi consolidando a dimensão da transferência de renda e avançando na articulação entre serviços na dimensão das condicionalidades.

Dessa forma, entre 2005 e 2013, cada um dos 5.570 municípios aderiram voluntariamente ao PBF, pelo Termo de Adesão dos Municípios ao Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais” (Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005), com a assinatura do chefe do Executivo, a indicação de uma pessoa responsável, denominada “gestor municipal”, e da instância de controle social (as quais, posteriormente, passariam a corresponder a todos os Conselhos de Assistência Social). Esses documentos, juntamente aos formulários de alteração dessas indicações até o ano de 2016, encontram-se arquivadas e também digitalizadas. A partir de 2016, todas as alterações são realizadas diretamente no Sistema de Gestão do PBF (SigPBF), com base no Sistema de Autenticação e Autorização (SAA) do MDS.

No termo de adesão, o município comprometia-se a inscrever as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e atualizar suas informações

no Cadastro Único; realizar a gestão dos benefícios; promover a apuração e o encaminhamento de denúncias sobre irregularidades na execução do Bolsa Família ou no Cadastro Único às instâncias cabíveis; promover, em articulação com os Governos Federal e Estadual, o acesso dos beneficiários do Programa aos serviços de educação e saúde, a fim de permitir o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias; acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, dentre outras.

Em 12 de julho de 2005, foi publicada a portaria nº 360, estabelecendo que, durante os anos de 2005 e 2006, os municípios receberiam recursos financeiros de acordo com a gestão do Cadastro Único. Portanto, os municípios foram remunerados de acordo com o cadastramento de famílias de baixa renda, residentes em seu território, ou seja, aquelas famílias cuja renda mensal não ultrapasse meio salário mínimo per capita.

Devido ao sucesso da ideia de transferir recursos com base em indicadores de gestão, foi criado, no ano seguinte (2006), o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um novo modelo, vinculado a metas e indicadores, alinhado a mecanismos de monitoramento e avaliação que promovem aprendizado institucional, transparência e responsabilização.

O IGD, portanto, distingue-se de outras formas de disciplinar a transferência de recursos financeiros, como os convênios. Na lógica convencional, os recursos são consignados e carecem de prestação de contas ao órgão de origem. Já no IGD, a transferência dos recursos é compreendida como um direito alcançado pelos municípios que realizaram as ações e atingiram índices mínimos estabelecidos na legislação. A prestação de contas, nesse caso, deve ser realizada em nível local, ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Com base nesse Índice, são calculados os recursos financeiros a serem repassados aos municípios, estados e ao Distrito Federal. Os recursos dele advindos passam a integrar o próprio Orçamento Municipal, o que fortalece a autonomia defendida na Constituição:

capacidade de autogoverno²⁷, baseado na descentralização e não na hierarquia de um governo central, proporcionando mais liberdade nas tomadas de decisões locais.

Esse índice associa a fórmula de repasse de recursos financeiros com monitoramento e incentivo a boas práticas da gestão, iniciativa que exigiu do órgão responsável pela implementação do PBF, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), estruturar duas principais formas de apoio à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único: o financeiro e o técnico. A partir do IGD como ponto em comum, a seguir são apresentados os registros sobre essas duas formas de apoio.

Apoio financeiro: o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) como repasse de recursos

Fundamentado no Pacto Federativo, o sucesso na gestão de uma iniciativa, como o Programa Bolsa Família (PBF), depende sobremaneira do volume de esforços e do desempenho dos municípios na sua gestão, pois é no território concreto das cidades, bairros e comunidades que a política pública social se realiza. Assim, um olhar sobre a qualidade da gestão do programa, sob a perspectiva da coordenação federativa, indo além da dicotomia centralização-descentralização, deve passar necessariamente pela preocupação com a qualidade da gestão local (ABRUCIO, 2005).

A trajetória de implementação dos programas federais o Brasil normalmente foi marcada pela ausência de processos adequados de gestão. Priorizaram-se as atividades de inclusão de beneficiários e de pagamento de benefícios, que se tornaram o componente mais visível de programas dessa natureza. Esse arranjo histórico, em que as atividades do município se restringiam à inclusão de famílias em listas ou cadastros enviados ao Governo Federal, que providenciava

²⁷ Vide BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Unb, 2001.

a inclusão e o pagamento do benefício, não implicava uma dinâmica estruturada de gestão do programa que considerasse todos os seus necessários componentes. Não eram contemplados fatores como a gestão de benefícios, de acompanhamento do cumprimento de compromissos assumidos pelas famílias, de acompanhamento familiar, entre outras atividades necessárias à boa gestão local.

Com o avanço alcançado na estruturação do PBF, esses componentes, sem os quais julga-se que um programa de transferência não pode ser implementado adequadamente, foram colocados em prática gradualmente. Uma das consequências daquele processo é o aumento no volume e na complexidade das atividades a serem realizadas pelos municípios na gestão do programa. Alcançar o mínimo de qualidade, no entanto, dependia da disponibilidade de recursos financeiros alocados na gestão do Programa.

Em 2005, diante da necessidade de atualizar as informações cadastrais de toda a base de dados do Cadastro Único, e considerando os custos de realização da atividade, o MDS regulamentou e implementou um processo de atualização cadastral que, pela primeira vez, contava com o apoio financeiro relevante do Governo Federal para atividades de execução do PBF nos municípios. Esse apoio financeiro constituiu no repasse de R\$ 6,00 (seis reais) por cadastro válido efetivado no Cadastro Único pelos municípios.

A experiência de implementar um incentivo financeiro para o processo de atualização do Cadastro demonstrou a importância de o Governo Federal se preocupar com o financiamento, mesmo que parcial, das ações de gestão do PBF que se encontram a cargo dos municípios. A realização com sucesso do processo de atualização cadastral demonstrou que a baixa disponibilidade de recursos a serem investidos na gestão do PBF, no nível do município, era um fator limitante da gestão do Programa. Ainda mais se compreendermos que é exatamente nas localidades em que o PBF se faz mais necessário que se encontram as maiores dificuldades, inclusive financeiras, para realizar uma boa gestão.

Assim, considerando o aumento de cadastros válidos ocorridos de 2005 para 2006 após a iniciativa de remunerar a boa gestão dos cadastros dos municípios, o cenário que se apresentava era de que o volume de recursos investidos nas atividades de gestão local devia ser ampliado.

Nesse contexto, considerando a utilização de indicadores relacionados à boa gestão do Programa, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), consiste num indicador sintético, objetivo e transparente que associa a fórmula de repasse com monitoramento e incentivo à boa prática de gestão, e que veio suprir a carência de aferição da qualidade da gestão do PBF, permitindo valorizar os municípios com boa gestão local e incentivar os demais municípios a alcançarem sempre melhores indicadores.

I. Objetivos a que se propôs e resultados visados

Para a elaboração do IGD-M, houve uma grande mobilização de toda a equipe técnica da Senarc, e, na proposta orçamentária de 2006, foi necessário incluir uma nova ação no Orçamento da Secretaria, denominada Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, com um orçamento inicial de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), como apoio financeiro aos municípios que cumprissem determinados requisitos.

Publicou-se, então, a Portaria MDS nº 148, estipulando os critérios de repasse aos municípios. Para que fosse possível tal inovação, a Senarc também investiu em novos equipamentos tecnológicos e ampliou seu quadro de servidores e contratados para poder avançar na implementação do IGD.

O valor do IGD-M tem impacto no volume de recursos recebidos por cada município, condicionando as ações mensuráveis pela Secretaria e com periodicidades mensal, bimestral ou semestral, estimulando a melhora nos serviços municipais. Por ter um caráter de reembolso, esse repasse se dá por trabalho realizado e não por

trabalho estimado, ou seja, o índice remunera sobre ação efetiva e não sobre a expectativa de ação dos municípios.

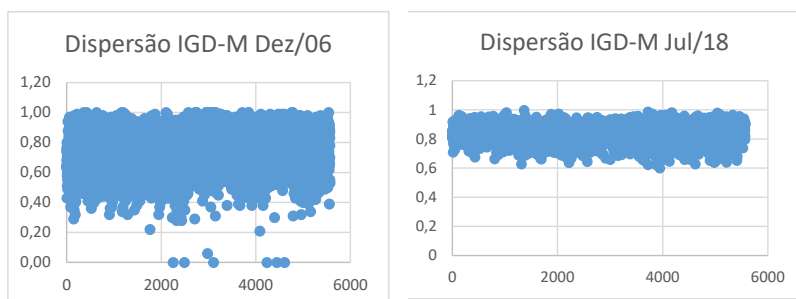
O IGD-M é, portanto, um índice que reflete trabalho real e remunera de acordo com essa medição. Esse aspecto contribui para a eficiência na alocação de recursos dos gastos públicos, uma vez que só são repassados recursos de acordo com o trabalho realmente feito, o que tornam desnecessárias as devoluções, sempre polêmicas no âmbito da administração pública.

A análise dos dados (Gráfico 1) das Gestões municipais mostra que o repasse de recursos melhorou a gestão do PBF e do Cadastro Único, o que levou o MDS, em 3 de outubro de 2007, a firmar com os estados e o Distrito Federal um Pacto de Aprimoramento da Gestão, estabelecido pela Portaria GM/MDS nº 350. Esse instrumento gerou uma série de ações com o intuito de melhorar a ação da gestão na área de assistência social.

Uma das ações tomadas em 2008, foi a publicação da Portaria nº 76 estabelecendo os critérios e procedimentos para a adesão dos estados e criando o Índice de Gestão Descentralizado Estadual (IGDE), para incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do PBF e do CadÚnico, por meio da execução pelos estados das atividades que estão sob sua responsabilidade.

II. Evolução e Caracterização da situação atual

É perceptível um processo claro de diminuição da dispersão de valores dos IGD's municipais, indicando uma população com tendência de maior homogeneidade. Isso, em outras palavras, significa que a maioria dos municípios se aproximou de um padrão, cada vez mais elevado, que se impõe aos IGDs municipais. Na prática, isso significa que os municípios brasileiros apresentam, à medida que o Programa avança, diferenças cada vez menores entre si em relação à sua ação junto ao Cadastro Único e ao PBF.



Fonte: CGAGD/Deop/Senarc

III. Soluções implementadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Um dos primeiros obstáculos enfrentados foi a incompreensão por parte de alguns gestores municipais de como se dava o funcionamento da nova proposta de repasse de recursos propiciada pelo IGD. A Senarc teve que capacitar gestores de todas as regiões do Brasil sobre a concepção do IGD, como funcionava a fórmula de cálculo, como os indicadores poderiam ser melhorados e como isso poderia refletir em melhorias para a gestão do Cadastro Único e do PBF.

Outro obstáculo encontrado na implementação do IGD e que deve ser ressaltado diz respeito à dificuldade na utilização apropriada dos recursos. Tornou-se evidente que, por ser um novo recurso e destinado exclusivamente para o PBF e para o Cadastro Único, os profissionais da área social no Brasil apresentaram muitas dúvidas. Para solucioná-las, a Senarc procedeu à contratação de consultores que pudessem mapear e avaliar as dificuldades regionais e, no intuito de capacitar os gestores municipais, a Senarc investiu em cursos e na elaboração de manuais e cartilhas, bem como teve que tomar o cuidado de estreitar as relações com os municípios.

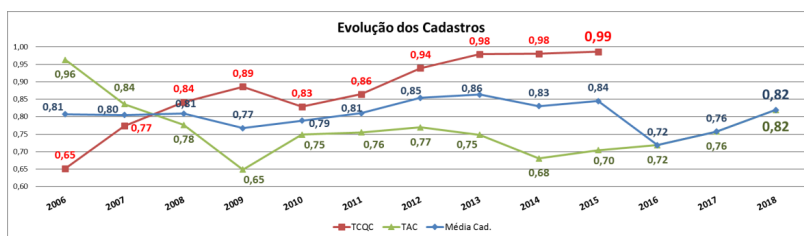
A fiscalização dos recursos do IGD-M foi outro obstáculo que o Governo Federal teve que enfrentar, por ser um processo inovador, criado para que o município gerisse os recursos recebidos de acordo com as necessidades locais de Gestão do PBF e do Cadastro Único. Portanto, a fiscalização é realizada em âmbito local, isto é,

os recursos repassados pelo IGD-M são apresentados junto com a prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social. Uma das soluções encontradas foi incentivar a criação e o fortalecimento das instâncias de controle social (comitês e conselhos formados paritariamente entre governo e sociedade civil), que pudessem, cada um, localmente, aprovar e fiscalizar o emprego dos recursos na busca de melhores práticas de gestão do Cadastro Único e do PBF.

O IGD foi capaz de se firmar como um índice efetivo que é ao mesmo tempo ferramenta de repasse, monitoramento e incentivo. A implementação do IGD também foi uma inovação, porque conseguiu fazer com que os municípios procurassem aprimorar a gestão do Cadastro Único e do PBF, com recursos que garantiram o seu sucesso. Não há dúvida de que a utilização do índice gerou uma reação, em média, positiva. Aumentou-se o monitoramento dos fatores componentes do IGD e, conseqüentemente, houve uma melhora da gestão municipal do Programa Bolsa Família, isto é, maior acesso às famílias pobres e extremamente pobres às escolas, às Unidades Básicas de Saúde (UBS) e aos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Com isso, pode-se afirmar que, em termos de gestão de políticas públicas, ações como a do IGD podem ser um exemplo a ser seguido e aprimorado.

Nos gráficos a seguir, pode-se conferir a evolução histórica das taxas e do IGD-M de 2006 a 2018.

Gráfico 1.



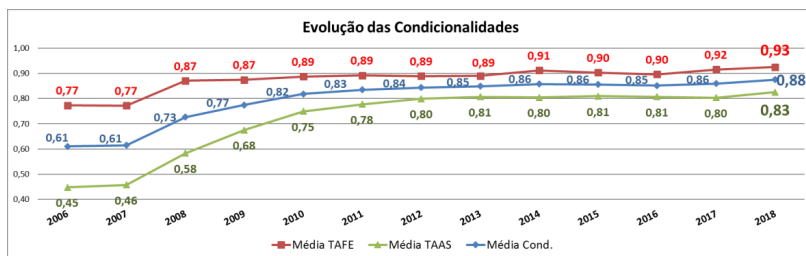
Fonte: CGAGD/Deop/Senarc

Importante destacar que, em 2006, a Taxa de Cobertura Qualificada do Cadastro (TCQC) apresentava um valor mais baixo (0,65), pois os

cadastros incluídos pelos municípios tinham que cumprir algumas premissas de qualidade; já a Taxa de Atualização Cadastral (TAC) apresentava um indicador alto (0,96), pois só existiam cadastros novos, isto é, todo cadastro qualificado era considerado atualizado. Por ser um processo de gestão, ao longo dos anos, várias alterações foram realizadas. Em 2015, foi implementada uma grande alteração, quando a Taxa de Cobertura Qualificada do Cadastro (TCQC) foi retirada, devido ao sistema verificar de forma automática a qualidade do cadastro e também devido à quase totalidade dos municípios terem alcançado uma TCQC igual a 100%.

Devido à alteração na TCQC, a fórmula de cálculo do Fator 1 que compõe o IGD-M também foi alterada, a fim de manter o equilíbrio da fórmula original, que fazia a média das taxas de Cadastro e a média das taxas de condicionalidades de saúde e educação.

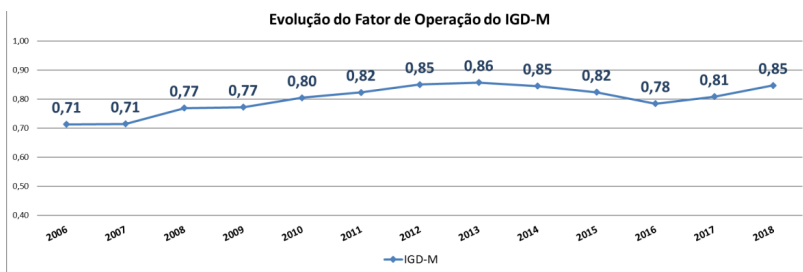
Gráfico 2 -



Fonte: CGAGD/Deop/Senarc

Pode-se verificar acima que as Taxas de Acompanhamento da Agenda de Educação (TAFE) e a Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS) foram evoluindo durante os anos, mostrando que o acesso à escola e à saúde vem melhorando ou se mantendo em patamares ótimos.

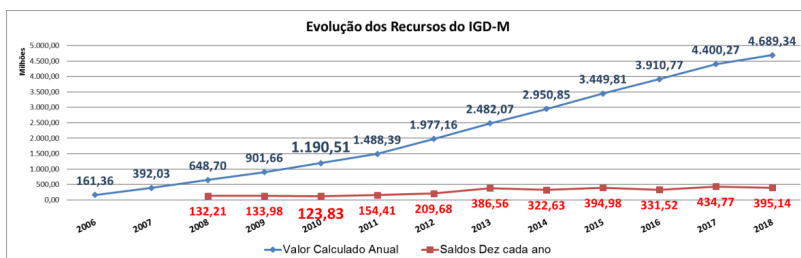
Gráfico 3 -



Fonte: CGAGD/Deop/Senarc

Acima, pode-se ver como foi a evolução do IGD-M durante os anos. Lembramos que ele é influenciado diretamente pelos dados dos Gráficos 1 e 2, isto é, sua evolução depende diretamente da evolução das taxas de educação, saúde e cadastro único. Em 2016, houve uma queda mais expressiva, exatamente quando foram realizadas as alterações no cadastro, já mencionadas acima.

Gráfico 4 -



Fonte: CGAGD/Deop/Senarc

Pode-se verificar ainda que os valores repassados utilizando o IGD-M foram aumentando durante os anos, saindo de R\$ 161 milhões em 2006 para um valor previsto para 2018 de mais de R\$ 500 milhões de reais. Nota-se também uma execução anual em torno de 90% dos recursos repassados; mesmo com essa efetividade de execução, foi realizada em 2017 nova alteração no IGD-M, incluindo um multiplicador de análise da gestão financeira dos municípios comparando-se o saldo na conta do IGD-M com o valor repassado ao município.

Apoio Técnico: o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) como instrumento de monitoramento, acompanhamento e aperfeiçoamento da gestão do PBF

Desde o lançamento do PBF, em 2003, já havia a preocupação com o apoio do MDS ao trabalho a ser realizado pelos municípios. Foi criada uma coordenação-geral, com o nome inicial de Coordenação-Geral de Integração de Programas, inserida no então Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda, responsável pela articulação com estados e municípios, que tinha em sua estrutura a Coordenação de Atendimento, uma central telefônica pela qual os gestores podiam esclarecer dúvidas. Junto a isso, foram criados mais dois mecanismos: o Bolsa Família Informa, um boletim periódico enviado por *e-mail* aos gestores, com atualizações sobre a gestão descentralizada e a capacitação de multiplicadores em cada estado, a partir de cursos e materiais desenvolvidos pela própria Senarc.

Em 2005, com a implementação dos termos de adesão e do apoio financeiro para impulsionar o cadastramento das famílias – quando era repassado o valor de R\$ 6,00 (seis reais) por cadastro válido enviado pelos municípios – a articulação interfederativa mostrou-se ainda mais necessária.

Assim, na medida em que novas atividades foram sendo incorporadas ao dia a dia da gestão municipal, tais como a atualização periódica do Cadastro, a realização do efetivo acompanhamento do cumprimento de condicionalidades, a realização de ações de acompanhamento familiar para famílias em situação de descumprimento das condicionalidades, ações até então não existentes, pelo menos na dimensão que eram buscadas, o cenário que se apresentava era de que – além da ampliação do volume de recursos investidos nas atividades de gestão local – fazia-se cada vez mais necessário acompanhar a realização dessas atividades, a fim de conhecer os obstáculos e acompanhar os resultados obtidos.

Nesse contexto de complexificação e amadurecimento da gestão local do PBF, foi criado o IGD, primeiramente como instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF no nível municipal, a partir dos indicadores possíveis de serem mensurados mês a mês e considerados fundamentais para a boa gestão do PBF, obtidos a partir da base dos cadastros válidos (inicialmente de acordo com a estimativa de famílias pobres da PNAD/IBGE 2004) disponibilizada pelo Departamento de Cadastro Único e as informações sobre o acompanhamento das condicionalidades disponibilizadas pelos Ministérios da Saúde e da Educação.

O principal objetivo do IGD, dessa forma, consistiu em fazer com que os municípios brasileiros procurassem aprimorar a gestão local do PBF. Para tanto, buscou-se aumentar o monitoramento dos fatores componentes do IGD e, conseqüentemente, indicar uma melhora da gestão municipal do Programa.

Uma questão importante que envolve o IGD é o fato de que ele representa um esforço conjunto integrando vários órgãos públicos. Essa característica é na verdade um reflexo da forma de gestão do Bolsa Família que, para sua efetivação, requer atuação de forma compartilhada com outros ministérios e com os demais entes da federação.

Apesar desse salto rumo a preceitos mais vanguardistas da gestão pública, que propõem ações transversais que exigem a coordenação de diversas áreas, ainda se fazia necessário fortalecer o diálogo institucional com os municípios, abordando a realidade social neles vivenciada por múltiplos ângulos, a fim de aproximar o Governo Federal dos gestores e equipes técnicas locais.

Pensando nisso, a Senarc desenvolveu, em 2007 e 2008, duas pesquisas, aplicando questionários aos municípios, que versavam basicamente sobre infraestrutura, recursos humanos, participação em capacitações, conhecimento sobre o IGD, emprego dos recursos

recebidos pelo IGD, cadastramento e atualização cadastrais, acompanhamento das condicionalidades, recebimento do Bolsa Família Informa, controle social, programas (ações) complementares, principais dificuldades enfrentadas.

Interessante observar a alta capacidade de mobilização da Senarc já naqueles anos. Em 2007, foram 2.633 municípios respondentes e, no segundo semestre de 2008, 3.390, representando todas as regiões e os estados brasileiros, o que, certamente, contribuiu para compreender um pouco mais a realidade dos municípios na gestão do PBF e do Cadastro Único e fazer alguns ajustes na gestão descentralizada.

Assim, com a reestruturação da Senarc, no início de 2009, o braço responsável pela articulação com estados e municípios passou a ser a então criada Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada (CGAGD), vinculada ao também novo Departamento de Operação (Deop).

A primeira missão da CGAGD – além da rotina já estabelecida de cálculo do IGD – foi elaborar um projeto de acompanhamento dos municípios, ou seja, dar um passo maior ao encontro da realidade dos municípios. O projeto foi desenhado a partir da classificação dos municípios de acordo com resultados obtidos no IGD em três anos e se tornou num plano de acompanhamento.

I. Plano de Acompanhamento da Qualidade da Gestão Descentralizada do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família com indicadores gerenciais (PAQ/PBF)

Esse Plano de Acompanhamento teve como principais objetivos:

- a. Estruturar um quadro, a partir de indicadores gerenciais, de forma a permitir uma visualização geral da situação da qualidade de

gestão do PBF e do Cadastro Único em andamento nos municípios brasileiros, com a possibilidade de identificação de problemas na gestão e uma rápida intervenção da Senarc;

b. Apontar a necessidade de se estabelecer parâmetros de qualidade desejável na gestão do PBF e Cadastro, considerando quatro grupos de municípios, a partir de cruzamento de variáveis dos indicadores componentes do IGD;

c. Construir um plano de providências abrangente e único (para cada município visitado), com sugestões para solucionar as fragilidades operacionais detectadas, a fim de orientar gestores municipais do PBF e do Cadastro e ajudá-los a promover melhorias nos indicadores considerados insatisfatórios.

Foi construído um novo questionário com quatro partes (cada uma delas debatidas com os respectivos departamentos da Senarc). A primeira etapa do teste do instrumento foi realizado nas gestões municipais de Santo Antônio do Descoberto e Luziânia/GO) e, após refinamento do questionário, a segunda etapa do teste do instrumento, sendo o questionário aplicado nas gestões municipais de Gurjão, Cabedelo e Alagoa Grande/PB; Jaboatão dos Guararapes e Timbaúba/PE; Primeira Cruz e Rosário/MA; e Nossa Senhora de Nazaré e Campo Maior/PI). Esses testes sinalizaram os ajustes necessários para a implementação do Plano e, no final de 2009, foi realizado o projeto-piloto com visitas técnicas, aplicação de questionário e elaboração de relatório técnico e de planos de providências em oito municípios de pequeno e médio portes.

Vencida essa primeira etapa, em 2010, a CGAGD coordenou a implementação do Plano de Acompanhamento em todas as 27 capitais brasileiras e em mais quatro municípios de grande porte/metrópole), a fim de ampliar a avaliação da qualidade da gestão do PBF no âmbito municipal, identificar eventuais obstáculos em seus processos operacionais e mapear experiências exitosas.

Alguns limites e desafios foram registrados em relatórios executivos: capacidade de articulação e intersetorialidade limitada;

relacionamento mínimo com a Coordenação Estadual; dificuldades operacionais com a CAIXA; comunicação ineficiente com o público alvo, sobretudo para cadastramento e atualização cadastral; estrutura física e de pessoal inapropriados; dificuldades de planejamento e execução dos recursos do IGD-M; incompreensão dos mecanismos de acompanhamento das condicionalidades e registro das informações.

Interessante observar que algumas debilidades gerenciais identificadas durante as visitas técnicas já possibilitaram uma rápida intervenção da Senarc, o que contribuiu para que os municípios alcançassem melhores resultados e, conseqüentemente, um IGD maior.

Por outro lado, também foram identificados alguns pontos capazes de possibilitar melhorias na gestão: boa receptividade do acompanhamento realizado pela Senarc; comprometimento dos atores em buscar maior qualidade na gestão; integração das equipes técnicas, exercitando a gestão compartilhada; quando os diretores de escola são bem instruídos e se mostram parceiros da pessoa responsável pelo acompanhamento da frequência escolar e registro no Projeto Presença, a tendência é que o indicador das condicionalidades de Educação seja alto; quando os agentes de saúde conhecem o PBF e o Cadastro Único, apropriando-se da sua lógica e da legislação vigente, a tendência é que o indicador das condicionalidades de Saúde seja alto; quando há ações de mobilização itinerantes e visitas domiciliares, a tendência é que os indicadores da cobertura e atualização cadastral sejam altos; quando há um acompanhamento familiar de forma mais próxima e contínua, a tendência é que se tenha uma melhora em todos os indicadores.

Por fim, as 39 visitas técnicas, os questionários aplicados e os planos de providências confirmaram a hipótese de que o IGD apresentava baixa capacidade de refletir a situação real da qualidade da gestão municipal, uma avaliação parcial da gestão, que, claramente, podia ser ampliada com a visita técnica. Com isso, a Senarc revisou a

normativa do IGD e elaborou os fatores que passaram a compor o cálculo do IGD (adesão ao Sistema Único de Assistência Social – Suas; registro da comprovação dos gastos dos recursos provenientes do IGD no Sistema SUASWeb pelo gestor do PBF; registro da aprovação da comprovação dos gastos pelo Conselho Municipal de Assistência Social, além de incentivos financeiros acoplados ao IGD).

Em 2011, a CGAGD apresentou proposta de continuidade do PAQ/PBF, considerando que alguns municípios de médio e grande porte haviam recebido visita técnica, pela referência regional que possuem. Tal experiência mostrou que o acompanhamento realizado junto a municípios dessa importância significaria uma otimização do trabalho desenvolvido pela Senarc, tendo em vista que muitos outros municípios menores em torno desses tendem a replicar, com maior facilidade, as boas práticas de gestão implementadas no município de referência regional. Todavia, essa iniciativa não seguiu adiante, por motivos institucionais: mudança na diretoria do Deop; insuficiência de pessoal para compor as equipes multidisciplinares para a realização das visitas técnicas; constatação de que seria improvável visitar todos os municípios e acompanhar todos os planos de providências (mesmo daqueles que já tinham sido visitados); alta rotatividade dos gestores municipais, o que gerava sempre descontinuidade no diálogo da Senarc com os municípios.

Por outro lado, houve uma percepção de que os estados poderiam dar continuidade a esse trabalho, já que seu papel era apoiar tecnicamente os municípios de seu território. A Senarc, portanto, optou por reunir esforços para fortalecer a relação com as coordenações estaduais.

II. As coordenações estaduais do PBF e do Cadastro Único e seus “Municípios Prioritários”

Quando Arretche (2004) analisa como estão combinadas as dimensões de coordenação e autonomia no Brasil, ela defende

que “a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental”. Souza (2004), por sua vez, sustenta que a experiência de governança local tem sido marcada por “um complexo sistema de relações intergovernamentais, principalmente entre a União e os governos municipais”, o que parece deixar os estados alijados da implementação de políticas sociais.

No caso do PBF não foi diferente. Demorou-se um pouco mais a compreender o papel dos estados na gestão descentralizada. Entre suas atribuições estão listadas: coordenação intersetorial e articulação para o acompanhamento das condicionalidades; capacitação e apoio técnico aos municípios; execução dos recursos financeiros (IGD-E); e fortalecimento do controle e da participação social. Desde o início da implementação, contudo, mostrou-se evidente a heterogeneidade institucional entre os estados brasileiros quanto ao nível de organização; características regionais, socioeconômicas e demográficas; capacidade técnica e gerencial; situação financeira; tipo de partido político e compromisso do governo; método adotado para estabelecer a relação entre governo e prefeituras.

Em 2007, foi celebrado o **Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal**, com o compromisso entre o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e os órgãos gestores da assistência social dos estados e do Distrito Federal que tinha por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Suas, do PBF e do Cadastro Único, no seu âmbito de competência. Esse Pacto listava algumas prioridades nacionais dessas políticas, entre elas, o apoio aos municípios na gestão do PBF. Como era de se esperar, alguns estados avançaram, enquanto outros não conseguiram desenvolver nenhum tipo de apoio. A maioria sequer conseguiu executar os recursos transferidos para essa atividade durante o ano de 2008, fato que levou a Senarc

a reservar um momento, no final das visitas técnicas realizadas às capitais estaduais pelo PAQ/PBF, para tratar do assunto com a coordenação estadual do PBF juntamente à Secretaria Estadual de Assistência Social (ou equivalente, responsável pelo Fundo Estadual de Assistência Social).

Em 2008, além do apoio financeiro, houve uma tentativa da Senarc em conhecer a estrutura dos estados. Foi pensado em se desenvolver metodologia de acompanhamento dos estados e respectivos municípios, incluindo a proposição de estratégia para a qualificação da atuação da esfera estadual de governo na gestão do Bolsa Família e Cadastro Único, bem como o fluxo de informações e de ferramentas a serem utilizadas para esse fim. Esse trabalho foi confiado a consultores externos, que não conseguiram entregar todos os produtos, tendo sido frustrada, portanto, a tentativa.

A segunda tentativa mostrou-se mais eficaz, quando a Senarc resolveu envolver os estados na execução do PAQ/PBF, em 2009 e 2010. Todas as visitas técnicas foram acompanhadas pelas coordenações estaduais, que também receberam visita das equipes multidisciplinares, tiveram acesso aos questionários respondidos pelas gestões municipais e puderam participar da elaboração dos planos de providências, e acompanhá-los junto à Senarc.

Com esse trabalho de coordenação e articulação intergovernamental e intersetorial, que envolveu as áreas de saúde, educação e assistência social nos três níveis de governo, implementado conjuntamente, as coordenações estaduais passaram a replicar os instrumentais desenvolvidos pela Senarc em outros municípios de seu território, cumprindo uma de suas principais atribuições.

Se o PAQ/PBF caracterizou um passo significativo do Governo Federal em direção aos “burocratas de nível de rua” do PBF e do Cadastro Único, atingiu em cheio a gestão “intermediária”, cujos atores ainda não haviam compreendido claramente seu papel, preenchendo uma lacuna importante na gestão descentralizada. A

percepção das equipes que procederam às visitas técnicas foi de que os estados estavam aguardando direcionamento, instrumentos e alguma noção de aplicabilidade, já que eles não definiam a política, como o Governo Federal, nem atuavam “na ponta” com o público alvo.

Ao constatar a necessidade de consolidar essa aproximação com as coordenações estaduais e a incapacidade institucional de realizar visitas técnicas aos 5.570 municípios, a Senarc tomou a decisão de alterar o eixo da gestão descentralizada, apostando no fortalecimento do protagonismo dos estados. A criação do IGD-E, em 2010, já contemplava essa decisão ao acoplar em seu cálculo incentivos financeiros referentes aos percentuais de municípios que atingissem acima de 60% nas taxas componentes do IGD-M.

Em 2012, foram aplicados questionários às coordenações estaduais, com 100% de respondentes. O objetivo foi o de “compreender melhor a realidade dos estados para melhor orientar as ações federais com respeito à estrutura e à ação das Coordenações Estaduais do Programa Bolsa Família”. As questões versaram sobre todas as áreas da gestão do PBF e do Cadastro Único, propondo algumas reflexões. Interessante observar que, entre elas, encontrava-se uma sobre **o papel do estado na Gestão Descentralizada do PBF e do Cadastro Único**, o que pode revelar a preocupação da Senarc em manter o tema em evidência junto aos estados.

Em 2013, o estreitamento da relação com os estados somado à experiência de apoio técnico da Senarc diretamente aos municípios (durante o PAQ/PBF) motivou a criação de um projeto chamado “Municípios Prioritários” (MuPs). Tal iniciativa consistiu, basicamente, em identificar municípios que, a partir dos resultados alcançados no IGD e da execução de recursos, abaixo da média de seu estado, pudessem receber mais atenção do Governo Federal e das coordenações estaduais. Sendo assim, a Senarc desenvolveu e aplicou questionário, entrou em contato com os gestores por meio

de telefone e de ofício assinado pelo Secretário Nacional e, em 2014, promoveu as Oficinas de Trabalho Intersectorial com os trinta municípios com maior criticidade na gestão, reunindo em Brasília os responsáveis pelas três áreas do PBF mais o responsável pelas finanças desses municípios, bem como os respectivos coordenadores estaduais. A partir desse piloto, a Senarc criou um guia para a realização dessas oficinas e capacitou as coordenações estaduais durante os Encontros Regionais de 2015. Desde então, a cada início de ano, a Senarc identifica os MuPs e os estados assumiram esse apoio, com a organização de visitas técnicas, realização de oficinas de trabalho intersectorial, priorização nas capacitações e demais atividades da secretaria, o que tem elevado os indicadores desses municípios de uma forma geral.

III. Encontros de trabalho com os Coordenadores Estaduais: desafios contínuos de superação

Alguns coordenadores estaduais participavam de capacitações em Brasília e, muitas vezes, eram atendidos na própria Senarc para o esclarecimento de questões que traziam de seus estados. Mas, em 2012, foram realizadas as primeiras reuniões presenciais com os coordenadores estaduais. Foram denominados como **Encontros Regionais com as Coordenações Estaduais** (ERCEs), divididas em quatro grupos, em Brasília, com o objetivo de “construir, junto às Coordenações Estaduais, o Plano de Trabalho para 2013, visando aprimorar a Gestão Descentralizada do PBF e do Cadastro Único”. Foram debatidos os aspectos da gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único, tendo como referência os relatos dos participantes e a expectativa da Senarc. Foi um momento para dar a devolutiva sobre o PAQ/PBF, com informações sobre os municípios visitados e a evolução do IGD-E nos estados, trabalhando propostas para reformular o acompanhamento da qualidade da gestão municipal.

Em 2013, também foram realizados mais cinco ERCEs, em estados-sede (RJ, CE, BA, PA, DF) e, a partir de então, esses encontros vêm

sendo realizados a cada dois anos. Em 2013, foram construídas e pactuadas as Agendas de Trabalho com cada um dos estados. Em 2015, o foco foi a capacitação para o trabalho intersetorial de atuação direcionada ao apoio técnico especializado aos municípios com mais problemas de gestão (Municípios Prioritários). Em 2017, foram realizadas em conjunto com as **Oficinas Regionais sobre Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) no Cadastro Único e Programa Bolsa Família (PBF)**, nas quais foram envolvidos também os municípios com maior quantitativo dessas famílias.

A partir de 2013, a Senarc realiza ao final de cada ano o **Encontro Nacional com os Coordenadores Estaduais (Ence)**, para fazer balanço das ações empreendidas durante o ano e apresentar as diretrizes para o ano seguinte, debatendo temas em destaque no momento, alinhando entendimentos e firmando compromissos intergovernamentais, que são levados às coordenações estaduais intersetoriais para implementação junto aos responsáveis pelo PBF na saúde, educação e assistência social.

A cada ano, a Senarc faz um exercício para buscar insumos, temas, instrumentos que possam agregar conhecimento às coordenações estaduais.

Em 2014, foram trabalhadas Agendas de Trabalho (com planejamento de ações, metas, prazos) e também foi proposta uma estratégia para a coordenação da gestão descentralizada em três eixos: estados (Oficinas estaduais); municípios prioritários (que serão apresentados a seguir); e rede ampliada (com ênfase na participação social).

“Desafios e possibilidades da ação intersetorial” foi o tema do Ence 2015, no qual foram realizadas **Oficinas de Realinhamento Estratégico, a fim de trabalhar a noção de Triângulo de Governo e o Planejamento Estratégico Situacional (PES)**. Foi uma oportunidade de repensar juntos a atuação das Coordenações Estaduais e seu empoderamento como instâncias federativas de

coordenação, visando adequar a gestão do Cadastro Único e do PBF aos diversos contextos de vulnerabilidades sociais e capacidades de implementação dos municípios brasileiros. A ideia também foi avançar em um diagnóstico sobre a dimensão política da atuação das Coordenações Estaduais, bem como reorientar o processo de planejamento para 2016, de forma a alcançar o desenvolvimento de ações que ampliassem a legitimidade das Coordenações Estaduais do Cadastro Único e do PBF no âmbito da Política de Assistência Social nas suas respectivas organizações estaduais (as coordenações estaduais do PBF, em sua maioria, integram o quadro das secretarias estaduais de assistência social). As reflexões, portanto, versaram sobre as atribuições das Coordenações Estaduais e a relação com a assistência social.

Em 2016, a grande preocupação foi preparar a gestão descentralizada para receber cerca de 80% de novos gestores a partir do início de 2017, considerando o resultado das eleições municipais. Foram definidas ações de capacitação, atendimento e incorporação dos novos gestores no SigPBF, com a geração de senhas de acesso. Com a alteração da dinâmica de comprovação dos gestores pelo Sistema de Autenticação do Suas, de janeiro a abril de 2017, foram alterados cerca de 80% dos gestores, que receberam senha de forma automática para, assim, poderem iniciar os trabalhos de gestão do PBF e do Cadastro Único. Outra iniciativa muito bem-sucedida foi a criação do hot site www.mds.gov.br/bolsafamilia, que trazia uma Carta aos Prefeitos e às Prefeitas; Guia Rápido sobre o que fazer nos 60 primeiros dias de governo; um tutorial para gestores; um compêndio de todas as instruções normativas e operacionais da Senarc e dos "Bolsa Família Informa"; Caderno do IGD-M; Manual de Prestação de Contas; e um relatório gerencial que traz todas as informações atualizadas sobre o Cadastro Único e o PBF em cada um dos 5.570 municípios, comparadas com as médias nacionais. A partir desse diagnóstico, o próprio relatório já traz orientações de como proceder, caso os resultados de gestão não estejam aproximados da média nacional. Do início de 2017 até o momento, somaram-se mais de 1 milhão e quinhentos mil acessos.

O Ence 2017 trouxe uma inovação a mais: contou com a aplicação de um conjunto de métodos e processos para solucionar problemas que vêm revolucionando o modo de pensar produtos e serviços: o **Design Thinking**. Com essa nova abordagem, foi considerada a capacidade para combinar empatia em um contexto de um problema, de forma a colocar as pessoas no centro do desenvolvimento de um projeto; criatividade para geração de soluções e razão para analisar e adaptar as soluções para o contexto. Sua principal premissa foi que, ao entender os métodos e processos que designers usam ao criar soluções, indivíduos e organizações seriam mais capazes de se conectar e revigorar seus processos de criação a fim de elevar o nível de inovação. Assim, ao utilizar métodos e processos utilizados por designers, o *design thinking* busca diversos ângulos e perspectivas para solução de problemas, priorizando o trabalho colaborativo em equipes multidisciplinares em busca de soluções inovadoras.

No Ence, foram mapeadas as competências, experiências e os processos de cada integrante da rede descentralizada do Bolsa e do Cadastro: gestor federal, estadual e municipal, além do próprio beneficiário. Para tanto, os participantes assumiram esses papéis para construir visões de futuro e planejamento a médio e longo prazo, que resultou em dois ecossistemas: do Bolsa Família – contribuições para erradicar a pobreza, a partir das categorias: transferência de renda, ruptura intergeracional, parcerias e gestão colaborativa; e do Cadastro como articulação de políticas sociais: qualificação das informações, atendimento ao cidadão, Rede do Cadastro Único e gestão colaborativa. Tudo isso para compreender melhor os processos e ganhar uma visão mais completa e assim, melhor identificar as barreiras e gerar alternativas para transpô-las. Foram objetivos do Ence 2017:

1. Delinear os papéis dos atores envolvidos como agentes de mudanças sociais (gestores federal, estaduais e municipais do Cadastro e do PBF).
2. Identificar contribuições para os Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS).

3. Definir objetivos para médio e longo prazos: 2022 e 2030.

4. Avaliar as ações realizadas em 2017.

5. Definir ações para 2018.

Os participantes criaram e apresentaram protótipos, propondo um novo olhar a ser adotado ao se endereçar problemas complexos tanto do Bolsa como do Cadastro, um ponto de vista mais empático que permita colocar as pessoas no centro do desenvolvimento de um projeto e gerar resultados que são mais desejáveis para elas, mas que ao mesmo tempo financeiramente interessantes e tecnicamente possíveis de serem transformados em realidade.

A ideia de “rede colaborativa”, surgida nestes protótipos, motivou a Senarc a buscar consultoria especializada em *Design Thinking* para dar um salto qualitativo na gestão descentralizada e enfrentar um grande desafio: reunir os coordenadores estaduais e os gestores de metrópoles. A Mesa Técnica 2018 foi qualificada como “Ampliada” por reunir, de forma inédita, atores das três áreas que estruturam o PBF (saúde, educação e assistência social), dos três níveis de governo. Dois grupos já tinham um histórico de reuniões em separado: de um lado, 26 coordenadores estaduais e, de outro, 17 gestores de metrópoles. Para manter a paridade entre estados e municípios no evento, foram convidados mais 9 municípios, cujas vagas foram divididas entre capitais regionais, segundo classificação do IBGE, e municípios que apresentam alto IGD no último triênio, de médio e pequeno portes, segundo a PNAS.

A noção de “governança e a dinâmica relacional das políticas sociais e a importância dos arranjos intersetoriais” (BICHR, 2015) foi tema central dos trabalhos, quando foram apresentadas as possibilidades de utilização do conceito de redes em Ciências Sociais; os conceitos-chave para pensar redes e implementação de políticas públicas; as definições conceituais, os desafios e as potencialidades dos arranjos intersetoriais; as redes existentes na saúde, educação e assistência social; possibilidades de integração dessas redes e a

construção de uma Rede Colaborativa do Cadastro e do PBF, cujos encaminhamentos serão pauta do Ence 2018.

Conclusão

Um grau ideal de integração de políticas sociais públicas e as articulações necessárias para o desenvolvimento de ações efetivamente intersetoriais e interfederativas não é algo fácil de se atingir. Contudo, o Programa Bolsa Família tem mostrado que, em menor ou maior grau, essa integração é possível.

Com esse resgate histórico da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada e os registros do trabalho realizado com os municípios e os estados, a fim de monitorar, acompanhar e aperfeiçoar continuamente a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único, espera-se contribuir para as reflexões sobre o Programa Bolsa Família nos seus 15 anos de existência.

A gestão descentralizada tem, no comprometimento dos gestores municipais e coordenadores estaduais e suas respectivas equipes técnicas, o fundamento de seu sucesso. E a excelência da gestão desabrocha em terrenos em que o diálogo e a empatia são elementos cultivados com muito cuidado. É claro que muito ainda pode e deve ser feito. Os desafios, nessa seara, emergem e se mostram, muitas vezes, gigantescos. Ora pela alta rotatividade dos gestores e equipes técnicas, ora pelas limitações de sistemas, que exigem sempre novas soluções, ora pela deficiência de comunicação etc.

A trajetória desses quinze anos do PBF e doze anos do IGD aponta para a consolidação da intersetorialidade como elemento chave, levando adiante conceitos como: abertura, integralidade, colaboração, integração, compartilhamento, interdependência. É por isso que, com a construção da Rede Colaborativa de Gestão, espera-se que – ao buscar agregar expectativas de atores corresponsáveis e compartilhar soluções criativas, colocando as famílias cadastradas e beneficiárias na centralidade desse processo – a articulação intersetorial e interfederativa verdadeiramente se concretizem.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. n. 24), p. 41-67, 2005.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, (n. 40, p. 111-141, jun/1999.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, (n. 02), abr/jun de 2004.

BICHIR, Renata Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*. Rio de Janeiro, 2015.

LICIO, Elaine. *Para além da descentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SOUZA, Celina Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, (n. 18), abr/jun de 2004.

5

Olhares sobre a fiscalização do Programa Bolsa Família - por que é importante?

Introdução

Ações de fiscalização consistem em uma etapa sensível no processo de implantação de uma política pública, sobretudo em programas de desenvolvimento social que têm como premissa fundamental a transparência. Usualmente, esses programas visam à proteção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social e econômica, ao enfrentamento à pobreza, à melhora na capacidade de resiliência e, ainda, ao apoio para o empoderamento econômico.

Dentro do sistema brasileiro, configurado a partir da Constituição de 1988, foram implementadas políticas públicas. O Brasil é um país desigual do ponto de vista econômico e, para enfrentar essa desigualdade, o Governo Federal implementou, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), que atua de forma descentralizada e pressupõe a articulação e integração nos níveis da família, da comunidade e do território. Nesse contexto, a gestão do PBF é compartilhada entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no âmbito federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Desde a criação do MDS, houve a valorização da necessidade de se formular e implementar políticas que permitiam a utilização de dados e informação na retroalimentação das políticas. A construção das

ações de fiscalização do Programa está organizada em um contexto institucional de tomada de decisões que considera informação e evidências (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

A fiscalização do PBF é realizada no âmbito da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS pela Coordenação-Geral e Acompanhamento e Fiscalização, em parceria com os estados, municípios e Distrito Federal. Ao lado dos mecanismos de controle²⁸, ela é fundamental para alcançar os objetivos do Programa, garantir a efetividade da focalização, a transparência da gestão e a efetividade das ações, “assegurando o uso correto dos recursos, além de prevenir e corrigir desvios e falhas” (WORLD WITHOUT POVERTY, 2017).

São inúmeros os desafios enfrentados para a construção e operação de um arcabouço de ações de fiscalização. O presente texto descreve, de forma sucinta, alguns desses desafios, incluindo o contexto institucional histórico e os procedimentos adotados pelo MDS. O fortalecimento da cultura de transparência e de prestação de contas vêm constituindo passos decisivos na institucionalização e integração para melhorar o desempenho da política e tornar mais eficiente e eficaz a aplicação dos recursos públicos.

Perfil das famílias beneficiárias e a fiscalização do PBF

O público alvo do Programa Bolsa Família são famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, atualmente definidas pelos limites de renda de R\$ 178,00 e R\$ 89,00 por pessoa, respectivamente (Decreto nº 9.396, de 2018). Para ingressar no Programa, é necessário, além do enquadramento nesse perfil de renda, o cadastramento da família no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

O ente federado responsável pela gestão e manutenção do Cadastro Único é o município. Cabe à gestão municipal a localização das

²⁸ Dentre as ações de controle realizadas pela Senarc, destacam-se a averiguação cadastral e a revisão cadastral.

famílias, a disponibilização de equipamentos públicos para atendê-las e a inserção de informações no sistema.

É a gestão municipal que atende as famílias nos momentos de inclusão e atualização cadastral; no entanto, nenhum agente público é capaz de conceder benefício do PBF, uma vez que a habilitação e a seleção são feitas de modo automatizado, a partir das informações inseridas no Cadastro Único (Portaria nº 341, de 2008).

O fato de um ou mais membros da família trabalharem não significa necessariamente que não atenda ao perfil para beneficiária do programa e que não possa ser contemplada com benefícios. Da mesma forma, uma família beneficiária cujo(s) membro(s) tenha(m) remuneração não necessariamente recebe valores do PBF indevidamente. O que determina se a família tem o direito ou não a receber benefícios do Programa é o resultado do cálculo da renda per capita familiar estar dentro do limite definido para ingresso e permanência. Esse cálculo, que também é realizado de forma automática, leva em conta os rendimentos obtidos por todos os membros no mês anterior e nos últimos doze meses e o número de membros existentes na composição familiar.

O Programa reconhece que a situação socioeconômica das famílias mais vulneráveis não é estática e, por isso, nos casos de famílias já beneficiárias, é admitida a variação da renda familiar acima do limite acima citado para ingresso até meio salário mínimo por pessoa, sem o cancelamento imediato do benefício (Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010).

A fiscalização do Programa Bolsa Família tem por objetivo apurar denúncias de famílias que tenham recebido ou estejam recebendo benefícios sem que se enquadrem no perfil estabelecido nas regras do Programa, em decorrência de prestação de informação falsa, com envolvimento ou não do agente público responsável pelo preenchimento de informações no Cadastro Único.

O panorama histórico das ações de fiscalização do PBF

No Programa Bolsa Família, desde sua criação, empreende-se a ação contínua de fiscalização, entendida como parte constituinte do programa social. As atividades de fiscalização do PBF desempenhadas pelo Governo Federal, pelos municípios ou pelos órgãos de controle foram concebidas como rotinas, e não apenas como atividades de apuração de denúncias. São ações de apoio à boa gestão do Programa. A fiscalização, atribuição legal dos gestores, tem o objetivo de garantir a efetividade e a transparência do Programa visando assegurar que os benefícios cheguem de fato às famílias que atendem aos critérios de inclusão estabelecidos em sua normatização.

Nos últimos oito anos, a fiscalização do PBF passou por um processo de refinamento em seu escopo, ao tempo em que o trabalho de análise de denúncias de irregularidades tornou-se mais complexo. A atribuição principal da inicialmente chamada Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) e, depois de 2010²⁹, Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF), é analisar denúncias de supostas irregularidades no recebimento de benefícios do PBF, interromper e/ou impedir o pagamento de parcelas a famílias que não atendam ou tenham deixado de atender aos critérios de entrada e permanência no Programa e realizar cobrança de ressarcimento nos casos de comprovado recebimento indevido de valores decorrente de prestação dolosa³⁰ de informação falsa ao Cadastro Único, conforme definido na Lei nº 10.836, de 2004.

Em 2011, a referida lei teve sua redação alterada com a publicação da Lei nº 12.515, e a parte que versa sobre a fiscalização – isto é, os

²⁹ A Estrutura Regimental do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi alterada por meio do Decreto nº 7.079, de 26 de janeiro de 2010.

³⁰ Como esclareceu o Informe nº354, de 28 de fevereiro de 2013: “Na linguagem empregada no Direito, o dolo é a conduta deliberada de uma pessoa para transgredir uma norma. Isso significa que a pessoa age de forma intencional ao praticar um ilícito, seja em seu benefício ou em benefício de terceiro e, portanto, assume os riscos de sofrer as sanções previstas na legislação. Toda pessoa que sabe estar fazendo algo ilegal está agindo de má-fé, o que caracteriza uma conduta dolosa” (SENARC, 2013).

artigos 14 e 14-A – tornou-se mais detalhada. Em linhas gerais, o texto deixou de prever fiscalização sobre a utilização de benefícios, voltando-se diretamente para a conduta dolosa do beneficiário na prestação de informação falsa ou utilização de qualquer outro meio ilícito, com o objetivo de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do PBF. A penalidade prevista é a obrigatoriedade de ressarcimento dos valores sacados, com atualização monetária, mediante processo administrativo. Caso o ressarcimento obrigatório não seja efetuado pelo beneficiário, “ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União” (§§ 1º e 2º do art. 14-A da Lei nº 10.836, de 2004).

Com relação à conduta irregular de agente público, há responsabilização quando esse, dolosamente,

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício

(art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004, alterada pela Lei nº 12.512, de 2011).

Quanto à sanção, a nova redação estabelece que o “servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações” deverá ressarcir integralmente o dano, e prevê multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente (§ 2º art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004, alterada pela Lei nº 12.512, de 2011).

Do mesmo modo, em 2012, o Decreto nº 7.852 promoveu a alteração do Decreto nº 5.209, de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 2004, anteriormente citada. A repercussão da mudança nas atividades pertinentes à fiscalização consistiu na redefinição do escopo, tendo em vista que o artigo 33 deixou de identificar como fiscalização a ser realizada no âmbito da Secretaria Nacional de Renda

de Cidadania a apuração de denúncias relacionadas à execução do PBF, passando a concentrar os esforços na verificação das denúncias que se referem ao recebimento indevido de benefícios do PBF e dos programas Remanescentes³¹, em concordância com os artigos 14 e 14-A da Lei nº 10.836, de 2004³².

Estudo de Cristina Almeida Cunha Filgueiras, publicado em 2006, permite observar a variedade de aspectos do Programa que estariam aos cuidados da área de fiscalização antes dessas alterações na legislação: exame amplo dos processos de trabalho da gestão municipal, do modelo de execução, da consistência dos cadastros, do serviço prestado pela Caixa Econômica Federal e seus agentes às prefeituras e aos beneficiários do PBF, a apuração de denúncias recebidas através da Central de Atendimento do MDS, da Central de Atendimento do MEC – Fala Brasil, de e-mail e de cartas e encaminhados pelos órgãos de controle, entre outros (FILGUEIRAS, 2006).

Isso pode ser atribuído ao fato de que o Programa vivia à época seus primeiros anos, havendo a necessidade de participação e acompanhamento aproximado por parte do Executivo federal, na implantação e gestão em escala municipal. A partir de 2012, a Senarc continua preocupada em participar dos processos que envolvem a execução do Programa em nível local e o controle e saneamento de eventuais problemas e irregularidades³³, porém essa atribuição deixa de ser identificada como trabalho de fiscalização (artigo 33 do Decreto nº 5.209, de 2004).

³¹ Foram chamados de Remanescentes “os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família”, tais como o Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio- Gás (Decreto nº 5.209, de 2004).

³² Em 6 de dezembro de 2012, a Senarc emitiu o Informe nº 345, intitulado “Fiscalização do Programa Bolsa Família pelo MDS”, que orientava como era realizada a apuração de denúncias. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Informe Senarc nº 345, de 6 dez. 2012.

³³ Para ações de controle do Programa Bolsa Família, ver World Without Poverty. Mundo sem Pobreza, iniciativa brasileira de aprendizagem. *Como se fiscaliza e controla o Programa Bolsa Família? Arranjos institucionais*. jun. 2017.

Essa redefinição permitiu um objeto mais definido de trabalho e, diante disso, a Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização buscou qualificar a entrada de denúncias, estabelecendo requisitos mínimos para admissibilidade. A título de exemplo, destaca-se a necessidade de que o denunciante forneça elementos que permitam identificar o beneficiário ou o agente público envolvido em suposta irregularidade que possa ter provocado recebimento indevido de benefícios. Considerando que a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal conta com 28.016.031 famílias inscritas, totalizando 77.908.313 pessoas cadastradas³⁴, informações para além do nome (isto é, NIS, CPF ou nome da genitora etc.) são fundamentais para distinguir os denunciados e evitar dúvidas, por exemplo, com relação a possíveis homônimos.

Para a percepção de denúncias mais qualificadas que viabilizem o prosseguimento da análise por parte da Coordenação-Geral, buscou-se um estreitamento das relações com a Ouvidoria do MDS, bem como com as gestões municipais, coordenações estaduais e órgãos de controle, que recebem e encaminham denúncias.

Outro ponto que cabe ressaltar é que o artigo 33 do Decreto nº 5.209, de 2004, em seu parágrafo 2º, estabelecia que a Senarc poderia convocar beneficiários e agentes públicos responsáveis pela execução do PBF e dos Remanescentes, que ficariam obrigados a comparecer e apresentar a documentação solicitada. A partir de 2012, definiu-se que a Senarc pode convocar diretamente ou por meio de articulação com a gestão municipal ou do Distrito Federal e que os beneficiários deverão comparecer e apresentar as informações à área responsável pela gestão local do Programa (§ 1º do artigo 34 do Decreto nº 5.209, de 2004). Ademais, "solicitará à gestão municipal ou à coordenação estadual do Programa informações, pareceres e outros documentos necessários à instrução dos procedimentos de fiscalização e acompanhamento do Programa Bolsa Família" (§ 2º do artigo 33 do Decreto nº 5.209, de 2004).

³⁴ Dados referentes ao mês de julho de 2018. Cf. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/ MDS. *Relatório de Informações Sociais*, RI Bolsa Família e Cadastro Único: Brasil. julho/2018.

Assim, cabe à Senarc analisar as denúncias recebidas e instaurar procedimento administrativo, mas a coleta das informações e documentos junto aos envolvidos no suposto recebimento indevido de benefícios pela pessoa beneficiária e/ou envolvendo agente público fica a cargo da gestão municipal ou da coordenação estadual. Quando o MDS toma conhecimento de denúncia e identifica possível recebimento indevido de benefícios, promove diligência junto à gestão municipal com solicitação de providências, como visita domiciliar e reunião de informações e documentos (formulários do Cadastro Único, fichas financeiras etc.).

É, principalmente, a rede local de assistência social que pode conhecer a situação socioeconômica da família, o processo de inserção de informações no Cadastro Único e o trabalho desenvolvido pelos agentes públicos, verificando se os relatos de irregularidades são ou não procedentes e se houve dolo na conduta da pessoa citada.

Além disso, essa escolha incentiva melhora na gestão do Programa, pois há o incremento de troca de informações entre o MDS, as gestões do PBF nos municípios e as coordenações estaduais.

Como a irregularidade no recebimento de benefícios financeiros apurada pela CGAF é fruto da repercussão das informações inseridas no Cadastro Único que divergem da condição socioeconômica da família beneficiária e acaba favorecendo aqueles que não se encontram no público para o qual o Programa está voltado, logo, não têm direito ao benefício, as gestões locais são os atores privilegiados para detecção de inconsistências e irregularidades e do que as motivou. Essa configuração respeita o desenho do Programa e os compromissos firmados entre os entes federados, concretizando a gestão descentralizada também no que tange à fiscalização.

Verifica-se ainda a redução de despesas, pois as gestões reúnem as informações em seus próprios municípios e encaminham para a Senarc, não havendo necessidade de deslocamento de servidores

federais, com o que viagens para fiscalização *in loco* pela Senarc ocorrem excepcionalmente.

Atualmente, no fluxo ordinário da fiscalização, após recepcionada a denúncia, há a instauração do procedimento administrativo, e a CGAF faz uma análise preliminar da materialidade. Tendo o relato apresentado informações suficientes para identificar a pessoa acusada e apontar a existência de renda ou indícios de renda incompatível com o perfil de beneficiário do Programa, e sendo o tema pertinente às atribuições da CGAF, há a continuidade do processo. Para verificar a data de cadastramento, os históricos de atualizações cadastrais, bem como as informações de benefícios, são consultados o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) e o Sistema de Pagamentos (Sipas), mantidos pela Caixa Econômica Federal. Já para informações de renda, pesquisas são realizadas na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho. Caso haja necessidade de informações não contempladas na denúncia, essas são solicitadas à gestão municipal ou a outros órgãos, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Três elementos são imprescindíveis para a cobrança de ressarcimento dos valores percebidos por pessoa beneficiária:

- 1) a comprovação de recebimento indevido de benefícios: identificação de período em que a família recebeu benefícios sem que atendesse aos critérios de renda estabelecidos no Programa;
- 2) que o recebimento indevido tenha resultado de prestação de informação falsa: verificação de prestação de informações ao Cadastro Único divergente da situação socioeconômica da família – omissão ou subdeclaração de renda ou distorções na composição familiar –, na inclusão ou na atualização cadastral, associada à repercussão na folha de pagamento do PBF e à realização de saques por família que não faz jus ao benefício;

3) confirmação do caráter doloso da prestação de informação falsa: que a pessoa tenha agido intencionalmente, de má-fé, com o intuito de indevidamente ingressar ou se manter no PBF, fornecendo informações que não retratam a situação socioeconômica da família.

Os dois primeiros pontos são de natureza objetiva, enquanto o último é subjetivo.

É possível que se verifique apenas um ou dois dos elementos. Nesses casos, pode haver cancelamento de benefícios e arquivamento do processo, não cabendo cobrança de ressarcimento. Para que resulte em cobrança, deve haver a combinação dos três elementos, o que exige uma leitura aprofundada dos dados disponíveis nos sistemas e nos autos, organização de uma cronologia dos fatos e do entrecruzamento das informações levantadas.

Aos denunciados – tanto beneficiários quanto agentes públicos – é garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, previsto no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal. Notifica-se o beneficiário ou agente público para apresentação de defesa, dando-lhe o prazo de 30 dias para manifestação. Quando apresentada defesa, ela é analisada, podendo resultar no arquivamento ou na continuidade do processo, quando há nova notificação, dessa vez para apresentação de recurso ou pagamento mediante Guia de Recolhimento da União (GRU). O prazo para o recurso é de 30 dias, e para data de vencimento da GRU são contados 60 dias.

O montante a ser restituído é feito considerando os valores recebidos indevidamente a partir da data em que ficou constatada a prestação dolosa de informação falsa ou a manipulação indevida pelo agente público. Os valores recebidos indevidamente até o dia 16 de outubro de 2011 são atualizados mensalmente pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), acrescida de 1% (um por cento), conforme previsto no § 1º do art.14 da Lei nº 10.836,

de 2004, em vigor na data do recebimento. Os valores recebidos depois dessa data são atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA –, como determina o § 1º do art.14-A da mencionada lei.

Se não for apresentado recurso ou se o recurso for julgado improcedente e não ocorrer o recolhimento ao Tesouro Nacional, o débito é inscrito em Dívida Ativa da União (art. 39 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964) e incluído no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) (art. 2º, § 2º, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002), sem prejuízo de outras verificações e repercussões legais. A partir da quitação do ressarcimento, o beneficiário fica impedido de reingressar no programa pelo período de um ano (Decreto nº 5.209, de 2004).

Considerações Finais

O artigo teve por objetivo apresentar o trabalho de fiscalização do Programa Bolsa Família, destacando seu papel e sua trajetória histórica. Ao longo dos últimos anos, a legislação foi atualizada no que tange à fiscalização do PBF, o que implicou uma maior segurança jurídica (SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA, 2013) e maior definição do seu objeto. Adicionalmente, reforçou o caráter descentralizado da gestão, reconhecendo os estados e, sobretudo, os municípios e o Distrito Federal como agentes e parceiros fundamentais para execução do Programa, para a correta destinação dos recursos públicos e para o saneamento de eventuais irregularidades no recebimento de benefícios sociais.

Para avançar na fiscalização do Programa Bolsa Família, na transparência e na prestação de contas à sociedade, é preciso manter a legislação em constante aprimoramento, para que esteja em consonância com as atividades e faça frente aos problemas enfrentados pela Coordenação-Geral de Acompanhamento e

Fiscalização. A capacidade de tratamento de denúncias pode ser ampliada com o fortalecimento da equipe, com servidores capacitados e em número suficiente e com acesso a mais bases de dados administrativos. Em constante aprimoramento, a área pretende aumentar sua capacidade de análise de denúncias priorizando de casos com envolvimento de agente público e o tratamento em lote de demandas.

Parte fundamental do desenho e da estrutura do programa social, a fiscalização desenvolve um trabalho complexo, com processos administrativos que seguem ritos definidos legalmente, e que se destina a contribuir para a focalização do PBF, tendo em vista que é um dos instrumentos utilizados para que os benefícios alcancem o público-alvo definido.

Referências bibliográficas

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. *Estudo sobre Controle e Fiscalização do Programa Bolsa Família*. Sumário Executivo. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, nov. 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/445.pdf> Acesso em 11 set. 2018.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO/MDS. *Relatório de Informações Sociais*, RI Bolsa Família e Cadastro Único: Brasil. julho/2018. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>>. Acesso em 13 set. 2018.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. Informe Senarc nº 345, de 6 dez. 2012. Fiscalização do Programa Bolsa Família pelo MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/

Informes/Informe%20345%20final.pdf> Acesso em 20 set. 2018

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. Informe Senarc nº 354, de 28 fev. 2013. Procedimentos de fiscalização do recebimento indevido de benefícios do PBF são aperfeiçoados. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe%20354.pdf> Acesso em 20 set. 2018

VAITSMAN, JENI; RODRIGUES, ROBERTO W. S.; E PAES-SOUSA, RÔMULO. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006.

WORLD WITHOUT POVERTY. Mundo sem Pobreza, iniciativa brasileira de aprendizagem. *Como se fiscaliza e controla o Programa Bolsa Família? Arranjos institucionais*. jun. 2017.

Cadastro Único: um retrato das famílias de baixa renda no Brasil

Introdução

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal completou 17 anos de existência em 2018. Durante todo esse período, da sua criação em 2001, por meio do Decreto nº 3.877/2001, e sua efetiva implementação, a partir da criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003³⁵, ocorreram diversas mudanças que permitiram a consolidação e reconhecimento desse instrumento para as políticas sociais brasileiras, em especial o PBF.

Atualmente, o CadÚnico tem 27 milhões de famílias cadastradas (que representam 74 milhões de pessoas), sendo que 13,7 milhões de famílias são beneficiárias do PBF (52%). Além do PBF ser o maior programa usuário dos dados do Cadastro Único, as duas ações são nacionalmente coordenadas pela mesma secretaria do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). Dessa forma, a trajetória, o histórico de implementação, as regras e os procedimentos dessas ações são e estão intimamente relacionados.

O objetivo deste capítulo é apresentar o histórico de implementação do Cadastro Único, destacando a importância do Programa Bolsa Família e do Plano Brasil Sem Miséria para a sua trajetória de criação, qualificação, consolidação e ampliação do número de programas usuários; e apresentar o perfil socioeconômico das famílias e pessoas

³⁵ Medida Provisória nº 132, convertida na Lei 10.836/2004, e regulamentada pelo Decreto 5.209/2004.

beneficiárias do Programa Bolsa Família a partir dos dados registrados no Cadastro Único.

O texto está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta a trajetória do Cadastro Único, de 2001 a 2018. A terceira seção apresenta um panorama dos principais dados e informações registradas no Cadastro Único, apresentando a dinâmica de manutenção dos registros ao longo do tempo. A quarta seção apresenta o perfil das famílias beneficiárias do PBF. A quinta seção apresenta o perfil das famílias de grupos populacionais tradicionais e específicos e, por fim, a seção seis apresenta a conclusão.

Trajетória do Cadastro Único

O Cadastro Único tem como objetivo principal identificar e caracterizar as famílias de baixa renda no Brasil para os diversos programas e políticas sociais que têm como foco esse público-alvo. É por meio do Cadastro Único que as famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família são incluídas e atualizadas.

O PBF é um programa focalizado nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (renda familiar per capita de até R\$ 178,00). As famílias são selecionadas automaticamente pelo Sistema de Benefícios a partir das informações autodeclaradas pela família no Sistema do Cadastro Único, estimativas municipais de pobreza (divulgadas periodicamente pelo MDS) e limite orçamentário. A depender do perfil de renda e composição familiar, são pagos diferentes valores de benefícios. A transferência do recurso é feita diretamente às famílias beneficiárias do PBF, que têm um cartão para o saque do benefício, que pode ser realizado nas agências da Caixa Econômica Federal ou nos estabelecimentos correspondentes (lotéricas e rede credenciada).

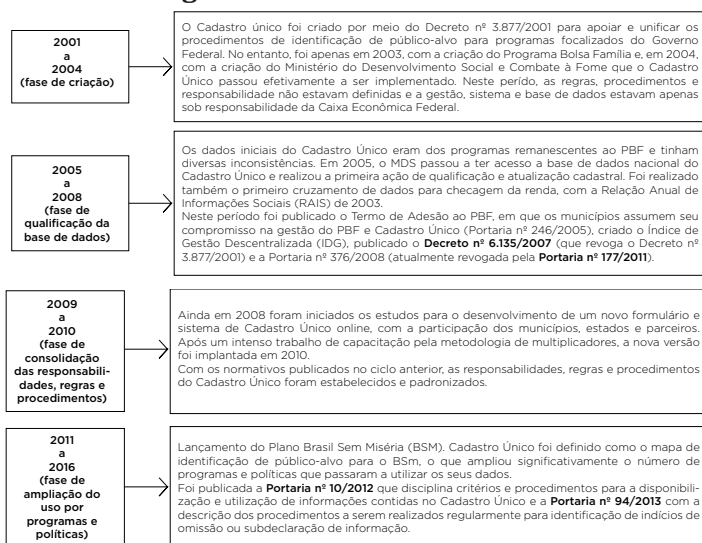
Os componentes estruturantes do Cadastro Único são:

- a) **formulários** de cadastramento padronizados (para a realização de entrevistas de inclusão e atualização cadastral);
- b) **sistema** online e nacional para cadastramento, desenvolvido pela Caixa;

- c) **gestão interfederativa**³⁶: o Cadastro Único está implementado em todos os municípios brasileiros e tem uma rede de atendimento de mais de 9.500 postos de cadastramento;
- d) **rede de programas usuários**³⁷ do Cadastro Único; e
- e) **base de dados** extraída mensalmente do sistema do Cadastro Único que alimenta as informações e relatórios gerados pelo MDS e demais parceiros e programas usuários.

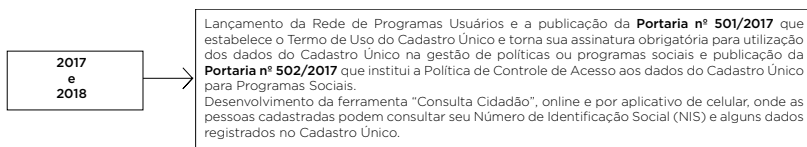
Para melhor compreensão do que o Cadastro Único é hoje, é importante resgatar seu histórico de construção e implementação, conforme ilustra a figura abaixo:

Figura 1 – Histórico do Cadastro Único



³⁶ Conforme informações do Guia do Gestor Municipal (2010), a identificação das famílias pobres e extremamente pobres, a realização das entrevistas, o preenchimento dos formulários e a digitação dos dados no sistema, são ações de responsabilidade dos municípios. No âmbito federal, as atividades de coordenação, acompanhamento, supervisão, implantação, execução e pagamento de benefícios são de responsabilidade do MDS. A Caixa Econômica Federal (Caixa) é o agente operador do Cadastro Único, responsável pelo desenvolvimento dos sistemas, processamento dos dados cadastrais digitados pelos municípios e atribuição do Número de Identificação Social (NIS) a cada indivíduo incluído no Cadastro Único. Para abarcar estas ações há um Contrato firmado entre o MDS e a Caixa para operacionalização do PBF e Cadastro Único. O Estado realiza as capacitações continuadas dos técnicos municipais e auxilia os municípios nas estratégias de cadastramento e busca ativa.

³⁷ “[...] o conjunto de iniciativas que utilizam sua rede de implementação e/ou as informações das famílias e pessoas de baixa renda cadastradas, com foco na seleção e/ou no acompanhamento de beneficiários no âmbito da formulação, implementação e avaliação dos próprios programas.” (DENISE et al., 2016, p. 3).



Fonte: Adaptado de Bartholo *et al.*(2010), Cotta e Paiva (2010), Chaves (2014), Cortizo e Chaves (2016).

A construção de um cadastro nacional em um país com dimensões continentais não é uma tarefa trivial. O Cadastro Único foi criado a partir de informações já existentes (dos programas remanescentes ao PBF, como o Cartão Alimentação, Auxílio Gás, entre outros), o que demandou que a primeira tarefa de coordenação e gestão do MDS fosse a qualificação de suas informações e o estabelecimento de uma gestão de cadastramento interfederativa, apontando em seus normativos as regras, procedimentos e responsabilidades de cada ente. A partir desse ciclo foi possível desenvolver estudos para a melhoria dos seus instrumentos: formulários e sistema nacional de cadastramento (projeto V7), e implantá-los após um intenso trabalho de capacitação de toda a rede de atendimento, além do estabelecimento de parceria para a disponibilização de internet, especialmente na Amazônia Legal, com as antenas via satélite do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), vinculado ao Ministério da Defesa.

O uso do Cadastro Único pelo Bolsa Família foi fundamental para a sua trajetória de consolidação, na medida em que o definiu como ferramenta não apenas de inclusão, mas de constante atualização e manutenção dos dados, para análise da habilitação, concessão e repercussão aos benefícios do PBF. Conforme apontou o Decreto nº 3.877/2001 em seu artigo primeiro, o Cadastro Único foi criado na lógica de unificação de um instrumento para a concessão de programas focalizados em nível federal. No entanto, sem ter um programa com cobertura nacional, de grande visibilidade e estratégico para o Governo Federal, essa vocação implementou-se apenas com a criação do Programa Bolsa Família, a partir da estratégia Fome Zero (COTTA; PAIVA, 2010).

A consolidação do Cadastro Único e o reconhecimento de sua cobertura e atualização, aliado ao lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, que o definiu como porta de entrada para ações de acesso a serviços, garantia de renda e inclusão produtiva para a superação da extrema pobreza, resultaram no crescimento do número de programas usuários do Cadastro Único. Até 2010, o Cadastro Único tinha 7 programas usuários. Após 2011, ano de lançamento do BSM, até hoje, o Cadastro Único já alcançou mais de 30 programas usuários (CHAVES, 2014; CORTIZO; CHAVES, 2016; DIREITO *et al.*, 2016). Isso demandou a construção de normativos específicos para acesso aos dados identificados do Cadastro Único, conforme as finalidades já descritas no Decreto nº 6.135/2007 (formulação e gestão de políticas públicas e realização de estudos e pesquisas), por meio da Portaria nº 10/2012. Com essas mudanças, uma nova agenda se colocou necessária: a articulação e construção de uma rede de programas usuários do Cadastro Único. Há também um reforço para a pauta de consolidação dos processos de qualificação do Cadastro Único, por meio da Portaria nº 94/2013, que disciplina as ações de averiguação cadastral.

Nos dois últimos anos, foi estabelecida a “Rede de Programas Usuários” e o Termo de Uso (que deverá ser assinado por todos os programas usuários do Cadastro Único em nível federal), a Política de Controle de Acesso aos Dados do Cadastro Único e a ferramenta “Consulta Cidadão”. Esta última possibilita que a pessoa registrada no cadastro possa saber o seu NIS, sua última atualização cadastral e verificar se há pendências em seus dados; é possível também gerar um comprovante de cadastramento a ser apresentado aos programas usuários para acessar benefícios e serviços.

Cada avanço e melhoria no Cadastro Único se reflete diretamente na gestão do PBF. Um formulário mais adequado à identificação de vulnerabilidades sociais, um sistema *online* de cadastramento, uma rede de atendimento capacitada em todos os municípios brasileiros e a coordenação do uso dos dados registrados no Cadastro Único

pelos diversos programas e políticas sociais tornam o atendimento e identificação das famílias mais pobres no território mais eficaz, o que contribui diretamente no bom desempenho da gestão do PBF.

Há uma constante interdependência entre os processos de cadastramento e a gestão dos benefícios do PBF, sendo que, no nível local, esses processos são, em geral, realizados pelas mesmas equipes, o que coloca o desafio futuro de fortalecer a rede de cadastramento municipal e a integração de bases de dados do Governo Federal, como forma de melhorar o atendimento às famílias.

Panorama dos principais dados e informações do Cadastro Único

São coletadas pelo Cadastro Único informações de identificação e documentação civil da pessoa, identificação e caracterização do domicílio, escolaridade, participação no mercado de trabalho, rendimento e despesa, identificação de grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE).

O Cadastro Único é dinâmico, portanto a análise de seus dados reflete uma fotografia das famílias cadastradas em um determinado período do tempo. O desenho descentralizado do processo de cadastramento permite que diariamente as famílias possam ser incluídas ou atualizadas no Cadastro Único, característica fundamental para manter a boa focalização dos programas que o utilizam.

I. Ações de qualificação cadastral: revisão, averiguação e exclusão

As ações de qualificação do Cadastro Único consistem em três grandes processos: Averiguação Cadastral, Revisão Cadastral e Exclusão Lógica.

A Averiguação Cadastral é um processo de checagem dos dados cadastrais que visa analisar a consistência das informações declaradas no Cadastro Único. O processo acontece, via de regra, a partir de cruzamentos de dados entre as informações registradas no Cadastro Único e bases administrativas do Governo Federal, como dados do mercado de trabalho, de benefícios assistenciais e previdenciários, de servidores públicos federais, estaduais e municipais, entre outros. Cruzamentos que podem ser realizados diretamente pelo MDS ou pelos órgãos de controle. Após essa análise, a família é chamada para realizar o tratamento das inconsistências identificadas através da atualização cadastral.

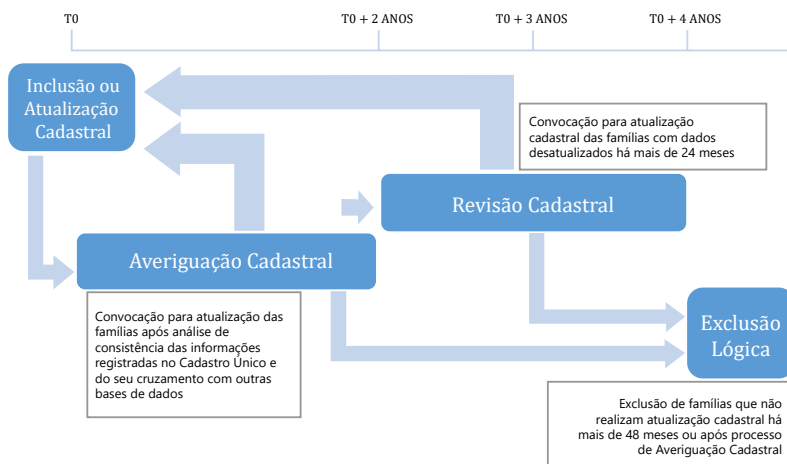
A Revisão Cadastral é uma ação realizada anualmente caso os dados declarados pela família tenham sido atualizados há mais de 24 meses. Esse processo consiste em convocar todas as famílias cadastradas com dados desatualizados para realizar uma nova entrevista.

A Exclusão Lógica³⁸ é um procedimento periódico de exclusão em lote de cadastros cujos dados foram atualizados há mais de 48 meses ou cadastros de famílias convocadas em processo de Averiguação Cadastral que não realizaram atualização cadastral durante o período da ação.

A Figura a seguir sistematiza esses três processos de qualificação cadastral, demonstrando o ciclo de vida do Cadastro Único, fundamentais para disponibilizar aos programas usuários uma ferramenta de focalização confiável. A regularidade anual dos três processos reflete na média de meses de atualização cadastral, que é de 14 meses e no percentual de dados atualizados no Cadastro Único, de 82,4%.

³⁸ A exclusão é lógica, realizada apenas no sistema do Cadastro Único, podendo seus dados serem consultados na base nacional do Cadastro Único com estado cadastral excluído.

Figura 1 – Processos de qualificação cadastral

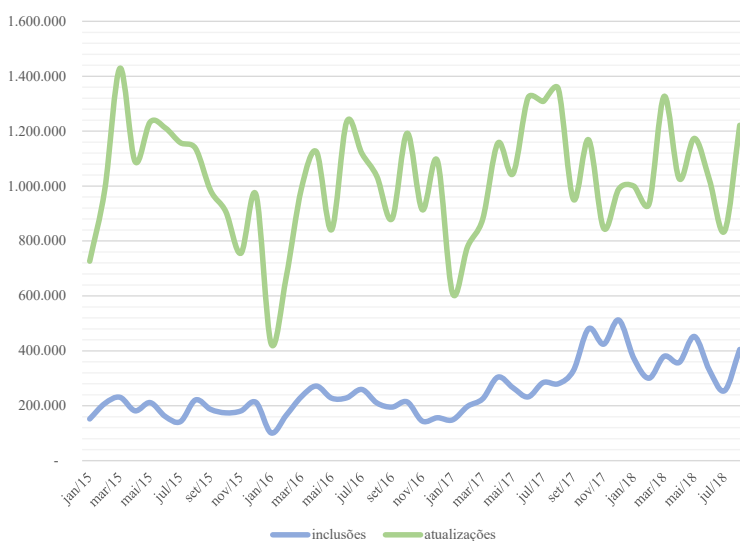


Fonte: Decau/Senarc/MDS.

II. Número de famílias no Cadastro Único e a dinâmica de inclusão e atualização

O trabalho realizado mensalmente pelos municípios abrange aproximadamente 1,2 milhão de famílias incluídas ou atualizadas. O Gráfico a seguir apresenta o movimento de inclusão e atualização cadastral mensal no período de janeiro/2015 a agosto/2018. Observa-se leve crescimento no número de famílias incluídas, especialmente após o segundo semestre de 2017. O movimento de atualização cadastral oscila, após 2017, devido ao lançamento escalonado de diferentes grupos da Averiguação e Revisão Cadastral.

Gráfico 1 – Número de famílias incluídas ou atualizadas entre janeiro/2015 e agosto/2018³⁹



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018.

O próximo gráfico apresenta análise sobre o movimento de cadastramento nos municípios. Foi considerada a data de inclusão a partir de 2005⁴⁰ do total de registros no Cadastro Único⁴¹, separando as famílias com perfil de renda do PBF (até R\$ 178,00) e acima desse limite.

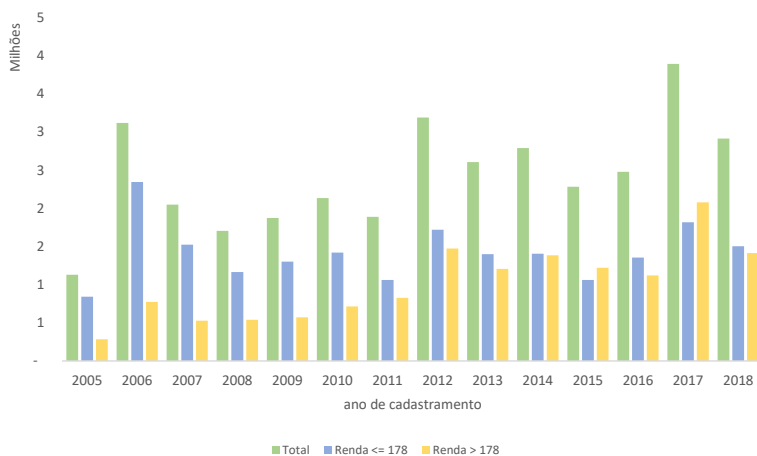
Observa-se para o período após 2012 um crescimento de famílias cadastradas, resultado da ênfase dada pelo BSM para a busca ativa de famílias e ampliação do número de programas que passaram a utilizar os dados do Cadastro Único. Há também um crescimento do cadastramento de famílias acima de R\$ 178,00, devido aos demais programas usuários que utilizam o perfil de renda do público prioritário do Cadastro Único (até meio salário mínimo per capita).

³⁹ As inclusões e atualizações foram calculadas a cada extração do Cadastro Único considerando as datas de extração entre elas.

⁴⁰ Ano em que o MDS passou a ter acesso à base do Cadastro Único, conforme visto na seção 2 do presente artigo.

⁴¹ Neste caso, foram considerados todos os estados cadastrais. O objetivo foi mensurar o volume de registros do Cadastro Único, não representando o total de famílias, pois uma família pode ser excluída e incluída novamente.

Gráfico 2 – Total de famílias cadastradas por ano de cadastramento, Cadastro Único



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018.

Observando com mais atenção o movimento de inclusão dos últimos 6 meses, constata-se que mais famílias foram cadastradas no Sudeste comparativamente em relação às famílias cadastradas há mais de 6 meses. Outra importante distinção é em relação à composição familiar (aumentou a proporção de famílias unipessoais) e de inclusão na faixa de renda acima de meio salário mínimo. Isso pode ser explicado pela ação de cadastramento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), principalmente idosos

Tabela 1 – Perfil das famílias cadastradas nos últimos 6 meses, Cadastro Único, agosto/2018

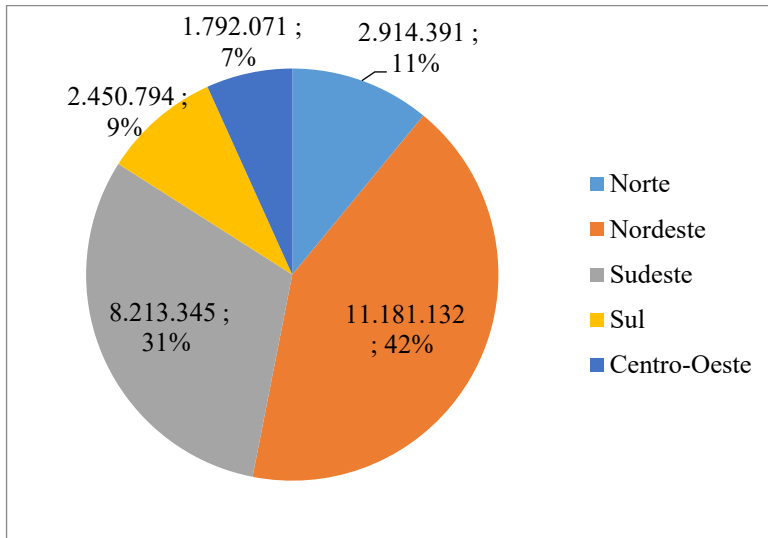
Cadastro Único	Região	Total	Cadastradas há mais de 6 meses	Cadastradas nos últimos 6 meses
	Total	26.551.733	24.371.954	2.179.779
	Norte	10,98%	11,00%	10,67%
	Nordeste	42,11%	43,08%	31,22%
	Sudeste	30,93%	30,23%	38,81%
	Sul	9,23%	9,07%	11,01%
	Centro-Oeste	6,75%	6,61%	8,29%
	Faixa de renda	TOTAL	Cadastradas há mais de 6 meses	Cadastradas nos últimos 6 meses
	Até R\$ 89,00	48,41%	49,31%	38,32%
	Entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00	11,92%	12,09%	10,02%
	Entre R\$ 178,01 e 1/2 s.m.	20,74%	20,64%	21,91%
	Maior que 1/2 s.m.	18,93%	17,97%	29,75%
	Composição familiar	Total	Cadastradas há mais de 6 meses	Cadastradas nos últimos 6 meses
	Família unipessoal	21,29%	20,07%	34,96%
	Monoparental feminina	34,14%	35,15%	22,87%
	Casal sem filhos	8,12%	7,82%	11,47%
	Casal com filhos	24,11%	24,78%	16,58%
	Outros	12,34%	12,19%	14,11%

Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018.

III. Distribuição regional e perfil de renda das famílias cadastradas

Os dados a seguir são referentes à extração do Cadastro Único de agosto de 2018, que abrange 26.551.733 famílias cadastradas⁴². Conforme observa-se no Gráfico 3, a maior parte das famílias está na região nordeste (42%), seguida do sudeste (31%).

Gráfico 3 – Perfil das famílias cadastradas por região, agosto/2018



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018.

Para a análise de distribuição de renda do público registrado no Cadastro Único, foram consideradas as seguintes faixas:

- Extrema pobreza: renda familiar per capita de até R\$ 89,00.
- Pobreza: renda familiar per capita entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00.
- Baixa renda: renda familiar per capita entre R\$ 178,01 e R\$ 477,00 (meio salário mínimo em 2018).

As faixas de rendas 'a' e 'b' são o perfil de famílias elegíveis à concessão do PBF. Famílias que se cadastraram na faixa de renda

⁴² Foram selecionadas apenas as famílias e pessoas cadastradas.

'c' não são elegíveis ao PBF, mas famílias beneficiárias cuja renda aumentou para esse patamar podem permanecer no programa por até dois anos, de acordo com a regra de permanência no Programa. Famílias que se cadastraram nessa faixa de renda (e mesmo em faixas de renda superiores) podem ter acesso a outros programas, benefícios e serviços.

Das 26,6 milhões de famílias cadastradas, 12,9 (48,4%) estão em situação de extrema pobreza, 3,2 (11,9%) em situação de pobreza, 5,5 (20,7%) são famílias de baixa renda e 5,0 milhões estão com renda familiar per capita acima de 1/2 S. M.

Tabela 2 – Perfil das famílias cadastradas por região e faixa de renda, Cadastro Único, agosto/2018

Cadastro Único	Faixa de renda	Brasil	Norte	Nord-este	Sud-este	Sul	Centro-Oeste
	Até R\$ 89,00	12.852.623	1.599.431	6.882.404	3.178.850	679.018	512.920
	%	48,4%	54,9%	61,6%	38,7%	27,7%	28,6%
	Entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00	3.164.743	392.785	963.135	1.151.756	355.550	301.517
	%	11,9%	13,5%	8,6%	14,0%	14,5%	16,8%
	Entre R\$ 178,01 e 1/2 s.m.	5.506.816	490.110	1.857.878	1.971.404	709.231	478.193
	%	20,7%	16,8%	16,6%	24,0%	28,9%	26,7%
	Maior que 1/2 s.m.	5.027.551	432.065	1.477.715	1.911.335	706.995	499.441
%	18,9%	14,8%	13,2%	23,3%	28,8%	27,9%	

Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018.

IV. Principais dados das pessoas cadastradas – sexo, faixa etária e raça/cor

Há 73,8 milhões de pessoas registradas no Cadastro Único em agosto/2018, das quais 32,2 milhões são do sexo masculino e 41,6

milhões do sexo feminino. Quanto à distribuição etária, 32% são crianças (0 a 14 anos), 26% de jovens (15 a 29 anos), 33% de adultos (30 a 59 anos) e 9% de idosos (60 anos ou mais).

Observamos que há predominância da cor parda, representando 63,6% dos cadastrados e, ao analisarmos as proporções por região, notamos que há inversão dos percentuais quando se compara as regiões Norte e Sul. No Cadastro Único, na região Norte, 83,26% das pessoas são pardas, enquanto no Sul, 72,74% são brancas.

Tabela 3 – Perfil das pessoas cadastradas por sexo, faixa etária e cor ou raça, Cadastro Único, Agosto/2018

Cadastro Único	Pessoas cadastradas	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	Total	73.829.691	9.003.849	30.921.077	22.404.474	6.705.742	4.794.549
	%	100,0%	12,2%	41,9%	30,3%	9,1%	6,5%
	Sexo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	Masculino	32.227.102	4.071.510	13.600.078	9.519.597	2.963.229	2.072.688
	%	43,7%	45,2%	44,0%	42,5%	44,2%	43,2%
	Feminino	41.602.589	4.932.339	17.320.999	12.884.877	3.742.513	2.721.861
	%	56,3%	54,8%	56,0%	57,5%	55,8%	56,8%
	Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	0 a 14 anos	23.667.771	3.260.658	9.547.858	7.142.755	2.126.877	1.589.623
	%	32,1%	36,2%	30,9%	31,9%	31,7%	33,2%
	15 a 29 anos	19.479.851	2.607.938	8.546.257	5.525.385	1.623.668	1.176.603
	%	26,4%	29,0%	27,6%	24,7%	24,2%	24,5%
	30 a 59 anos	19.479.851	2.607.938	8.546.257	5.525.385	1.623.668	1.176.603
	%	32,7%	28,3%	34,3%	32,6%	32,3%	31,1%
	60 anos ou mais	6.564.438	589.796	2.220.373	2.430.466	787.074	536.729
%	8,9%	6,6%	7,2%	10,8%	11,7%	11,2%	

Cadastro Único	Cor ou Raça	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	Branca	20.860.689	859.426	4.970.480	8.892.187	4.877.807	1.260.789
	%	28,3%	9,5%	16,1%	39,7%	72,7%	26,3%
	Preta	4.948.826	309.174	1.984.350	2.037.046	365.504	252.752
	%	6,7%	3,4%	6,4%	9,1%	5,5%	5,3%
	Ama- rela	374.913	43.534	153.651	111.692	17.822	48.214
	%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,3%	1,0%
	Parda	46.994.730	7.496.877	23.663.757	11.315.918	1.394.390	3.123.788
	%	63,7%	83,3%	76,5%	50,5%	20,8%	65,2%
	Indíge- na	611.702	291.699	137.353	31.576	45.316	105.758
	%	0,8%	3,2%	0,4%	0,1%	0,7%	2,2%
	NI	38.831	3.139	11.486	16.055	4.903	3.248
	%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%

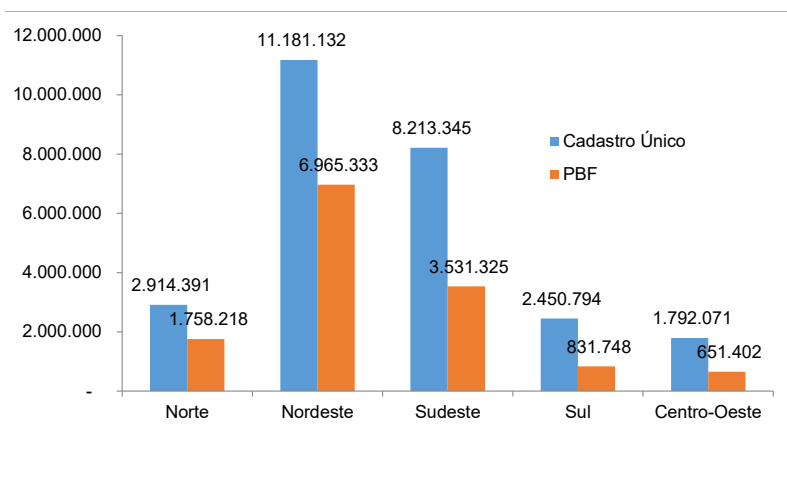
Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018.

Até agora, foram apresentadas informações gerais do Cadastro Único. O público dos beneficiários do Programa Bolsa Família é um subgrupo desse universo (aproximadamente metade das famílias cadastradas). O perfil dessas famílias e pessoas será apresentado na seção a seguir.

Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família – um retrato a partir do Cadastro Único

Das 27 milhões de famílias do Cadastro Único, 13,7 milhões são beneficiárias do PBF. Conforme distribuição regional abaixo, a maior parte das famílias registradas concentra-se no Nordeste e Sudeste:

Gráfico 4 – Número de famílias no Cadastro Único e beneficiárias do PBF por região



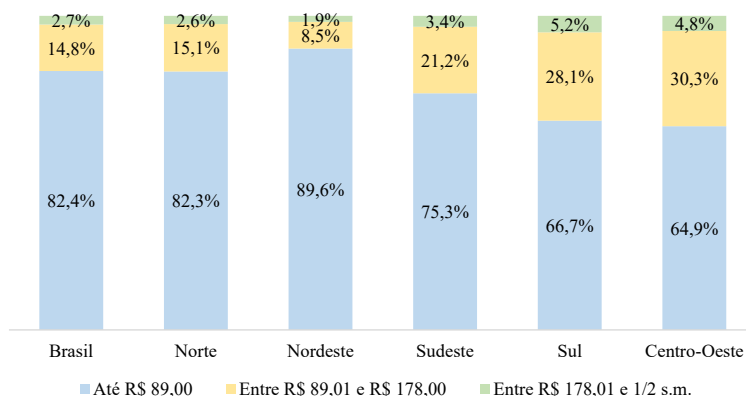
Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

A média de atualização cadastral do público PBF é de 12 meses e o percentual de dados atualizados, de 87,31%, é maior do que o observado no Cadastro Único.

I. Perfil de renda dos beneficiários do PBF

Quando analisada especificamente a distribuição regional por faixa de renda dos beneficiários do PBF, observa-se maior concentração de famílias em situação de extrema pobreza nas regiões Norte (82,3%) e Nordeste (89,6%), seguida da região Sudeste (75%), refletindo as diferenças regionais na distribuição da pobreza no Brasil e o perfil de maior vulnerabilidade das famílias que são beneficiárias do PBF:

Gráfico 5 – Distribuição percentual das famílias por faixa de renda, PBF, agosto/2018

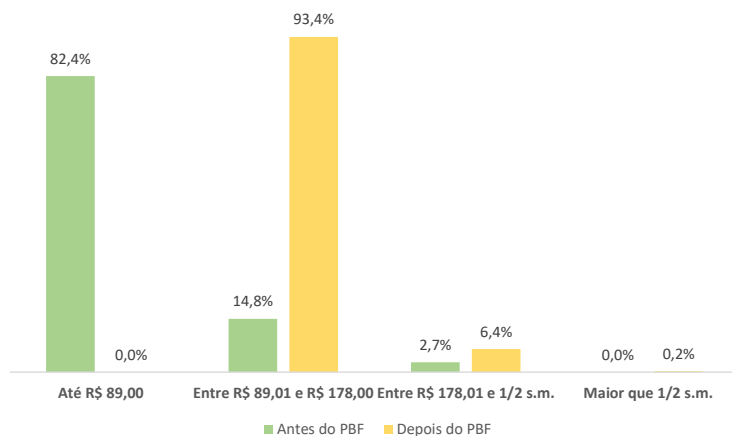


Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

As faixas de renda apresentadas acima referem-se a renda familiar per capita calculada a partir da renda individual declarada pelo responsável pela unidade familiar para cada uma das pessoas registradas (ou seja, antes do recebimento dos benefícios do PBF) e a regra de cálculo do Sistema do Cadastro Único, que considera o menor valor entre a renda do mês e a média dos últimos 12 meses. Com a criação do Benefício de Superação da Pobreza (BSP)⁴³, todas as famílias saem da situação de extrema pobreza. No Gráfico a seguir, é possível observar a transferência de faixa dessas famílias.

⁴³ Benefício de superação da extrema pobreza: benefício para as famílias com renda familiar per capita de até R\$ 77,00, o valor de cada benefício é variável e calculado a partir da transferência necessária para que a família supere a extrema pobreza, ou seja, a soma da renda familiar per capita e o valor dos benefícios do PBF devem superar R\$ 77,00.

Gráfico 6 – Famílias por faixa de renda antes e após a concessão dos benefícios do PBF, Agosto/2018

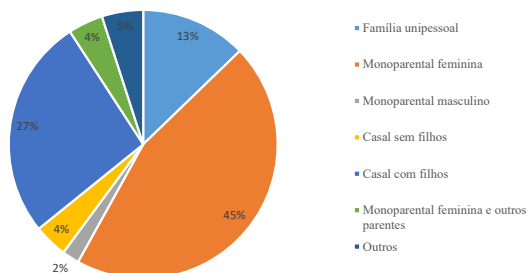


Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

II. Composição das famílias PBF

As famílias registradas no PBF são compostas, em média, por 3,14 pessoas por unidade familiar, e o arranjo majoritário é de uma família formada pela mãe e seus filhos, que representa 45,28%.

Gráfico 7 – Distribuição percentual das famílias PBF por composição familiar, Agosto/2018



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

III. Perfil das pessoas beneficiárias do PBF

A Tabela a seguir apresenta a distribuição das pessoas beneficiárias do PBF por faixa etária e sexo. As 13 milhões de famílias representam 44 milhões de pessoas, sendo que 69% têm idade de até 29 anos (predominância de crianças e jovens).

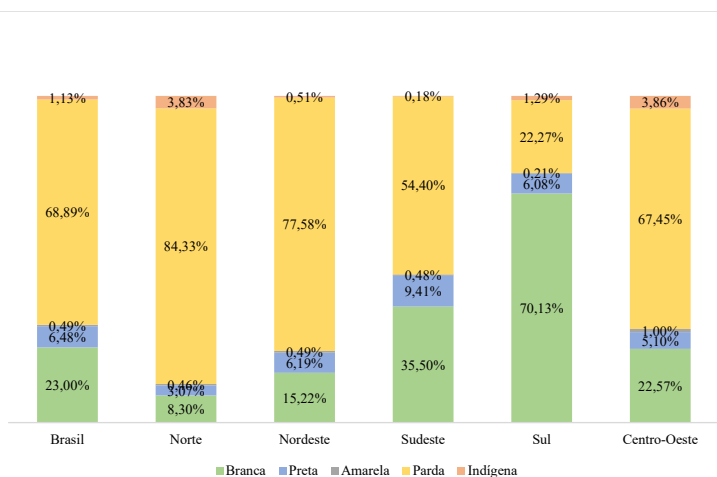
Tabela 4 – Pirâmide etária, PBF, Agosto/2018

Faixa etária	Masculino	Feminino	Total
0 a 4 anos	2.780.700	2.671.593	5.452.293
5 a 9 anos	3.060.425	2.951.892	6.012.317
10 a 14 anos	3.018.305	2.903.665	5.921.970
15 a 19 anos	2.622.396	2.689.661	5.312.057
20 a 24 anos	1.816.948	2.796.359	4.613.307
25 a 29 anos	890.108	2.137.657	3.027.765
30 a 34 anos	890.276	2.243.465	3.133.741
35 a 39 anos	921.608	2.105.982	3.027.590
40 a 44 anos	832.146	1.598.688	2.430.834
45 a 49 anos	708.787	1.176.190	1.884.977
50 a 54 anos	625.268	938.431	1.563.699
55 a 59 anos	466.556	507.216	973.772
60 a 64 anos	238.172	257.655	495.827
65 a 69 anos	72.456	80.868	153.324
70 a 74 anos	12.956	12.547	25.503
75 a 79 anos	5.581	5.261	10.842
80 a 84 anos	2.270	2.754	5.024
85 ou mais	2.103	2.546	4.649
Total	18.967.061	25.082.430	44.049.491

Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

O Gráfico a seguir apresenta a distribuição percentual das pessoas beneficiárias do PBF segundo sua cor ou raça. Observamos que há predominância da cor parda, representando 68,69%. Ao analisarmos as proporções por região, notamos que há inversão dos percentuais quando se comparam as regiões Norte e Sul. Na região Norte 84,33% das pessoas são pardas, enquanto no Sul, 70,13% são brancas.

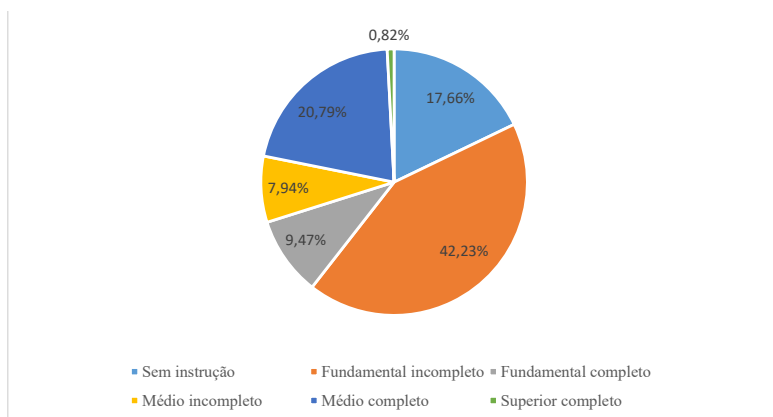
Gráfico 8 – Distribuição percentual das pessoas por cor ou raça, PBF, agosto/2018



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

Em relação ao grau de instrução, para as pessoas com mais de 25 anos, aproximadamente 60% possuem somente até o fundamental incompleto.

Gráfico 9 – Distribuição percentual de pessoas com mais de 25 anos por grau de instrução, Cadastro Único e PBF, Agosto/2018



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

IV. Perfil dos responsáveis pela Unidade Familiar (RF) das famílias PBF – comparação 2007, 2013 e 2018

Responsável pela unidade familiar (RF) é a pessoa responsável por fornecer informações ao Cadastro no momento da entrevista; ela deve possuir 16 anos ou mais, possuir CPF ou Título de Eleitor e preferencialmente ser mulher, conforme orientação do MDS. Dentre os RF, a proporção de mulheres vem diminuindo, com 89,1% em 2018. Houve aumento significativo de RF com ensino médio, passando de 13,2% em 2007 para 33,7% em 2018. Também houve considerável aumento de RF na faixa etária mais jovem, entre 16 e 24 anos.

Tabela 5 – Perfil dos responsáveis familiares do PBF (mar/2017, fev/2013, ago/2018) (em %)

Sexo	2007	2013	2018
Masculino	7,9	6,9	10,9
Feminino	92,1	93,1	89,1
Escolaridade	2007	2013	2018
Sem instrução	17,3	12,1	14,9
Ensino fundamental	69,2	61,1	49,4
Ensino médio	13,2	19,8	33,7
Faixas etárias	2007	2013	2018
16 a 24 anos	6,7	9,2	14,5
25 a 34 anos	32,6	34,3	31,8
35 a 44 anos	33,4	30,4	28,8
45 a 54 anos	17,7	17,7	17,0
55 a 64 anos	7,2	7,1	6,9
65 anos ou mais	2,3	1,2	0,9

Fonte: Atualização dos dados de Camargo et al. (2013, p. 175). Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

V. PERFIL DOS DOMICÍLIOS DAS FAMÍLIAS PBF

Majoritariamente, os domicílios do PBF se encontram em situação urbana, com menor proporção para a região Nordeste, 63,72%, e maior na região Sudeste, 86,84%.

A Tabela a seguir apresenta informações segundo o acesso aos serviços de utilidade pública: forma de abastecimento de água, escoamento sanitário, destino do lixo e forma de iluminação. As regiões Norte e Nordeste possuem menor acesso a esses serviços. No Norte, apenas 19,4% dos domicílios possuem acesso aos quatro serviços básicos simultaneamente, contra 70% observados na região Sudeste. Conforme ilustra a Tabela 5, verificamos que o serviço com maior disparidade é o escoamento sanitário; no Norte apenas 8,91% dos domicílios possuem acesso à rede coletora de esgoto, enquanto o Sudeste conta com 71,57% dos domicílios cobertos pela rede coletora.

Tabela 6 – Distribuição percentual das famílias segundo características do domicílio, Cadastro Único e PBF, agosto/2018

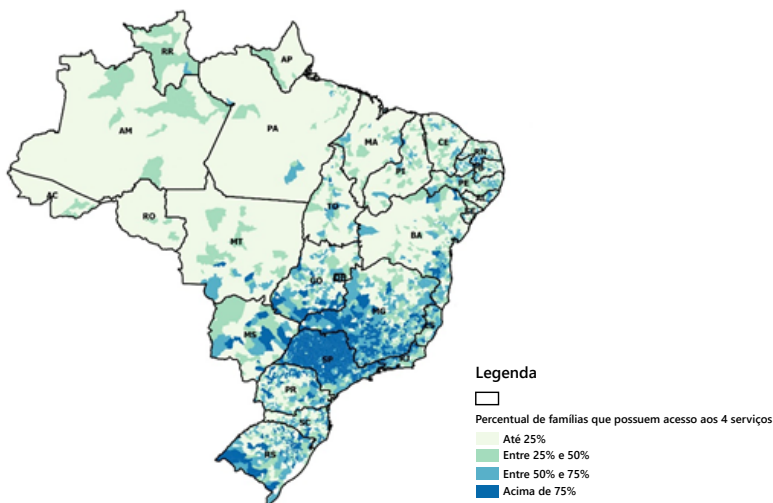
PBF	Tipo de localidade	Brasil	Norte	Nord-este	Sud-este	Sul	Centro-Oeste
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Urbanas	72,09%	66,59%	63,72%	86,84%	80,78%	85,41%
	Rurais	27,38%	33,33%	36,17%	11,73%	18,14%	13,91%
	Forma de abastecimento de água	Brasil	Norte	Nord-este	Sud-este	Sul	Centro-Oeste
	Rede geral de distribuição	65,90%	47,25%	61,77%	79,05%	76,76%	75,15%
	Poço ou nascente	18,36%	34,61%	18,54%	11,81%	15,72%	11,43%
	Cisterna	4,14%	0,83%	6,94%	1,02%	0,07%	5,28%
	Outra forma	6,22%	8,78%	8,48%	2,27%	2,51%	1,29%
	Escoamento sanitário	Brasil	Norte	Nord-este	Sud-este	Sul	Centro-Oeste
Rede coletora de esgoto ou pluvial	36,77%	8,91%	26,07%	71,57%	43,53%	29,12%	

PBF	Fossa séptica	14,17%	20,43%	15,58%	6,58%	18,68%	17,48%
	Fossa rudimentar	30,03%	40,71%	36,86%	9,78%	26,04%	43,07%
	Vala a céu aberto	2,62%	7,86%	2,09%	1,75%	1,46%	0,36%
	Direto para um rio, lago ou mar	1,01%	1,25%	0,48%	2,19%	0,74%	0,03%
	Outra forma	0,91%	1,86%	0,96%	0,56%	0,45%	0,38%
	Destino do lixo	Brasil	Norte	Nord-este	Sud-este	Sul	Centro-Oeste
	É coletado diretamente	65,93%	55,35%	59,35%	78,86%	79,22%	77,71%
	É coletado indiretamente	5,76%	5,20%	5,50%	7,12%	4,87%	3,84%
	É queimado ou enterrado na propriedade	20,46%	29,12%	27,09%	7,17%	10,51%	10,82%
	É jogado em terreno baldio ou logradouro	1,93%	1,00%	3,17%	0,64%	0,19%	0,40%
	É jogado em rio, lago ou mar	0,05%	0,08%	0,05%	0,04%	0,01%	0,01%
	Tem outro destino	0,49%	0,71%	0,56%	0,32%	0,25%	0,37%
	Forma de iluminação	Brasil	Norte	Nord-este	Sud-este	Sul	Centro-Oeste
	Elétrica ou com medidor próprio	76,86%	63,93%	83,79%	70,21%	73,15%	78,51%
	Elétrica ou com medidor comunitário	5,85%	3,11%	1,97%	12,33%	13,12%	10,43%
	Elétrica sem medidor	7,39%	12,80%	5,79%	9,21%	6,27%	1,51%
	Óleo, querosene ou gás	1,25%	5,17%	1,04%	0,15%	0,15%	0,37%
	Vela	0,77%	2,20%	0,71%	0,19%	0,52%	1,14%
	Outra forma	2,48%	4,25%	2,43%	2,07%	1,86%	1,18%

Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018.

O mapa abaixo ilustra a desigualdade de acesso a serviços públicos da região Norte e Nordeste em comparação com as demais regiões do país. Para a análise são considerados serviços básicos adequados: famílias com forma de abastecimento de água através de rede geral de distribuição; forma de coleta do lixo direta ou indiretamente; forma de escoamento sanitário através de rede coletora de esgoto, pluvial ou fossa séptica; e tipo de iluminação elétrica, seja através de medidor próprio, comunitário ou sem medidor.

Figura x - Distribuição das famílias PBF por acesso simultâneo aos 4 serviços básicos (abastecimento de água, coleta de lixo, escoamento sanitário e iluminação) - Agosto/2018



Fonte: DECAU/SENARC/MDS, Cadastro extraído em 18/08/2018

Perfil das famílias de grupos populacionais tradicionais e específicos

O Brasil é um país continental, com grande diversidade étnica e cultural. O Cadastro Único se tornou um instrumento especialmente relevante para mapear essa diversidade, por meio da identificação dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs), identificados a partir do formulário de cadastramento. Os GPTE são grupos com “formas próprias de organização social, que

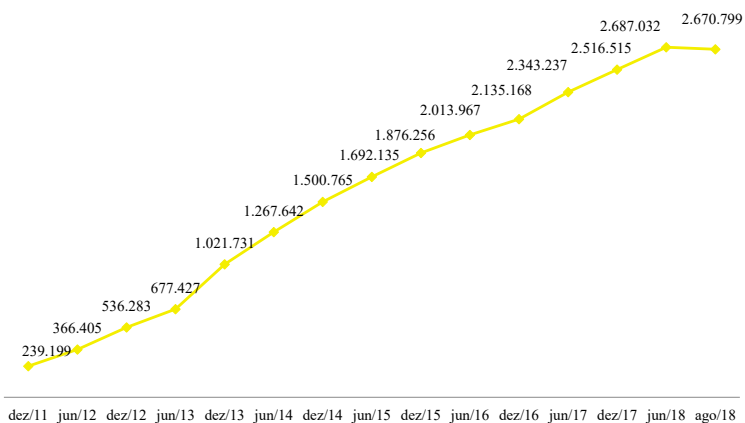
ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Decreto nº 6.040, 07/02/2007).

O cadastramento dos GPTE começou em 2004 com o foco na identificação de famílias indígenas e pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos. Após ações de incentivo e apoio de instituições, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/SEPPIR, a Secretaria de Direitos Humanos e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o cadastramento diferenciado se fortaleceu. Os municípios também tiveram grande participação nesse processo através do diálogo e da cooperação para identificação e ampliação do cadastramento. Em 2012, ocorreu a implantação do campo 2.07 do formulário de cadastramento, incluindo outros grupos GPTE⁴⁴, para além dos indígenas, quilombolas e famílias em situação de rua.

Como observado no Gráfico a seguir, a evolução no quantitativo do público GPTE a partir de 2011 foi impulsionada pelo Plano Brasil Sem Miséria, que tinha como objetivo superar a extrema pobreza. O Plano colocou o Cadastro Único como instrumento básico para identificação, formulação e promoção de ações para garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva das famílias mais pobres. No âmbito do Cadastro Único, foram desenvolvidas estratégias de Busca Ativa visando localizar e cadastrar todas as famílias de baixa renda, especialmente para as famílias GPTE. Dessa forma, o cadastramento passou de 239.199 famílias em 2011 para mais de 2,6 milhões de famílias em 2018.

⁴⁴ Ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes às comunidades de terreiro, ribeirinhos, agricultores familiares, assentados, beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), acampados, atingidos por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário, catadores de material reciclável

Gráfico 10 - Evolução do total de famílias pertencentes a grupos tradicionais e específicos (GPTE) - Brasil, 2011 a 2018

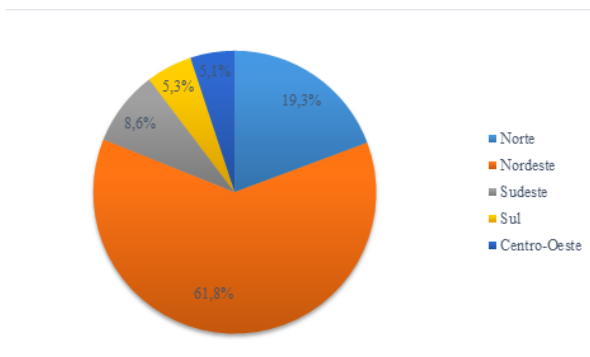


Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018.

Os dados a seguir apresentam um resumo do perfil socioeconômico desses grupos para proporcionar uma visão da distinta realidade dos GPTE, em termos de pobreza e de vulnerabilidade social.

Regionalmente, os GPTE estão localizados em sua maioria nas regiões Norte (19,3%) e Nordeste (61,8%), diferente do que ocorre com as famílias do Cadastro Único, em sua maioria presentes no Nordeste e Sudeste, conforme a distribuição geográfica a seguir:

Gráfico 11 – Perfil das famílias GPTEs por região, agosto/2018



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018.

Considerando o meio em que vivem, os GPTE residem em sua maioria em localidades rurais, situação inversa das famílias do Cadastro Único, que se localizam predominantemente na área urbana. Outra medida de vulnerabilidade é a renda, na qual 71% está em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda per capita declarada de até R\$ 89,00. Esse percentual alcança 91% quando considerados os GPTE beneficiários do PBF. Quanto à escolaridade, 65% dos responsáveis pela unidade familiar GPTE beneficiários do PBF têm até ensino fundamental. Quanto ao acesso a serviços básicos, os domicílios dessa família alcançam apenas 12%.

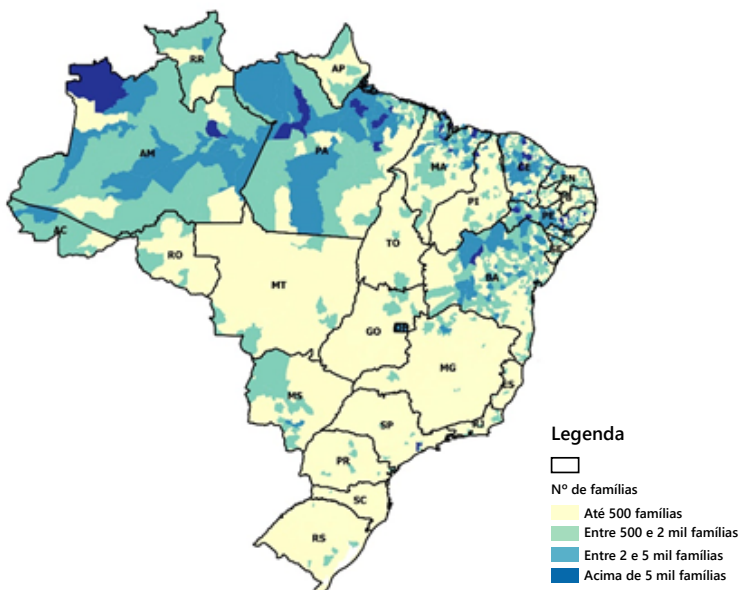
Tabela 7 – Principais características das famílias GPTE, total e beneficiárias do PBF agosto/2018

Características / Público		GPTE	PBF e GPTE
Concentração Regional		NO (19%) e NE (62%)	NO (22%) e NE (67%)
Local Domicílio	Urbano	34%	33%
	Rural	66%	67%
Extremamente pobres		71%	91%
Escolaridade do RF até o ensino fundamental		66%	65%
Possuem acesso a serviços		18%	12%

Fonte: Elaboração própria, Cadastro Único de 18/08/2018.

O mapa abaixo apresenta a distribuição do público GPTE beneficiário do PBF, reforçando a concentração nas regiões Norte e Nordeste.

Figura x - Distribuição das famílias GPTE, PBF - Agosto/2018



Fonte: DECAU/SENARC/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018

Conclusão

De 2001 até 2018, o Cadastro Único passou por diversas melhorias e avanços. Hoje é um instrumento consolidado nacionalmente e qualificado para seleção de público alvo de políticas e programas sociais. Os dados apresentados neste capítulo, além do resgate histórico do Cadastro Único, apresentam panorama das famílias de baixa renda, considerando o retrato dos dados cadastrais de agosto de 2018. Das 27 milhões de famílias cadastradas (74 milhões de pessoas), 13,7 são beneficiárias do PBF (44 milhões de pessoas), o que representa 52% do público registrado no Cadastro Único.

O trabalho dos municípios de realização de cadastramento é um

processo contínuo e alcança o valor de 1,2 milhões de inclusões ou atualizações por mês em todo o território nacional. Em agosto de 2018, 82,4% das famílias estavam com informações atualizadas. Do público PBF, esse percentual alcança 87,3% de taxa de atualização. Em análise detalhada da inclusão cadastral dos últimos 6 meses, observa-se concentração na região Sudeste, cadastramento de famílias unipessoais e de inclusão na faixa de renda acima de meio salário mínimo, proporcionalmente maior que todo o Cadastro Único. Isso pode ser explicado pela ação de cadastramento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), principalmente idosos.

Na seção que apresenta o perfil específico das famílias beneficiárias do PBF, das 13,7 milhões de famílias beneficiárias, 11,3 milhões estão em situação de extrema pobreza e 2 milhões em situação de pobreza. A maior concentração está na região Nordeste e Sudeste. As famílias registradas no PBF são compostas, em média, por 3,14 pessoas por unidade familiar e o arranjo majoritário é de uma família formada pela mãe e seus filhos, que representa 45,28%. Observou-se melhora no quadro de escolaridade dos responsáveis pela unidade familiar (RF), que são 89,1% mulheres, conforme dados de 2018: houve aumento significativo de RF com ensino médio, passando de 13,2% em 2007 para 33,7% em 2018.

Desde 2011, o MDS acompanha o cadastramento das famílias GPTE. Esse público tem características específicas de vulnerabilidade: residem em sua maioria em localidades rurais, 71% estão em situação de extrema pobreza (o percentual alcança 91% quando considerados os GPTE beneficiários do PBF), 65% dos responsáveis pela unidade familiar GPTE beneficiários do PBF têm até ensino fundamental, e apenas 12% têm acesso a serviços básicos adequados.

Referências bibliográficas

BARTHOLO L. *et al.* Contribuições e Potencialidades do Cadastro Único para a Implementação de Políticas Sociais no Brasil. In: Brasil. *Fome Zero. Uma História Brasileira*. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Manual de gestão do Cadastro Único para programas sociais do governo federal*. 2. ed. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) *Manual de gestão do Programa Bolsa Família*. 2. ed. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) *Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família*. 2. ed. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 6.040 DE 07 DE FEVEREIRO DE 2007. INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, 2007.

CAMARGO, C. *et al.* Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? In: Tereza CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.) *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 157 a 178, 2013.

CHAVES, J. C. de Paula. *O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular*. Monografia defendida para o Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Brasília: Enap, 2013.

CORTIZO, Roberta P. M; CHAVES, J. C. de Paula. O Papel Estratégico do Cadastro Único no Planejamento e Implementação de Políticas Públicas. *Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, v. 1, p. 178-201, 2016.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: Jorge Abrahão de Castro; Lúcia Modesto. (Org.) *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, v. 1, p. 179 a 212, 2010.

DIREITO, D. C. et al. *O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais*. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG) UNDP, v. 1, p. 1-20, 2016.

DIREITO, D. C. et. al. As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas. In: XIMENES, Daniel (Org.) *Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersectoriais*. Brasília: Enap, p. 97-124, 2018.

Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma transferência condicionada de renda. Como tal, o PBF faz transferências em dinheiro (i.e., não em espécie), para famílias (i.e., não para indivíduos), de forma focalizada (i.e., buscam alcançar os mais pobres) e condicionada (i.e., as famílias devem cumprir compromissos, em geral em saúde e educação, para receberem seus benefícios).

A combinação das três primeiras dessas quatro características desperta imediatamente ao menos três perguntas sobre os efeitos do programa. Afinal, se a missão fundamental do PBF é pagar benefícios em dinheiro para famílias pobres, então, na prática, a) quão boa é a focalização do programa nos mais pobres?; b) quão efetivo ele é no combate à pobreza?; e c) qual a sua contribuição para a redução da desigualdade?

O objetivo deste texto é responder quantitativamente a essas perguntas com base em microdados de pesquisas domiciliares do IBGE de 2001 a 2017, cobrindo desde a criação dos programas precursores ao PBF até sua consolidação e amadurecimento como uma das principais políticas sociais do Governo Federal. Dessa forma, o texto oferece uma visão panorâmica que complementa a

volumosa literatura que avaliou os efeitos redistributivos do PBF ao longo do tempo, em especial nos seus primeiros anos.

Para isso, o texto está organizado da seguinte forma: a seção 2 resume a origem e o funcionamento do PBF, recapitulando brevemente alguns dos principais resultados empíricos obtidos por estudos anteriores; a seção 3 documenta como as pesquisas domiciliares e os registros administrativos do PBF produzem números nem sempre idênticos; a seção 4 analisa a focalização do PBF entre os mais pobres; a seção 5 trata dos efeitos do programa sobre diversos indicadores de pobreza e pobreza extrema; a seção 6 conduz análises estáticas e dinâmicas sobre a desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini; e a seção 7 reúne nossas conclusões. Para facilitar a leitura, omitimos do texto a maior parte das tecnicidades, e convidamos os leitores interessados em mais informações sobre dados e métodos a consultar o Anexo.

O que já sabemos sobre o PBF

Programas como o PBF foram inicialmente implementados no Brasil em 1995, no Distrito Federal, em Campinas e, um pouco mais tarde, em Ribeirão Preto (LINDERT *et al.* 2007). Entre 2001 e 2003 foram criados quatro programas federais em moldes similares (Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), vinculados a quatro ministérios diferentes (Educação, Saúde, Minas e Energia e Segurança Alimentar e Combate à Fome, respectivamente).

A coexistência desses quatro programas gerou complexidade e ineficiência, com vários registros administrativos e regras de elegibilidade, o que prejudicava inclusive a focalização dos benefícios. A criação do PBF, em outubro de 2003, promoveu a unificação administrativa e consolidou o Cadastro Único, criado em 2001, como principal fonte de dados sobre a população de baixa renda. A relação do Governo Federal com os municípios passou a se dar unicamente por meio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

O PBF adotou duas linhas de elegibilidade (de extrema pobreza e de pobreza), que deram acesso a benefícios distintos. Apenas famílias em extrema pobreza tinham acesso a um *benefício básico*, de valor único, para toda a família. Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza também poderiam receber *benefícios variáveis*, caso tivessem crianças de até 15 anos de idade (até o limite de três, depois cinco, por família). Em 2007, surgiu o *benefício variável vinculado ao adolescente* (BVJ), pago a famílias com jovens entre 16 e 17 anos (até o limite de dois por família). Entre 2012 e 2013, o *benefício de superação de extrema pobreza* (BSP) foi criado: trata-se de um *top-up* que faz com que a renda *per capita* das famílias beneficiárias chegue no mínimo à linha de extrema pobreza.

O número de famílias beneficiárias aumentou de forma progressiva entre 2003 e 2006, quando alcançou 11 milhões de famílias (primeira meta nacional do programa). Essa meta foi revista em 2009, quando foi estipulada em cerca de 13 milhões de famílias, e depois em 2011, quando subiu para 13,8 milhões de famílias beneficiárias (ver PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Em termos orçamentários, as transferências condicionadas de renda são modestas. No caso brasileiro, em 2016, as despesas do PBF alcançaram 0,44% do PIB. Esse percentual é superior aos 0,33% observados em média em países latino americanos em 2015 (CECCHINI; ATUESTA, 2017), mas, ainda assim, pode ser considerado baixo: é, por exemplo, quase 30 vezes inferior às despesas previdenciárias.

Os mecanismos de focalização utilizados pelo PBF são diferentes daqueles de vários programas similares nos demais países em desenvolvimento, muitos dos quais usam *proxy means tests*⁴⁵ para selecionar famílias beneficiárias. Outros mecanismos, como testes de meios propriamente ditos, ou a focalização geográfica ou comunitária, também são ocasionalmente adotados.

⁴⁵ Proxy means tests, ou testes indiretos de meios, levam em conta características observáveis do domicílio e dos seus moradores para estimar sua renda ou consumo, na falta de registros precisos. Essa estimativa é então utilizada para definir a elegibilidade ou mesmo o nível dos benefícios.

Já o PBF funciona a partir da combinação de três filtros. Primeiro, a renda autodeclarada pelas famílias ao se registrar no Cadastro Único é verificada pelo batimento com diversos registros administrativos do Governo Federal. Nos últimos anos, o procedimento passou a ser feito antes mesmo da concessão. Segundo, a concessão do benefício está subordinada a cotas municipais, isto é, estimativas do número de famílias pobres em cada município. Uma vez que a cota de um município é atingida, as concessões tornam-se menos frequentes, o que gera pressão sobre a gestão municipal para que melhore sua focalização (ver Barros *et al.*, 2008). Finalmente, há publicidade do nome dos beneficiários tanto nas unidades locais de atendimento da assistência social quanto pela internet, por meio do Portal da Transparência.

Nesse sentido, o PBF se aproxima mais dos programas de transferência de renda dos países desenvolvidos, que via de regra usam diretamente a renda declarada dos beneficiários potenciais, que dos programas de países em desenvolvimento, que via de regra se apoiam em *proxy means tests*.

Análises realizadas em diferentes períodos mostram que a focalização do PBF é muito boa, mesmo quando comparada com programas que usam *proxy means tests*, como o mexicano *Oportunidades* ou o *Chile Solidario* (e.g., LINDERT *et al.*, 2007; SOARES *et al.*, 2009). No Brasil, as avaliações já realizadas demonstram que o PBF é, com folga, o componente mais progressivo da renda total (e.g., IPEA, 2012, 2013; HOFFMANN, 2013a).

Os efeitos do PBF sobre a pobreza e a desigualdade, portanto, decorrem de sua boa focalização sobre os mais pobres e a despeito dos valores relativamente modestos das transferências. No primeiro caso, as principais conclusões mostram que os efeitos do PBF sobre a taxa de pobreza são maiores para linhas mais baixas e que os efeitos sobre medidas de intensidade da pobreza são maiores do que sobre as taxas de pobreza, em função do valor modesto das transferências (e.g., SOARES; SATYRO, 2009; SOARES *et al.*, 2010; SOUZA; OSÓRIO; SOARES, 2011).

No segundo caso, a contribuição do PBF para a queda da desigualdade de renda foi estimada para diferentes intervalos de tempo. Por exemplo, Soares *et al.* (2006) calculam que os benefícios do PBF responderam por 21% da queda do coeficiente de Gini entre 1995 e 2004; Barros, Carvalho e Franco (2007) chegam ao percentual de 12% para 2001-2005; e Soares *et al.* (2010) e Hoffmann (2013a) estimam a contribuição do PBF em 16% para 1999-2009 e 2001-2011, respectivamente. Kakwani, Neri e Son (2010) usam uma taxa de crescimento pró-pobre da renda *per capita* (uma função de bem-estar elaborada pelos autores, mais sensível às mudanças ocorridas na calda inferior da distribuição de renda) e encontram um efeito superior a 20%. Hoffmann (2013a) também calcula a contribuição do PBF para a redução do índice de Mehran (mais sensível a alterações na cauda esquerda da distribuição, isto é, entre os mais pobres) e também encontra contribuição superior a 20%.

Nos últimos anos, dada a maturidade do PBF, estudos sobre seus efeitos redistributivos tornaram-se mais escassos. O aniversário de 15 anos do programa e a divulgação dos dados completos de renda da PNADC para 2016 e 2017 abrem, portanto, uma boa oportunidade para que algumas dessas análises sejam refeitas e atualizadas, cobrindo agora todo o período de existência do PBF.

O tamanho do PBF: registros administrativos vs. PNAD

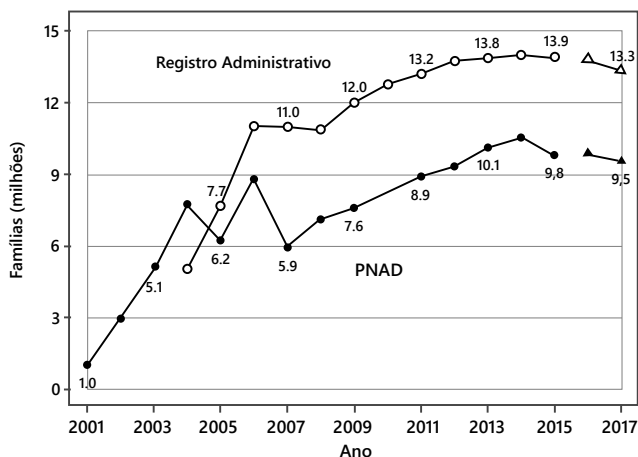
O PBF expandiu-se rapidamente em seus primeiros anos. Como mostra a Figura 1, o número de famílias beneficiárias saltou de cerca de 6 milhões em 2004 – em sua maior parte, herdadas dos programas precursores – para algo em torno de 11 milhões em 2006. A partir de então a cobertura cresceu de forma mais gradual até atingir 14 milhões de famílias em 2014, patamar no qual o programa permanece, com oscilações temporárias⁴⁶.

⁴⁶ Desde 2013, a folha de pagamento do PBF quase sempre esteve próxima de 14 milhões de famílias, mas o número flutua e pode cair muito com a conclusão de processos de averiguação em que um grande número de benefícios é cortado. É o que se vê na Figura 1: a queda de 13,9 para 13,3 milhões entre junho de 2016 e junho de 2017 foi apenas temporária, e já em janeiro de 2018 o total de famílias beneficiárias voltou ao patamar de 14 milhões.

De todo modo, as quase 14 milhões de famílias beneficiárias abarcam mais de um quinto da população brasileira. O tamanho do PBF permite que o programa cubra grande parte da população pobre e vulnerável e, como será visto adiante, é um dos principais fatores do seu êxito.

Na Figura 1, é possível notar o quanto as pesquisas domiciliares – seja a antiga PNAD ou a nova PNADC – subestimam o número de beneficiários do PBF, gerando estimativas entre 30% e 35% menores. A exceção é o ano de 2004, que, como 2006, foi atípico, pois o questionário da PNAD contou com um suplemento especial sobre programas de transferência de renda. Além disso, cabe notar também que os dados administrativos dizem respeito somente ao PBF, enquanto os números das antigas PNADs incluem também os outros programas federais que ainda existiam nesses primeiros anos (ver seção C do Anexo). Curiosamente, nem o novo desenho amostral nem a existência de perguntas específicas sobre o PBF no questionário padrão da nova PNADC alteraram o grau de subestimação, que continua em torno de 4 milhões de famílias.

Figura 1 – Famílias beneficiárias do PBF nos registros administrativos e nas pesquisas domiciliares (milhões) – Brasil, 2001/2017



Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017 e dos dados da Matriz de Informações Sociais da Sagi/MDS.

N.B.: informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003. As informações dos registros administrativos incluem somente o PBF e são referentes aos meses de setembro (2001-2015) e junho (2016-2017).

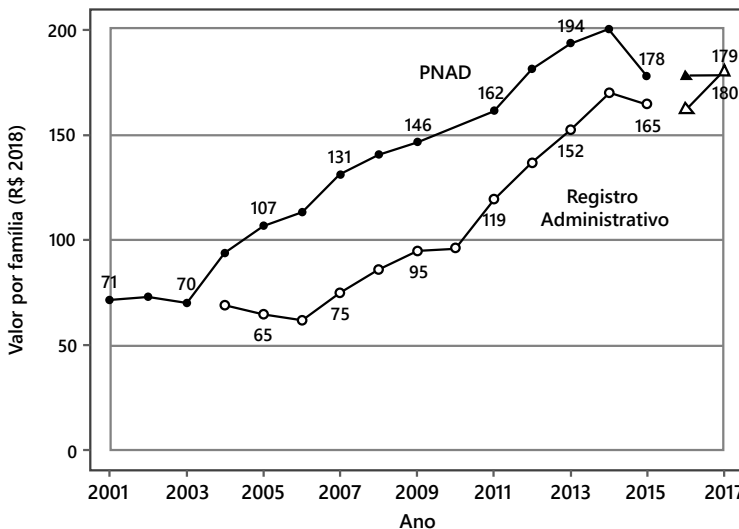
Esse padrão não é exclusivo do PBF. No Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também é subestimado nas PNADs, em grau até maior que o PBF. Mais ainda, isso ocorre no mundo todo: por muitas razões, que vão desde o estigma até a confusão entre benefícios, transferências assistenciais são quase sempre subnotificadas em pesquisas domiciliares. Nos Estados Unidos, por exemplo, a subestimação varia entre 25% e 50%, dependendo do programa e da fonte de dados, com tendência clara de piora na captação das informações nas últimas décadas (WEINBERG *et al.*, 1999; WHEATON, 2007; MEYER; MOK; SULLIVAN, 2009; HABIB, 2018). Por esse motivo, o Congressional Budget Office americano realiza imputações para harmonizar os dados das pesquisas domiciliares com os registros administrativos de vários programas antes de calcular as estatísticas oficiais de distribuição de renda no país (HABIB, 2018). As pesquisas domiciliares no Reino Unido, na Suécia e na ex-Alemanha Ocidental subestimam benefícios focalizados nos mais pobres (BEHRENDT, 1999). No Brasil, Souza, Osorio e Soares (2011) aplicaram metodologia parecida para reconciliar os números sobre o PBF na PNAD e nos registros administrativos. Neste texto, no entanto, optamos por utilizar apenas os dados brutos, sem nenhuma correção.

Outro parâmetro fundamental para o sucesso de um programa como o PBF é o valor médio da transferência. Como se vê na Figura 2, de acordo com os registros administrativos, esse valor vem aumentando progressivamente ao longo do tempo, estando em 2017 em seu ponto mais alto na série, em torno de R\$ 180 por mês por família.

Mais uma vez, os valores nas PNADs não são idênticos aos oficiais, mas agora o viés tem o sinal oposto: até 2015, as transferências médias identificadas nas pesquisas domiciliares eram maiores do que os números oficiais, havendo convergência a partir de 2011 e, em especial, no biênio 2016-2017. Há duas explicações para isso: por um lado, o procedimento adotado para identificar o PBF entre

2001 e 2015 é impreciso, e acaba incluindo os rendimentos dos programas predecessores (mais comuns no início da série); por outro lado, a passagem da PNAD para a PNADC, que incorporou novas questões específicas sobre benefícios do PBF, pode não ter afetado a subestimação no número de famílias beneficiárias, mas certamente melhorou a captação do valor dos benefícios. De todo modo, como discutido na seção A do Anexo, é importante frisar que as comparações entre a série 2001 e 2015 e a série 2016 a 2017 são imperfeitas. O desenho e o questionário da PNAD Contínua são muito diferentes do desenho e questionário da PNAD. Isso quer dizer que há saltos de 2015 a 2016 que podem ser resultado da mudança do instrumento e não da realidade (por exemplo, na desigualdade).

Figura 2 – Valor médio das transferências do PBF por família nos registros administrativos e nas pesquisas domiciliares (R\$ 2018) – Brasil, 2001/2017



Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017 e dos dados da Matriz de Informações Sociais da Sagi/MDS.

N.B.: informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003. As informações dos registros administrativos incluem somente o PBF e são referentes aos meses de setembro (2001-2015) e junho (2016-2017).

A focalização do PBF

Além da cobertura e do valor da transferência, há outro parâmetro decisivo para a eficácia de um programa de transferência de renda em combater a pobreza e em contribuir para a redução da desigualdade: a focalização.

O PBF não cobre apenas famílias pobres e extremamente pobres. Ter renda abaixo da linha de elegibilidade é um critério para o ingresso, mas não para permanência. As famílias que entram no PBF recebem a transferência por dois anos, mesmo que sua renda aumente, desde que não ultrapasse meio salário mínimo *per capita*. Para ampliar a fidedignidade dos dados de renda coletados pelo Cadastro Único, sempre que a família atualiza seu cadastro, o período de dois anos é reiniciado.

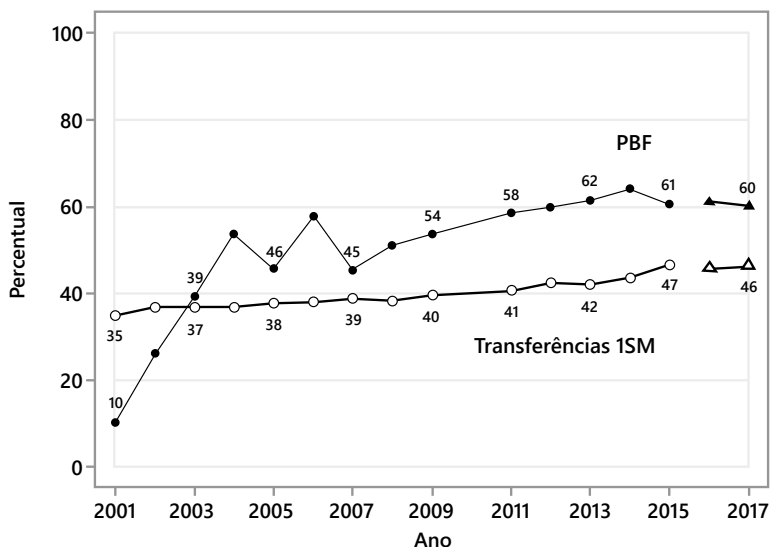
Por conta disso, é muito difícil estimar a população elegível para o PBF: todas as famílias que normalmente têm renda abaixo de meio salário mínimo, e cuja renda em algum momento ficou menor que as linhas de elegibilidade, poderiam ter ingressado no PBF. A dificuldade de estimar a população elegível impede o cálculo de uma taxa de cobertura *stricto sensu*.

Assim, calculamos primeiro a cobertura do programa como a porcentagem de beneficiários do PBF entre os 20% mais pobres da população, definidos a partir da renda domiciliar *per capita* líquida das transferências do PBF. Os resultados podem ser vistos na Figura 3, que traz, para facilitar a avaliação, estimativas análogas para as transferências previdenciárias e assistenciais de um salário mínimo, ou seja, o percentual de beneficiários diretos ou indiretos dessas transferências que estão entre os 20% mais pobres da distribuição da renda sem contar as próprias transferências.

O PBF é de longe o benefício monetário mais bem focalizado do Brasil. Sua cobertura aumentou consideravelmente desde 2004,

estabilizando-se em torno de 60% do quinto mais pobre da população a partir de 2012. Em comparação, as transferências de um salário mínimo – que incluem Previdência Social e BPC – têm uma cobertura bem mais restrita e com crescimento mais lento.

Figura 3 – Cobertura do PBF e das transferências de um salário mínimo (Previdência e BPC) entre os 20% mais pobres (%) – Brasil, 2001/2017



Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017.

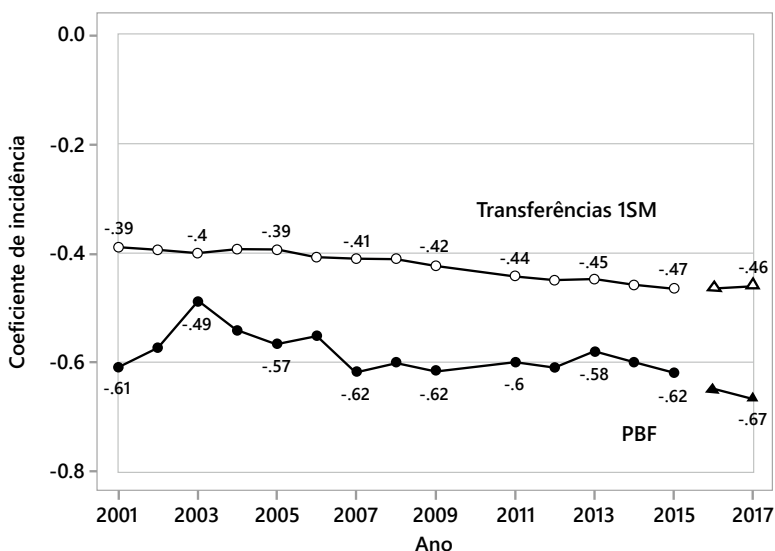
N.B.: os 20% mais pobres da população são definidos a partir da renda domiciliar per capita líquida de cada benefício, isto é, excluindo os valores do PBF e das transferências equivalentes a um salário mínimo (Previdência e BPC), respectivamente. Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

A Figura 4 traz outra forma de avaliar o grau de progressividade do PBF e das transferências de um salário mínimo, mostrando seus respectivos coeficientes de incidência ao longo do tempo. Esses coeficientes são calculados para a renda domiciliar per capita líquida de cada tipo de benefício e variam entre -1 e +1, atingindo valor mínimo quando há focalização perfeita nos mais pobres e valor máximo quando há a pior focalização possível (ver

seção F do Apêndice para uma apresentação formal dos conceitos). Ou seja, quanto menor o valor do coeficiente de incidência, mais os rendimentos daquela fonte beneficiam os mais pobres. Um coeficiente igual a zero significa que os benefícios são repartidos de forma uniforme ao longo da distribuição de renda.

Como se vê, os benefícios do PBF sempre tiveram coeficientes de incidência muito negativos, o que reforça seu enorme grau de progressividade. E mais: o programa tornou-se ainda melhor ao longo do tempo, ao contrário do que seria de se esperar, dada à grande expansão de sua clientela no período (ver acima). As transferências de um salário mínimo também têm coeficientes negativos que melhoraram ao longo do tempo, mas os números do PBF são mais impressionantes tanto em nível quanto em trajetória.

Figura 4 – Coeficientes de incidência dos benefícios do PBF e das transferências de um salário mínimo (Previdência e BPC) – Brasil, 2001/2017



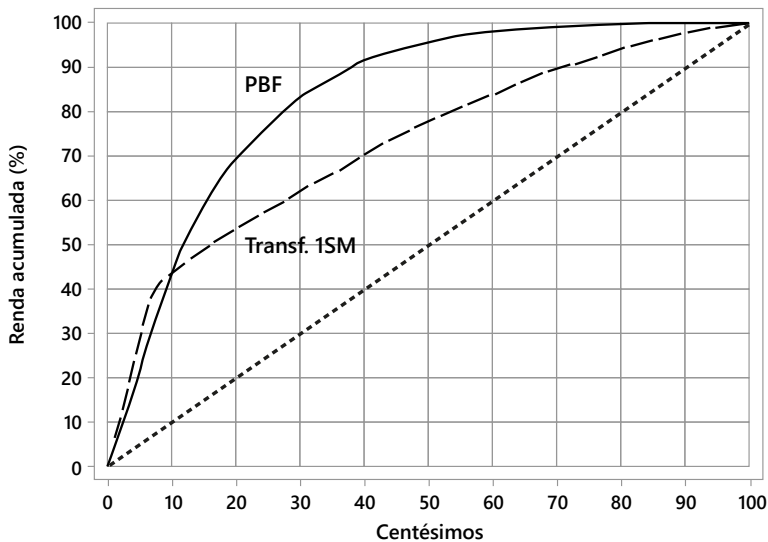
Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017.

N.B.: coeficientes de incidência calculados a partir da renda domiciliar per capita líquida de cada tipo de transferência, isto é, excluindo os valores do PBF e das transferências equivalentes a um salário mínimo (Previdência e BPC), respectivamente. Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

A Figura 5 explicita essas diferenças, exibindo as curvas de incidência das transferências do PBF e das de um salário mínimo em 2017 para comparação. As curvas dos anos anteriores são bastante semelhantes às de 2017. Os coeficientes de incidência apresentados na Figura 4 são calculados a partir dessas curvas, mais especificamente, são o dobro da área entre a curva de incidência e a curva hipotética de incidência homogênea (a linha diagonal).

Até os 10% mais pobres, os dois tipos de transferências têm incidência semelhante, mas a partir daí a curva do PBF exhibe maior focalização. Enquanto mais de 20% das transferências de um salário mínimo fluem para a metade superior da distribuição, menos de 5% do PBF vai para quem está acima da mediana.

FIGURA 5 – CURVAS DE INCIDÊNCIA DOS BENEFÍCIOS DO PBF E DAS TRANSFERÊNCIAS DE UM SALÁRIO MÍNIMO (PREVIDÊNCIA E BPC) – BRASIL, 2017



Fonte: elaboração própria a partir da PNADC 2017.

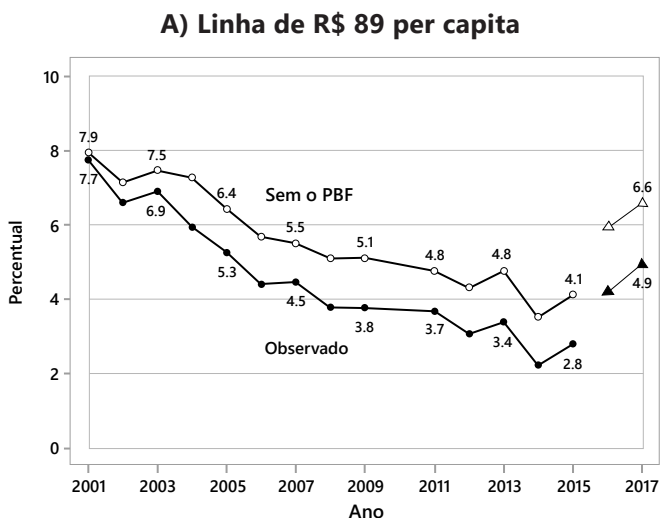
N.B.: curvas de incidência calculadas a partir da renda domiciliar per capita líquida de cada tipo de transferência, isto é, excluindo os valores do PBF e das transferências equivalentes a um salário mínimo (Previdência e BPC), respectivamente.

Efeitos sobre a pobreza

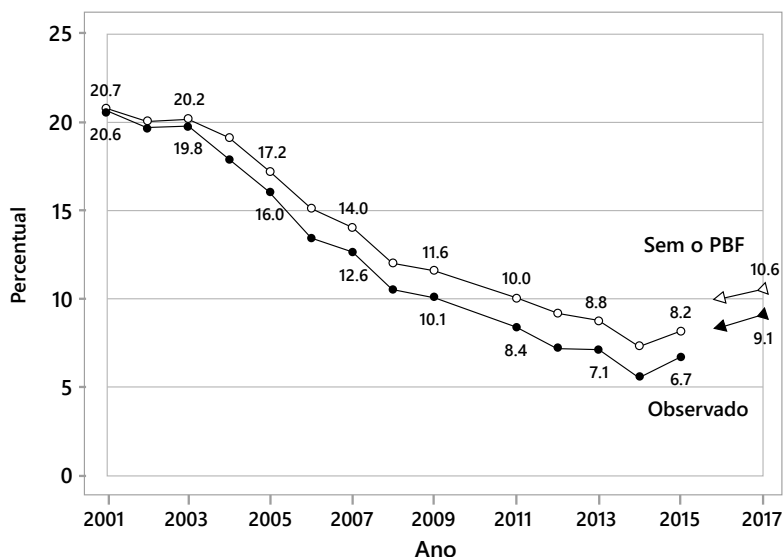
Graças à grande cobertura e boa focalização nos mais pobres, o PBF tem contribuído para a redução da pobreza, em particular da pobreza extrema. Na Figura 6, é possível observar que antes do PBF, de 2001 a 2003, seus predecessores já tinham algum impacto sobre as taxas de pobreza. Mas é a partir de 2004, com o PBF, que se torna claro o efeito “imediate” da transferência.

À primeira vista, a redução da taxa de pobreza extrema ocasionada pelo PBF não parece grande. Em média, após 2004, a pobreza extrema cai 1,3 ponto percentual (p.p.) por ano com a transferência. Entretanto, em termos relativos, em torno de um quarto da pobreza extrema é abatida pelas transferências do PBF. Para a linha mais alta, de R\$ 178 *per capita*, a redução em pontos percentuais é um pouco maior, em média 1,6 p.p., mas relativamente menor, em torno de 15%. Esses números significam que, em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema por causa do PBF, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza.

Figura 6 – Taxas de pobreza com e sem as transferências do PBF para as linhas de pobreza de R\$ 89 e de R\$ 178 per capita em reais de 2018 (%) – Brasil, 2001/2017



B) Linha de R\$ 178 per capita



Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017.

N.B.: resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Os números são positivos. Mas será que são bons o suficiente? Afinal, cabe a pergunta: se a maioria dos extremamente pobres no Brasil participa do PBF, e há um benefício especial para fazer com que ultrapassem a linha de extrema pobreza, como explicar que o programa não leve as taxas para níveis ainda mais baixos, próximos de zero? No passado, a principal explicação era o baixo valor médio dos benefícios. Havia famílias com renda tão baixa que mesmo após a transferência permaneciam abaixo da linha de pobreza. O BSP foi criado justamente para resolver esse problema, complementando a própria transferência para zerar a pobreza extrema entre os beneficiários.

Para entender por que o PBF não erradicou a pobreza extrema mesmo depois da introdução do BSP, é preciso abandonar a visão estática da renda dos pobres e entendê-la em sua dinâmica. Em geral, toda a renda das famílias pobres antes das transferências é oriunda do trabalho dos seus membros, usualmente um trabalho informal ou por conta própria, com rendimentos variáveis e nenhuma estabilidade. Isso faz com que a renda das famílias mais pobres seja muito volátil, o

que tem uma série de consequências para a operação e os resultados de programas focalizados de transferência de renda (SOARES, 2009; OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011).

Quando a renda da família cai abaixo da renda declarada no Cadastro Único, por exemplo, a renda das transferências deixa de ser suficiente para a família cruzar a linha de pobreza extrema. Se a família tiver uma queda de renda persistente, pode alterar sua declaração de renda no Cadastro. Mas a não ser que declare renda zero, a participação no programa não impede a família de entrar na pobreza em alguns meses ruins, nos quais sua renda caia abaixo da declarada. Se a pesquisa domiciliar visita a família neste momento, apesar da transferência do PBF, mesmo com BSP, a família estará na pobreza extrema.

A volatilidade de renda dos pobres não é só para baixo da renda declarada. A renda dos pobres também pode subir, o que afeta as estimativas de pobreza de outra forma. Por exemplo, uma família que declarou não ter renda e está no PBF tem, graças ao BSP, um benefício *per capita* de valor ligeiramente superior ao da linha de pobreza. Em todos os meses em que essa família estiver pobre, com renda abaixo da linha de pobreza, se for visitada pela pesquisa domiciliar, surgirá – verdadeiramente – como um caso de família que foi resgatada da pobreza pela transferência. No entanto, se a visita da pesquisa domiciliar se der em um mês excepcionalmente bom, no qual a renda própria da família ultrapassou a linha de pobreza, essa sequer seria caracterizada como pobre, e seria desconsiderada nos nossos gráficos de redução da pobreza depois da transferência.

Ademais, não há só famílias cronicamente pobres na pobreza (GONÇALVES, 2015), tampouco são todas beneficiárias do PBF. Existem famílias de baixa renda que não são pobres o suficiente para participar do PBF, mas que do ponto de vista da inserção de seus membros no mercado de trabalho são extremamente vulneráveis a perdas de renda que levam a incursões temporárias na pobreza. Novamente, se a pesquisa domiciliar visita uma dessas famílias que não participa do PBF e está temporariamente pobre, a mesma aparece como pobre antes e depois das transferências do PBF.

Segundo a PNAD, em 2017, 70% dos pobres e dos extremamente pobres participavam do PBF. Ou seja, se as transferências do PBF

fossem suficientes para tirar da pobreza todos os seus beneficiários, a pobreza depois das transferências seria 70% menor. Mas a redução observada nesse ano foi de 25% para a extrema pobreza e de 15% para a pobreza. Assim, nada menos que 64% dos beneficiários que estavam extremamente pobres antes do PBF permaneceram extremamente pobres depois da transferência.

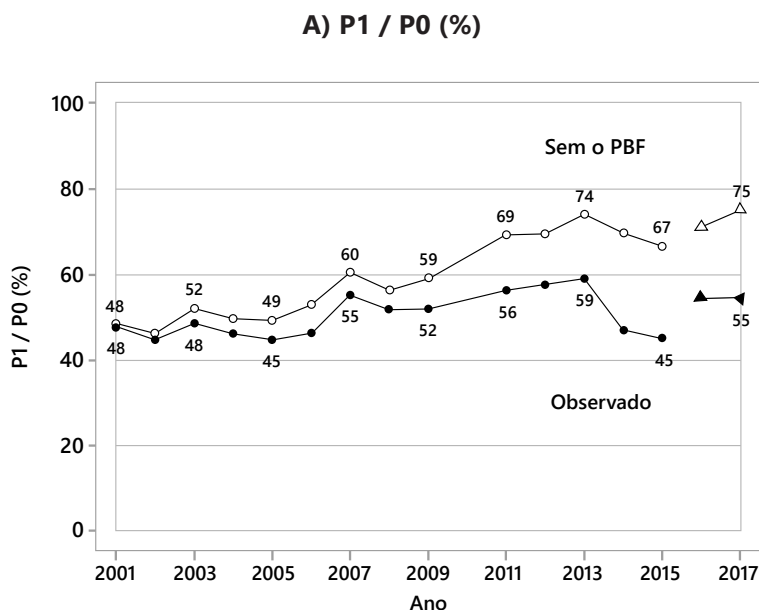
A permanência na pobreza após a transferência, salvo erros na declaração dos valores de renda (própria e transferida), só pode ser explicada pelo problema do valor médio transferido, que continua sendo insuficiente para muitas famílias. De fato, por conta da volatilidade da renda dos pobres, a efetividade da transferência só é garantida *ex ante* para as famílias que declararem não ter renda alguma, pois isto faz com que o valor per capita recebido se iguale à linha de pobreza (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011).

Não obstante, a redução da pobreza pode ser entendida de outras formas que não a redução da taxa de pobreza. A taxa de pobreza pouco fala sobre outros aspectos importantes da distribuição da renda entre os pobres, como a média e a desigualdade (SEN, 1976, 1981). A renda média dos pobres é sempre menor que a linha de pobreza empregada para identificá-los, e a distância entre a média e a linha é conhecida como o hiato de pobreza. O hiato indica a intensidade da pobreza, e varia de 0 a 100% da linha de pobreza. Quanto maior o hiato, mais intensa é a pobreza. A desigualdade da renda entre os pobres é relevante porque a média pode se referir a distribuições bastante desiguais. O hiato médio de pobreza não detecta, por exemplo, a situação em que uma minoria de pobres tem renda próxima à linha, e a maioria sequer tem renda.

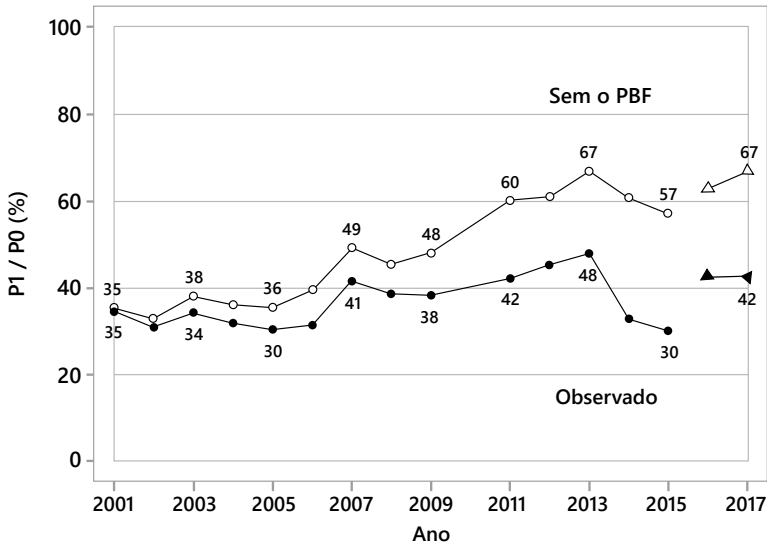
Logo, reduzir a pobreza também pode ser entendido como reduzir não apenas a quantidade de pobres, mas também a intensidade e a desigualdade da pobreza. Considerando que, em 2017, 59% dos extremamente pobres (65% dos pobres) após a transferência eram participantes do PBF, espera-se alguma contribuição das transferências para a redução do hiato de pobreza e, talvez, para a redução da desigualdade na pobreza.

Existem, na literatura sobre mensuração da pobreza, várias propostas de indicadores que sintetizam a taxa de pobreza, o hiato e a desigualdade de bem-estar entre os pobres (KAKWANI, 1999). A proposta mais popular é a dos indicadores P0, P1 e P2 (FOSTER; GREER; THORBECKE, 1984). O P0 é simplesmente a taxa de pobreza. O indicador P1 informa simultaneamente sobre a taxa e o hiato de pobreza. O terceiro indicador (P2) acrescenta informação sobre a desigualdade de renda entre os pobres. No que toca à interpretação, os indicadores P1 e P2 se igualam à taxa de pobreza (P0) se nenhum pobre tem renda. Se apenas um pobre tem renda maior que zero, os indicadores P1 e P2 começam a se afastar de P0. Quanto maior é a renda média dos pobres (menor hiato), e menos desigual a distribuição de renda entre eles, mais P1 e P2 se afastam de P0 e se aproximam de zero. Por conta disso, é mais instrutivo apresentar P1 e P2 como porcentagem de P0, como na Figura 7.

Figura 7 – Indicadores de pobreza P1 e P2 (% de P0) com e sem as transferências do PBF para a linha de pobreza de R\$ 89 – Brasil, 2001/2017



B) P2 / P0 (%)



Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017.

N.B.: incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

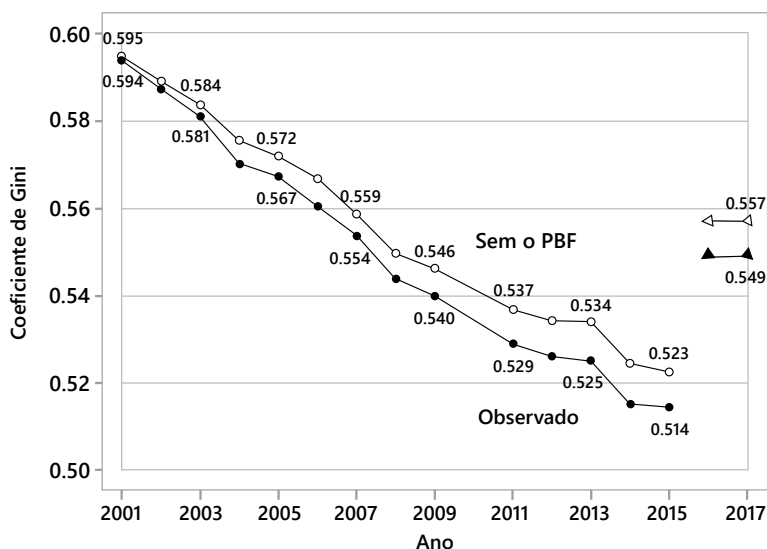
A Figura 7 exibe os indicadores P1 e P2 para a linha de pobreza extrema. Ao longo do tempo ambos os indicadores aumentam como porcentagem da taxa de pobreza, enquanto a última se reduz. Isso sugere que os primeiros a cruzar a linha de pobreza são, não surpreendentemente, os menos pobres. De qualquer forma, após as transferências os valores dos indicadores são consideravelmente mais baixos. Em média, de 2004 em diante, o P1 era 64% da taxa de pobreza antes do PBF, e o P2 era 53%. Ainda na média de 2004/2017, depois das transferências o P1 cai para 51% da taxa, e o P2 para 38%. Assim, além de efetivamente resgatar famílias da pobreza, o PBF ameniza a pobreza e a pobreza extrema dos beneficiários que permanecem pobres, apesar da transferência, ao contribuir para a redução do hiato e da desigualdade entre os pobres.

Efeitos sobre a desigualdade

As transferências do PBF também foram um fator importante para a queda da desigualdade. A Figura 8 traz os coeficientes de Gini estimados para a renda domiciliar per capita sem o PBF e com o PBF. Até 2004, as diferenças entre as duas séries são muito pequenas, isto é, os programas que precederam o PBF tinham pouco efeito sobre o coeficiente de Gini. Depois de 2004, o efeito redistributivo do PBF torna-se bem delineado, e em todos os anos a distribuição após as transferências é menos desigual. Em média, os Ginis caem entre 1% e 1,5% após o PBF.

O impacto das transferências sobre a desigualdade é devido, novamente, à boa focalização nos 20% mais pobres. Isso garante que, além do Gini, outras medidas que respeitem o princípio das transferências também registrem uma distribuição pós-PBF menos desigual.

Figura 8 – Coeficientes de Gini com e sem as transferências do PBF – Brasil, 2001/2017

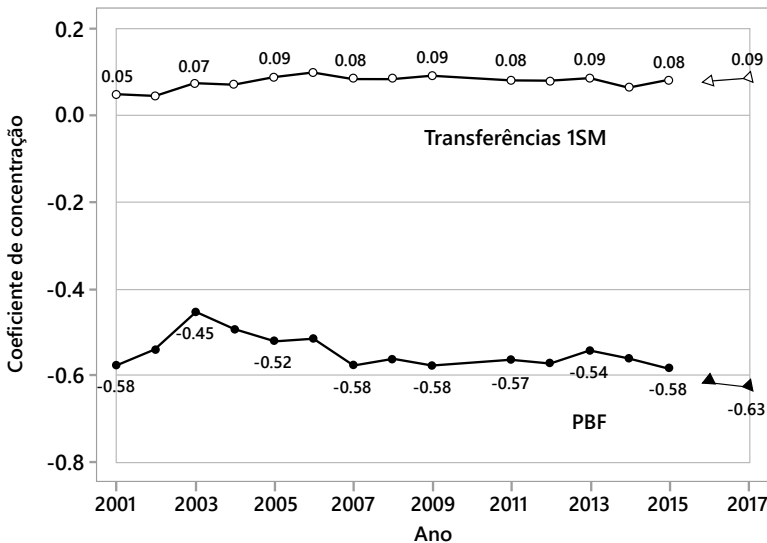


Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017.

N.B.: resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

A Figura 9 exibe os coeficientes de concentração das transferências do PBF, e proporciona como padrão de comparação a mesma medida para as transferências no valor de um salário mínimo. Os coeficientes de concentração são medidos na renda final, e são afetados tanto pela incidência quanto pelos valores transferidos. Assim, se tivéssemos uma transferência somente para a pessoa mais pobre e ela permanecesse a mais pobre, o valor do coeficiente de concentração seria -1; no outro extremo, uma renda recebida apenas pelo indivíduo mais rico teria concentração 1.

Figura 9 – Coeficientes de concentração das transferências do PBF e do BPC – Brasil, 2001/2017



Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017.

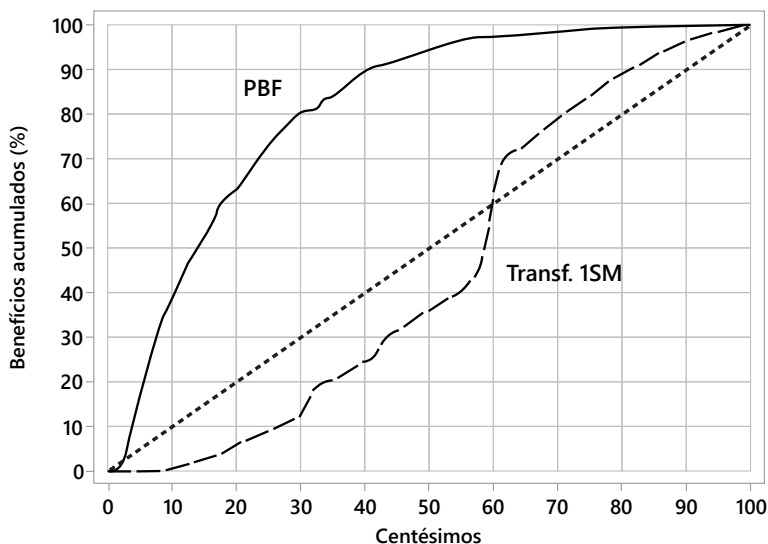
N.B.: resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Comparando a Figura 9 à Figura 4, vemos que os coeficientes de concentração das transferências do PBF são bem próximos dos coeficientes de incidência, mas o mesmo não ocorre para as transferências de um salário mínimo. De fato, em 2017, os coeficientes de incidência e de concentração do PBF eram, respectivamente,

-0,67 e -0,63; e das transferências de um salário mínimo, -0,46 e 0,09.

O valor das transferências explica essa discrepância: como a transferência de um salário mínimo é em torno de cinco vezes maior que a do PBF, seus beneficiários diretos e indiretos deixam a parte de baixo da distribuição de renda, sendo elevados para estratos intermediários. Isso pode ser visto com perfeição ao se comparar as curvas de concentração dessas transferências em 2017, apresentadas na Figura 10, com suas curvas de incidência (Figura 5).

Figura 10 – Curvas de concentração dos benefícios do PBF e das transferências de um salário mínimo (Previdência e BPC) – Brasil, 2017



Fonte: elaboração própria a partir da PNADC 2017.

N.B.: curvas de concentração calculadas a partir da renda domiciliar per capita final.

Em outras palavras, o que impede o PBF de ter um efeito redistributivo ainda maior é o fato de que suas transferências têm valores bem modestos. O PBF é muito bem focalizado e já contribuiu significativamente para a redução da pobreza e da desigualdade, mas essa contribuição poderia ser bem maior caso o orçamento destinado ao programa fosse mais expressivo.

Os resultados até aqui trataram sobretudo da análise estática dos efeitos do PBF, isto é, dos coeficientes de concentração e Gini em cada momento do tempo. Para complementar a análise, partimos então para os efeitos dinâmicos, ou seja, para a resposta à pergunta “qual a contribuição do PBF para a queda da desigualdade vista nas PNADs?”.

Essa resposta pode ser obtida a partir de decomposição do coeficiente de Gini por fontes de renda. Em resumo, o coeficiente de Gini em um dado ano equivale à soma dos coeficientes de concentração dos rendimentos ponderados por seu peso na renda total. A partir daí, pode-se calcular quanto cada fonte contribuiu para a queda da desigualdade entre dois anos específicos. Cada fonte de renda pode contribuir para o aumento ou queda da desigualdade de duas formas: pelo efeito concentração, provocado por mudanças no coeficiente de concentração, e pelo efeito renda, provocado por mudanças no peso de cada fonte na renda total (mais detalhes na seção F do Apêndice).

Convém lembrar que esse tipo de decomposição não tem interpretação contrafactual, isto é, se o PBF contribuiu com 10% da queda, isso não quer dizer que sem o PBF a desigualdade seria 10% maior, pois a concentração de uma renda depende da concentração de todas as outras. Também, a escolha de ano inicial e final afeta bastante os resultados.

Aqui optamos por apresentar duas decomposições do Gini com o mesmo ano inicial, 2001, quando as transferências precursoras do PBF ainda tinham efeito mínimo sobre a desigualdade. Para ano final foram escolhidos 2006 – ano em que o programa consolida sua escala e cobertura depois de um período de rápida expansão – e 2015, último ano da série de renda compatível com 2001. Omitimos a comparação entre 2016 e 2017 porque não houve mudanças dignas de nota na distribuição de renda entre esses dois anos. As decomposições são apresentadas nas Tabelas 1 e 2. A primeira

mostra uma queda de 0.080 pontos no Gini entre 2001 e 2015 (de 0.594 para 0.514), sendo o PBF responsável por pouco menos de 10% dessa redução. Na Tabela 2, vemos que entre 2001 e 2006, período crítico de expansão, o PBF contribuiu com quase 17% da queda de 0.034 pontos de Gini.

Tabela 1 – Decomposição das mudanças no coeficiente de Gini por fonte de renda – Brasil, 2001/2015

A) Decomposição estática, 2001 e 2015

	Coeficientes de concentração		Participação na renda	
	2001	2015	2001	2015
Trabalho	0.589	0.530	0.779	0.755
Previdência acima do SM	0.748	0.707	0.135	0.138
Transferências de 1SM	0.047	0.080	0.037	0.069
Programa Bolsa Família	-0.576	-0.584	0.001	0.007
Outras rendas	0.670	0.494	0.048	0.031
Total/Gini	0.594	0.514	1.000	1.000

B) Decomposição dinâmica, 2001-2015

	Efeito concentração	Efeito participação	Efeito total	% da variação do Gini
Trabalho	-0.045	-0.000	-0.045	56.7
Previdência acima do SM	-0.006	0.001	-0.005	6.4
Transferências de 1SM	0.001	-0.015	-0.014	17.5
Programa Bolsa Família	-0.000	-0.007	-0.008	9.8
Outras rendas	-0.007	-0.001	-0.008	9.6
Total/Gini	-0.057	-0.023	-0.080	100.0

Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017.

N.B.: resultados excluem e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003. Ver apêndice A para informações sobre a decomposição do coeficiente de Gini.

Tabela 2 – Decomposição das mudanças no coeficiente de Gini por fonte de renda – Brasil, 2001/2006

A) Decomposição estática, 2001 e 2006

	Coeficientes de concentração		Participação na renda	
	2001	2006	2001	2006
Trabalho	0.589	0.564	0.779	0.760
Previdência acima do SM	0.748	0.727	0.135	0.136
Transferências de 1SM	0.047	0.098	0.037	0.049
Programa Bolsa Família	-0.576	-0.516	0.001	0.006
Outras rendas	0.670	0.633	0.048	0.049
Total/Gini	0.594	0.561	1.000	1.000

B) DECOMPOSIÇÃO DINÂMICA, 2001-2006

	Efeito concentração	Efeito participação	Efeito total	% da variação do Gini
Trabalho	-0.019	0.000	-0.019	57.1
Previdência acima do SM	-0.003	0.000	-0.003	8.5
Transferências de 1SM	0.002	-0.006	-0.004	12.6
Programa Bolsa Família	-0.000	-0.006	-0.006	16.8
Outras rendas	-0.002	0.000	-0.002	5.1
Total/Gini	-0.022	-0.012	-0.034	100.0

Fonte: elaboração própria a partir das PNADs 2001-2015 e das PNADC 2016-2017.

N.B.: resultados excluem e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003. Ver apêndice A para informações sobre a decomposição do coeficiente de Gini.

Como os programas predecessores já tinham coeficientes de concentração muito baixos, quase toda a contribuição do PBF se deu pelo efeito participação, decorrente da expansão que aumentou seu peso na renda total de 0,01% em 2001 para 0,07% em 2015.

Nos dois períodos, o principal componente da queda da desigualdade foi a renda do trabalho, o que não causa surpresa: esses rendimentos correspondem a mais de 75% da renda total, e quaisquer mudanças neles têm efeitos grandes sobre a variação do coeficiente de Gini. Como testemunhamos uma significativa redução da desigualdade no mercado de trabalho nos anos 2000, a renda do trabalho respondeu por algo entre 55% e 60% da diminuição do Gini.

Do ponto de vista das políticas sociais, o mais relevante é notar como o PBF teve efeitos iguais ou até maiores do que outras transferências muito mais caras do ponto de vista orçamentário. As aposentadorias e pensões acima do salário mínimo têm participação na renda pelo menos 20 vezes maior, mas contribuíram menos para a queda da desigualdade do que o PBF, continuando muito concentradas entre os mais ricos.

Já as transferências de um salário mínimo se saíram melhor: elas contribuíram menos do que o PBF entre 2001 e 2006, mas o superaram no período mais longo de 2001 a 2015. De novo, é sempre preciso ressaltar que essas transferências implicam um volume de gastos pelo menos dez vezes maior do que o PBF, de modo que o custo-benefício do PBF na redução do Gini é incomparavelmente melhor.

Conclusões: passado, presente e futuro

O PBF consegue fazer muito com recursos orçamentários modestos. A análise das PNADs de 2001 a 2015 e das PNADC 2016 e 2017 evidencia que o programa é, por larga margem, o benefício monetário mais bem focalizado no Brasil. Embora as transferências previdenciárias e assistenciais vinculadas ao salário mínimo também tenham boa focalização, o PBF consegue ser ainda melhor. Não à toa, o programa se tornou uma peça fundamental no sistema de proteção social brasileiro.

A cobertura do PBF entre os 20% mais pobres aumentou ao longo do tempo, chegando a 60% nos últimos anos. Seus coeficientes de incidência – que medem quão redistributivo é o primeiro real desembolsado pelo programa – também se tornaram mais negativos, o que indica maior progressividade. Os 20% mais pobres antes das transferências do PBF recebem cerca de 70% dos recursos do programa.

A comparação antes-e-depois mostra que, desde a sua consolidação, o PBF reduz tanto a pobreza quanto a pobreza extrema em algo entre 1 e 1,5 p.p., o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e de mais de 25% no número de extremamente pobres. Dito de outra forma, em 2017, as transferências do PBF retiraram 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões da pobreza.

Os resultados da PNAD para a desigualdade de renda com e sem os benefícios do PBF mostram que o programa reduz o coeficiente de Gini entre 1% e 1,5%. Já as decomposições dinâmicas indicam que o PBF foi responsável por quase 10% da queda do Gini entre 2001 e 2015. Se considerarmos apenas o período entre 2001 e 2006, essa contribuição chega a quase 17%. Esses números se tornam ainda mais eloquentes quando lembramos que o PBF representa uma parcela ínfima – menos de 0,7% - da renda total da PNAD. As transferências vinculadas ao salário mínimo movimentam cerca de dez vezes mais recursos, mas obtiveram resultados apenas um pouco melhores, respondendo por 18% da queda do Gini entre 2001 e 2015 e por apenas 13% - menos do que o PBF – entre 2001 e 2006.

Essas conclusões reiteram os achados anteriores da literatura, deixando claro que a expansão e consolidação do programa em nada prejudicaram seu grau de focalização ou sua importância no combate à pobreza.

Mais ainda, os resultados servem para subsidiar as discussões sobre os rumos do PBF. O trabalho contínuo de verificação de elegibilidade das famílias não pode parar, mas é improvável que a focalização do programa possa ser substancialmente melhorada, dada a complexidade do mundo real. Na melhor das hipóteses, em função da volatilidade de renda das famílias, seria recomendável inclusive aumentar o número de famílias beneficiárias para minimizar os “erros de exclusão”, mesmo que isso implique algum crescimento nos “erros de inclusão”.

Em última instância, o que impede que o PBF seja mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade é o valor modesto dos benefícios. Hoje, cada família recebe em média cerca de R\$ 180, valor que representa um grande avanço em relação aos primeiros anos do programa, mas que ainda é muito baixo para que o PBF cumpra sua vocação de garantir uma renda mínima aos mais pobres. Como o orçamento do PBF ainda é muito pequeno quando comparado com o universo de despesas do Governo Federal, a decisão quanto a reajustes reflete mais prioridades políticas do que restrições fiscais propriamente ditas.

Referências bibliográficas

BARROS, R. P. *et al.* *A Importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão n. 1349)

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P.; M. FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (orgs). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente* (v. 2). Brasília: Ipea, 2007.

BEHRENDT, Christina. *Effectiveness of means-tested transfers in Western Europe: evidence from the Luxembourg Income Study*. Alemanha:

University of Konstanz Department of Public Policy and Management, 1999. (Working Paper No. 211).

CECCHINI, S.; ATUESTA, B. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe – tendencias de cobertura e inversión*. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2017.

CORSEUIL, C.; FOGUEL, M. *Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 897)

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, v. 52, p. 761-776, 1984.

GONÇALVES, S.L. *Vulnerabilidade das famílias à pobreza: uma análise empírica para seis regiões metropolitanas: 2002 a 2011*. Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

HABIB, B. *How CBO adjusts for survey underreporting of transfer income in its distributional analyses*. Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 2018. (CBO Working Paper 2018-07)

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO; T. NERI, M. (orgs). *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013a.

HOFFMANN, R. How to measure the progressivity of an income component. *Applied Economics Letters*, v. 20, n. 4, p. 328-331, 2013b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*.

Brasília: Ipea, 2012. (Comunicado Ipea n. 155)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE*. Brasília: Ipea, 2013. (Comunicado Ipea, n. 159)

KAKWANI, N. Inequality, welfare and poverty: three interrelated phenomena. In: SILBER, J. (Ed.). *Handbook on Income Inequality Measurement*. Nova York: Springer, 1999.

KAKWANI, N.; NERI, M.; SON, H. Linkages between pro-poor growth, social programs and labor market: the recent Brazilian experience. *World Development*, v. 38, n. 6, 2010.

LERMAN, R.; YITZHAKI, S. Income inequality effects by income source: A New Approach and Applications to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, v. 67, n. 1, p. 151–156, 1985.

LINDERT, K. *et al. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. Washington DC: World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper n. 709)

MEYER, B.; MOK, W.; SULLIVAN, J. *The under-reporting of transfers in household surveys: its nature and consequences*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2009. (NBER working paper, n. 15181)

OSORIO, R.G.; SOARES, S.; SOUZA, P.H.G.F. *Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1619).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs). *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

PYATT, G.; CHEN C.; FEI, J. The distribution of income by factor components. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 95, n. 3, p. 451–473, 1980.

RAO, V. M. Two Decompositions of concentration ratio. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (General)*, v. 132, n. 3, p. 418–425, 1969.

SEN, A. *Poverty: an ordinal approach to measurement*. *Econometrica*, v. 44, n. 2, p. 219-231, 1976.

SEN, A. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Genebra: OIT, 1981.

SOARES, S. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 83-115, 2006.

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

SOARES, F.V. *et al. Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty*. Brasília: International Poverty Centre, 2006. (IPC Working Paper n. 21)

SOARES, S. *et al. Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality*. *Estudios Económicos*, número extraordinario, 2009.

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

SOARES, S. *et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza*. In: ABRAÃO, J.; MODESTO, L. (orgs). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, P.H.G.F.; OSORIO, R.G.; SOARES, S. *Uma metodologia para*

simular o programa Bolsa Família. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1654).

WEINBERG, D. *et al.* Fifty years of U.S. income data from the Current Population Survey: alternatives, trends, and quality. *American Economic Review*, v. 89, n. 2, p. 18-22, 1999. (Papers and Proceedings)

WHEATON, L. Underreporting of means-tested transfer programs in the CPS and SIPP. *2007 Proceedings of the American Statistical Association*, p. 3622-3629, 2007.

Anexo. Dados e métodos

a) Fontes de dados e comparabilidade

Nos últimos anos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) reformulou o sistema brasileiro de pesquisas domiciliares, substituindo a antiga Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) pela nova PNAD Contínua (PNAD-C).

Até 2015, a PNAD era a principal pesquisa domiciliar brasileira, sendo realizada anualmente, em geral no mês de setembro, com cobertura verdadeira nacional a partir de 2004, quando houve a incorporação das áreas rurais da região Norte que ainda não faziam parte da amostra.

A PNAD-C, por sua vez, foi inaugurada em 2012 e permanece em campo durante todos os meses do ano, com microdados divulgados para cada trimestre. Ao contrário da antiga PNAD, a amostra da PNAD-C possui um painel rotatório, em que os domicílios são visitados por uma vez a cada três meses por cinco trimestres.

Na PNAD-C, os indivíduos informam seus rendimentos do trabalho a cada visita, mas são entrevistados sobre outras fontes de rendimentos

somente na primeira e na quinta visitas. Por isso, o IBGE disponibiliza versões “anualizadas” da PNAD-C, em que as informações coletadas em todas as primeiras visitas feitas ao longo do ano são reunidas em um único arquivo, com pesos amostrais devidamente recalculados. Neste trabalho, utilizamos os bancos “anuais” para a primeira visita em 2016 e 2017, únicos anos disponíveis até o momento com informações completas sobre rendimentos.

Não há até agora estudos exaustivos sobre a comparabilidade e as fontes das discrepâncias entre a PNAD antiga e a PNAD-C. De modo geral, o IBGE não recomenda comparar diretamente números das duas fontes de dados. Empiricamente, em alguns casos a série histórica tem comportamento suave e, em outros, há saltos abruptos entre 2015 e 2016 que só podem resultar de mudanças metodológicas. Esses saltos são particularmente comuns em estatísticas sobre rendimentos.

De fato, as alterações metodológicas entre as duas pesquisas são extensas. A mudança no formato foi acompanhada da reformulação do plano amostral – com o objetivo de tornar a amostra mais espalhada geograficamente – e do próprio questionário.

Por isso, optamos por apresentar as duas séries com um intervalo em branco entre 2015 e 2016 e evitamos comparações diretas entre a antiga PNAD e a PNAD-C. Eventuais comparações são feitas ocasionalmente apenas para destacar a robustez ou não dos resultados face a mudanças metodológicas.

b) Filtros

Tanto nas PNAD de 2001 a 2015 quanto nas PNAD-C de 2016 e 2017 foram descartados todos os indivíduos cujo status no domicílio era de “pensionista”, “empregado doméstico” ou “parente de empregado doméstico”.

Além disso, nas PNADs 2001-2015, eliminamos todos os indivíduos pertencentes a domicílios em que pelo menos um morador possuía pelo menos uma renda com valor não informado (*missing*). Esse filtro não foi necessário para as PNAD-C porque o IBGE faz imputação de rendimentos não informados nessa pesquisa.

c) Identificação do BPC e do PBF nas PNADs 2001-2015

Infelizmente, os microdados da série anual da PNAD antiga, encerrada em 2015, nunca registraram em categorias exclusivas os rendimentos provenientes dos benefícios do BPC e do PBF, que eram então classificados na categoria residual de “outros rendimentos” (variável *v1273*).

Portanto, nossa análise recorreu a uma variante do chamado “método dos valores típicos”, amplamente utilizado na literatura nacional (e.g., Barros, Carvalho e Franco, 2007; Hoffmann, 2013a; Ipea, 2012, 2013, Soares *et al.*, 2006), que usa informações sobre os valores legais dos benefícios para isolar os rendimentos correspondentes a eles.

O procedimento ocorreu em duas etapas. Primeiro, foram considerados rendimentos do BPC os “outros rendimentos” com valor entre 98% e 102% do salário mínimo vigente em cada ano. Em seguida, todos os “outros rendimentos” remanescentes foram somados, de modo que foram considerados benefícios do PBF os valores entre o mínimo e o máximo legal para cada família, dada a sua composição demográfica. Para os anos até 2006, foram incluídos no cálculo os programas predecessores do PBF, como o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola.

A programação em Stata com a documentação do algoritmo pode ser obtida com os autores via email.

d) Deflator

Os rendimentos nas PNADs 2001-2015 foram deflacionados pelo INPC, seguindo a sugestão de Corseuil e Foguel (2002), para junho de 2018. Os rendimentos nas PNADC 2016-2017 foram deflacionados para a mesma data. Nesse caso, consideramos como data de referência o mês intermediário de cada trimestre, ou seja, fevereiro, maio, agosto e novembro.

e) Linhas de pobreza

Neste trabalho, utilizamos três recortes diferentes para a população mais pobre: uma linha relativa (os 20% mais pobres) e duas linhas absolutas (R\$ 89 e R\$ 178 per capita em reais de 2018).

A linha relativa é utilizada para ilustrar a focalização do programa nos mais pobres (seção 4), e foi escolhida para manter a comparabilidade entre os anos: como houve grande diminuição da pobreza e expansão do programa no período analisado, o uso de quaisquer linhas absolutas tornaria os pontos do gráfico muito pouco comparáveis entre si.

As duas linhas relativas, equivalentes às duas linhas de elegibilidade do PBF em 2018, são utilizadas na análise dos efeitos sobre a pobreza (seção 5), que não sofrem do problema anterior porque *a*) os gráficos incluem a pobreza total observada, deixando clara sua queda ao longo do tempo e *b*) o objetivo desta seção é comparar resultados observados com os números para a renda domiciliar per capita líquida do PBF.

Dessa forma, vale ressaltar que as linhas absolutas de pobreza são utilizadas exclusivamente para fins de monitoramento, e não devem ser usadas para avaliar a elegibilidade ao programa, até mesmo porque são fixas em termos reais ao longo do tempo, não refletindo, portanto, as regras vigentes do PBF em cada ano. Para

mais informações sobre a diferença entre linhas de elegibilidade e de monitoramento, ver Osorio, Soares e Souza (2011).

f) Decomposição do coeficiente de Gini

O coeficiente de Gini em determinado ponto do tempo pode ser decomposto aditivamente decomposto por fontes de renda (Rao, 1969; Pyatt, Chen e Fei, 1980; Lerman e Yitzhaki, 1985). Para $k=1, \dots, K$ fontes de renda, o Gini pode ser escrito como:

$$G = \sum_{k=1}^K \varphi_k C_k$$

Em que φ_k é a participação da fonte k na renda total e C_k é o coeficiente de concentração da fonte k , que por sua vez é o produto do coeficiente de Gini da fonte k (G_k) pela "correlação Gini" da mesma fonte:

$$C_k = G_k R_k = G_k \frac{\text{cov}(y_k, F)}{\text{cov}(y_k, F_k)}$$

O coeficiente de concentração varia entre -1 e +1, atingindo seu valor mais baixo quando toda a renda daquela fonte pertence ao indivíduo mais pobre na distribuição da renda total e chegando ao ponto mais alto quando toda a renda pertence ao indivíduo mais rico na distribuição da renda total. Já o que chamamos no texto de "coeficiente de incidência" equivale ao coeficiente de concentração, porém calculado com referência à renda domiciliar per capita líquida da fonte de renda analisada.

Assim, o coeficiente de incidência do PBF é calculado a partir da distribuição da renda domiciliar per capita sem as transferências do PBF, ao passo que o coeficiente de concentração toma como

referência a renda domiciliar per capita observada, isto é, com as transferências do PBF.

A decomposição dinâmica do Gini entre dois pontos no tempo segue as fórmulas desenvolvidas por Soares (2006) e Hoffmann (2006, 2013b). A variação no Gini entre t e $t+1$ pode ser escrita como:

$$\Delta G = G_{t+1} - G_t = \sum_{k=1}^K (\bar{\varphi}_k \Delta C_k + (\bar{C}_k - \bar{G}) \Delta \varphi_k)$$

Em que Δ indica a variação de cada termo entre os dois pontos no tempo e a barra horizontal indica o valor médio entre os dois pontos. O primeiro termo é o *efeito concentração*, medindo a contribuição de mudanças no coeficiente de concentração, enquanto o segundo termo é o *efeito participação*, refletindo variações na participação de cada componente na renda total.

Programa Bolsa Família: uma estratégia de focalização bem-sucedida⁴⁷

Resumo

Este texto apresenta a estratégia de focalização do Bolsa Família de 2003 a 2018. Nesses quinze anos de existência, foram adotadas diversas medidas para garantir que o programa atendesse as famílias pobres e extremamente pobres de forma eficiente e efetiva. A intenção é descrever brevemente essas medidas e explicar como elas foram introduzidas ao longo da implementação do programa. Em seguida, avalia-se os principais aspectos relacionados à focalização do Bolsa Família por meio da análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2016 e 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É realizada ainda uma comparação com outros programas de transferência condicionada de renda da América Latina relativamente à focalização, em termos de números de beneficiários e incidência dos benefícios nos 20% e 40% mais pobres.

Introdução

O conceito de *focalização* de políticas públicas caracteriza-se por sua “instabilidade semântica”, isto é, pelo fato de assumir significados

⁴⁷ Este artigo é uma versão atualizada do texto publicado nos Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – nº 30 (2018)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, pp.48-63)

diferentes em momentos distintos (FILGUEIRA, 1997). Nos anos 1990, políticas sociais focalizadas eram aquelas que pretendiam atender apenas “os mais pobres entre os pobres”, de forma temporária e com benefícios e serviços definidos em um nível mínimo.

No início da década seguinte, o termo focalização foi reinterpretado no Brasil. Políticas públicas focalizadas passaram a ser aquelas que atendiam *prioritariamente* os segmentos mais vulneráveis da população, de forma contínua e não discriminatória. O objetivo dessas políticas não era substituir a prestação universal de serviços sociais, mas garantir que pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza tivessem de fato acesso a esses serviços.

Recentemente, o termo focalização tem sido utilizado de outra forma, passando a significar “acerto de foco” das políticas públicas. Sob essa perspectiva, um programa bem focalizado seria aquele que “atende quem pretendia atender”, ou seja, que consegue entregar benefícios e serviços a seu público-alvo. A focalização é um dos aspectos mais observados nos programas sociais, seja por uma questão de eficiência na alocação dos recursos públicos, visando concentrar recursos limitados nos mais necessitados, seja por uma questão de eficácia do programa, de modo a potencializar seus efeitos junto à população mais pobre, no sentido de atenuar as desigualdades de renda (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004).

O Bolsa Família é extremamente bem focalizado nos dois últimos sentidos mencionados acima. Por meio das condicionalidades em educação e saúde, ele incentiva a oferta de serviços universais às famílias beneficiárias, ou seja, funciona como um instrumento de priorização do atendimento desse público⁴⁸. Por outro lado, pesquisas realizadas em diversos momentos de 2003 a 2018 indicam que o Bolsa Família é um programa que chega aos mais pobres e provoca efeitos positivos em seu nível de bem-estar⁴⁹. Ou seja: investigações diferentes, feitas com metodologias e recortes

⁴⁸ Neri e Osório (2016) estudaram os efeitos das condicionalidades dos programas de transferência de renda brasileiros sobre o tempo na escola e seus componentes: matrícula, frequência e jornada escolar. O grupo com idades entre 6 e 15 anos apresentou efeitos positivos em todas as variáveis consideradas.

⁴⁹ Kakwani, Neri e Son (2010); Lindert et al. (2007); Barros et al. (2010); Soares, Ribas e Soares (2009); Soares et al. (2009); Ipea (2012)

temporais distintos, chegam a conclusões convergentes quanto ao nível de focalização do Bolsa Família.

Como será explorado em detalhe adiante, a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (PNADC) apresenta evidências no mesmo sentido. O levantamento mostra três aspectos importantes: (i) que a maioria dos beneficiários do Bolsa Família está concentrada nos segmentos populacionais com menor renda; (ii) que os mais pobres são os que mais se apropriam dos benefícios do programa; (iii) que o nível de focalização do Bolsa Família é muito bom em comparação a outros programas de transferência condicionada de renda da América Latina.

Esse tipo de programa pode ter *erros de exclusão*, quando deixa de atender todas as famílias com o perfil de renda estabelecido, ou *erros de inclusão*, quando atende famílias com renda acima do nível de elegibilidade. É importante reconhecer que esses erros podem ser minimizados, mas não eliminados, principalmente em programas com a escala do Bolsa Família. Em fevereiro de 2018, 14,08 milhões de famílias receberam benefícios do programa. Isso significa que ele chega a cerca de 24% da população brasileira, o que torna os altos níveis de focalização apontados por pesquisas amostrais de abrangência nacional ainda mais importantes.

A estratégia de focalização do Programa Bolsa Família

O Bolsa Família não é bem focalizado por acaso. Desde 2003, quando o programa foi criado, adotou-se uma estratégia para minimizar os erros de inclusão e exclusão da população alvo. O desafio era grande, considerando que o Bolsa Família é produto da unificação de vários programas federais de transferência de renda com regras específicas e bases de dados independentes. Esses programas se caracterizavam por sua escala limitada, o que criava

ao mesmo tempo problemas de superposição e falhas de cobertura das famílias de baixa renda (COTTA; PAIVA, 2010). O Bolsa Família unificou a população alvo, os critérios de elegibilidade e a estrutura de gestão desses programas.

De 2003 a 2018, a estratégia de focalização do Bolsa Família passou por vários estágios. O primeiro corresponde à **definição do público-alvo** do programa. Parte desse processo aconteceu durante a fase de formulação, quando foram estabelecidos os **critérios de elegibilidade** do Bolsa Família, ou seja, o nível de renda familiar *per capita* que caracterizaria a extrema pobreza e a pobreza, e quando se decidiu selecionar os beneficiários a partir da **renda autodeclarada** no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. Quando o Bolsa Família foi criado, em 2003, esses níveis de renda eram R\$ 50 e R\$ 100, respectivamente. Hoje, são R\$ 89 e R\$ 178. É importante lembrar que as famílias inscritas no Cadastro Único formam o *público potencial* a ser atendido pelo Bolsa Família, dado que o limite de renda familiar *per capita* para cadastramento é superior ao limite de renda do programa: até ½ salário mínimo de renda familiar *per capita* ou 3 salários mínimos de renda total.

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, conhecido como *Conditional Cash Transfer* (CCT), um tipo de iniciativa presente em 67 países do mundo e em 12 países latino-americanos. Trata-se de um modelo bem-sucedido de proteção social não contributiva, geralmente mais progressivo que outros tipos de transferências governamentais.

Os CCTs dividem-se entre os que usam a renda autodeclarada para seleção dos beneficiários e os que recorrem a índices multidimensionais de pobreza para classificar as famílias de baixa renda. Na América Latina, a maioria dos programas utiliza um escore de pobreza (*proxy means test*) para definir seus beneficiários; alguns combinam esse método com uma focalização geográfica prévia. Outros métodos também são utilizados, como a *focalização por*

categorias e a avaliação verificada de renda (dois programas cada) (GROSH, 2016).

O Bolsa Família é o único CCT que utiliza a autodeclaração de renda como critério de seleção de beneficiários na América Latina. As evidências disponíveis mostram que essa uma opção mais custo-efetiva e transparente, dado que o nível de focalização dos programas que recorrem a índices multivariados geralmente é similar ou pior ao do Bolsa Família. A lógica da autodeclaração de renda no Cadastro Único é a mesma do Imposto de Renda para Pessoa Física (IRPF): o interessado não comprova as informações no momento da declaração, mas elas são submetidas à verificação posterior, sendo necessária a apresentação de documentos comprobatórios no caso de inconsistências.

O segundo estágio da estratégia de focalização do Bolsa Família foi o **dimensionamento da população a ser atendida**, nacional e localmente. Com base nos Censos Demográficos e nas pesquisas amostrais de abrangência nacional disponíveis, foram elaboradas estimativas da população pobre e extremamente pobre no Brasil. O último estudo desse tipo foi realizado em 2012, com base no Censo Demográfico de 2010, encontrando 13,8 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade de renda. Grosso modo, a estimativa nacional indica a *escala* que o Bolsa Família deve atingir para ter uma cobertura adequada das famílias pobres.

No dimensionamento da população-alvo, um aspecto a ser levado em consideração é a **volatilidade da renda dessas famílias**, ou seja, a maneira como seus rendimentos mensais oscilam e estão sujeitos a choques de toda a natureza (SOARES, 2009). A maioria dessas famílias tem membros inseridos no mercado de trabalho informal, o que significa que sua renda mensal pode variar muito. A pequena parcela que se encontra em postos formais tem alta rotatividade no emprego e leva bastante tempo para encontrar uma nova colocação (LEICHSENRING, 2010). Por isso, essas pessoas podem não ser *sempre* pobres, mas são **frequentemente** pobres.

Para não ter um altíssimo erro de exclusão, o Bolsa Família precisa adotar uma estimativa nacional de pobreza que leve em conta o fenômeno da volatilidade de renda. Em outras palavras: o programa precisa se basear em um “filme”, e não em uma fotografia da pobreza como a fornecida pelas pesquisas amostrais de abrangência nacional. A partir de dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), Soares (*op.cit.*) concluiu que o número de beneficiários do Bolsa Família deveria ser consideravelmente maior do que o número de famílias pobres estimado pela PNAD.

Há outros mecanismos para minimizar o erro de exclusão do Bolsa Família. O principal deles é a **regra de permanência**, segundo a qual a renda das famílias beneficiárias pode variar até o limite de ½ salário mínimo *per capita* durante o período de validade dos registros cadastrais, que é de dois anos, sem que isso implique imediato desligamento do programa⁵⁰. A base para esse instituto é o conceito de volatilidade de renda, que prevê flutuações importantes na renda familiar *per capita* em um período de 24 meses. Outro mecanismo importante é o **retorno garantido**, que estabelece um período de 36 meses para que a família que se desligar voluntariamente do programa possa retornar caso sua situação piore novamente.

Além de estimar o contingente total de famílias pobres, é preciso estimar o público-alvo em nível local (municipal). Isso foi feito nos primeiros anos do Bolsa Família a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000. Em 2010, as estimativas municipais foram atualizadas com base em um estudo realizado pelo IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009). Para isso, foram utilizados dados da amostra do Censo 2000, “atualizados” a partir de pesquisas amostrais e registros administrativos por meio da metodologia dos “Mapas de Pobreza” do Banco Mundial (ELBERS; LANJOUW; LANJOUW, 2002). Finalmente, as estimativas municipais foram atualizadas em 2012 com base nos dados da amostra do Censo 2010.

⁵⁰ A regra de permanência se aplica apenas às famílias que atualizarem voluntariamente suas informações no Cadastro Único.

As estimativas municipais de pobreza normalmente são denominadas **cotas municipais de atendimento do Bolsa Família**. Elas servem como um parâmetro para que os municípios saibam se o esforço de identificação das famílias vulneráveis foi suficiente ou se há falhas importantes de cobertura que precisam ser sanadas. Na prática, as cotas incentivam o gestor municipal a realizar o cadastramento de forma adequada; caso contrário, ele gerará uma expectativa de inclusão no Bolsa Família que não será atendida. Nesse sentido, as cotas municipais funcionam como um incentivo para a focalização do programa no território.

O terceiro estágio da estratégia de focalização do Bolsa Família corresponde a **aprimoramentos nos mecanismos de seleção de famílias para concessão do benefício**. De acordo com a legislação em vigor, podem ser incluídas no programa todas as famílias com cadastro atualizado e perfil de renda adequado, a depender da disponibilidade orçamentária. Esse processo, durante muito tempo, esteve fundamentalmente baseado nas informações declaradas pelas famílias. Mais recentemente, começou a ser feita uma checagem desses dados a partir de informações de outros registros administrativos do Governo Federal. Com o novo arranjo, passaram a ser avaliadas todas as famílias inscritas no Cadastro Único e candidatas ao recebimento do benefício, em um esforço para minimizar erros de inclusão e o pagamento a famílias fora do perfil de renda desejado, mesmo que temporariamente.

Espera-se que esse procedimento, intensificado a partir de 2014 e aperfeiçoado ao longo dos últimos anos, traga um *alto grau de precisão ao processo de seleção de famílias do programa*. A introdução de um momento de checagem das informações das famílias elegíveis registradas no Cadastro Único, a partir das rotinas de qualificação periódica da base, ampliou as possibilidades de focalização do Bolsa Família. Os bons resultados obtidos por meio desse processo evidenciam que as medidas de qualificação das informações do Cadastro Único são transparentes e efetivas, possibilitando a adequada seleção e caracterização das famílias de baixa renda no

Brasil, e, por consequência, garantindo a manutenção da efetividade do pagamento de benefícios do Bolsa Família.

Outros esforços têm sido feitos para aprimorar a gestão de benefícios do Bolsa Família e contribuir para a trajetória de boa focalização do programa. Em 2017, foi introduzida uma ação complementar de checagem de dados, a partir da disponibilidade de novas informações, em especial do mercado formal de trabalho. Esse procedimento deu ao Bolsa Família a capacidade de **prevenir a seleção inadequada de beneficiários**, pois tornou temporariamente inelegíveis as famílias com divergências de renda após avaliação dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e dos registros do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi). É importante destacar ainda que, pela primeira vez, os cruzamentos com os registros administrativos mencionados acima passaram a ser realizados mensalmente.

Esse procedimento de checagem envolve ainda a **comunicação com as famílias inscritas no Cadastro Único e candidatas a ingressar no Bolsa Família** para informá-las sobre o caráter temporário da sua inelegibilidade, que persiste apenas até a atualização das informações cadastrais e a constatação de que elas têm perfil de renda compatível com as regras de elegibilidade do programa.

O quarto momento da estratégia de focalização do Bolsa Família corresponde aos **processos massivos de qualificação das informações do Cadastro Único, com ênfase nos cadastros das famílias beneficiárias**. Trata-se dos processos de Averiguação Cadastral⁵¹ do Cadastro Único e de Revisão Cadastral do Bolsa Família. Em linhas gerais, a Averiguação consiste no cruzamento periódico das bases do Cadastro Único com outros registros administrativos, com o objetivo de identificar inconsistências que indiquem subdeclaração da renda familiar, enquanto a Revisão convoca famílias beneficiárias do Bolsa Família a atualizarem seus dados, uma vez que essas apresentam informações cadastrais cuja atualização ocorreu pela

⁵¹ Há ainda o processo de *exclusão lógica*, por meio do qual são deletados da base os cadastros com informações desatualizadas há mais de 48 meses.

última vez há dois anos ou mais.

A partir desses processos são geradas diversas ações de gestão. A principal delas é a definição de listas de famílias beneficiárias que serão convocadas individualmente para atualizar suas informações. Essas listas serão compartilhadas com as gestões locais do Cadastro Único e do Bolsa Família para checagem das informações e mobilização das famílias. De acordo com os resultados dessas checagens, os benefícios podem ser mantidos, ter seus tipos e valores redefinidos ou ser cancelados. Isso faz com que o Bolsa Família tenha um processo de gestão de benefícios caracterizado por um volumoso fluxo de saídas e entradas de beneficiários, mensal e anualmente.

Como se verá na próxima seção, a estratégia de focalização do Bolsa Família tem alcançado resultados bastante positivos. A seleção baseada na autodeclaração de renda foi uma escolha acertada, uma vez que os mecanismos de checagem prévios e posteriores à concessão dos benefícios se mostraram efetivos. É claro que, em um programa com a escala do Bolsa Família, os erros de focalização podem ser reduzidos, mas não totalmente eliminados, devido à complexidade das operações envolvidas. Mas não há como negar, diante de evidências tão contundentes como as que serão apresentadas pela PNAD Contínua, que o Bolsa Família está no rumo certo, atendendo quem deveria atender e fazendo a diferença na vida de milhões de famílias brasileiras.

A focalização do Bolsa Família na PNAD Contínua

A PNAD Contínua marca um novo ciclo nas pesquisas domiciliares no Brasil. De particular importância, sob a perspectiva da avaliação e monitoramento do Bolsa Família, é a **inclusão de uma questão sobre a participação no programa e o respectivo valor recebido**. Anteriormente, apenas em 2004 e 2006 a participação no Bolsa Família foi disponibilizada nos microdados da PNAD tradicional.

Nos demais anos, essa participação era estimada por outros métodos, tais como a marcação por **valores teto** e a marcação por **valores típicos** a partir da variável de “outros rendimentos”⁵². Embora sejam esforços muito válidos, esses métodos alternativos não permitem identificar inequivocamente as famílias beneficiárias. A disponibilização dos microdados de variável específica sobre a participação no Bolsa Família muda completamente esse padrão, garantindo avaliações do programa significativamente mais precisas.

Considerações metodológicas

As questões sobre a participação no Bolsa Família e o valor do benefício recebido estão incluídas na 1ª e 5ª entrevistas da PNAD Contínua, que prevê a realização de um conjunto de cinco entrevistas com as famílias em cinco trimestres consecutivos. Apesar da participação e rendimentos relativos ao Bolsa Família serem captados desde 2012, até o momento o IBGE disponibilizou apenas os microdados da 1ª e 5ª entrevistas de 2016 e 2017. Nesta seção, as análises apresentadas partem dos resultados mais recentes, ou seja, de 2017 e, conforme recomendação do instituto, geradas a partir da base da 1ª entrevista da PNAD Contínua.

Todos os moradores foram contabilizados como beneficiários indiretos do Bolsa Família, sempre que algum respondente encontrado no domicílio tenha sido identificado como tal. No cálculo da renda domiciliar *per capita* (e, portanto, nas demais análises), não foram considerados apenas os moradores na condição de pensionistas, empregados domésticos e seus parentes.

Para o cálculo do rendimento domiciliar *per capita* real, com base no qual foram definidos os decis de renda, bem como o cálculo da massa de rendimentos, excluem-se os rendimentos não monetários e os rendimentos provenientes do Bolsa Família. Os rendimentos nominais foram deflacionados conforme as orientações do IBGE para se chegar a valores reais em níveis de preços médios de 2017,

⁵² Na PNAD tradicional, os rendimentos do Bolsa Família estavam agregados na variável V1273, chamada de “Outros Rendimentos”, incluindo, além do Bolsa Família, rendimentos de outros programas sociais de transferência de renda e rendimentos de juros e poupança.

com a utilização dos deflatores disponibilizados pelo instituto em seu site.

A PNAD Contínua não tem como objetivo o monitoramento e avaliação de políticas públicas específicas. No entanto, tem apresentado uma boa cobertura de beneficiários do Bolsa Família, apresentando inclusive percentuais de sub-registro inferiores ao captado na amostra do Censo de Demográfico de 2010⁵³. Em julho de 2017, havia 42,1 milhões de beneficiários indiretos das famílias na folha de pagamentos do programa⁵⁴; a PNAD Contínua estimou 38,7 milhões de beneficiários, o que corresponde a um sub-registro de, aproximadamente, 8,1%. Em 2016, o sub-registro foi mais baixo, de 7,3%.

Em parte, o sub-registro pode ser explicado pelo fato de que a PNAD Contínua é realizada apenas em domicílios particulares permanentes. Por isso, essa pesquisa não capta beneficiários do Bolsa Família que pertencem a grupos específicos, como pessoas em situação de rua ou em unidades de acolhimento, ou que pertencem a povos tradicionais, como indígenas⁵⁵ e quilombolas.

Outro aspecto possivelmente associado à questão na PNADC é a dinâmica de entradas e saídas das famílias no programa. No momento da entrevista, em determinado trimestre, essas famílias poderiam não ser mais beneficiárias do programa, apesar de terem sido no trimestre anterior e de poderem ter voltado a ser no trimestre seguinte. Atualmente, a cada mês, entram e saem do programa aproximadamente 500 mil famílias por meio dos processos de Averiguação e Revisão Cadastral citados na introdução.

Por fim, a amostra de uma pesquisa domiciliar tem seu desenho definido de forma a garantir a representatividade da população nos principais recortes territoriais de interesse⁵⁶. Por se tratar de

⁵³ Aproximadamente 9,0% de subregistro de beneficiários indiretos.

⁵⁴ Nesse cálculo não foram consideradas as famílias com situação do benefício bloqueado ou suspenso.

⁵⁵ As Reservas Indígenas e, portanto, seus residentes, não compõem a amostra da PNAD Contínua, o que inviabiliza a captação do público do Bolsa Família desses territórios na pesquisa.

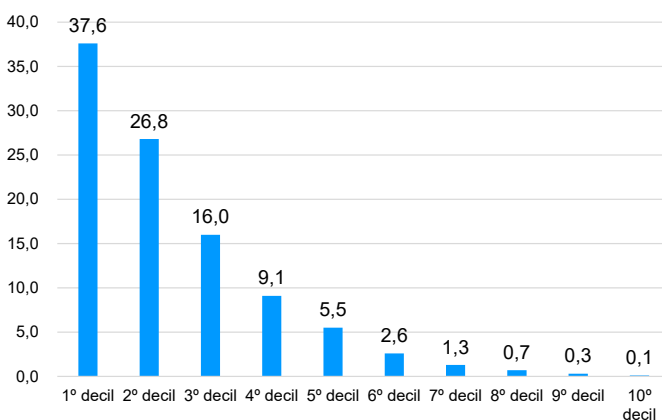
⁵⁶ No caso da PNAD Contínua, a amostra permite gerar resultados representativos de unidades da federação, regiões metropolitanas e todas as capitais.

uma política focalizada nos mais pobres, o Bolsa Família tem sua distribuição de beneficiários concentrada nas regiões Nordeste e Norte. Dessa forma, o desenho amostral da PNAD Contínua inevitavelmente apresentará limitações para captar integralmente os beneficiários do programa.

Distribuição dos beneficiários do PBF por decis de rendimento domiciliar per capita

Um dos principais indicadores para medir a focalização é a *cobertura do programa entre aqueles que dele mais necessitam, ou seja, a distribuição dos beneficiários por decis⁵⁷ de renda (tabela 1), e, em particular, nos primeiros dois decis (20% mais pobres) e nos primeiros quatro decis (40% mais pobres)*. Para o cômputo dos decis deve-se considerar rendimento domiciliar per capita sem a inclusão dos rendimentos do Bolsa Família e de rendimentos não monetários (rendimentos não considerados no cálculo da renda das famílias candidatas ao programa). O Gráfico 1 mostra o grau de focalização do Bolsa Família nos decis de rendimento domiciliar per capita exclusive as transferências do programa.

Gráfico 1 – Distribuição dos beneficiários do PBF por decis de rendimento domiciliar per capita monetário pré-transferências



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

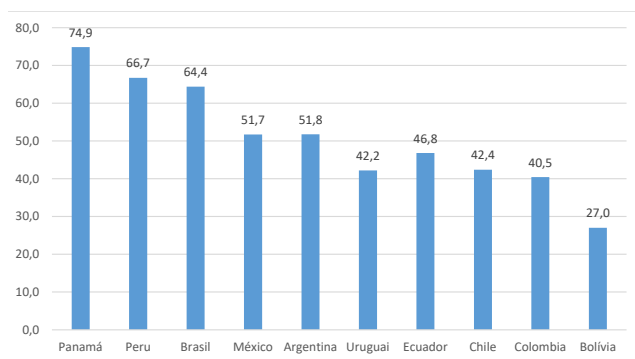
⁵⁷ Decil é qualquer um dos nove valores que dividem os dados ordenados de uma variável em dez partes iguais, de modo que cada parte representa 1/10 de uma amostra ou população, ou seja, o 1º decil é o ponto de corte para 10% dos dados mais baixos, i. e., o percentil 10.

O primeiro decil, onde o valor máximo do rendimento domiciliar per capita é de até R\$160 reais, e o 2º decil, onde o valor máximo é de até R\$ 310, concentram, respectivamente, 37,6% e 26,8% dos beneficiários do Bolsa Família. Isso significa dizer que *64,4% de seus beneficiários estão entre os 20% mais pobres. Considerando-se os quatro primeiros decis, 89,5% dos beneficiários estão entre os 40% mais pobres.*

Comparação com outros programas de transferência condicionada de renda da América Latina e Caribe

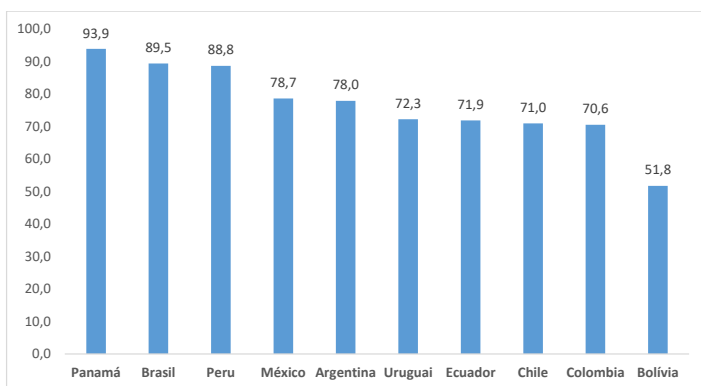
O Bolsa Família alcança um nível elevado de focalização em comparação a outros programas de transferência condicionada de renda da América Latina e Caribe (Gráficos 2a e 2b), tanto entre os 20% mais pobres, quanto entre os 40%. O Brasil ocupa a terceira posição nesse ranking, atrás dos programas do Peru e Panamá. Esse resultado merece destaque, uma vez que ambos os países possuem dimensão geográfica e população menores do que o Brasil e, por consequência, programas significativamente menores. Quando comparado ao programa do México, cuja escala é mais aproximada à do programa brasileiro, verifica-se que o CCT mexicano alcança 51,4% de seus beneficiários entre os 20% mais pobres (Gráfico 2a). O Bolsa Família atinge um nível de focalização significativamente mais elevado – 64,4% de beneficiários entre os 20% mais pobres.

Gráfico 2a – Percentual de beneficiários entre os 20% mais pobres: comparação entre programas de transferência condicionada de renda da América Latina e Central



Fonte: ASPIRE/Banco Mundial e IBGE, PNAD Contínua Anual, 2017, 1ª Entrevista. Elaboração própria.

Gráfico 2b – Percentual de beneficiários entre os 40% mais pobres: comparação entre programas da América Latina e Central



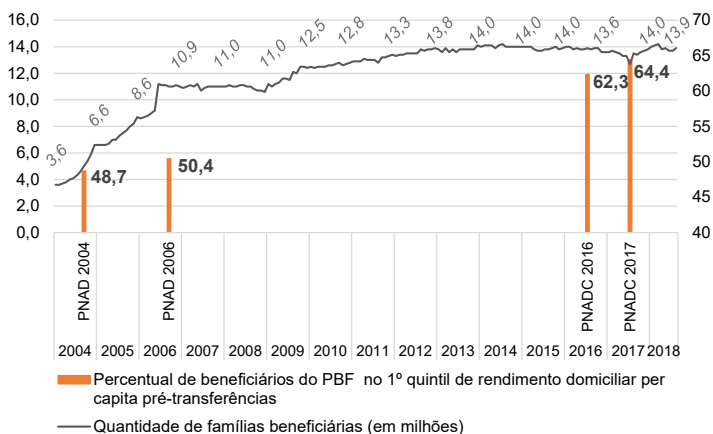
Fonte: ASPIRE/Banco Mundial e IBGE, PNAD Contínua Anual, 2017, 1ª Entrevista. Elaboração própria.

Observam-se quatro patamares de desempenho dos países em relação à focalização entre os 40% mais pobres: Panamá, Peru e Brasil têm cerca de 90%; México e Argentina atingindo aproximadamente 80%; Uruguai, Equador, Chile e Colômbia na faixa dos 70% e, por último, a Bolívia com 51,8%. Esses resultados refletem o sucesso dos diferentes desenhos dos programas e das estratégias de focalização

adotadas. Mais uma vez, o Bolsa Família está entre os programas mais bem focalizados, alcançando cerca de 89% dos beneficiários entre os 40% mais pobres.

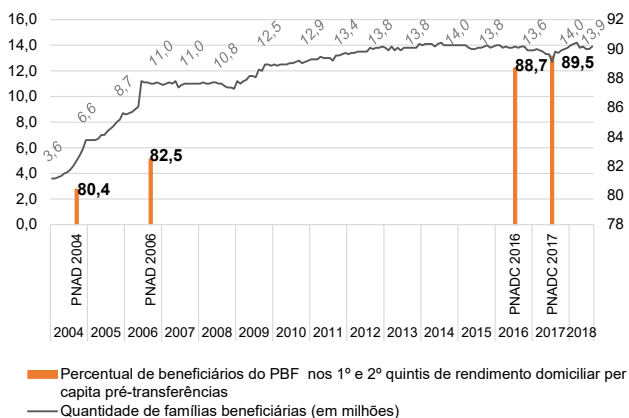
Os bons índices de focalização alcançados pelo Programa vêm de uma trajetória aparentemente constante de aumento ao longo de sua implementação. Nos Gráficos 3a e 3b, apesar da indisponibilidade de informações sobre os beneficiários nas pesquisas amostrais domiciliares do IBGE de 2007 a 2015, comparam-se os resultados atuais da PNAD Contínua com os da PNAD Tradicional de 2004 e 2006, e evidencia-se uma trajetória de aumento na focalização, tanto nos momentos de expansão quanto nos de estabilização da cobertura do programa.

Gráfico 3a – Quantitativo de famílias beneficiárias do PBF e percentual de famílias beneficiárias do PBF pesquisadas na PNAD e PNADc no 1º quintil de rendimento domiciliar per capita pré-transferências do PBF



Fonte: IBGE, PNAD 2004 e 2006; IBGE, PNADc, 2016 e 2017, 1ª Entrevista. Elaboração própria.

Gráfico 3b – Quantitativo de famílias beneficiárias do PBF e percentual de famílias beneficiárias do PBF pesquisadas na PNAD e PNADc nos 1º e 2º quintis de rendimento domiciliar per capita pré-transferências do PBF



Fonte: IBGE, PNAD 2004 e 2006; IBGE, PNADc, 2016 e 2017, 1ª Entrevista. Elaboração própria.

Incidência dos benefícios do Bolsa Família por decil de rendimento domiciliar per capita

Outro indicador importante de focalização é a **incidência dos benefícios do programa, isto é, a proporção do total de benefícios encaminhados aos mais pobres**. O Gráfico 4 mostra a progressividade do programa brasileiro. Observa-se que a massa de rendimentos dos benefícios do Bolsa Família é muito bem focalizada, sendo o 1º decil de renda destinatário de 44% do total dos benefícios. *Quando se consideram os 20% mais pobres atinge-se pouco mais que 69% da massa de rendimentos provenientes do Bolsa Família*. Esses resultados corroboram evidências encontradas por vários estudos⁵⁸. Em particular, Soares *et al.* (2006) mostrou a alta focalização do Bolsa Família, colocando-o como a fonte de renda de maior progressividade no Brasil, com 80% dos recursos encaminhados aos 23% mais pobres.

Recentemente, a mesma constatação foi feita em um relatório da

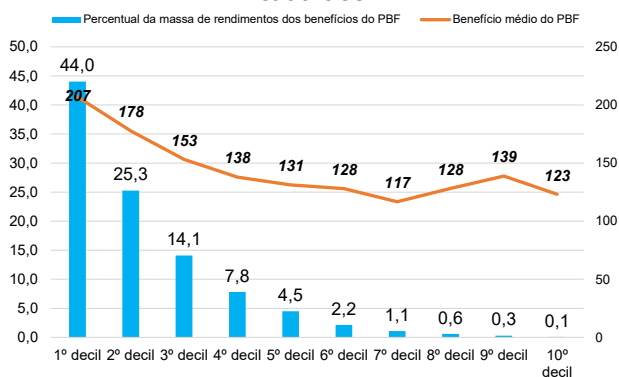
⁵⁸ Soares *et al.* (2006); Hoffman (2007).

Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, segundo o qual o "Bolsa Família é um gasto verdadeiramente progressivo, porque 83% das despesas atingem os 40% mais pobres. E o Brasil gasta apenas 0,5% do PIB (Produto Interno Bruto) nesse programa) (OCDE, 2018). Em novembro de 2017, o Banco Mundial divulgou nota técnica recomendando o aumento do orçamento do Bolsa Família, programa considerado bem focalizado e progressivo pela instituição, como estratégia para enfrentar o aumento da pobreza e da desigualdade provocados pela crise econômica em 2016 e 2017 (THE WORLD BANK, 2017; THE WORLD BANK, 2017a).

A estrutura de benefícios do Bolsa Família contribui para o direcionamento de recursos aos mais pobres. O valor recebido pelas famílias depende do perfil de renda domiciliar per capita e da composição familiar. As famílias extremamente pobres recebem o **benefício básico**, no valor de R\$ 89, que é somado a **benefícios variáveis** caso a família tenha crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes. Além disso, em 2012 foi criado o **benefício para superação da extrema pobreza**, no âmbito do **Plano Brasil sem Miséria**⁵⁹. Ele é pago a famílias que continuam a ter renda *per capita* abaixo de R\$ 89, linha administrativa da extrema pobreza, mesmo após receberem outros benefícios. O valor do benefício para superação da extrema pobreza é calculado de acordo com a renda e a quantidade de pessoas na família. Essas características do desenho do Bolsa Família explicam a incidência dos benefícios do programa nos primeiros decis de rendimento domiciliar *per capita*.

⁵⁹ O Plano Brasil sem Miséria foi lançado em 2011 e baseado nos seguintes eixos de atuação: garantia de renda, inclusão produtiva urbana, inclusão produtiva rural e acesso a serviços públicos (BRASIL, 2011; BRASIL, 2014).

Gráfico 4 – Distribuição da massa de rendimentos dos benefícios do PBF segundo decis de rendimento domiciliar per capita nominal (não inclui rendimentos do PBF) e benefício médio recebido em cada decil



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

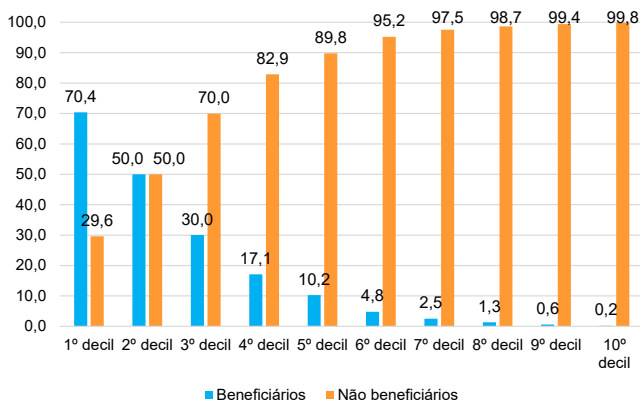
É importante salientar ainda que, devido à regra de permanência do Bolsa Família, podem ser encontradas famílias beneficiárias no 3º e no 4º decil, cujo respectivos valores limite são R\$455 e R\$595 (Tabela 1). De acordo com o gráfico 3, mais de 90% do total dos benefícios são repassados aos 40% mais pobres.

Tabela 1 – Decis de rendimento domiciliar per capita monetários pré-transferências, e respectivos valores limites, em valores médios de 2017.

Decis	Valores de Rendimento domiciliar per capita
1	Até R\$ 160
2	R\$ 160,01 a 311
3	R\$ 311,01 a 455
4	R\$ 455,01 a 595
5	R\$ 595,01 a 753
6	R\$ 753,01 a 940
7	R\$ 940,01 a 1186
8	R\$ 1.186,01 a 1.609
9	R\$ 1.609,01 a 2.544
10	R\$ 2.544,01 ou mais

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

Gráfico 5 – Percentual dos beneficiários e não beneficiários PBF por decis de rendimento domiciliar per capita monetário pré-transferências em valores médios de 2017



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

O Gráfico 5 mostra que no 1º decil de rendimento domiciliar *per capita*, ou seja, entre os 10% mais pobres, 70,4% são beneficiários do Bolsa Família. Em contrapartida, chama a atenção o fato de que 29,6% dos integrantes do 1º decil não participam do programa, apesar de terem perfil de renda compatível com os critérios de elegibilidade.

No entanto, essa aparente subcobertura parece estar superestimada e não pode ser atribuída exclusivamente a erros de focalização do programa. De fato, parte importante do subregistro da PNAD Contínua em relação à participação no Bolsa Família se refere aos não beneficiários no 1º decil de renda. Um exercício de imputação de beneficiários nesse decil, conforme a distribuição do Gráfico 1, sugere que o percentual de não beneficiários cairia de 29,6% para 23,8%.

Agora, dado que o limite máximo da renda domiciliar *per capita* do 1º decil é de R\$ 160, para ser mais preciso ao calcular o erro de exclusão do Programa, temos que analisar a presença de beneficiários entre a população com perfil de elegibilidade. Em

2017, famílias com rendimento domiciliar *per capita* de até R\$ 85,00 são elegíveis, já as famílias com renda acima de R\$ 85 e até R\$ 170 são elegíveis desde que tenham membros na faixa etária de 0 a 17 anos de idade.

Levando em consideração o universo de elegíveis ao programa, temos que 28,8% não eram beneficiários do Programa. Ao pressupor que o subregistro de beneficiários se distribui entre os não beneficiários segundo as proporções observadas para os declarantes, esse percentual cairia para 23% dos elegíveis.

Outra parte do contingente elegível fora do programa corresponde a famílias que, devido à alta volatilidade de seus rendimentos, entram e saem da pobreza a cada mês, dependendo do patamar de renda adotado para medir essa condição, o que representa uma dificuldade para efeitos de identificação na PNAD Contínua.

Segundo Barros *et al.* (2010), todos os meses 7,5% da população sai da pobreza e outros 7,5%, que não foram considerados pobres no mês anterior caem na pobreza. Ribas e Machado (2007) estimaram que 46% dos indivíduos que deixaram a pobreza em um determinado mês retornaram a essa condição no mês seguinte, e que 14% fizeram esse percurso no período de dois meses.

Vale lembrar que, para o cálculo dos decis, considera-se o rendimento efetivo captado na semana de referência da pesquisa. Ou seja, parte do contingente que, no momento da captação da informação, declarou não ter renda ou ter baixos rendimentos, em especial de outras fontes que não o trabalho, não necessariamente tem perfil elegível para o Bolsa Família. Por se encontrarem, por opção ou não, fora do mercado de trabalho, trata-se de grupo com *situação temporária de insuficiência de rendimentos*, conforme descreve o trecho abaixo:

Uma família não pobre pode estar com renda zero no mês da observação por causa de decisões individuais dos provedores de renda, como investir tempo em qualificação ou mudança

de emprego; ou também por causa de choques adversos e temporários, como falta de trabalho para trabalhadores autônomos, incapacidade temporária ou desemprego. A causa não é relevante, desde que seus efeitos sejam temporários e estas famílias tenham renda permanente elevada, contando com outros mecanismos, como poupança ou mesmo a solidariedade de parentes, para se proteger da falta temporária de renda (OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F., 2011, Pg. 34)

Dado que o IBGE também disponibilizou os microdados da 5ª entrevista realizada em 2017, é possível aferir o contingente do erro de exclusão detectado na 1ª entrevista em 2016 que teve flutuações de rendimento captados na 5ª entrevista.

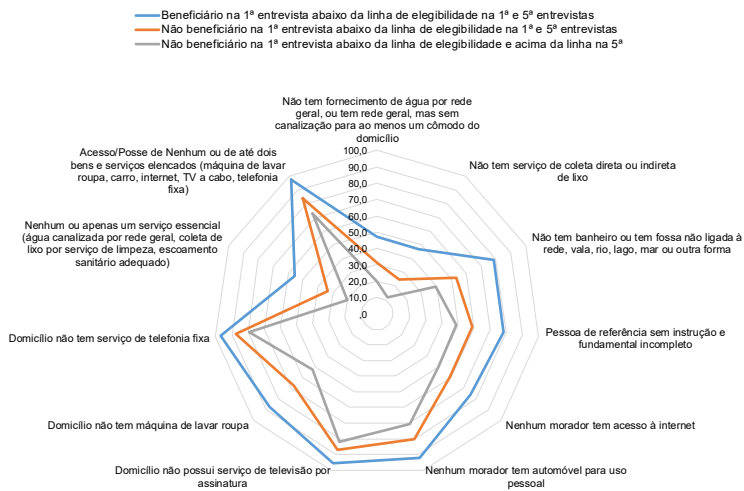
A estimativa de pessoas que estavam fora do Programa, mas que atendiam ao critério de elegibilidade do Programa na PNADc 2016, é de 26,7% dessa faixa de renda. Ao analisarmos o rendimento *per capita* e a composição domiciliar na 5ª entrevista, temos que 59,5% dessas não atendiam mais ao critério elegibilidade, em sua grande maioria por terem rendimento *per capita* acima da linha de R\$ 170. Por outro lado, 27,7% continuavam elegíveis ao Programa e 12,8% não responderam à quinta entrevista.

Nesse sentido, se considerarmos que o contingente que estava elegível na 1ª entrevista (2016) e que não participava do Programa, mas que na última entrevista (2017) não era mais elegível e, portanto, não compõe o erro de exclusão estimado em 2016, este, de 26,7%, passa a 11,2%, isto, adotando como pressuposto que os não respondentes da 5ª entrevista e que eram elegíveis na 1ª entrevista assim se mantiveram na 5ª entrevista. Se pressupormos uma distribuição de renda igual à da 1ª entrevista para os não respondentes da 5ª, chegaríamos a um erro de 9,2 %.

Uma forma indireta de aferir a persistência da insuficiência de renda nas famílias pode ser feita por meio de indicadores de acesso a bens serviços, bem como escolaridade, pois o acesso a serviços

continuados e caros, como telefonia fixa e *internet* domiciliar, além de bens de consumo de alto valor agregado, está associado, em grande medida, a rendimentos melhores e mais estáveis ao longo do tempo. De fato, os não beneficiários que na 1ª entrevista estavam abaixo da linha de elegibilidade e na 5ª entrevista com rendimento domiciliar *per capita* acima da linha, de modo geral, apresentam melhores indicadores de escolaridade e acesso a bens e serviços em comparação com os não beneficiários pobres que não tiveram a mesma flutuação (ver Gráfico 6).

Gráfico 6 – Percentual de domicílios segundo indicadores selecionados relativos à posse de bens duráveis e acesso a serviços essenciais e relativos à mobilidade, informação, educação, entre outros, por participação no PBF na 1ª entrevista de 2016 e flutuação do rendimento domiciliar per capita na 5ª entrevista em 2017 em relação à linha de elegibilidade do Programa

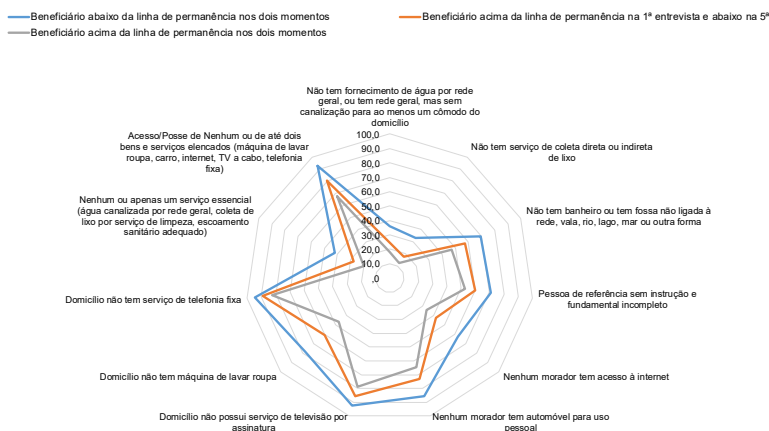


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

Em relação ao erro de inclusão, exercício similar foi feito. Dentre os beneficiários na 1ª entrevista de 2016, 20,6% estavam com rendimento

acima de meio salário mínimo per capita, destes 41,2% voltaram ao patamar da regra de permanência do programa na 5ª entrevista. Dessa forma, dada a evidência da volatilidade de renda desse contingente, temos que o erro de inclusão passa de 20,6% a 12,8%. Esses beneficiários da 1ª entrevista que estavam com rendimento acima da linha de permanência, mas que voltaram para abaixo da linha na 5ª entrevista, também apresentam indicadores de acesso a bens e serviços que reforçam um maior grau de vulnerabilidade em relação aos beneficiários que, nos dois momentos, estavam acima da linha de permanência (ver Gráfico 7).

Gráfico 7 – Percentual de domicílios segundo indicadores selecionados relativos à posse de bens duráveis e acesso a serviços essenciais e relativos à mobilidade, informação, educação, entre outros, por participação no PBF na 1ª entrevista de 2016 e flutuação do rendimento domiciliar per capita na 5ª entrevista em 2017 em relação a linha de permanência do Programa



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

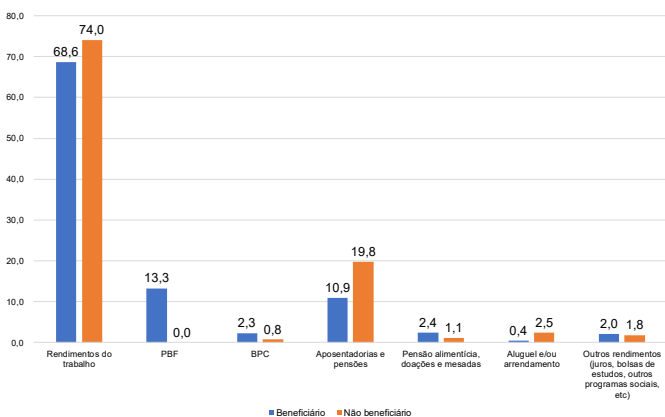
Por fim, ressalta-se que o painel integrado da 1ª entrevista de 2016 e 5ª entrevista de 2017 foi feito a partir das variáveis chaves de domicílios, ao trazer informações da 5ª para a 1ª entrevista. Quando o IBGE disponibilizar as variáveis de ligação entre entrevistas a

partir dos moradores, esses cálculos serão mais precisos. Por ora, tratam-se de evidências importantes sobre volatilidade de renda dos beneficiários que nos permitem afirmar que apenas análises dos achados transversais de uma pesquisa amostral inevitavelmente superestimam os erros de inclusão/exclusão do programa.

Distribuição dos rendimentos domiciliares por fonte de rendimentos

Quando se analisa a distribuição dos rendimentos domiciliares por fonte de rendimento, comparando beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família (Gráfico 8), há indícios de que o programa cumpre bem seu papel como complemento de renda. Voltando-se à 1ª entrevista de 2017, por um lado, constata-se que **não existe diferença substantiva entre beneficiários e não beneficiários quanto ao percentual de rendimento domiciliar que provém do trabalho**. Cerca de 68,6% da renda dos beneficiários é proveniente do trabalho, valor não muito distante ao dos não beneficiários, de 74,0%. O Gráfico 6 também mostra que 13,3% dos rendimentos domiciliares dos beneficiários provêm do Bolsa Família.

Gráfico 8 – Distribuição dos rendimentos domiciliares de beneficiários e não beneficiários PBF por fonte de rendimentos



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

Tabela 2 - Distribuição do Rendimento Domiciliar per Capita (RDPC), em valores médios de 2017, por fonte e decis

Fonte de Rendimentos	1º decil	2º decil	3º decil	4º decil	5º decil	6º decil	7º decil	8º decil	9º decil	10º decil
Rendimentos do trabalho	48,5	67,1	73,8	69,8	74,4	64,1	71,6	76,0	75,4	75,6
PBF	34,6	7,6	3,6	1,4	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Pensão alimentícia, doações e mesada	1,9	4,7	3,2	3,2	2,2	3,0	1,5	0,5	0,2	0,0
Aposentadorias e pensões	5,6	14,9	14,7	21,3	18,6	29,1	23,3	19,4	20,2	17,5
BPC	7,0	3,0	2,2	1,7	1,5	1,1	1,1	1,3	1,1	0,8
Outros rendimentos (juros, bolsas de estudos, outros programas sociais, etc)	0,9	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,6	2,1	3,8
Aluguel e/ou arrendamento	1,6	2,1	2,1	2,0	1,9	1,6	1,5	1,3	1,0	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

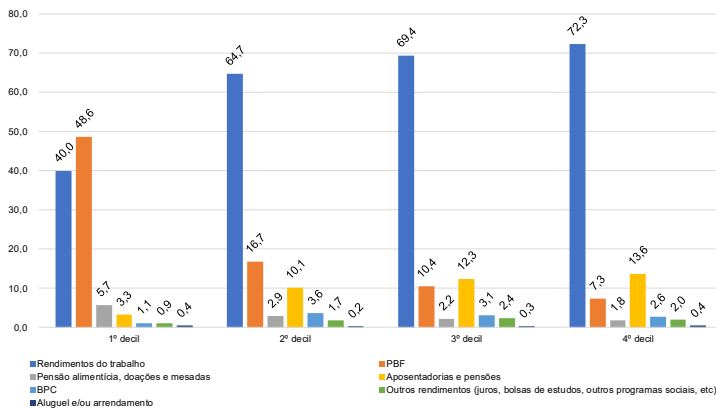
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

A focalização do Bolsa Família também é evidenciada pela **diminuição progressiva do peso (proporção) dos rendimentos do programa em relação ao total dos rendimentos domiciliares**, desde o 1º decil até o 10º e último decil de renda (Tabela 2). Os benefícios do Bolsa Família representam 34,6% do rendimento domiciliar *per capita* dos 10% mais pobres, 7,6% no 2º decil, 3,6% no 3º decil e 1,4% no 4º decil. Como esperado, a partir do 5º decil a participação dos benefícios do programa nos rendimentos domiciliares é residual. No 1º decil, a renda do trabalho atinge somente 53,3% da renda domiciliar, o que indica uma dificuldade maior de seus integrantes em encontrar colocação no mundo do trabalho. A importância da renda do trabalho é crescente nos demais decis.

Rendimentos domiciliares per capita dos beneficiários do PBF por fonte de rendimento (1º ao 4º decil)

Quando se considera a estrutura do rendimento domiciliar *per capita* dos beneficiários do Bolsa Família por fonte de rendimento (Gráfico 9), vemos que a *relevância do programa aumenta, atingindo 48,6% no 1º decil, acima da renda do trabalho (40,0%)*. No 2º decil, a *proporção da renda do trabalho já é maior em relação aos benefícios do Bolsa Família, de 64,7% e 16,7%, respectivamente*. Essa tendência se intensifica nos decis seguintes, ou seja, a *focalização do Bolsa Família tem natureza progressiva*, dado que a importância dos benefícios diminui a cada decil, sendo substituída pela renda do trabalho. Isso significa que os benefícios do programa estão sendo repassados, em maior volume, às famílias que deles mais necessitam.

Gráfico 9 – Distribuição dos rendimentos domiciliares dos beneficiários do PBF por fonte de rendimento do 1º ao 4º decil de renda domiciliar per capita, em valores médios de 2016 - Brasil, 2017



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017, 1ª entrevista. Elaboração própria.

Conclusão

A execução do Bolsa Família representa um enorme desafio em um país como o Brasil, com dimensões continentais e estrutura federativa. Trata-se do maior programa de transferência condicionada de renda do mundo em número de beneficiários (THE WORLD BANK, 2018). Além da complexidade operacional relacionada à sua escala, o Bolsa Família possui características que o diferenciam dos demais CCTs, como o uso da renda autodeclarada para seleção de beneficiários, com verificação *a posteriori* de elegibilidade, e o grande fluxo de famílias que, a cada mês, entram e saem do programa. Estima-se que cerca de 20% dos beneficiários do Bolsa Família se movimentem a cada ano. No entanto, o Bolsa Família superou esses desafios, mantendo-se bem focalizado mesmo após períodos de grande expansão da cobertura.

O nível de focalização do Bolsa Família é considerado alto, de acordo com pesquisas e estudos realizados de forma independente e com metodologias distintas. A relevância do programa como mecanismo de proteção social não contributiva é reconhecida por diversos organismos internacionais, como o Banco Mundial (GROSH, 2016; THE WORLD BANK, 2017; THE WORLD BANK, 2017a e a OCDE, 2018). Na comparação com outros CCT's da América Latina, de acordo com a PNADC relativa ao ano de 2017, o Bolsa Família é o programa com a terceira melhor focalização, alcançando mais de 64% dos seus beneficiários entre os 20% mais pobres. Se considerarmos os 40% mais pobres, o PBF atinge a segunda melhor focalização, com quase 90% desse segmento populacional, atrás apenas do Panamá, cujo território e programa são consideravelmente menores.

O Bolsa Família também se destaca por encaminhar o maior volume de benefícios às famílias mais pobres: mais de 69% desse total incide sobre o 1º e 2º decis de renda. O programa é apontado como a fonte de renda de maior progressividade no Brasil, com 80% dos recursos encaminhados às famílias entre as 23% mais pobres (HOFFMAN,2007); SOARES *et al.*,2006).

No entanto, como salienta Grosh (*op.cit.*), a focalização de um CCT nunca é perfeita. Não é possível alcançar a totalidade das famílias mais vulneráveis por diversos motivos. Entre eles, a grande volatilidade de renda dessa parcela da população. Essas famílias entram e saem da pobreza monetária, sem que isso signifique que tenham deixado de ser vulneráveis sob diversos outros aspectos.

Existe espaço para aprimorar a focalização do Bolsa Família? Sim, porém esse espaço é reduzido, conforme mostram os resultados da PNAD Contínua 2017. Ainda é preciso estimar com maior precisão a parcela de indivíduos do 1º decil elegíveis para o programa, mas que ainda não são beneficiários. Nesse sentido, o exercício de painel entre a 1ª entrevista de 2016 e 5ª entrevista de 2017 apresentados neste artigo já nos apontam importantes evidências de que a análise apenas transversal da pesquisa superestima os erros de exclusão e inclusão do Programa. Avanços analíticos devem ser continuados e debatidos para aprimorar a compreensão dos dados captados pela pesquisa.

Qualquer política pública pode e deve ser continuamente aperfeiçoada. Contudo, mudanças em um programa com a escala e complexidade operacional do Bolsa Família devem ser analisadas com cautela. É preciso avaliar seu custo-benefício em termos de impacto nos gastos públicos e, principalmente, em termos das mudanças que produzirão na vida das famílias beneficiárias.

Em quase quinze anos de existência, o Bolsa Família fez a diferença na vida de milhões de famílias brasileiras. Se o programa não existisse, essas famílias não teriam garantia de uma renda mínima para prover suas necessidades mais imediatas. As crianças e adolescentes dessas famílias teriam menor acesso à escola e a cuidados básicos de saúde. As gestantes e nutrízes mais vulneráveis não contariam com recursos para esses períodos críticos de seu ciclo de vida.

O Bolsa Família resolve todos os problemas dessas famílias? Certamente não. Sozinho, o programa é capaz de acabar com a

pobreza? De novo, a resposta é negativa. O Bolsa Família existe porque a pobreza existe: seu papel é aliviar a privação de renda das famílias pobres, garantindo o acesso a direitos fundamentais, como a alimentação adequada. Além disso, como todos os CCTs, o Bolsa Família tem mecanismos que promovem o acesso dessas famílias a serviços de educação e saúde, garantindo que o futuro das crianças e adolescentes beneficiárias seja mais promissor do que foi o de seus pais, e talvez, o de seus avós.

A queda da pobreza depende, de forma crítica, do comportamento do mundo do trabalho. Isso fica ainda mais claro quando se considera que a maioria dos adultos do Bolsa Família trabalha no setor informal ou ocupa postos precários no setor formal. Por outro lado, sabe-se que, para reduzir a pobreza em qualquer país, é preciso estruturar um sistema de proteção social não contributiva capaz de garantir o bem-estar dos cidadãos que, por motivos diversos, não conseguem se inserir de forma sustentável no mercado de trabalho formal.

O Bolsa Família, assim como nenhum CCT atuando de forma isolada, não é capaz de eliminar a pobreza e muito menos a desigualdade de renda. Mas, certamente, o programa melhora as condições de vida das famílias atendidas e elimina parte das barreiras que dificultam seu acesso a direitos sociais básicos como saúde e educação. Nesse sentido, o Bolsa Família resgata uma parte da enorme dívida do Estado brasileiro com a parcela mais vulnerável da população. Por causa do programa, certamente essas famílias estão em melhor situação em 2018 do que estavam em 2002.

Referências bibliográficas

BARROS, R. P. de *et al.* *Determinantes da queda da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010 (Texto para Discussão n. 1460).

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R.; NERI, M. C. *Duration of spells of poverty*. In: Encontro nacional de estudos do trabalho, 4., v. 1, p. 217-238, 1995.

_____. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: ABRAHÃO, J. DE C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010, p. 111-122.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Brasil sem Miséria*. Documento de lançamento. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Resultados Brasil sem Miséria*. Documento de lançamento. Brasília, 2012-2014.

COADY, D.; GROSH, M.; HODDINOTT, J. *Targeting of Transfers in Developing Countries*. Banco Mundial, Washington, EUA. 2004.

COTTA, T.C.; PAIVA, L.H. de, et al. O Programa Bolsa Família e a proteção social do Brasil. In: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010, p. 57-99.

FILGUEIRA, F. *Tipos de Welfare y reformas sociales em America Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Versión revisada y modificada de un documento previamente presentado en el marco del proyecto "Social Policy and Social Citizenship in Central America", Social Science Research Council. Guadalajara, 1997. URL: <http://192.168.247.42:8080/xmlui/handle/123456789/126>

GROSH, M. *On the always vexing question of targeting: how are LAC CCTs doing?* International Symposium: the Contribution of CCTs to the Creation of Rights-Based Social Protection Systems, México City, 2016.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões, entre 1997 e 2005. In: BARROS, R. P.;

FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.) *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, v. 2. Brasília: Ipea. 2007. p. 17-40.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Nota técnica 02/2015. Deflacionamento dos rendimentos do trabalho dos trimestres móveis da PNAD Contínua (versão atualizada). Disponível em: ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Notas_tecnicas/nota_tecnica_02_pnadc_mensal.pdf

COSTA, A. W. N.; DIAS, A.J.R; SANTOS, D.P.; CAILLAUX, E. L. ; SANTOS, I. C. M. e QUINTAES, V. C. C. *Método de Construção do Mapa de Pobreza. Utilizando a PNAD 2006 e o Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, março de 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília: Ipea, set. 2012. (Comunicados do Ipea, n. ° 155)

KAKWANI, N.; NERI, M.C.; SON, H. *Linkages between pro-poor growth, social programs and the labor market: the recent Brazilian experience*. World Development, 2010.

LEICHSENRING, A. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. In: ABRAHÃO, J. DE C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010, pp. 271-300.

LINDERT, K. *et al. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. São Paulo: The World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper n° 709)

NERI, M.; OSÓRIO, M. *Bolsa Família, tempo na escola e motivações estudantis*. 2016. Mimeografado.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil*. Fevereiro de 2018. Disponível em: www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-brazil-htm

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. *Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família*. Texto para Discussão 1654. Ipea, Brasília, 2011.

RIBAS, R. P.; MACHADO, A. F. *Distinguishing chronic poverty from transient poverty in Brazil: developing a model for pseudo-panel data*. Brasília: International Poverty Centre (Working Paper, n. 36), 2007.

SOARES, F. V. *et al.* *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.) Brasília: Ipea, 2006. v. 2.

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

SOARES, S. *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010, p. 25-52.

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília, Ipea, 2009 (Texto para Discussão n.º 1396)

THE WORLD BANK. Salvaguardas contra a reversão dos ganhos sociais durante a crise econômica no Brasil. *Poverty and Inequality Monitoring: Latin America and the Caribbean*. Novembro, 2017.

_____. *Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*. Volume 1: Síntese. 21 de novembro de 2017. (a)

_____. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, 2018.

PBF, condicionalidades e efeitos sobre educação: agenda de pesquisa

Resumo

O presente artigo objetiva apresentar a agenda de pesquisa sobre os resultados educacionais no Programa Bolsa Família, discutindo as principais fontes de dados e estudos realizados. São apresentados 11 trabalhos, que concluem, majoritariamente, pela existência de efeitos positivos do programa sobre frequência e rendimento escolar, no entanto, com um desempenho pior que a média das crianças ou de grupos de controle – embora essa diferença diminua ao longo do tempo. A análise dos textos coloca dois desafios para a agenda futura de pesquisa educacional no PBF, o avanço na utilização de grandes bases de dados e integração com registros administrativos – por meio da qualificação de técnicas de inteligência artificial e aprendizado de máquina – e a estimação e contextualização dos efeitos desses ganhos educacionais no futuro.

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda condicionada (PTRC) criado em 2004, que tem como objetivos principais: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a

fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

Esses objetivos são articulados, na prática, segundo três eixos de ação, gerenciados em âmbito federal pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O primeiro é o complemento de renda, que objetiva o alívio imediato da pobreza, o combate à fome e a promoção de segurança alimentar a partir de transferências monetárias diretas. O segundo eixo de ação é o acesso a direitos, representado pelas condicionalidades do PBF, que abrange as áreas da educação, saúde e assistência social. Por fim, o terceiro eixo de ação do Programa é a articulação com outras políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza (MDS, 2018).

As condicionalidades do PBF, presentes no segundo eixo de ação, são: i) na educação, beneficiários entre 6 e 15 anos devem ter frequência escolar mínima de 85%, e adolescentes de 16 e 17 anos devem ter frequência escolar mínima de 75%; e ii) na saúde, crianças de até 7 anos devem cumprir o calendário de vacinação, assim como fazer o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, e gestantes devem realizar o pré-natal. Quando há algum descumprimento das condicionalidades citadas, a assistência social do município é acionada, para que faça o acompanhamento devido junto à família, objetivando o contínuo acesso aos direitos em questão (BRASIL, 2004).

Em julho de 2018 12,6 milhões de beneficiários entre 6 e 17 anos tiveram a frequência escolar acompanhada (89,1% do público para acompanhamento), dos quais 94,9% atingiram a frequência escolar mínima. Ainda, 8,9 milhões de famílias tiveram acompanhamento das condicionalidades de saúde (77,2% do público para acompanhamento), nas quais 98,8% das crianças cumpriram o calendário de vacinação, 80,1% tiveram acompanhamento nutricional

registrado e 99,5% das gestantes cumpriram a agenda do pré-natal. Dada essa magnitude do PBF, em um contexto de governança pública, assim como de transparência e responsabilização do Estado, impõe-se a agenda da avaliação dos efeitos do programa sobre os resultados de seus beneficiários, como uma das partes fundamentais para consecução dos objetivos do programa.

Especificamente na área de educação, objeto deste trabalho, são diversos os estudos que analisaram os impactos do PBF sobre a indicadores educacionais de beneficiários. Assim, este trabalho objetiva apresentar a agenda de pesquisa sobre os resultados educacionais no Programa Bolsa Família, discutindo as principais fontes de dados e estudos realizados. Esses estudos tratam, em grande maioria, dos efeitos gerais do programa sobre os resultados educacionais, havendo pouca literatura científica desenvolvida sobre o impacto isolado das condicionalidades do PBF, muito devido à própria dificuldade de se isolar esse fator do programa. Logo, o objetivo aqui empregado foi fazer uma revisão dos estudos dos efeitos do PBF sobre resultados educacionais de maneira geral, considerando as condicionalidades como um fator isolado da transferência monetária do PBF ou não.

O trabalho está dividido da seguinte forma: Primeiro, é apresentada, brevemente, a discussão sobre as condicionalidades e o marco da causalidade entre PTCR e educação. Em seguida, são apresentadas as fontes de dados que possibilitam tal aferição, os principais trabalhos realizados na área e uma discussão dos resultados encontrados. Por fim, é feita uma discussão a respeito dos caminhos dessa agenda de pesquisa.

Condicionalidades, educação e causalidades

As condicionalidades do PBF objetivam: I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias

aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, o eixo argumentativo das condicionalidades educacionais do PBF é garantir o acesso à educação tanto do lado da oferta, induzindo a criação de vagas por parte dos municípios, quanto do lado da demanda, pelo requerimento de matrícula e frequência dos beneficiários e pela identificação de vulnerabilidades que limitem o seu cumprimento. Espera-se, portanto, o maior acesso aos serviços de educação, que implicará na aquisição de condições que fomentem a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza por meio de uma melhoria na vivência social dos beneficiários. Essa melhoria de vida, por sua vez, levaria, no futuro, a uma situação de vida mais justa e com melhores oportunidades socioeconômicas do que seus pais tiveram.

A abordagem da economia neoclássica, que considera Capital Humano como qualificações formais, experiência, habilidades não cognitivas etc., e assume que a sua acumulação estaria relacionada a melhores retornos saláris no mercado de trabalho, logo, melhores condições de vida (MINCER, 1958). Segundo Ramos (2015), a relação entre rendimentos (salário) e nível de escolaridade é uma das relações causais mais explícitas e fortes existentes, baseado em diversos estudos já realizados:

o sistema escolar é assumido como um espaço que delimita as possibilidades de crescimento da economia, determina o perfil da distribuição de renda entre assalariados, define o leque de empregos e salários que o indivíduo terá em sua vida ativa, explica a pobreza e sua reprodução entre gerações (RAMOS, 2015).

Nesse arcabouço teórico, a decisão pelo investimento presente em educação é baseada no equilíbrio entre os custos de oportunidade correntes e os ganhos futuros antecipados pelo ganho em escolaridade. Uma das características da fenomenologia da insegurança relacionada à pobreza é a alta taxa de desconto (prefere-se receber pouco no presente a receber mais no futuro), ou seja, o custo de oportunidade da decisão da população pobre

pelo investimento em educação no presente é muito alto, devido às demandas extremas a que são expostos no momento corrente (grande ênfase na reprodução física e social) (Wood, 2003). Assim, as famílias pobres possuem restrições para o investimento em educação no momento presente devido, especialmente, à limitação de recursos financeiros e informacionais. Logo, a compensação financeira promovida pelo PBF e as condicionalidades educacionais estariam vinculadas a uma promoção da demanda pelos serviços educacionais e incentivo no investimento em Capital Humano.

A relação entre educação e resultados socioeconômicos também é discutida na abordagem das *capabilities*⁶⁰. O conceito de *capabilities* foi desenvolvido por Amartya Sen na década de 80 como uma alternativa aos modelos de distribuição social baseados nas teorias utilitaristas (como a do Capital Humano). Para Sen (1993), o conceito de *capabilities* está relacionado ao conceito de funcionamentos, que se referem às várias coisas que um indivíduo é capaz de fazer ou ser em sua vida. Alguns funcionamentos são bastante elementares, como estar bem nutrido, ter boa saúde ou saber ler. Outros são mais complexos, como ser respeitado pela comunidade e ser socialmente integrado. A combinação dos diversos funcionamentos que uma pessoa é capaz de alcançar é conceituada como *capabilities*. Assim, Sen busca explorar uma abordagem do bem-estar em termos das habilidades (funcionamentos) de um determinado indivíduo para alcançar ações e estados valorativos desejados, ou seja, alcançar um estado de liberdade. Rego e Pinzani (2013) dizem que *capabilities* fornecem ao indivíduo autonomia, ou capacidade de agir conforme um projeto pessoal de vida.

A educação é um tópico importante a ser considerado nesse modelo. Por razões intrínsecas e instrumentais, ter conhecimento ou ter acesso a uma educação de qualidade que permita o indivíduo se desenvolver é visto como uma *capabilities* importante (Robeyns, 2006). Ser bem-educado é também um instrumento para se alcançar

⁶⁰ O termo em si é uma fusão das palavras *capacity* (capacidade) e *ability* (habilidade). Preferiu-se não traduzir os termos, assim como Rego e Pinzani (2013).

diversas outras *capabilities*. Nessa perspectiva, como colocado por Robeyns, faz sentido que haja uma escolarização obrigatória para todas as crianças, com a ressalva de que seja de qualidade e que objetive o desenvolvimento do ser por completo, não apenas habilidades emocionais e intelectuais. O relatório da Unesco de 2002 "*Education for all*" reconhece que políticas podem ser consideradas de sucesso quando desenvolvem as *capabilities* das pessoas, e a educação é central no processo de expansão das liberdades, considerando o conceito de liberdade de Sen (1993).

Assim, a vantagem desse paradigma reside na sua capacidade de fornecer ferramentas para que questões como alfabetização, competências e outros aspectos educacionais possam ser adequadamente conceituados e avaliados. Dessa forma, a abordagem pode ser considerada como uma estrutura conceitual de promoção da justiça social na educação, ou seja, o contributo da educação para permitir que indivíduos funcionem como cidadãos democráticos e iguais ao conduzirem suas vidas nas sociedades modernas. Nesse contexto, o Programa Bolsa Família apresenta diversas contribuições ao desenvolvimento das *capabilities* individuais, como a transferência de renda, que constitui elemento necessário para construção de uma base material da autonomia (ou do desenvolvimento das *capabilities*), e as condicionalidades, que objetivam a promoção do acesso a políticas educacionais.

Fontes de dados para avaliação de resultados educacionais no Bolsa Família

Os indicadores que possibilitam o monitoramento e a avaliação dos resultados educacionais no âmbito do Programa Bolsa Família são provenientes de diferentes fontes de dados. Esta seção objetiva apresentar as principais, discutindo suas potencialidades e limitações. As bases foram escolhidas considerando fatores como abrangência nacional, inserção no sistema de estatísticas públicas,

relevância no contexto do Bolsa Família e presença de informações que permitam a análise do impacto do PBF sobre educação.

Foram selecionados: i) as pesquisas do IBGE, que além de possuírem cobertura nacional, possuem informações que permitem analisar com profundidade a educação dos indivíduos, como acesso, frequência e resultado escolar; ii) integração entre registros administrativos do próprio Programa Bolsa Família e dados do sistema de informações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – Censo Escolar e provas externas, que possibilitam uma melhor análise de resultados de rendimento e desempenho escolar; e iii) a Pesquisa de Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF), com foco na avaliação do PBF, que traz uma amplitude de informações sobre condições relacionadas à educação de beneficiários.

I. Bases de dados do IBGE

A principal base de dados do IBGE utilizada em análises sobre as condições de educação de beneficiários do PBF é o Censo Populacional de 2010. Em seu questionário da amostra, foi investigado o recebimento de rendimentos do Bolsa Família em conjunto com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), assim como o valor total recebido, em conjunto com outros rendimentos. A periodicidade decenal do Censo Populacional traz limitações para análises que objetivam comparações temporais. Ainda assim, alguns estudos utilizam essa fonte e dados para aferição causal do PBF sobre indicadores educacionais.

Além do Censo Populacional, a PNAD também capta informação sobre beneficiários do PBF em suplementos e no questionário básico. Em 2003 a PNAD investigou, em suplemento, a participação em programas sociais voltados para a educação dos indivíduos de 5 a 17 anos de idade. No entanto, pela temporalidade da pesquisa e da implementação do PBF, considera-se que a informação captada pela

PNAD confunde diversos programas federais, estaduais e municipais existentes à época. Ainda, tanto a PNAD 2004 como a de 2006 investigaram, como tema suplementar, “Aspectos Complementares de Educação e Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais”. Em ambas as pesquisas foi investigado o recebimento de dinheiro do Programa Bolsa Família no domicílio. Ressalta-se que foi pesquisado apenas se houve recebimento de dinheiro por alguém do domicílio, mas não os valores recebidos.

O questionário básico da PNAD captou, até 2006, informações sobre recebimento de rendimentos gerais – o que incluiria o Programa Bolsa Família, porém sem divulgação da especificação do rendimento. Somente a partir de 2007 o recebimento específico de benefício do Bolsa Família passou a ser captado no questionário básico. A informação captada se refere ao valor recebido pela transferência no mês de referência (que usualmente é setembro) para cada indivíduo do domicílio; no entanto, a disponibilização dessa variável nos microdados da PNAD ocorreu de maneira agregada com outros rendimentos.

Com a mudança na PNAD tradicional para a PNAD Contínua, a informação sobre o valor de recebimento do Bolsa Família continuou a ser captada (nas 1ª e 5ª entrevistas trimestrais feitas nos domicílios). A divulgação desse dado ocorreu, por ora, nos microdados da base anual da 1ª visita de 2016 e 5ª visita de 2016⁶¹. A focalização dessa marcação, segundo Silva *et al.* (2018), se aproxima dos registros administrativos de recebimento de benefícios do PBF. Com a divulgação recente desses dados, ainda não há uma utilização e estudos sobre essa informação sistematizados.

Ainda, outras pesquisas do IBGE captam informações relativas ao Programa Bolsa Família, como a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS). Apesar de algumas delas também investigarem informações sobre educação, não são as principais fontes utilizadas para análises de efeitos do PBF sobre resultados educacionais.

⁶¹ A PNAD contínua acontece desde 2012.

II. Integração entre registros administrativos do PBF e bases de dados do Inep

Outra possibilidade de fonte de informações para análise de dados educacionais no Programa Bolsa Família é a utilização de dados dos registros do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família integrados com os dados do Inep (Censo Escolar da Educação Básica, Prova Brasil, Enem etc). Todavia, essa integração não é simples, dado que não existe um código identificador único entre as duas bases. Os registros do Cadastro Único e PBF são identificados pelo NIS, e os registros do Censo Escolar são identificados pelo Código Inep.

A estratégia de batimento entre os bancos de dados, portanto, exige metodologias e procedimentos computacionais complexos. Usualmente utiliza-se o batimento fonético, metodologia que considera a igualdade fonética de registros utilizando campos como nome, nome da mãe, data de nascimento, município de nascimento, escola e outros. No entanto, essa metodologia apresenta limitações, dada a divergência de informações que pode haver entre as bases de dados utilizadas, como nomes abreviados ou nomes se referindo à mesma pessoa, porém com grafias diferentes. Assim, essa metodologia não resulta em 100% de integração das informações.

Outra estratégia é a integração em nível da escola ou do município, que possibilita a junção de informações dos diferentes órgãos sem a utilização de procedimentos complexos, e permite a utilização de informações divulgadas publicamente. Perde-se, no entanto, a individualização da informação, o que resulta em uma limitação da aferição da causalidade do PBF.

III. A experiência AIBF

A Pesquisa de Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) foi uma pesquisa encomendada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pela implementação do PBF, que objetivou avaliar o programa em diversas dimensões seguindo um modelo quasi-experimental e longitudinal, que previu a aplicação

de questionários em dois momentos no tempo para as mesmas famílias, em 2005 (AIBF I) e em 2009 (AIBF II). Em 2005 os domicílios pesquisados foram amostrados de forma a terem representatividade segundo três grupos de regiões: Norte e Nordeste; Centro-Oeste; e Sul e Sudeste. Foram entrevistados cerca de 15.426 domicílios, dos quais 11.433 voltaram a ser entrevistados em 2009, uma taxa de atrito de cerca de 26% (JANUZZI; PINTO, 2013).

O desenho metodológico dividiu a amostra em três grupos na linha de base da pesquisa (2005): o grupo de tratamento, que consistia nas famílias beneficiárias do PBF, e dois grupos de controle, um de famílias não beneficiárias do programa, porém inscritas no Cadastro Único, e um de famílias não beneficiárias do programa e não inscritas no Cadastro Único. Nas duas rodadas da pesquisa foram aplicados questionários que sondavam questões relativas a características do domicílio e de seus moradores, como educação, saúde, trabalho, consumo, gênero e antropometria.

Com relação ao tema educação, o questionário aborda questões relativas à alfabetização, frequência ou não à escola no ano anterior e no ano corrente da pesquisa e motivos da não frequência escolar no ano corrente. Para quem frequenta, foram pesquisados o curso e série de frequência, o acesso à alimentação e transporte escolar, ocorrência e motivos de faltas. Para quem não frequenta a escola atualmente, foi pesquisado o nível mais elevado concluído. Foi, também, pesquisada a frequência aos cursos de Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA) e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Ainda, o questionário incluiu questões sobre gastos com educação (mensalidades escolares, transporte, merenda, material escolar etc).

Os microdados da pesquisa foram disponibilizados publicamente em sítio do MDS⁶², possibilitando acesso aos pesquisadores interessados. Alguns estudos já foram publicados, como sumarizado por (JANUZZI; PINTO, 2013), trazendo, em geral, resultados positivos

⁶² <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=165>. Acesso em 25/08/2018

do programa, mas há ainda espaço para uma exploração mais abrangente sobre o PBF nesse período.

Evidências causais sobre PBF e educação

Os resultados do efeito do Programa Bolsa Família sobre indicadores educacionais vêm se mostrando consistentes na literatura, majoritariamente com resultados que podem ser considerados positivos para o programa. As análises consideram, em sua maioria, efeitos sobre frequência escolar, taxas de rendimento, distorção idade-série e, em menor quantidade, sobre desempenho escolar. Usualmente são utilizadas bases de dados do IBGE, Inep, as bases administrativas do PBF, ou bases provenientes de outras pesquisas amostrais. Serão apresentados, a seguir, os principais estudos relacionados ao PBF e resultados educacionais.

Oliveira *et. al* (2007) apresentaram os primeiros resultados do impacto do Bolsa Família utilizando dados da AIBF I, realizada em 2005. Na dimensão educacional, foram analisados os efeitos sobre frequência, evasão escolar e progressão escolar em beneficiários de 7 a 14 anos de idade, utilizando a técnica de *propensity score matching* para mensuração do efeito médio do tratamento sobre o tratado. Os resultados mostraram efeitos positivos sobre a frequência escolar entre crianças na região Sudeste/Sul e para as mulheres na Região Nordeste, em relação ao grupo que nunca recebeu nenhum tipo de benefício. Efeitos favoráveis aos beneficiários sobre a redução da evasão também foram encontrados entre todos os grupos analisados, exceto para homens da região Norte/Centro-Oeste. Com relação à progressão, os efeitos são majoritariamente desfavoráveis aos beneficiários. Segundo Oliveira *et. al* (2007):

Neste caso, poderíamos interpretar esta diferença como desfavorável aos beneficiários do Bolsa Família; entretanto há que se ter cautela nesta interpretação, pois o simples fato de que estas crianças beneficiárias do

Programa estão evadindo menos, ou seja, permanecendo no sistema escolar de um ano para o outro, pode estar levando a uma diminuição da aprovação em um primeiro momento. O acompanhamento e a avaliação em pontos subsequentes no tempo podem mostrar evidências diferentes (OLIVEIRA et. al, 2007).

Analisando os dados das duas rodadas da pesquisa AIBF, em 2005 e 2009, Amaral e Monteiro (2013) objetivaram analisar o efeito do PBF sobre a evasão escolar de crianças de 6 a 14 anos de idade, utilizando modelos de regressão logística. Os resultados mostraram que, em 2005, crianças de famílias beneficiárias possuíam menor chance de não frequência escolar do que não beneficiários. Para o limite de renda domiciliar per capita de até R\$50,00 (famílias extremamente pobres), o programa reduziu em 57% a chance de evasão escolar das crianças beneficiárias, em relação às não beneficiárias. Para o limite de renda domiciliar per capita de até R\$100,00 (famílias pobres e limite para elegibilidade do programa em 2005), a redução foi de 34% na chance de evasão. Os resultados para 2009 não foram significativos, e o "Pseudo-R2" foram muito inferiores nos modelos de 2009 em comparação com os modelos de 2005. Segundo os autores, "tal diferença pode ser resultado da mudança dos institutos de pesquisa que elaboraram o plano amostral e aplicação dos questionários em 2005 e 2009. Este fato acaba diminuindo a possibilidade de comparação entre estes bancos de dados" (AMARAL; MONTEIRO, 2013).

Em outro trabalho, Monteiro (2014) objetivou a mensuração dos efeitos do PBF também sobre frequência escolar e, ainda, sobre fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) de beneficiários de 7 a 14 anos, utilizando dados AIBF I e II, referentes aos anos de 2005 e 2009. Foram analisadas duas dimensões: i) efeito recebimento, para famílias que passaram a ser beneficiárias do Programa há menos de quatro anos, e ii) efeito duração, para famílias que permaneceram recebendo o benefício por mais de quatro anos. *Propensity Score Matching* e regressões de efeitos fixos empregando a técnica de diferenças em diferenças foram utilizadas e mostraram efeitos positivos do Programa sobre frequência escolar e fluxo nas famílias recém-inseridas, principalmente no Nordeste. As análises

apontaram que o recebimento do benefício do PBF teve efeito no aumento da frequência escolar de 6,9% entre 2005 e 2009, entre aqueles indivíduos que possuíam renda até R\$100. Não houve efeito duração estatisticamente significativo do PBF sobre frequência escolar. Com relação às taxas de fluxo escolar, o efeito sobre o grupo que já recebia o benefício em 2005 (efeito duração) foi de aumentar a progressão escolar em 19,3% e reduzir a repetência em 19,5% em relação às famílias que nunca receberam o benefício, considerando o corte de renda de R\$50. Não foram observados efeito recebimento estatisticamente significativos sobre as taxas de fluxo escolar. Ainda, não foram observados efeitos significativos sobre evasão escolar.

Ainda objetivando a análise da efetividade da condicionalidade de educação sobre a frequência escolar, Amaral *et al.* (2015) utilizam dados do Censo Populacional de 2010 para estimação das chances de crianças de 7 a 14 anos frequentarem a escola em 2010. Utilizando modelos estatísticos binários logísticos, controlados por outros fatores socioeconômicos, os autores encontram, para os estratos de renda até R\$70, até \$140 e até R\$280, que o recebimento do benefício do Bolsa Família se mostrou responsável por um aumento na probabilidade das crianças entre 7 e 14 anos frequentarem a escola, que variam de 128,5%, 128,6% e 128,7%, respectivamente.

Peruffo e Ferreira (2015) utilizaram dados da PNAD de 1997 e 2011 para analisar os efeitos do PBF sobre variáveis macroeconômicas, trabalho infantil e matrícula escolar, utilizando como metodologia a construção de um algoritmo computacional que simula os principais aspectos da economia e permite a análise de diferentes agendas de política. Foram analisadas a agenda de transferências homogêneas (todos os beneficiários recebem o mesmo valor) entre todos os beneficiários e transferências progressivas (os beneficiários mais pobres recebem um valor maior). Os resultados sobre educação mostraram que transferências homogêneas promoveram um aumento de 33 pontos percentuais na conclusão do ensino médio, mas não teve efeito significativo sobre matrículas no ensino superior

(aumento de 0,54 pontos percentuais (p. p.) apenas). Já transferências progressivas têm efeito ainda maior, sendo mais efetivo em induzir as famílias a matricularem as crianças na escola.

Glewwe e Kassouf (2008) analisaram os impactos do PBF sobre frequência escolar, abandono e aprovação a partir de um painel de escolas e municípios com informações provenientes dos Censos Escolares de 1998 a 2005 e informações provenientes do MDS. Utilizando metodologia de efeitos fixos, encontraram resultados positivos para as variáveis de interesse. Considerando a análise por escola, o Programa Bolsa Família aumentou as matrículas de 1ª a 4ª série em 5,5%, diminuiu as taxas de abandono escolar em 0,5 p. p. e aumentou as taxas de aprovação em cerca de um ponto percentual. Para as escolas de 5ª a 8ª série, aumentou as matrículas em 6,5%, reduziu as taxas de abandono em 0,4 p. p. e aumentou as taxas de aprovação em 0,3 p. p.. As análises por municípios encontraram resultados semelhantes: o Programa Bolsa Família aumentou as matrículas de 1ª a 4ª série em 13%, reduziu o abandono em 2,6 p. p. e aumentou a aprovação em 2,6 p. p.. Para as escolas de 5ª a 8ª série, apenas o coeficiente de aprovação é significativo, efeito de 1,8 p. p..

Oliveira e Soares (2013) analisam o efeito do PBF sobre a repetência escolar entre alunos do Ensino Fundamental regular para 2008, utilizando modelos logísticos e MQO. A análise é feita a partir da integração entre dados do Cadastro Único (MDS), Sistema Presença⁶³ (MEC) e Censo Escolar (Inep). Na análise do efeito do PBF em beneficiários comparados a não beneficiários inscritos no Cadastro Único, observa-se uma razão de chance 11% menor de repetência entre os beneficiários. Numa segunda análise, considerando apenas beneficiários PBF, não há efeito do valor transferido pelo programa às famílias sobre a repetência, ou seja, benefícios maiores não significam maior aderência às condicionalidades. O cumprimento das condicionalidades representa chance de repetência cerca de 40% menor, no entanto, a análise desse resultado deve ser criteriosa,

⁶³ Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença), gerenciado pelo Ministério da Educação.

devido ao fato de que 98% da amostra cumprem as condicionalidades e não é possível descartar endogeneidade entre frequência e valor recebido (ou seja, não se sabe se o valor recebido determina o cumprimento da frequência mínima, ou se a frequência mínima determina o recebimento do valor do PBF). Por fim, uma terceira análise considerando os resultados agregados por escola mostra uma redução no percentual de reprovação, quando considerado o percentual de alunos do Cadastro Único, porém um aumento no percentual de reprovação, quando considerado o percentual de alunos PBF. Segundo os autores, "no nível do aluno percebe-se que o PBF traz uma redução na probabilidade de repetência, enquanto no nível da escola, o percentual de beneficiários pode ser um retrato do status socioeconômico da escola" (OLIVEIRA; SOARES, 2013).

Outro estudo buscou isolar os efeitos das condicionalidades do programa Bolsa Família. Paiva *et al.* (2016) analisaram a relação entre o monitoramento da frequência escolar e rendimento escolar no Ensino Fundamental em nível municipal, utilizando dados do IBGE, Inep e MDS. A análise escolhida foi a de curvas de crescimento, que modelam o efeito do PBF ao longo do tempo. As análises mostraram que o monitoramento da frequência escolar foi negativamente associado às taxas de evasão e positivamente associado à progressão escolar em 2010, ou seja, quanto maior o monitoramento, menor a evasão e maior a progressão escolar. Um acompanhamento das condicionalidades de 90% dos beneficiários entre 6 e 17 anos reduz a evasão escolar em 3,2 p. p. e aumenta a progressão em 8.8 p. p. No entanto, as análises que consideram a variação nas taxas de evasão e progressão ao longo de 2008 e 2012 mostram que o efeito do PBF sobre taxa de crescimento da evasão é positivo e, sobre a taxa de crescimento da progressão, é negativo, ou seja, ao longo do tempo o PBF está relacionado a uma menor queda da taxa de evasão e menor crescimento da taxa de progressão.

As avaliações sobre desempenho escolar no Bolsa Família são mais escassas, dado o desafio de se investigar os possíveis efeitos do

Programa no aprendizado dos estudantes. Cireno, Silva e Proença (2013) analisam, para alunos do 5º e 9º ano do EF, os resultados na Prova Brasil 2011, abandono, reprovação e distorção idade-série, comparando beneficiários PBF e não beneficiários. São utilizadas para as análises bases de dados pareadas entre a Prova Brasil, Censo Escolar, Sistema Presença e Cadastro Único. Utilizando análises de MQO e Probit, os autores mostram que o efeito do PBF sobre os resultados da Prova Brasil 2011 é negativo para os alunos do 5º ano, porém positivo para os alunos do 9º ano. Também para reprovação é obtido o mesmo resultado, positivo para o 5º ano (maiores probabilidades de reprovação) e negativo no 9º ano (menores probabilidades de reprovação). O efeito do PBF sobre o abandono e distorção idade-série é negativo, ou seja, menores probabilidades de abandono para ambos os anos escolares analisados.

Simões e Sebates (2014), avaliam, também, os efeitos do Bolsa Família sobre o rendimento e desempenho escolar de estudantes da final do primeiro ciclo do Ensino Fundamental (4ª série ou 5º ano) utilizando a Prova Brasil 2005 e 2007, Censo Escolar 2005 e 2007 e dados do Cadastro Único. Devido à ausência de chave única que ligasse as bases utilizadas, as análises foram feitas no nível da escola; assim, os resultados não podem ser analisados como impacto do Programa sobre o resultado escolar de beneficiários, mas sim como o impacto sobre a média geral da escola. Os autores analisam efeito do tempo de permanência no programa, por meio de regressões múltiplas interativas, e o efeito dos valores repassados, por meio de regressões com efeitos fixos. Análises mostraram que as escolas em que as famílias estavam no Programa por mais tempo tiveram melhores performances nos testes, assim como as escolas com famílias que recebiam maiores valores de benefício. Por fim, a comparação dos resultados entre 2005 e 2007 mostra redução dos efeitos negativos sobre os resultados no teste de Português, na taxa de abandono e na taxa de progressão ao longo dos anos. Já os resultados em Matemática sofreram aumento do impacto negativo entre as duas edições da Prova Brasil, sugerindo que há uma

possível relação entre número de beneficiários e piores resultados em Matemática ao longo do tempo.

Menezes-Filho *et al.* (2016) analisam, em agregação por município e utilizando várias fontes de dados (IBGE, Inep, MDS, Datasus), os efeitos do PBF sobre indicadores municipais de atividade econômica, educação e saúde, entre 2004 e 2010, utilizando modelos de efeitos fixos. Os resultados sobre os indicadores educacionais de crianças e adolescentes de 6 a 18 anos mostram impacto positivo do programa sobre frequência escolar e frequência no grau adequado para a idade. No entanto, encontram resultados negativos sobre Ideb e nota da Prova Brasil. "É possível que os efeitos do PBF sobre a frequência escolar tenham repercussões sobre os indicadores de qualidade. Com a entrada na escola de crianças e jovens que não estariam nela na ausência do programa, as médias de notas tendem a cair, caso esses jovens tenham desempenho abaixo da média" (MENEZES-FILHO *et al.*, 2016).

Discussão

Os estudos elencados apresentam, em sua maioria, resultados positivos para os efeitos do Programa Bolsa Família sobre resultados educacionais, ainda que tenham sido utilizados diferentes bancos de dados e metodologias. Todos os estudos que analisaram os impactos sobre frequência e/ou abandono/evasão escolar encontraram efeitos favoráveis ao Programa Bolsa Família. No entanto, esses resultados devem ser interpretados sob o contexto das condicionalidades de educação do PBF, já que o efeito pode ser, na verdade, um efeito induzido pelo requerimento da frequência escolar pelo programa. Ainda assim, as análises que mostram o efeito positivo do PBF sobre a presença na escola dos beneficiários indicam a necessidade do programa para a promoção da demanda pelos serviços educacionais.

Os efeitos sobre os demais resultados educacionais são melhores indicadores da efetividade do programa, baseado em sua teoria da mudança. Os estudos mostram efeitos da participação no PBF na redução da repetência escolar (MONTEIRO, 2014; OLIVEIRA; SOARES, 2012), melhora na aprovação/progressão escolar (MONTEIRO, 2014; GLEWWE; KASSOUF, 2008; SIMÕES; SEBATES, 2014) e consequente redução da distorção idade-série (CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013; MENEZES-FILHO *et al.*, 2016) e aumento da conclusão do ensino médio (PERUFFO; FERREIRA, 2015). Apenas Oliveira *et al.* (2007), encontraram efeitos negativos do PBF sobre progressão escolar, em 2005, embasando o resultado em um possível efeito da inserção escolar de uma população em maior desvantagem socioeconômica, o que significa menores conhecimentos acumulados e maiores dificuldades de aprendizados, impactando diretamente sobre resultados escolares.

O resultado educacional menos avaliado no âmbito do PBF é relacionado ao desempenho escolar, medido por notas na Prova Brasil. Foram três os estudos analisados aqui que avaliaram o efeito do PBF sobre notas na Prova Brasil, sendo um em nível de alunos (CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013), um em nível de escola (SIMÕES; SEBATES, 2014) e um em nível municipal (Menezes-Filho *et al.*, 2016). A análise por alunos mostrou resultados negativos para o 5º ano do EF e resultados positivos para o 9º ano do EF. As análises por escola mostraram efeitos negativos do PBF sobre a média da nota na Prova Brasil, no entanto, esses efeitos são menores ao passar do tempo na prova de português. Já a análise por município mostrou resultado negativo do PBF sobre a nota média na Prova Brasil.

Os estudos aqui analisados foram selecionados devido à utilização de determinadas fontes de dados – conforme citado na seção 3 – e por tratarem da busca da causalidade entre o PBF e resultados educacionais. No entanto, diversos outros estudos analisaram o contexto educacional no PBF sem, no entanto, utilizarem das fontes aqui descritas ou tratarem de efeitos causais. Assim, este trabalho

não buscou esgotar as conclusões a respeito dos efeitos do PBF sobre educação, mas apresentar os principais resultados e linhas de pesquisa adotadas.

Considerações finais: futuro da agenda de pesquisa sobre PBF e educação

Os efeitos causais do PBF sobre a educação têm sido, desde a criação do programa, tema de amplo debate. Dado o acúmulo de conhecimento sobre o PBF até o momento, colocam-se dois grandes desafios: o primeiro diz respeito ao avanço nos estudos causais sobre o tema, e o segundo, a uma agenda de estimação e contextualização dos efeitos futuros do programa.

Os estudos que buscaram a causalidade entre o PBF e educação utilizaram diferentes fontes de dados e diferentes estratégias metodológicas, conforme descrito neste artigo. Os avanços nesses estudos inferências apontam para o benefício que pode ser obtido pela grande disponibilidade de dados educacionais que há no Brasil atualmente – dados em série histórica dos indivíduos que passaram pelo sistema escolar – e as técnicas de pareamento entre bases e dados administrativos – que têm sido qualificadas pela criação de técnicas de inteligência artificial e aprendizado de máquina. Espera-se que os efeitos do PBF, especialmente sobre desempenho, conclusão e trajetórias escolar, possam ser melhor destrinchados e compreendidos

A segunda agenda diz respeito a uma melhor compreensão dos ganhos educacionais para o Brasil no contexto do Programa Bolsa Família e impactos sobre a qualidade de vida futura de seus beneficiários. Os efeitos dos ganhos presentes em educação sobre a vida futura dos beneficiários devem ser analisados segundo diferentes contextos do programa, diferentes contextos educacionais e familiares, em pequenas e grandes cidades, ambientes urbanos e

rurais e diferentes ambientes econômicos. É complexo imaginar que os efeitos da política se distribuam uniformemente, em um país de dimensões continentais com tanta complexidade como o Brasil.

Referências bibliográficas

AMARAL, E. F. L. *et al.* Avaliação de Impactos das Condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família: uma Análise com o Censo de 2010. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP, XVIII edição, 2012, Águas de Lindóia, SP.

AMARAL, E. F. de L.; MONTEIRO, V. do P. Avaliação de Impacto das Condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 531-570, 2013.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2006. v. 2.

BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 de setembro de 2004.

CACCIAMALI, M.; TATEI, F. O programa bolsa Família aumenta a chance de ocupação futura dos jovens em famílias beneficiárias. 2013

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 297-304.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. *O impacto do programa Bolsa Família*

no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e reprovação. São Paulo: Cepea, 2008.

IBARRA, A. *Nota sobre exercício de simulação para o Programa Bolsa-Família vis-à-vis diretrizes elaboradas na formulação do programa – linhas de pobreza*. Senarc/MDS. Janeiro de 2006.

JANUZZI, P. de M.; PINTO, A. R. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 109-124.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Bolsa Família: o que é: conheça o Programa Bolsa Família*. Brasília, 2019. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em 21 setembro de 2018.

MENEZES-FILHO, N.; KOMATSU, B. K.; DENES, G. *Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros*. Rede de Economia Aplicada. 2016. Working paper 96.

MINCER, J. Investments in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, v. 66, n. 4., p. 281-302, 1958.

MONTEIRO, V. do P. *Transferência de renda e educação: uma análise longitudinal de impacto do Programa Bolsa Família em 2005-2009*. Dissertação apresentada ao curso de mestrado em Demografia – Cedeplar/UFMG, Belo Horizonte, 2014.

OLIVEIRA, A. M. H. C. de, et al.. Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação do impacto do programa bolsa família. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA R.. (Org.). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: MDS, 2007.

OLIVEIRA, L. F. B. de; SOARES, S. S. D. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. Rio de Janeiro: Ipea. 2013. Texto para discussão 1814.

PAIVA, L. H. et al.. *The effects of conditionality monitoring on educational outcomes: evidences from Brazil's Bolsa Família Programme*. Brasília: Ipea. 2016. Discussion Paper 0213.

PERUFFO, M.; FERREIRA, P. C. *The long Term Effects of Bolsa Família on Child Labour and School Enrolment*. FGV, 2015.

REGO, W. L.; PIZANI, A. *Voices do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. Editora Unesp, 2013.

RAMOS, C. A. *Introdução à economia da educação*. Brasília: Atlas Book Editora, 2015.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA *et al.* (2018). Focalização do Programa Bolsa Família: o que a PNAD contínua revela. In: *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento em debate*. nº 30. Brasília: MDS. 2018.

SIMÕES, A. A.; SEBATES, R. The contribution of Bolsa Família Program to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil. *International Journal of Education Development*. p. 151-166, 2014

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2006. v. 2.

SOARES, S. S. D.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. *Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Brasília: Ipea. 2016. Texto para Discussão 1396.

WOOD, G. *Staying Secure, Staying Poor: the "Faustian Bargain"*. *World Development*, v. 31, n.3, p. 455-471, 2013.

Condicionalidades, jornada e desempenho educacional

Resumo

As condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) são um instrumento de estímulo à demanda por educação. O programa também é utilizado para direcionar a oferta de serviços educacionais aos mais pobres. Este trabalho avalia os impactos do PBF sobre demanda e oferta educacional, em particular sobre a permanência do estudante na escola. Perpassamos os 15 anos de existência do PBF a partir de bases de dados complementares. Focamos nos primórdios do programa, avaliando impactos oriundos da expansão em sua cobertura por meio de pesquisas domiciliares específicas em transferências de renda do governo. Não foi possível rejeitar a hipótese de impacto do Bolsa Família na demanda e também um ganho na oferta de jornada escolar de seu público-alvo, aí incluindo evidências objetivas e motivações subjetivas apresentadas. Estimamos depois um efeito positivo, mas decrescente da jornada sobre proficiência escolar. Discutimos ao fim direções desejáveis da relação entre o PBF e a educação a partir de outras evidências da literatura, destacando, em particular, a necessidade de alinhamento dos incentivos dos diversos atores sociais envolvidos.

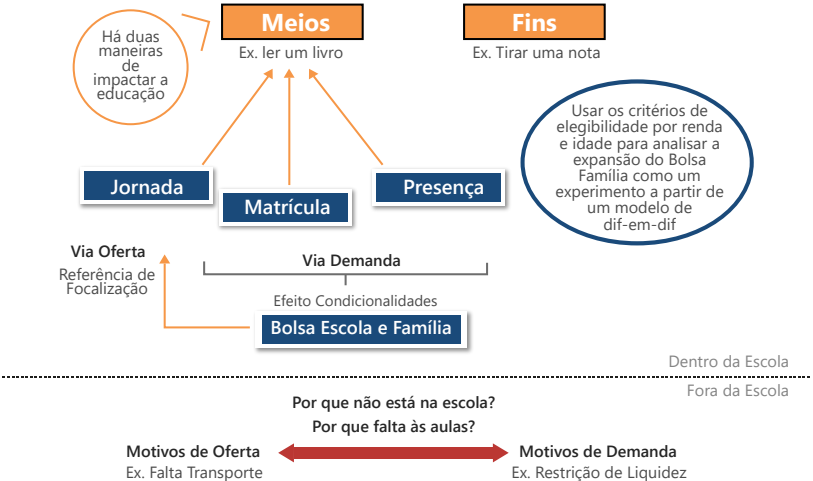
Visão geral

O Programa Bolsa Família (PBF) é normalmente visto apenas como um instrumento de estímulo à demanda por educação por conta de suas

condicionalidades de matrícula e presença. Entretanto, o programa também é utilizado para direcionar a oferta de serviços educacionais aos mais pobres, visto que, por questão de coerência e efetividade, a demanda incentivada também precisa ser coberta por políticas de oferta.

Assim, este trabalho estuda como o PBF se relaciona não apenas com elementos de demanda por educação, mas também com instrumentos de oferta educacional. Em particular, enfatizamos as implicações do programa na permanência do estudante na escola. A ideia é perpassar os 15 anos de existência do PBF lançando mão de análises sustentadas em diferentes bases de dados, dando enfoque ao período de implementação do programa. O esquema a seguir apresenta as grandes linhas do trabalho, realçando o nosso foco em realçar a relação entre oferta e demanda por educação e as condicionalidades do programa, tanto no canal objetivo (por exemplo, estimando impactos nos elegíveis ao programa em matrícula, presença e jornada) como pelo canal subjetivo (estimando como as razões para evasão oferecidas pelo aluno e seus familiares são influenciadas pela elegibilidade ao programa).

Figura 1 - Esquema Geral



Fonte: Elaboração Própria

Em primeiro lugar, sintetizamos os principais resultados apresentados em Neri e Osorio (2018)⁶⁴ acerca dos impactos das condicionalidades escolares do programa sobre a demanda e a oferta de educação, em particular apresentando um indicador que mede o tempo que o aluno fica no ambiente escolar. O trabalho teve como motivação a expansão de 67% na cobertura de famílias do PBF entre 2004 e 2006, servindo de base para testar duas hipóteses de identificação de impactos do programa, através de dados objetivos e subjetivos.

Num segundo momento, discorreremos especificamente acerca do papel da jornada escolar no desempenho educacional, tendo em vista que esta não é diretamente atendida pelas condicionalidades do PBF. Estimamos o papel da jornada escolar na proficiência do estudante utilizando dados públicos de exames de proficiência realizados durante o período inaugural do programa, em 2005 e 2007, discutindo também os desafios encontrados ao estender a estadia dos alunos dentro da escola.

Por fim, avançamos ao período seguinte ao *boom* do programa para apresentar evidências empíricas da literatura que discutam as lições de políticas voltadas para uma maior permanência do estudante na escola e que foram implantadas dentro e fora do país. A pauta é contextualizar os resultados apresentados ao longo do trabalho dentro de uma literatura especializada do tema, visando estimular um debate acerca dos caminhos a serem traçados e do desenho de políticas complementares ao PBF que atuem em prol de uma maior estadia do estudante dentro da escola.

Efeitos das condicionalidades para a permanência na escola

A partir do aumento da cobertura do Bolsa Família⁶⁵ em seus dois anos inaugurais, a análise empírica proposta em Neri e Osorio

⁶⁴ Neri, Marcelo; Osorio, Manuel; "Bolsa Família, Tempo na Escola e Motivações Estudantis".

⁶⁵ Documentada na apresentação de Tiago Falcão, Secretário Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social, em *workshop* organizado pelo FGV Social na Fundação Getúlio Vargas em 2018. Para mais informações, acesse: <http://cps.fgv.br/destaques/bolsa-familia-fgv-social-realiza-workshop-sobre-o-bolsa-familia>

(2018) investigou as causas da maior permanência na escola através de duas hipóteses complementares de identificação, baseadas em critérios diferentes de elegibilidade ao benefício variável do PBF.

A primeira hipótese está associada à renda das famílias com pessoas entre 6 e 15 anos, enquanto a segunda hipótese está vinculada à descontinuidade no corte por idade para obtenção do benefício educacional no ano para o indivíduo que completa 16 anos.

Dados objetivos para a população alvo de condicionalidades escolares mostram que o indicador proposto de permanência na escola para o grupo elegível aumentou mais do que para a média da população total (3,65% versus 3,3%) entre 2004 e 2006, mesmo que ainda esteja abaixo em termos de nível ao fim do processo (3,92 horas versus 4,12 horas em 2006, respectivamente). Testes estatísticos mostram que os elegíveis em renda entre 6 a 15 anos tiveram 9% e 22% mais chances de cumprir com as condicionalidades de demanda de matrícula e presença, respectivamente, comparativamente aos não elegíveis. Todavia, houve também um impacto não esperado na oferta de jornada escolar, visto que esse mesmo grupo tem 5% menos chances de ficar limitado à jornada mínima de 4 horas diárias do que o grupo de controle.

Na sequência, focalizamos a análise somente entre os elegíveis em renda ao programa para incorporar os impactos marginais segundo o critério de idade. Assim, comparamos somente os jovens que completaram 16 anos no primeiro bimestre após a virada do ano com aqueles que já o fizeram no bimestre imediatamente anterior, ou seja, comparamos os dois grupos acima e abaixo da linha de corte por idade: o primeiro elegível em renda e idade e o segundo somente elegível no primeiro quesito.

Pelo lado da demanda, os elegíveis em renda e idade tinham chances 62% maiores de estar na escola e 8% maiores de cumprir com frequência requerida pelo PBF. Já pelo lado da oferta, observamos

chances 5% maiores de estudar mais que a jornada mínima de 4 horas por dia para o grupo duplamente elegível. Portanto, os resultados encontrados sugerem um impacto direto das condicionalidades do PBF sobre a demanda por educação, mas também sugerem um impacto indireto do programa sobre a oferta.

As respostas subjetivas dadas pelos estudantes e seus familiares, por sua vez, mostraram que, em 2006, os jovens de 16 anos elegíveis em idade e renda faltavam menos às aulas por questões de trabalho (8,2% versus 9,8% para os somente elegíveis em renda) e por falta de transporte (5,1% versus 9%, respectivamente). Além disso, a parcela dos que afirmavam não terem comparecido porque não queriam caiu pela metade (4,45% versus 8,85%, respectivamente). Esse é um problema que não é só de demanda, mas também de oferta, visto que a falta de interesse do aluno também sinaliza escolas pouco atrativas. Portanto, os dados bivariados subjetivos sugerem relações entre as condicionalidades escolares do PBF e impactos na oferta e na demanda por educação que foram testados estatisticamente em seguida.

Visto que o programa é explicitamente direcionado para a demanda, o trabalho testou somente a hipótese de que o programa atenua as razões de demanda alegadas pelo estudante e sua família para evadir ou faltar a escola. As chances de não frequentar a escola especificamente por motivo de restrição por liquidez⁶⁶ são 15% menores para os elegíveis em renda com 6 a 15 anos e 41% menores para os jovens de 16 anos duplamente elegíveis. Ademais, as chances de faltar além do permitido pelo programa por motivo de demanda como um todo são 8% e 35% menores, segundo cada uma dessas respectivas hipóteses de identificação.

Exercícios empíricos com base nos índices de Gini mostram que houve queda na desigualdade dos indicadores de permanência escolar para a população-alvo do Bolsa Família, principalmente

⁶⁶ Foi construída uma proxy para a restrição de liquidez das famílias correspondente à soma dos que responderam como principal motivo para não estar na escola: (i) ajudar nos afazeres domésticos; (ii) buscar trabalho; (iii) estar com falta de dinheiro; e (iv) os pais preferiram que trabalhasse.

movidos pelos índices de matrícula e presença, influenciados pelas exigências escolares do programa. Para os jovens de 16 anos nascidos logo depois ou logo antes do corte por idade, os efeitos tiveram direções contrárias: no geral, queda na desigualdade para os elegíveis, mas um aumento na desigualdade para os inelegíveis.

Por fim, constatamos que a desigualdade nos componentes da permanência na escola que são diretamente influenciados pelo PBF melhoraram para os elegíveis ao programa. Porém, a jornada escolar se revelou menos sensível a essas mudanças.

Jornada e desempenho educacional

Os resultados anteriores mostraram que as horas oferecidas ao aluno dentro da escola alteraram apenas marginalmente em função da expansão do PBF. Esta seção irá se aprofundar na discussão acerca da importância da jornada escolar na educação iniciada em Neri (2009), usando como métrica o desempenho em notas dos alunos em diferentes regimes de horas na escola.

Inicialmente, combinamos os dados educacionais da PNAD com as avaliações escolares realizadas pelo Inep/MEC⁶⁷ para gerar uma série de estatísticas educacionais que relacionam o tempo em horas que o aluno passa dentro da escola com seu desempenho observado à época. Manteremos nosso foco sobre os anos de expansão do PBF.

Os exercícios de correlação sugerem que as notas no Saeb 2005 e no Enem 2007 são positivamente correlacionadas com a permanência do estudante dentro da escola. Basicamente, o r^2 do modelo para jornada escolar indica que essa foi mais capaz de explicar as notas obtidas do que o modelo para matrícula e para presença.

Uma vez que os questionários do SAEB perguntam a hora de entrada

⁶⁷ Como o SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica e o Enem – Exame Nacional do Ensino Médio.

e de saída dos alunos e avaliam o desempenho em notas do aluno, torna-se possível não só calcular a jornada diária padrão da turma, mas também calcular correlações entre jornada e desempenho somente com os dados do exame.

Os resultados encontrados sugerem a existência de uma relação positiva entre as duas variáveis, mas em um formato côncavo. Portanto, o impacto de um aumento na jornada escolar seria inicialmente positivo para a média das notas em português e matemática obtidas pelos alunos. Entretanto, evoluiria a taxas decrescentes até atingir um ponto máximo a partir do qual a contribuição marginal da extensão da carga horária oferecida pela escola se tornaria negativa para a proficiência dos alunos. Essa concavidade fica bastante evidente ao notarmos que os dois extremos observados no espectro de horas da jornada escolar oferecida (a jornada mínima de 4 horas *versus* jornadas acima de 6 horas) possuem alunos com desempenho similares, apesar de possuírem densidades populacionais distintas. Enquanto que apenas 1,5% dos alunos no Ensino Fundamental e 5% dos alunos no Ensino Médio estudavam mais de 6 horas por dia, em 2005, aqueles que estudavam até 4 horas eram 40 pontos de porcentagem maior.

Vale ressaltar também que o ponto máximo da contribuição em nota de um acréscimo na jornada escolar aumenta quando nos movemos ao longo das séries avaliadas, apontando um aumento da produtividade e resistência de alunos mais velhos quando sujeitos a jornadas mais intensivas. Os dados para a quarta série do ensino fundamental revelam que o pico está entre cinco e sete horas diárias. Para os estudantes na oitava série do ensino fundamental e na terceira série do ensino médio, o ponto máximo é encontrado entre sete e oito horas de jornada diária de estudo oferecidas na escola.

Testes estatísticos foram rodados controlados por variáveis escolares, demográficas e sociais, além de um polinômio de segundo grau

para testar a hipótese de retornos decrescentes da jornada escolar sobre as notas no Saeb. Em todos os modelos estimados o termo linear da jornada teve um sinal positivo, enquanto seu polinômio de segundo grau sempre apareceu negativo, fato que corrobora a existência de uma curva em forma de sino nos impactos da jornada sobre o desempenho, ou seja, que há impactos decrescentes.

Em todas as séries testadas, o *background* familiar educacional dos pais se revelou fundamental para um melhor desempenho no Saeb. Segundo os modelos testados, quanto maior for o capital humano acumulado na família, maiores serão as chances do estudante tirar boas notas em português e matemática. Além disso, as regressões sugerem que o aluno da rede privada tem maior probabilidade de ter melhores notas em todas as séries analisadas, dado que corrobora o atraso relativo da rede pública de educação do país.

Assim, identificamos que a jornada tem grande importância para um melhor desempenho escolar. Entretanto, é preciso ter atenção. Os resultados gerados sugerem que a máxima de que quanto maior for a jornada, melhor será o desempenho do aluno não é sempre verdadeira, dado a existência de um ponto de pico para a curva que relaciona os dois componentes.

Visto que o tempo de permanência das crianças e jovens na escola calculado em Neri e Osorio (2018), independentemente se elegíveis ou não ao PBF, é menor que a jornada de ponto máximo calculada para qualquer uma das três séries estudadas, haveria espaço para o crescimento da permanência escolar em todo o espectro da educação básica via aumento da jornada. Segundo os resultados encontrados aqui, parece sensato pensar em um aumento gradual da jornada escolar ao longo do avanço do aluno pela Educação Básica, tendo maior cuidado a partir da oitava série, dada a maior influência do mercado de trabalho sobre os alunos a partir do Ensino Médio.

Como aumentar a permanência na escola?

Encerramos o texto apresentando as lições e desafios relacionados ao aumento da permanência na escola. Para isso, revisaremos a literatura acadêmica sobre o tema, dando enfoque às políticas implementadas nos últimos quinze anos. Por fim, discutiremos os entraves e as oportunidades para o desenho de novas políticas educacionais que visem estender o tempo em que os alunos passam dentro do ambiente escolar.

Visto que a maior parte da população-alvo do Bolsa Família está na rede pública, políticas que tenham como objetivo aumentar o tempo dentro da escola e torná-lo sustentável para esse grupo devem focar na jornada, ainda muito baixa na rede pública como um todo, inclusive para os mais vulneráveis. Entretanto, é preciso ser cauteloso quanto à magnitude do aumento, levando em consideração o seu impacto na cadeia de incentivos dos atores sociais envolvidos, além dos custos para a gestação e avaliação dos resultados de uma política em escala nacional. Uma canetada aumentando a carga horária dos alunos não resolverá o problema e talvez só o piore

Comparações internacionais ajudam a ilustrar a dimensão do problema. Entre 2003 e 2012 o país avançou 35 pontos em matemática no Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), o melhor desempenho entre todos os países avaliados. Entretanto, essa melhora na performance em matemática esconde os lentos avanços na qualidade do ensino. A nota média brasileira ainda é baixa, ou seja, só encurtamos a distância frente aos demais países da OCDE e até mesmo para alguns vizinhos latino-americanos, como o Chile, porém, sem reverter nosso atraso histórico a esses países. Ademais, a OCDE não identificou qualquer variação estatisticamente significativa nos minutos de matemática oferecidos por semana pelas escolas brasileiras nesse mesmo período. Portanto, os dados internacionais corroboram que ainda há margem para crescimento

do desempenho educacional brasileiro via aumento da jornada escolar.

Nos últimos quinze anos a principal política em escala nacional voltada para a extensão da jornada escolar foi o programa Mais Educação. Criado em 2007⁶⁸, o programa busca incentivar a educação integral⁶⁹ no Ensino Básico, através da ampliação da carga horária e das oportunidades de aprendizagem. Transferindo dinheiro diretamente para as escolas, o programa tem como contrapartida um aumento da carga horária oferecida aos alunos. Entretanto, o programa não cobre necessariamente todos os estudantes da escola. A participação depende do interesse dos estudantes e também das regras criadas pela escola para a adesão ao programa. Embora cada instituição de ensino seja livre para definir seus critérios para escolha dos alunos participantes, o Ministério da Educação deu diretrizes para essa seleção, sugerindo uma focalização dos recursos nos alunos mais vulneráveis.

Ao focar recursos na Educação Básica, em tese o programa já atuaria simultaneamente sobre o nível e a desigualdade do tempo em que o aluno passa dentro da escola, visto que um real adicionado no Ensino Fundamental tem 2,5 vezes mais capacidade de chegar ao pobre que o Ensino Médio e 22,5 vezes mais capacidade de alcançar os mais vulneráveis que o Ensino Superior, segundo resultados em Neri (2006).

Apesar das dificuldades em avaliar o Mais Educação, visto que as exigências para as escolas receberem o dinheiro foram alteradas sistematicamente ao longo dos anos, diversos autores tentaram mensurar os impactos do programa.

⁶⁸ Em 2016 foi criado o Programa Novo Mais Educação por meio da Portaria MEC nº 1.144/2016, redigido pela Resolução do FNDE nº17/2017, direcionando os esforços da ampliação da jornada para acompanhamento pedagógico em português e matemática, substituindo o programa antigo.

⁶⁹ Para mais informações sobre a Educação Integral no Brasil ver Ribeiro (1984), Cavaliere (2002) e Viveiros de Castro e Faria (2002).

A literatura recente⁷⁰ sobre o programa Mais Educação revela que o custo-benefício de estender a jornada escolar está estritamente relacionado com as características da localidade aonde a mudança é implementada. Assim, uma política sobre a jornada escolar da rede pública desencadeia efeitos de externalidade em todos os demais atores envolvidos com a educação. Não será somente o estudante que terá mais horas de aula, mas em tese o professor também terá que estar mais tempo envolvido com a escola, a própria instituição deverá estar em funcionamento por um período mais longo e possivelmente o governo terá que arcar com mais custos para administrar a rede pública. O desafio, portanto, é buscar resultados para o todo da educação brasileira considerando o papel dos agentes envolvidos no processo de aprendizagem e formação do estudante.

(i) Governo: é preciso discutir o aumento da jornada escolar dentro do contexto da eficiência e efetividade do gasto com educação no Brasil. A literatura sobre o papel do Estado brasileiro na educação é vastíssima, e iremos focar aqui somente em um ponto. O governo brasileiro aplica mal seus recursos em educação⁷¹, e isso tem que servir de alerta para políticas de extensão da carga horária no país. Não podemos apenas pensar em aumentar o investimento público em educação para aumentar a jornada escolar, mas pleitear também uma maior transparência, eficiência e efetividade no papel do governo na educação. Mais do que quantidade, é preciso também exigir qualidade.

(ii) Escola: um aumento da jornada escolar também precisa ser acompanhado de mudanças na estrutura da instituição, tanto físicas (melhorias no ambiente da escola) como técnicas (qualificação do quadro de funcionários), além de melhorias no ambiente externo à escola (segurança e autonomia de funcionamento, por exemplo). Menezes Filho e Oliveira (2008) estimam que um aumento da jornada escolar de quatro para cinco horas diárias estaria associado a um ganho de 8,36 pontos em matemática. Ademais, sugerem que a relação custo-benefício de ampliar a carga horária é melhor que reduzir o número de alunos em turmas com até 33 alunos. Ferraz *et al.* (2009) revelam que a maior autonomia da escola para escolher seu diretor leva a um menor desvio da verba destinada à educação por corrupção, além de sugerir uma melhor performance dos alunos.

(iii) Professor: áreas pobres costumam ter professores com uma formação debilitada, e mesmo aquelas que possuem bons professores não oferecem as condições físicas e tecnológicas para que eles desenvolvam sua metodologia de ensino. É preciso pensar a extensão da jornada escolar associada à melhora na formação dos professores que temos hoje, visto que os estudantes estarão mais tempo sob sua tutela. Casos internacionais de sucesso podem servir de base e inspiração para pensarmos em saídas. O programa estadunidense Teach for America (TFA), por exemplo, forma professores para atuar em áreas

⁷⁰ Avaliações do programa foram realizadas por Pereira (2011), Xerxenevsky (2012), Almeida *et al.* (2016).

⁷¹ Avaliações do gasto educacional brasileiro foram feitas, por exemplo, por Veloso (2011) e Menezes Filho e Amaral (2009)

de vulnerabilidade através de cursos intensivos, exigentes e de curta duração. Avaliações externas têm mostrado que o programa teve algum sucesso⁷².

(iv) Aluno e Família: a literatura sobre economia da educação está repleta de avaliações sobre o papel nevrálgico da família no desempenho em notas do aluno e de como devemos incentivar o estudante a obter melhores resultados⁷³.

A conclusão é de que precisamos alinhar os incentivos de todos esses agentes para ter uma política de aumento da jornada bem desenhada, implantada e de sucesso. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) é um instrumento que pode servir como motivação. O Fundeb busca redistribuir recursos por toda a educação básica entre as redes municipais e estaduais, com o intuito de reduzir a desigualdade do gasto por aluno e aumentar a eficiência na alocação dos recursos públicos. Uma política de aumento da jornada em escala nacional poderia prever a criação de um fundo que aloque recursos de forma semelhante, atentando para questões como o tamanho da rede, a desigualdade de condições entre as diferentes localidades e o quadro docente, desenvolvendo, complementarmente, mecanismos de bonificação em caso de cumprimento das metas pré-estabelecidas. Por fim, seria interessante pensar em um cronograma completo, com fases de início, meio e fim de implantação da política, incentivando também avaliações independentes dos impactos gerados.

Por fim, uma política de escala nacional para aumento da jornada escolar deve reconhecer e estimular o papel da *accountability*⁷⁴, da autonomia das escolas e da competição para o sucesso de uma reforma educacional⁷⁵. É preciso avaliar e divulgar os resultados obtidos pelas escolas, bonificando e difundindo os casos de sucesso. Ao dar maior autonomia e liberdade para a escola gerir seus recursos, tendo como início uma base curricular comum e como fim alcançar as metas estipuladas, gera-se incentivo para a

⁷² Para avaliações do TFA ver, por exemplo, Decker et al. (2004).

⁷³ Ver, por exemplo, Menezes Filho (2007) e Fryer (2010).

⁷⁴ Uma das possíveis traduções para *accountability* é responsabilização dos agentes envolvidos, e remete à ética e à transparência.

⁷⁵ Ver Veloso (2009).

inovação na gestão educacional⁷⁶. Já os mecanismos de competição dão mais graus de liberdade para famílias e alunos atuarem sobre os rumos do sistema, auxiliando o governo como avaliadores *in loco* dos resultados obtidos⁷⁷. Entretanto, é preciso atentar para as condições em que se dá a competição, de forma que a disputa respeite um conjunto de exigências não triviais de serem cumpridas. Por fim, os custos e a gestão do setor educacional privado podem ser utilizados como referência para nortear o desenho de metas e o manejo da rede pública, replicando modelos privados locais de sucesso capazes de funcionar em escala.

Conclusões

Os resultados objetivos e subjetivos apresentados em Neri e Osorio (2018) não permitem rejeitar a hipótese de impacto do programa Bolsa Família sobre a permanência na escola da população elegível entre 2004 e 2006. Entretanto, os resultados gerados mostraram que a jornada escolar é o principal entrave para novos avanços no tempo na escola.

Dados combinados de pesquisas domiciliares e exames nacionais de proficiências mostram que jornada escolar é que melhor explica a nota tirada pelo aluno nas avaliações públicas. Porém, os ganhos em notas são decrescentes conforme aumentamos a carga horária da escola, até atingirmos um ponto de máximo a partir do qual o aumento na jornada deixará de trazer benefícios ao desempenho do aluno.

Visto que a maior parte do grupo beneficiário do Bolsa Família foi incorporada à rede pública de ensino, políticas que tenham como objetivo aumentar a permanência na escola devem agora privilegiar o aumento da jornada, índice ainda muito baixo na rede

⁷⁶ Para o caso norte-americano de autonomia e inovação na gestão escolar, ver Thernstrom e Thernstrom (2003), Abdulkadiroglu (2009) e Dobbie e Fryer (2009).

⁷⁷ Mecanismos de competição educacional tradicionalmente estão vinculados à política de vouchers. Para mais informações, ver Neal (2002) e Angrist et al. (2004).

pública como um todo e pouco afetado pelas condicionalidades do programa.

Políticas públicas geram externalidades e incentivos difusos sobre a sociedade. Uma política de aumento da jornada escolar só conseguirá obter bons resultados se alinhar os interesses dos diversos atores sociais envolvidos com a educação no Brasil. É preciso aproveitar as complementariedades estratégicas dos incentivos gerados, buscando uma elevação da qualidade da educação pública pautada em transparência, eficiência e efetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDULKADIROGLU, A. *et al.* *Informing the debate: comparing Boston's charter, pilot and traditional schools*. Boston Foundation, 2009.

ANGRIST, J. *et al.* Long-term consequences of Secondary School Vouchers: evidence from administrative records in Colombia. NBER, 2004.

ALMEIDA, R. *et al.* *Avaliando os impactos do Mais Educação nos resultados educacionais: evidências de 2007 a 2011*. Education Global Practice Group, World Bank, 2016.

BARBOSA, A. L. N.; CORSEUIL, C. H. L. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão*, p. 317-339. Brasília: Ipea, 2013.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Texto para Discussão n. 377. Rio de Janeiro: Ipea, 1995.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão*, p. 16-24. Brasília: Ipea, 2013.

CAVALIERE, A. M. Escolas de tempo integral: uma ideia forte, uma experiência frágil. *In: Educação brasileira e(m) tempo integral*, p. 93-111. Rio de Janeiro, 2002.

DECKER, P. *et al. The effects of teach for America in students: findings from a national evaluation*. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research, 2004.

DOBBIE, P.; FRYER, R. *Are high quality schools enough to close the achievement gap? Evidence from a social experiment in Harlem*. NBER, 2009.

FERRAZ, C. *et al. Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil*. Textos para Discussão, Department of Economics PUC-Rio, 2009.

FGV SOCIAL/CPS; www.fgv.br/fgvsocial

FRYER, R. *Financial incentives and student achievement: evidence from randomized trials*. NBER, Harvard University, EdLabs, Cambridge, 2010.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. *Relatório de avaliação econômica e estudos qualitativos: Programa Mais Educação*. São Paulo: 2015.

INEP; <http://portal.inep.gov.br/>

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; <http://mds.gov.br>

MENEZES FILHO, N. *Os determinantes do desempenho educacional do Brasil*. São Paulo, Instituto Futuro Brasil, 2007.

MENEZES FILHO, N.; AMARAL, L. F. *A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar*. São Paulo, IBMEC, 2009.

MENEZES FILHO, N.; OLIVEIRA, J. *Custo-efetividade de políticas de redução do tamanho da classe e ampliação da jornada escolar*. USP, São Paulo, 2008.

NEAL, D. How Vouchers could change the market for education. *The Journal of Economic Perspectives*, 2002.

NERI, M.; OSORIO, M.; *Bolsa Família, tempo na escola e motivações estudantis*, 2018.

NERI, M. *Equidade e eficiência na educação: motivações e metas*. FGV Social/CPS, Rio de Janeiro, 2006.

NERI, M. O Paradoxo da evasão escolar e as motivações dos sem-escola. In: *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. VELOSO, F. et al. (Org.), Editora Campus, p-25-50, Rio de Janeiro, 2009.

NERI, M. *Tempo de Permanência na Escola*. FGV Social/CPS, Rio de Janeiro, 2009.

PNAD – IBGE; <http://ibge.gov.br>

PEREIRA, G. *Uma avaliação de impacto do Programa Mais Educação no Ensino Fundamental*. Rio de Janeiro, 2011.

RIBEIRO, D. *O Livro dos CIEPS*. Bloch Editores. Rio de Janeiro: 1986.

TODOS PELA EDUCAÇÃO; <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

THERNSTROM, A. M.; THERNSTROM, S. *No excuses: closing the racial gap in learning*. New York, Simon & Schuster, 2003.

VELOSO, F. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil. In: *Brasil: anova Agenda Social*, p. 215-253. Rio de Janeiro, 2011.

VELOSO, F. 15 anos de avanços na educação no Brasil: onde estamos?
In: *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. VELOSO,
F. et al. (Org.), Editora Campus, p. 3-24, Rio de Janeiro, 2009.

VIVIROS DE CASTRO, A. R.; FARIA, L. C. M. CIEP – O Resgate da
Utopia. In: *Educação brasileira e(m) tempo integral*, p. 83-92. Rio de
Janeiro, 2002.

XERXENEVSKY, L. L. *Programa Mais Educação: avaliação do impacto
da educação integral no desempenho de alunos no Rio Grande do Sul*.
Porto Alegre, 2012

Ensino superior: condições e padrões de acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família

Introdução

Enquanto investimento público, a educação apresenta um forte potencial para reduzir a pobreza, promover o crescimento e reduzir as desigualdades. A motivação e a racionalidade para os investimentos em educação devem-se aos seus impactos sobre os diversos aspectos do desenvolvimento socioeconômico de um país. Desse modo, políticas públicas voltadas à expansão do ensino, aliadas a políticas como o Programa Bolsa Família (PBF), com desenho vinculando a transferência de renda a cumprimento de condicionalidades pelas famílias na educação, saúde e assistência social; que visam promover o acesso e a permanência escolar de crianças e jovens, contribuiriam para esse fim.

Nesse contexto, a educação superior se mostra crucial pelos seus resultados no mercado de trabalho e pela capacidade de incentivar maior desenvolvimento tecnológico e produtividade. No Brasil, a educação superior está ligada a uma maior empregabilidade e uma maior renda do trabalho. A razão entre as médias salariais dos concluintes do ensino superior e dos concluintes do ensino médio foi de aproximadamente 2,3 em 2015 (INSPER, 2017).

Nas duas últimas décadas o país passou por uma forte expansão do ensino superior, conduzida, majoritariamente, pelo setor privado

(TACHIBANA *et al.*, 2015). As matrículas nos cursos de graduação passaram de 3 milhões em 2001 para mais de 8 milhões em 2016. O acesso da população de 18 a 24 anos à graduação também cresceu significativamente no período, passando de 12,3%, em 2004, para 21,2%, em 2014, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD).

A despeito dessa expansão, o nível de acesso à educação superior no Brasil permanece restrito, comparado a outros países. Em 2014, a taxa de escolarização bruta no ensino superior foi de 32,1%, enquanto a taxa líquida ficou em 21,2% (INEP, 2016)⁷⁸. Dessa forma, somente 21% dos jovens entre 18 a 24 se encontravam regularmente matriculados no ensino superior naquele ano. Há, além disso, uma substancial diferença em termos de acesso quando se comparam os diferentes níveis de renda, dado que as taxas de escolarização no ensino superior dos mais pobres são significativamente inferiores as taxas dos mais ricos (TACHIBANA *et al.*, 2015).

Diversas políticas públicas, implementadas nos últimos anos, estimularam a expansão do ensino superior brasileiro. Algumas dessas compreenderam iniciativas que buscam reduzir as desigualdades de acesso de grupos sociais menos favorecidos. Destacam-se, por exemplo, a ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), bem como as políticas de ação afirmativa, como reservas de vagas (cotas), "raciais" ou "sociais".

As políticas citadas acima se mostram de crucial importância no contexto do PBF, dado que seus beneficiários se constituem de famílias de baixa renda, com alunos provenientes de escolas públicas e, em sua maioria, pretos ou pardos. Desse modo, o público pertencente ao Cadastro Único e ao PBF apresentam-se majoritariamente como público alvo dessas.

⁷⁸ O Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024, estabelece elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos (BRASIL, 2014).

Nesses quinze anos do PBF, diversos estudos analisaram os efeitos do programa sobre diferentes variáveis de resultado. Os estudos indicam impactos positivos sobre a redução da pobreza e da desigualdade e a melhoria de indicadores educacionais e de saúde, entre outros⁷⁹. Dessa forma, em conjunto com as políticas de expansão do ensino superior, o PBF pode, também, ter contribuído para uma melhora do acesso dos estratos sociais menos privilegiados a esse nível de ensino.

Nesse contexto, este artigo tem por objetivo analisar as condições e padrões de acesso no ensino superior para os beneficiários do PBF, utilizando para tal uma base de dados construída a partir da integração do Cadastro Único e do Censo da Educação Superior (CES) 2015. Para uma melhor compreensão dos padrões de acesso dos beneficiários do PBF a esse nível educacional, realiza-se uma análise comparativa a partir de três categorias de público: 1) não inscritos no Cadastro Único; 2) inscritos no Cadastro Único e não beneficiários do PBF; e 3) inscritos no Cadastro Único e beneficiários do PBF.

A recente expansão da educação superior

O Brasil assistiu a uma forte expansão do ensino superior nas duas últimas décadas, conduzida, majoritariamente, pelo setor privado. As matrículas no curso de graduação, passaram de 3 milhões em 2001 para mais de 8 milhões em 2016, especialmente no setor privado, que possuíam 75% das matrículas na educação superior em 2016. Entre 2006 e 2016, houve um aumento de 62,8% nas matrículas nessa modalidade de ensino, o que correspondeu a um crescimento médio anual de 5% (INEP, 2018). O acesso da população de 18 a 24 anos à graduação também cresceu significativamente no período, passando de 12,3% em 2004, para 21,2%, em 2014, de acordo com os dados da PNAD.

⁷⁹ Para uma revisão ampla do PBF, ver Campelo e Neri (2013) e Ribeiro *et al.* (2017)

Diversas políticas públicas contribuíram para a ampliação da graduação no Brasil, tanto no setor público quanto no setor privado. A seguir, discute-se brevemente as principais medidas adotadas e os efeitos da expansão do ensino superior sobre a desigualdade de acesso.

O Fies, instituído em 2001 pelo Governo Federal, é um programa que oferece financiamento total ou parcial das mensalidades aos alunos de Instituições de Educação Superior (IES) não gratuitas. Os juros do financiamento são inferiores às taxas praticadas no mercado, e uma maior parte dos débitos podem ser pagos pelos estudantes após a conclusão do curso. Inicialmente, o programa destinava-se a alunos com renda familiar de até 20 salários mínimos, a partir de 2015, no entanto, o teto foi modificado para 2,5 salários mínimos de renda familiar *per capita*⁸⁰.

Criado em 2004, o Prouni é dirigido a estudantes que possuem renda familiar *per capita* máxima de até três salários mínimos, e tem por objetivo conceder bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais, em instituições privadas de educação superior. As bolsas são destinadas a alunos que tenham cursado o ensino médio em escola pública ou em escola particular na condição de bolsista integral. O programa também estabelece cotas para estudantes que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas. Outra importante medida foi a criação do Reuni, em 2007, com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior pública.

Entre as ações afirmativas, destacam-se a criação e a expansão da política de reserva de vagas ou cotas utilizando-se de critérios raciais e/ou sociais⁸¹. As cotas "raciais" utilizam como critério a cor da pele do aluno, que é autodeclarada. Já as cotas "sociais" utilizam como critério a renda familiar ou o fato de o aluno ser egresso do ensino público. Essas políticas têm sido implementadas com o objetivo de

⁸⁰ Decreto nº 8.498, de 10 de agosto de 2015.

⁸¹ A implementação de políticas de ação afirmativa no âmbito da educação superior no Brasil teve início em 2000 (WALTENBERG; CARVALHO, 2012).

reduzir a desigualdade no acesso e permanência de grupos sociais menos favorecidos no ensino superior.

Diversos estudos discutem os efeitos da expansão do ensino superior sobre redução nas desigualdades de acesso a esse nível de ensino. Analisando jovens de 18 a 29 anos, segundo raça e renda, a partir dos dados da PNAD, Picanço (2015) conclui que houve um maior acesso de grupos socialmente em desvantagem, como negros e pobres, nos anos 2000. O que não implicou, no entanto, em uma queda brusca da desigualdade em relação aos grupos mais favorecidos.

Waltenberg e Carvalho (2012) concluem que as políticas de ações afirmativas adotadas foram capazes de proporcionar uma maior diversidade (maior representação de grupos desfavorecidos) nas universidades. Entretanto, ao considerar os cursos de maior prestígio, os autores argumentam que essa tendência é menos clara.

Caseiro (2016) utilizando dados da PNAD, compara as chances de acesso à educação superior brasileira para indivíduos de 18 a 24 anos, de diferentes grupos socioeconômicos, em 2004 e 2014. Os resultados indicam que a expansão da educação superior ocorrida no período contribuiu para a redução das desigualdades nas chances de acesso à educação superior. Segundo o autor, houve um maior acesso de grupos sociais historicamente desfavorecidos, como afrodescendentes e indígenas, habitantes de áreas rurais e indivíduos de menor renda domiciliar *per capita*, em comparação com os grupos sociais mais privilegiados, como brancos e amarelos, habitantes de áreas urbanas e indivíduos de maior renda domiciliar *per capita*.

Por sua vez, Tachibana et al., (2015) indicam que, apesar da melhoria no nível geral de acesso ao ensino superior, as diferenças entre os diferentes níveis de renda são substanciais. Segundo os autores, no contexto brasileiro a renda é um fator importante para a questão

do acesso ao ensino superior, uma vez que ela se apresenta como uma das principais variáveis explicativas para o prosseguimento dos estudos.

Por fim, Brito (2017) e Ribeiro *et al.* (2015) investigam os padrões de associação entre as origens sociais e o acesso ao nível superior de ensino, utilizando dados do Censo Demográfico de 1960 a 2010. Os autores argumentam que houve no período recente, de 2000 a 2010, um aumento das desigualdades de oportunidades educacionais no nível superior, uma vez que se observou um fortalecimento da associação entre origem social e as chances de progressão para esse nível de ensino. Segundo Ribeiro *et al.* (2015), apesar do resultado parecer contraintuitivo dadas as políticas de inclusão adotadas, houve um grande aumento no número de jovens que concluíram o ensino médio no período, o que resultou em uma maior competição para a entrada nesse nível educacional.

Os estudos, de forma geral, indicam que houve uma redução na desigualdade de acesso à educação superior para grupos historicamente menos privilegiados, no entanto, essa redução parece ter sido limitada.

O PBF e os efeitos sobre a educação

O PBF, criado em outubro de 2003, completa 15 anos em 2018, é um programa federal de transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza, com condicionalidades nas áreas de educação e saúde. Nesses quinze anos, o PBF se consolidou e assumiu um papel central na política social brasileira. Através da sua estrutura, desenho intersetorial e cobertura, o programa contribuiu para a construção de uma perspectiva integrada de combate à pobreza, sendo considerado um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, atualmente beneficiando mais de 14 milhões de família em situação de pobreza (CAMPELLO, 2013).

O PBF tem como objetivo de curto prazo o alívio imediato da pobreza, por meio das transferências diretas de renda. Além disso, no longo prazo, por meio das condicionalidades, o programa busca reforçar o acesso aos direitos sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social, a fim de promover a acumulação de capital humano e quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. O programa concede benefícios para famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, sendo que esses variam de acordo com a composição familiar e a situação socioeconômica do domicílio. O recebimento dos benefícios é vinculado ao cumprimento de algumas contrapartidas que envolvem cuidados de saúde e de educação das crianças, adolescentes e gestantes.

Desde sua criação, o PBF apresenta condicionalidades na área de educação voltadas para as crianças das famílias beneficiárias. As crianças e adolescentes de 6 a 15 anos devem estar matriculados na escola e apresentar frequência escolar mínima de 85%. Com a criação do Benefício Variável Jovem (BVJ) em 2007, instituiu-se também a condicionalidade para os jovens de 16 a 17 anos, com a exigência de frequência escolar mínima de 75%. O objetivo das condicionalidades é promover o acesso e a permanência escolar das crianças e jovens em situação de pobreza. O cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias é acompanhado periodicamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) via Sistema Presença (Ministério da Educação).

Resultados da segunda rodada da pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (MDS, 2010), conduzida pelo MDS, mostraram que a frequência escolar das crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 4,1 pontos percentuais maior que a das crianças não beneficiárias. Em relação à progressão escolar, a diferença foi de 6,9 pontos percentuais a favor das crianças participantes do programa.

Oliveira e Soares (2013), a partir da integração dos dados do Cadastro Único, do Projeto Presença e o Censo Escolar 2008, analisam os

efeitos do programa sobre a repetência escolar. Os resultados indicam uma redução de 11% na probabilidade de repetência para os alunos beneficiários do programa. Cireno, Silva e Proença (2013) analisam os efeitos do programa sobre os alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental, utilizando dados do Cadastro Único, do Sistema Presença, da Prova Brasil 2011 e do Censo Escolar 2011. Os resultados obtidos sugerem efeitos mistos sobre a reprovação e efeitos negativos sobre o abandono e distorção idade-série para ambos os anos escolares.

Utilizando dados longitudinais das primeira e segunda rodadas da pesquisa AIBF (2005 e 2009), Monteiro (2014) estima os efeitos do PBF sobre a frequência e fluxo escolar dos alunos beneficiários. A análise é feita utilizando o “efeito recebimento”, que considera as famílias que passaram a ser beneficiárias do programa há menos de quatro anos, e o “efeito duração”, que considera as famílias que receberam o benefício por mais de quatro anos. As evidências sugerem efeitos positivos do “efeito recebimento” principalmente no que tange à frequência escolar. O “efeito duração”, por sua vez, contribui para o aumento da progressão e redução da repetência.

Chitolina *et al.* (2016) estimam o impacto da introdução do BVJ sobre a alocação de tempo dos jovens entre 16 e 17 anos, por meio dos dados da PNAD 2006 e 2009. As estimativas indicam que a criação do BVJ teve um efeito positivo sobre a frequência escolar e sobre a decisão dos jovens de estudar e trabalhar ao mesmo tempo. Também explorando a regra de expansão do PBF, por meio do BVJ, Reynolds (2015) estima um aumento de 6-7 pontos percentuais na frequência escolar entre os jovens de 16 anos comparado aos jovens de 17 anos de idade que tiveram um “gap” de um ano no “tratamento”.

Paiva *et al.* (2016) utilizam a variável de cobertura do PBF e a de monitoramento e execução das condicionalidades para estimar os efeitos das transferências monetárias e das condicionalidades do

programa, respectivamente. Os resultados, obtidos a partir dos dados do Censo Escolar e Censo Demográfico 2010 e dados administrativos do MDS, não indicam uma associação positiva entre a variável cobertura do PBF e os indicadores educacionais. No entanto, os resultados mostram que os municípios que apresentaram um maior nível de acompanhamento das condicionalidades apresentaram menores taxas de abandono e maiores taxas de progressão escolar.

Com relação à educação superior, Vaz (2016) analisa o acesso a esse nível de ensino pelo público inscrito no Cadastro Único e pelos beneficiários do PBF, utilizando uma base de dados construída a partir da integração do Cadastro Único, da folha de pagamentos do PBF e do Censo da Educação Superior para os anos de 2009 a 2012⁸². Os dados indicam um aumento no número de matrículas de cerca de 30% para o grupo de não cadastrados e não beneficiários, 40% para os inscritos no cadastro e não beneficiários e de mais de 94% para os beneficiários do PBF no período, o que representaria um maior acesso dos grupos sociais mais vulneráveis a esse nível de ensino, apesar de representarem apenas uma pequena fração do total de matrículas. Com relação ao público do PBF, os dados apontam que 93% dos alunos matriculados eram mulheres; 70% frequentavam uma IES privada; era composto, em sua maioria, por indivíduos acima dos 29 anos, com aumento do percentual de jovens de 18 a 24 anos no período (14,7% em 2012); a proporção de alunos com acesso a financiamento estudantil aumentou cerca de 10 pontos percentuais no período (24,5% em 2012); e o percentual de beneficiários com acesso ao Fies passou de 9% em 2009 para quase 31% em 2012.

A literatura de avaliação do PBF aponta para efeitos robustos sobre o aumento da participação das crianças beneficiárias na escola (matrícula e frequência), além de efeitos positivos sobre a progressão e redução do abandono na educação básica. No entanto, ainda são

⁸² As análises feitas por Vaz (2016) para o período de 2009 a 2012 não podem ser diretamente comparadas às análises realizadas neste estudo para o ano de 2015, uma vez que não há garantias que a metodologia utilizada no cruzamento das bases de dados foi a mesma. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), junto ao MDS, vem trabalhando para criar uma metodologia padrão para o pareamento das suas diversas bases com o Cadastro Único.

poucas as evidências acerca das condições de acesso ao ensino superior pelos beneficiários do programa. Dessa forma, investigar a capacidade de acesso a cursos de graduação para essa população se torna de grande relevância, não só pela escassez de estudos sobre o tema como também pelo efeito potencial da educação superior sobre as condições de inserção no mercado de trabalho que, por sua vez, que contribuiriam, no longo prazo, para a quebra do caráter estrutural e de reprodução da pobreza na sociedade.

Acesso à educação superior: perspectivas comparadas

Para uma análise comparada das condições e padrões de acesso dos beneficiários ao ensino superior será utilizada uma base de dados construída a partir da integração do Cadastro Único, da folha de pagamento do programa Bolsa Família e o Censo da Educação Superior relativo ao ano de 2015.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo, gerido pelo MDS, é um instrumento que permite o registro de informações socioeconômicas das famílias de baixa renda. Podem se inscrever no Cadastro Único: famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo; famílias com renda mensal total de até três salários mínimos ou

famílias que possuem renda superior a três salários mínimos, contanto que o cadastramento esteja associado à inclusão em programas sociais (MDS, 2015).

O Censo da Educação Superior (CES), por sua vez, é realizado anualmente pelo Inep. O CES reúne informações sobre as instituições de ensino superior de todo país, nas suas diversas formas de organização acadêmica e categorias administrativas. As informações registradas incluem os cursos de graduação oferecidos (presencial e à distância), vagas, número de matrículas, ingressantes, concluintes, e ainda informações sobre seus docentes. Os dados são coletados a

partir do preenchimento dos questionários por parte das IES e por importação de dados do sistema e-MEC.

Para uma melhor compreensão dos padrões de acesso ao ensino superior dos inscritos no Cadastro, e em especial dos beneficiários do PBF, três grupos distintos são considerados: 1) “Não Cad/PBF”, que se refere aos indivíduos que não estão inscritos no Cadastro Único e nem são beneficiários do PBF; 2) “Cad”, indivíduos que estão inscritos no Cadastro Único, mas não são beneficiários do PBF; e 3) “PBF”, indivíduos que são beneficiários do programa, e, portanto, também necessariamente inscritos no Cadastro Único.

Em 2015, o CES registrou um total de 8.027.297 matrículas. Desse total, 851.773 ou 10,6% dos alunos estavam inscritos no Cadastro Único. Observou-se também um total de 391.252 beneficiários do PBF matriculados no ensino superior, que correspondiam, naquele ano, a cerca de 5% do total de matrículas.

Tabela 1 – Número de matrículas no Ensino Superior - 2015

	N	%
Não Cad/PBF	6.784.272	84,5
Cad	851.773	10,6
PBF	391.252	4,9
Total	8.027.297	100,0

Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior

Nota: Considera-se aluno matriculado aquele que, no ano de referência do censo, apresente situação de vínculo igual a “cursando” ou “formado”. (Inep, 2015)

Com relação às principais características dos alunos, o público “Não Cad/PBF” é composto, em sua maior parte, por mulheres (55%), brancos (59%), com idades entre 18 e 24 anos (50%). O grupo “Cad”, por sua vez, é composto, em sua maioria, por mulheres (66%), preto e pardos (58%), com idades entre 18 e 24 anos (54%). Já o grupo “PBF” é formado, em sua esmagadora maioria, por mulheres (73%), pretos e pardos (69%), com idades entre 18 e 24 anos (58%)⁸³. De

⁸³ Os percentuais para cor/raça foram calculados considerando-se apenas os alunos que declararam essa questão. Para os três grupos considerados, aproximadamente 35% não quiseram declarar a

maneira geral, existe claramente um predomínio das mulheres em relação aos homens no acesso à educação superior, condizente com a evolução da escolarização média destas. Em especial, é de se destacar o percentual de mulheres do PBF que ingressaram no ensino superior. De cada 10 beneficiários cursando esse nível de ensino, 7 são mulheres. Esse resultado é importante, na medida em que o ensino superior pode proporcionar a essas mulheres melhores condições de empregabilidade e renda no mercado de trabalho. Apesar dessa vantagem, no entanto, segundo Ribeiro e Schlegel (2015), existe uma estratificação horizontal de gênero no ensino superior, onde as mulheres ingressam mais em cursos de menor prestígio, ou seja, com menores retornos salariais, o que pode ser aferido também para o acesso ao público beneficiário.

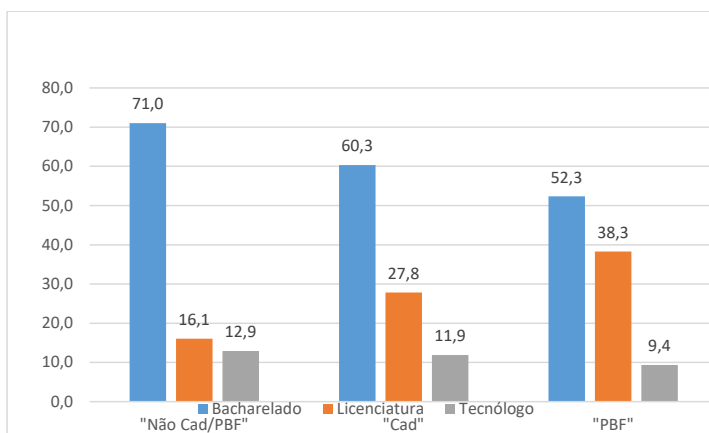
No que diz respeito à categoria administrativa da IES, 76% do público "Não Cad/PBF" estavam matriculados em IES privadas. No caso do público "Cad", 74% desses frequentavam o ensino superior privado, enquanto para o "PBF" esse percentual foi de 67%.

Com relação ao grau acadêmico conferido pelo curso, 27,8% do público do "Cad" e 38,3% do "PBF" se encontravam matriculados em cursos de licenciatura em 2015, valores estes, respectivamente, 10 e 20 pontos percentuais superior ao do público "Não Cad/PBF" (Gráfico 1). Essa maior inserção dos beneficiários em cursos de licenciatura, que apresentam, em média, menores retornos salariais, pode estar relacionada a uma série de fatores. Um deles pode estar associado a uma menor dificuldade de acesso a esses cursos. Considerando que as notas de corte para cursos de licenciatura são, em geral, menores, comparadas às dos cursos de bacharelado, os beneficiários do Bolsa teriam mais "facilidade" em ingressar nesses cursos. Uma segunda hipótese pode estar ligada à restrição de renda. Dado os baixos níveis de renda desse público, esses preferem acessar cursos que não venham acompanhados de outros gastos, como livros didáticos caros, materiais específicos etc. A maior inserção nesses cursos pode também estar relacionada a uma questão de oferta, ou seja, o aluno

cor/raça, ou declararam não dispor da informação.

deseja ingressar em cursos específicos de bacharelado, no entanto, há uma restrição na oferta desses cursos no local de sua residência.

Gráfico 1– Distribuição percentual do grau acadêmico - 2015⁸⁴



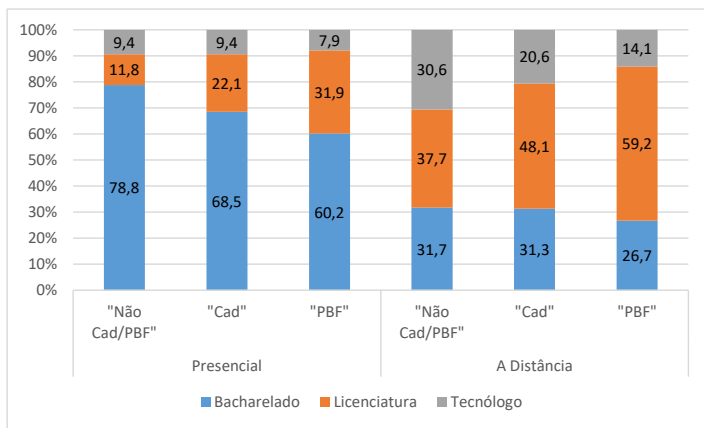
Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior

De acordo com dados do Inep, o número de matrículas na graduação à distância vem crescendo no país nos últimos anos. Esse número representava 4% do total matrículas em 2006, subindo para cerca de 17% em 2015. Nesse ano, 16% do público "Não Cad/PBF" se encontrava matriculado no ensino à distância. Esse percentual se eleva para 22% e 23%, quando consideramos os públicos "Cad" e "PBF", respectivamente. Dessa forma, os alunos pertencentes aos grupos socialmente mais vulneráveis frequentavam mais essa modalidade de ensino em 2015. Tal fato, pode estar relacionado à restrição de renda, dado que as matrículas dos cursos à distância são, em geral, mais baratas, como também à dificuldade das mulheres (grande maioria desse público) de frequentar um curso presencial, dado o papel de gênero, a elas atribuído pela sociedade, de cuidar das tarefas domésticas e dos filhos.

⁸⁴ "Grau acadêmico bacharelado: curso superior generalista, de formação científica ou humanística, que confere ao diplomado competências em determinado campo do saber para o exercício de atividade profissional, acadêmica ou cultural, com o grau de bacharel. Grau acadêmico licenciatura: curso superior que confere ao diplomado competências para atuar como professor na educação básica, com o grau de licenciado. Grau acadêmico tecnológico: curso superior de formação especializada, caracterizado por eixos tecnológicos. Curso de curta duração que oferece o grau de tecnólogo" (Inep, 2018).

Dentre a modalidade de ensino presencial, em 2015, 60% do público do "PBF" cursava bacharelado e 32% licenciatura. Considerando a modalidade de ensino à distância, 27% destes cursavam bacharelado e 59% licenciatura (Gráfico 2).

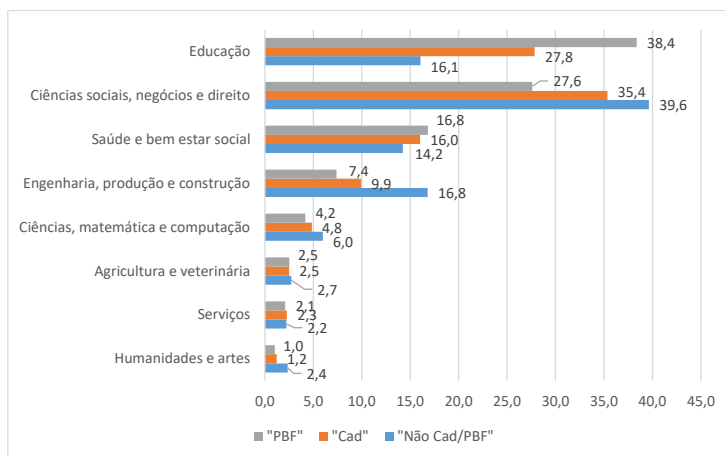
Gráfico 2 – Distribuição percentual do grau acadêmico, por modalidade de ensino - 2015



Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior

O Gráfico 3 apresenta a distribuição da área geral dos cursos mais frequentados para os distintos públicos de análise. O ordenamento dos cursos no gráfico está de acordo com os cursos mais frequentados pelos beneficiários do PBF. Esse público se concentra principalmente em cursos na área de "Educação" (38,4%), "Ciências sociais, negócios e direito" (27,6%) e "Saúde e bem-estar social" (16,8%). É importante ressaltar a baixa presença desse público em cursos de "Engenharia, produção e construção" (7,4%) comparado ao grupo de alunos não inscritos no Cadastro (16,8%). Para o público "Cad", a maior inserção se dá em cursos de "Ciências sociais, negócios e direito" (35,4%), "Educação" (27,8%) e "Saúde e bem-estar social" (16,0%). Considerando o público "Não Cad/PBF", observa-se que seus alunos apresentam uma maior frequência em cursos de "Ciências sociais, negócios e direito" (39,6%), seguido por "Engenharia, produção e construção" (16,8%) e "Educação" (16,1%).

Gráfico 3 – Distribuição da área geral do curso - 2015⁸⁵



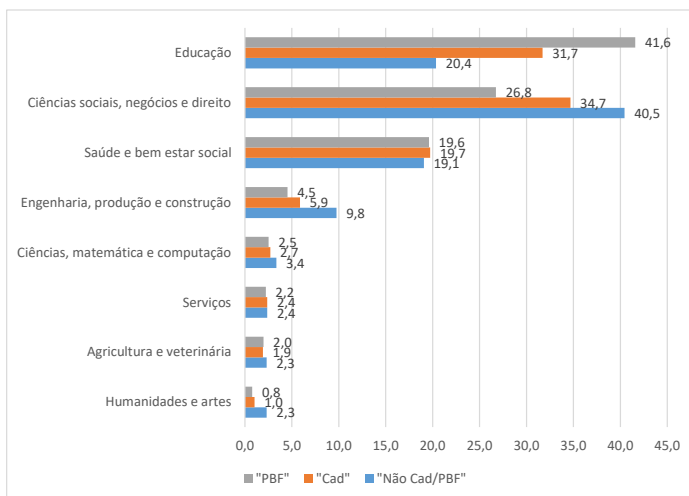
Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior.

A distribuição da área geral dos cursos por sexo é apresentada nos gráficos 4 e 5. Os dados sugerem existir uma estratificação horizontal no ensino superior em termos de gênero, quando se considera os públicos "Cad" e "PBF". As mulheres se inserem mais em cursos na área de "Educação" do que os homens. Por sua vez, os homens apresentam uma maior inserção em cursos de "Engenharia, produção e construção", cujos rendimentos médios são superiores aos primeiros. Por exemplo, considerando-se o público "PBF", aproximadamente 42% das mulheres estão matriculadas em cursos na área de "Educação", 12 pontos percentuais a mais que os homens. Além disso, cerca de 5% das mulheres do PBF frequentam cursos na área de "Engenharia, produção e construção", percentual esse três vezes maior para os homens (15%). Outro ponto importante é que, além da estratificação por gênero, os dados também sugerem uma estratificação por nível de renda. Enquanto 42% das mulheres do

⁸⁵ A área geral "Educação", engloba cursos na área de formação de professores e ciências da educação. A área geral "Ciências sociais, negócios e direito", é composta pelos cursos nas áreas de Ciências Sociais e Comportamentais, tais como Ciências Sociais, Administração, Contabilidade, Direito, Sociologia, Psicologia etc. "Saúde e bem-estar social" é composta por cursos nas áreas de Saúde e Serviços sociais, como Enfermagem, Farmácia, Medicina, Odontologia, Serviço social e orientação etc. "Engenharia, produção e construção", inclui cursos nas áreas de Arquitetura e construção, Engenharia e profissões correlatas e Produção e processamento. Já a área de "Ciências, Matemática e Computação", engloba cursos de Ciências, Ciências física, Computação, Matemática e estatística.

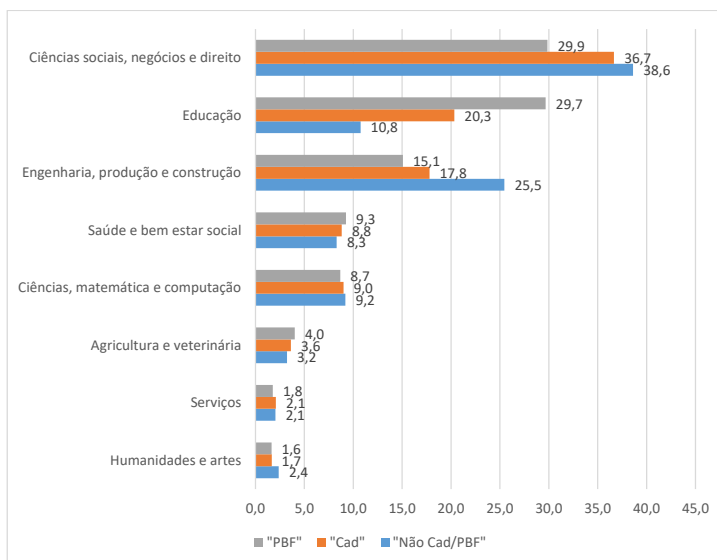
PBF frequentam cursos na área de “Educação”, esse percentual é de 20% para as mulheres do público “Não Cad/PBF”. Da mesma forma, 30% dos homens beneficiários estão inseridos em cursos na área de “Educação”, mas apenas 11% dos homens do público “Não Cad/PBF” frequentam esses cursos. Por sua vez, a inserção dos homens do público “Não Cad/PBF” em cursos na área de “Engenharia, produção e construção” é cerca de 11 pontos percentuais superior comparado ao público “PBF” (gráfico 5).

Gráfico 4 – Distribuição da área geral do curso, Mulheres – 2015



Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior.

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA GERAL DO CURSO, HOMENS – 2015



Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior.

Nos últimos anos houve uma forte expansão do financiamento estudantil no Brasil. O financiamento estudantil refere-se a financiamentos por parte dos governos (federal, estadual ou municipal) ou empresas (pública ou privada) destinados a estudantes que estejam regularmente matriculados em cursos não gratuitos, a fim de financiarem os custos de sua formação. Incluem tanto os financiamentos reembolsáveis quanto os não-reembolsáveis, sendo que um mesmo aluno pode ter acesso a mais de um tipo de financiamento (Inep, 2018).

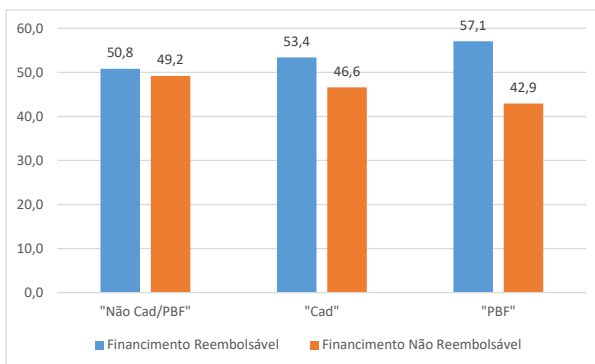
Aproximadamente 42% do público "Não Cad/PBF" utilizava financiamento estudantil em 2015. Para os públicos "Cad" e "PBF", esse percentual foi de 53% e 57,1%, respectivamente, ou seja, tanto o público cadastrado não beneficiário, quanto o público beneficiário que estudavam em IES privadas, o faziam via financiamento estudantil.

O financiamento estudantil reembolsável refere-se à modalidade de financiamento, no qual o aluno paga o valor investido. Dentro

dessa modalidade se incluem os seguintes tipos: Fies, programa de financiamento do governo estadual, programa de financiamento do governo municipal, programa de financiamento da IES e programa de financiamento de entidades externas. Já o financiamento estudantil não reembolsável trata da modalidade de financiamento, no qual o aluno não precisa pagar o valor investido. Dentro dessa modalidade estão incluídos os seguintes tipos: Prouni integral ou parcial, programa de financiamento do governo estadual, programa de financiamento do governo municipal, Programa de financiamento da IES e programa de financiamento de entidades externas.

Mais de 50% de todos os públicos analisados possuíam financiamento do tipo reembolsável. No entanto, é notória a alta proporção de alunos do PBF com acesso a esse tipo de financiamento em relação aos demais públicos. Cerca de 57% dos alunos beneficiários acessavam o ensino superior privado, por meio de financiamento estudantil reembolsável, percentual extremamente alto para uma população que possuía renda per capita familiar de até R\$ 154 em 2015⁸⁶.

Gráfico 6 – Distribuição por financiamento reembolsável e não reembolsável - 2015

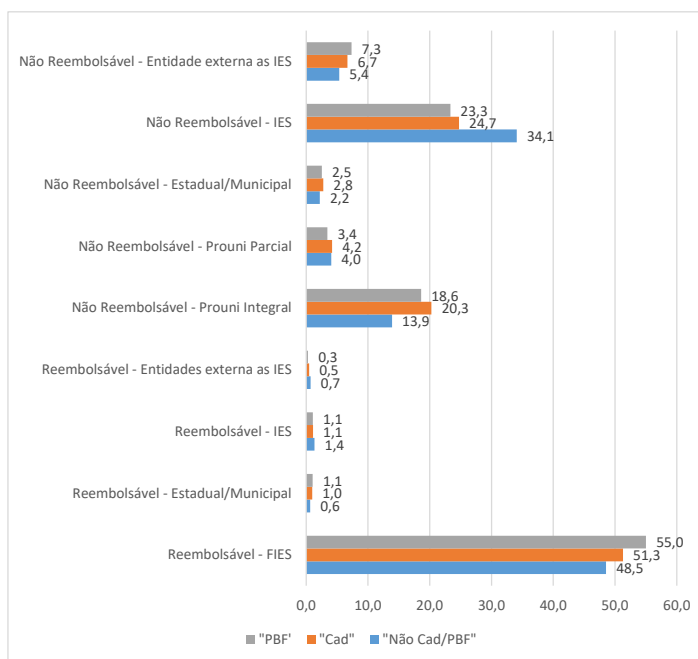


Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior.

⁸⁶ Em 2015, a elegibilidade do PBF era: famílias com renda per capita de até R\$77,00 mensais. Famílias com renda per capita entre R\$77,01 e R\$154,00 mensais, com crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

Os tipos de financiamento estudantil são apresentados no Gráfico 7. Considerando os não reembolsáveis, nota-se que 23% dos beneficiários possuíam financiamentos não reembolsáveis administrados pelas IES. Com relação ao Prouni, 3% desses possuíam Prouni parcial, enquanto aproximadamente 19% apresentavam o Prouni integral (comparado a 14% do público "Não Cad/PBF"). Com relação ao FIES, os dados mostram que 55% do público "PBF" apresentavam esse tipo de financiamento, contra 49% do público "Não Cad/PBF". Dessa forma, os tipos de financiamento mais utilizados pelos beneficiários do programa para acessar o ensino superior privado em 2015 foram o Fies, financiamento estudantil não reembolsável administrado pela IES, e o Prouni Integral, respectivamente.

Gráfico 7 – Distribuição por tipo de financiamento estudantil - 2015⁸⁷

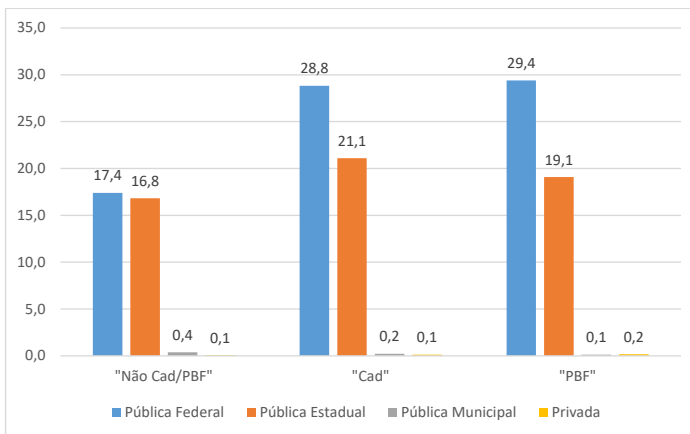


Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior.

⁸⁷ Lembrando que um determinado aluno pode ter acesso a mais de um tipo de financiamento, como, por exemplo, Prouni parcial e FIES.

Com relação às políticas de ação afirmativa, em 2015, cerca de 29% dos alunos do PBF ingressaram no ensino superior público federal através de reservas de vagas⁸⁸. Para as IES públicas estaduais, esse percentual foi de 19%. Considerando as IES públicas federais, os percentuais para os públicos "Cad" e "PBF" são aproximadamente 11 pontos percentuais acima dos ingressantes do grupo "Não Cad/PBF". Analisando a distribuição das vagas entre as distintas categorias administrativas, para os públicos "Cad" e "PBF", 70% dos alunos ingressaram via reserva de vagas, por meio das vagas oferecidas em IES públicas federais, enquanto cerca de 30% ingressaram através de vagas oferecidas em instituições públicas estaduais.

Gráfico 8 – Aluno ingressou via reserva de vagas, por categoria administrativa – 2015.



Fonte: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; Censo Educação Superior.

Considerações finais

Nesses quinze anos, o PBF vem contribuindo para a retirada das famílias mais vulneráveis da situação de pobreza e para a melhoria no acesso à educação e das condições educacionais dos seus beneficiários. Este trabalho visa contribuir para um melhor

⁸⁸ Reservas de vagas de cunho racial e/ou social.

entendimento das condições e padrões de acesso da população mais vulnerável, em especial, dos beneficiários do PBF à educação superior.

Nos últimos anos o acesso à educação superior vem sendo democratizado no país. As políticas de expansão do ensino superior, como o Fies, Prouni, políticas de ação afirmativa, entre outras, parecem, de fato, lograr efeito na capacidade da população mais pobre de ascender a esse nível de ensino.

A capacidade de acesso ao nível superior pelo público do PBF se torna de grande relevância, não só pela escassez de estudos sobre o tema, como também pelo efeito potencial da educação superior sobre o aumento da empregabilidade e da renda proveniente do mundo do trabalho, uma vez que contribuiria, no longo prazo, para a quebra do caráter estrutural e de reprodução da pobreza na sociedade.

Os estudos, em geral, apontam para uma redução das desigualdades de acesso ao ensino superior, com o aumento do ingresso de populações menos favorecidas a esse nível de ensino. Segundo Vaz (2016) o número de beneficiários cursando a educação superior praticamente dobrou entre 2009 e 2012. Em 2015, cerca de 15% dos alunos matriculados no ensino superior pertenciam ao Cadastro Único. Ademais, o presente estudo observou que os beneficiários do PBF representam 5% do total das matrículas no ensino superior. Esses números, ainda que possam parecer modestos, demonstram que, de fato, ocorreram avanços no acesso ao ensino superior, por parte dos beneficiários do Bolsa Família. Porém, quando se considera que 60% dos alunos de 16 a 17 anos na rede regular pública de ensino pertencem ao Bolsa Família (VIANA et al., 2015), constatamos que o ensino superior ainda se constitui como etapa de ensino de difícil acesso para esse segmento populacional. Vale salientar também que, apesar dos avanços, segundo Ribeiro e Schlegel (2015), essa maior inclusão não representou acesso igual a todas as carreiras

universitárias, sendo mais intensa em áreas menos valorizadas pelo mercado de trabalho. Os dados mostram que os beneficiários do PBF ingressam mais em cursos com menores retornos salariais, o que é particularmente verdade para as mulheres beneficiárias.

Finalmente, o aumento do acesso não é, por si só, suficiente. Além das diferentes políticas públicas implementadas (Fies, Prouni, Reuni etc.) que tiveram um papel central na expansão do ensino superior, em particular entre a população mais desfavorecida do ponto de vista de renda, outras ações complementares são necessárias, de forma a criar condições que permitam aos alunos mais pobres permanecer e concluir o ensino superior. A garantia dessas condições, seja na forma de auxílios moradia, alimentação, transporte, maior facilidade de acesso a financiamentos estudantis, em particular do tipo não reembolsável, é fundamental para a continuidade da trajetória de ampliação do acesso e de redução de desigualdades no ensino superior.

Referências bibliográficas

BRASIL. [PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)]. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125)

BRITO, MURILLO MARSCHNER ALVES DE. Novas tendências ou velhas persistências? Modernização e expansão educacional no Brasil. *Cad. Pesqui.* [online]. v.47, n. 163, p.224-263, 2017.

CAMPELLO, T. Uma década derrabando mitos e superando expectativas.. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Eds.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Eds.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CASEIRO, LUIZ CARLOS Z. Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. 36 p.

CHITOLINA, L.; FOGUEL, M. N.; MENEZES-FILHO, N. The impact of the expansion of the Bolsa Família Program on the time allocation of youths and their parents. *Revista Brasileira de Economia*, v.70, n.2p. 183–202, 2016.

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 297-304.

INEP. Censo da Educação Superior 2015. Brasília, outubro de 2016. Apresentação de Power Point.

INEP. Resumo técnico: Censo da Educação Superior 2015. 2. ed. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

INSPER. Panorama Educacional Brasileiro. Centro de Políticas Públicas. Janeiro, 2017.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate e Fome. Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família: segunda rodada. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – n. 13 Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

MDS Cadastro Único. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/>

cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve. Acesso em 15/05/2018, 2015.

MONTEIRO, V. DO P. *Transferência de renda e educação: uma análise longitudinal de impacto do Programa Bolsa Família em 2005-2009*. Belo Horizonte: UFMG. 2014.

OLIVEIRA, L. F. B. DE; SOARES, S.S. D. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. Rio de Janeiro: Ipea. 2012. Texto para discussão 1814.

PAIVA, L. H. *et al. The effects of conditionality monitoring on educational outcomes: evidence from Brazil's Bolsa Família programme*. Working Papers 144, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016.

PICANÇO, FELÍCIA. Juventude por cor e renda no acesso ao ensino superior: somando desvantagens, multiplicando desigualdades? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 145-181, 2015.

REYNOLDS, S. A. Brazil's Bolsa Familia: does it work for adolescents and do they work less for It? *Economics of Education Review*, v. 46,p. 23-38, 2015.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp, 2015. p. 79-108.

RIBEIRO, C. C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades*. São Paulo: Ed. Unesp, 2015. p. 133-162.

RIBEIRO, F. G.; SHIKIDA, C.; HILLBRECHT, R. O. Bolsa Família: um *survey* sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 47, n. 4, p. 805-862, dez. 2017.

TACHIBANA, T. Y.; MENEZES FILHO, N.; KOMATSU, B. *Ensino superior no Brasil*. Policy Papers, São Paulo, Insper, 2015.

VAZ, ALEXANDER C. N. *Acesso ao Ensino Superior pelo público inscrito no Cadastro Único e pelos beneficiários do Programa Bolsa Família: resultados preliminares*. Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v. 25, p. 118-136, 2016.

VIANA, I. A. ET AL. *O Plano Nacional de Educação e o Programa Bolsa Família*. Publicação 20 anos do CNE, 2015.

WALTENBERG, F. D.; CARVALHO, M. Cotas aumentam a diversidade dos estudantes sem comprometer o desempenho? *Sinais Sociais*, v. 7, n. 20, p. 36-77, 2012.

Evaluating the Impact of Bolsa Familia on Health Outcomes: A Critical Review

Abstract

Bolsa Familia Program's (BFP) success influenced the global expansion of CCTs, with many programs implemented on similar premises in sub-Saharan Africa and South-East Asia. One of the program's aims is to improve health outcomes of beneficiaries. Numerous studies, varying widely in data sources, statistical methods and rigor, have attempted to measure BFP's impact in a diverse set of health outcomes. In this paper, we critically review the relevant literature.

For that, we conducted a systematic search yielding a total of 47 studies released between 2009 and 2017, including 36 peer-reviewed publications and 11 unpublished studies (grey literature). We first discuss the reviewed studies' statistical methods and data sources. We then categorize health impacts into five areas - utilization of health services, fertility, nutrition, child mortality, and other health outcomes. Based on studies focused on vaccination and contact with primary care providers, we find consistent evidence of positive effects on utilization, particularly for prenatal care. We find no evidence of BFP impacts on fertility, either positive or negative. On nutrition, evidence indicates BFP increases food consumption, improves children's anthropometric measures, and decreases anemia. BFP expansion also correlates with lower rates of under-5

mortality, leprosy, and diarrhea. Overall, the reviewed evidence shows that the BFP contributes to significantly enhancing health outcomes among the poor in Brazil.

Introduction

Reaching more than 11 million households and nearly 50 million individuals, Brazil's flagship social protection scheme, the *Bolsa Família Program* (BFP) is the largest and among the most successful Conditional Cash Transfer (CCT) programs worldwide (Andrade, Chein, Souza, & Puig-Junoy, 2012; Veras, 2011). While the cash payment itself is supposed to increase households' disposable income, the conditionalities for school attendance and utilization of basic healthcare services aim at strengthening beneficiaries' human capital (Fiszbein & Schady, 2009; H. Jones, 2016). As such, the policy identifies two core objectives: alleviating poverty by increasing disposable income and breaking the intergenerational cycle of poverty by incentivizing human capital development among society's youngest members (Saavedra, 2016; Soares, Ribas, & Osório, 2010).

Among scholars and practitioners, education and health are recognized as the most important factors to enable future generations to escape poverty (Alkire & Deneulin, 2009; Doetinchem, Xu, & Carrin, 2008). The first conditionality, requiring the uptake of education, is based on the hypothesis that increased access to education will allow for children to acquire the knowledge and skills necessary to further opportunities of employment on the labor market (H. Jones, 2016; N. Jones, Vargas, Villar, Bartlett, & Satterthwaite, 2008). Moreover, improved positioning on the labor market enhances productivity and earnings, which can enable beneficiaries to break the intergenerational poverty cycle (*ibid*). In the area of health, empirical evidence has shown that positive health outcomes strengthen children's physical and cognitive development (Gaarder, Glassman, & Todd, 2010). In this respect, requiring cash

transfer beneficiaries to seek preventive health services is rooted in evidence that increased utilization of health services will improve children's health status and incentivize behavioral changes towards healthier lifestyles (Gaarder, Snilstveit, & Waddington, 2011).

BFP's success has also contributed to the expansion of CCT programs globally, with many schemes adopted in sub-Saharan African and South-East Asian countries designed and implemented on premises inspired by those of the BFP. Against this background, this paper seeks to address this knowledge gap by critically reviewing evidence of the BFP's effect on health-related outcomes. The aim of this exercise is to inform policy debates in Brazil and to strengthen global evidence of CCT's programs' impacts on health. In the following, we will first briefly outline the context in which the BFP evolved and discuss key features of the program in terms of its objectives, design and implementation. The third section sheds light on the conceptual framework which informs the narrative of how CCTs can impact health outcomes. Section four provides an overview of the methodological approaches taken to study the BFP's impact on health outcomes among beneficiaries before summarizing and discussing key findings from previous research in section 5. Lastly, chapter 6 concludes.

Historical Background: The origin of *Bolsa Família's* health conditionalities

While, social programs have existed in Brazil since the end of military rule in 1985, it was the Federal Constitution of 1988 that marked a turning point in the country's social policy agenda (Andrade de Oliveira e Silva, 2017). This constitution was the first to define social security as a comprehensive set of measures aimed at ensuring social rights and stipulated the states' obligation to provide basic services in relation to pensions and social assistance (d'Ávila Viana & da Silva, 2015; Lindert, Linder, Hobbs, & de la Brière, 2007). The concept of CCTs first emerged during this time and policy debates evolved

around the ideas of providing minimum income to the vulnerable and around designing poverty reduction strategies to address the structural determinants of poverty (Andrade de Oliveira e Silva, 2017; Lindert et al., 2007). Existing schemes were redesigned to consider the rights guaranteed by the 1988 Constitution, to overcome fiscal difficulties and to spread service provision among the federal, state and municipal governments (Baumann, 2001). *Bolsa Escola* and the *Guaranteed Minimum Family Income Program* (PGRFM) were launched as the first CCTs in two Brazilian municipalities in 1995. While *Bolsa Escola* targeted poor families with school-age children and sought to foster educational attainment, the PGRFM aimed at supporting municipalities which were responsible for the implementation of *Bolsa Escola* and other CCTs with additional financial resources. Over the course of the following years, these two programs were introduced across municipalities and states of the country before being merged in 2001 as the Federal *Bolsa Escola* program. The same year also marked the launch of the *Bolsa Alimentação* program, which sought to reduce infant mortality and nutritional deficiencies among the poorest households in the country. In the two subsequent years, two more cash transfer programs were introduced: (1) *Auxílio Gás* – a measure to compensate families for the removal of cooking gas subsidies – and (2) *Fome Zero* – the poverty eradication cash transfer program spearheaded under the administration of President Lula (Lindert et al., 2007).

The BFP was merged these four cash transfer programs to expand, increase the efficiency and coordination of social assistance programs in Brazil. The *Exposição de Motivos*, the letter sent to the President of the Republic to justify the BFP as a policy, defined conditionalities as a means for beneficiaries to access social rights, and the cash transfer as a palliative measure. BFP inherited not only the objectives but also the beneficiaries and conditionalities of the existing programs – specifically those of *Bolsa Escola* and *Bolsa Alimentação*, as these were the only cash transfer programs to have established conditionalities as part of their design. The conditionalities linked to *Bolsa Escola* were envisaged as a way of monitoring whether children in recipient households indeed attended school regularly by tying the income transfer to a school attendance of at least 85 percent (Lindert et al., 2007). *Bolsa Alimentação*, which was created by the Ministry of Health, had included conditionalities related to

nutrition monitoring and antenatal care⁸⁹. These conditionalities reflect the efforts to universalize access to health care services and commodities for vulnerable groups and the rationale behind this was straightforward: families living on an income below the poverty line experience food insecurity due to a lack of disposable income, which in turn can lead to hunger and malnutrition. Much like Bolsa Alimentação, the BFP cash transfer should allow for greater allocation of resources towards food expenditure and consumption, thereby improving household members' nutritional status, particularly that of children. To comply with these requirements, families must ensure that children below the age of 7 are vaccinated according to the Brazilian immunization schedule and follow the guidelines of the Ministry of Health concerning growth-monitoring and regular health check-ups (Rasella, Aquino, Santos, Paes-Sousa, & Barreto, 2013). Further, pregnant and lactating women are obliged to attend scheduled pre- and postnatal visits as well as health promotion activities related to nutrition.

Although the notion of using the BFP to improve health outcomes had been a clear objective since the launch of the scheme, no clear strategy had been defined to evaluate the impacts of the program on selected indicators of health (infant mortality, vaccination incidence, anthropometric parameters) when the program was first launched (Shei, 2013). Researchers started examining the program's impacts on equity (Brauw, Gilligan, Hoddinott, Moreira, & Roy, 2012), food security and nutrition (i.e. Cotta & Machado, 2013; Facchini et al., 2014), as well as utilization of health services (Nery et al., 2014) and infant mortality (Rasella et al., 2013) in recent years. Before moving on to discuss how the approaches that have been taken to assess the scheme's impact on health outcomes however, we review the mechanisms through which CCTs are expected to improve health outcomes.

⁸⁹ i) Pregnant women should enroll in an antenatal care program and attend to appointments as scheduled by municipal health authorities; and attend to education activities related to family planning and breast feeding; (ii) Breastfeeding women should present (the newborn birth certificate; breast feed the child in the first six months; monthly weight the child; follow the child immunization schedule; and attend to education activities related to family planning, breast feeding, and baby care; (iii) Mother, father or guardian of children over six months old should present the birth certificate of each beneficiary children; follow each child immunization schedule; follow each child vitamin A and iron supplement intake schedule in municipalities where its distribution was made; and attend to education activities related to family planning, breast feeding (if applicable), on children's hygiene, health and nutrition, and on prevention of accidents and violence.

Conditional Cash Transfers and Health Outcomes: Causality Mechanisms

To understand why the BFP was designed to include health conditionalities, and which health outcomes it was expected to foster, it is important to consider the fact that it was conceived as a social policy instrument to integrate social rights to education, health and social assistance. While the core objective of CCTs is to provide support to lower-income households in developing greater resilience against economic shocks, evidence shows that cash transfers are an equally useful tool to improve health outcomes among beneficiaries, and notably among children and mothers (Lagarde, Haines, & Palmer, 2009). CCTs incentivize beneficiaries to seek healthcare services and to adopt behavioral patterns that strengthen physical and mental well-being (Doetinchem, Xu, Carrin, 2008).

Recognizing that children in vulnerable and poor communities are disproportionately affected by negative health outcomes related to malnutrition and lower vaccination rates, CCTs with health conditionalities generally aim at promoting immunization and nutritional health interventions (Groot, Palermo, Handa, Ragno, & Peterman, 2015). To reduce morbidity and mortality rates among mothers – particularly during early motherhood – CCTs incentivize the latter to seek maternal healthcare services and to enhance their knowledge of healthy behaviors via educational interventions (Glassman, Duran, & Koblinsky, 2013).

BFP aims at improving health outcomes through a simple and very powerful mechanism: the cash transfer is expected to raise beneficiary households' income, thereby increasing food expenditure, consumption and ultimately strengthen food security. As improved nutritional status is directly linked to overall health status, particularly of children, benefits are often reflected in a lower prevalence of wasting and stunting, a reduced incidence of

hospitalization due to undernourishment and related illnesses as well as lower incidences of infant and under-five mortality. Additionally, conditionalities are also expected to incentivize the use and supply of health services, particularly those needed to comply with the conditionality. Therefore, it is also reasonable to expect an increase in immunization coverage for children under the age of 6 as well as improved access to antenatal care for mothers, which can contribute towards lower maternal mortality rates. By generating resources for (i) food security, (ii) health and (iii) care, CCTs affect the underlying determinants of health through three main pathways in both direct and indirect ways (Groot et al., 2015).

Data and Methods

To identify the studies that examined the BFP's impact on health outcomes, a search strategy was defined by using the terms "Bolsa Familia AND health", "Conditional Cash Transfer AND Health AND Brazil" and "Bolsa Familia AND Impact". This strategy was used to conduct an in-depth search of several databases, including Google Scholar, PubMed, as well as the database for all studies conducted on the BFP, administered by the Brazilian Ministry of Social Development (MDS) (Banco de Teses e Artigos). The latter includes an almost comprehensive list of peer-reviewed journal articles as well as doctoral and Masters theses. The search yielded a total of 47 studies, published between 2009 and 2017, including 36 peer-reviewed publications and 11 unpublished studies (grey literature).

An analysis of these studies demonstrates that five main data sources were used to study the impact of the BFP on health outcomes. Each data source has a different structure and calls for a specific statistical method of analysis. Municipal-level panels constructed from general surveys from IBGE and administrative data on health have been used extensively in the last few years (Guanais, 2013; Nery et al., 2014; Rasella et al., 2013; Shei, 2013). Brazil has 5570

municipalities, which provides enough data points to estimate statistical models. Furthermore, data on the yearly number of beneficiaries in each municipality is publicly available, and data on a variety of health outcomes can be obtained from the Ministry of Health's administrative records. Merging these data sources yields a panel dataset which allows for comparing outcomes of interest over a longer period.

Surveys specifically designed to study the BFP are another important source of information about a program's impact. They have the advantage of providing more specific health information, and of having more uniformly collected data than administrative datasets. However, collecting data in the field is expensive, which is why they tend to have lower temporal and geographical coverage. The simplest method used with this kind of data is a simple comparison of means. This approach introduced the challenge of selection bias. To circumvent selection bias, a common procedure is to weight observations by a propensity score, a method known as Propensity Score Matching (PSM). (Shei et al. (2014) and Facchini et al. (2014) employ this approach). Among the surveys specifically designed to study BFP's effects, the most important is the MDS sponsored Bolsa Família Impact Evaluation Survey. It was conducted in two rounds (AIBF I and II) and has the advantage of being a nationally-representative sample containing data from beneficiaries and a control group. However, AIBF contains only a few health-indicators and therefore was used by only one study reviewed here (Brau et al., 2012).

Empirical Evidence on Bolsa Família's Impact on Health Outcomes

We categorize BFP's health impacts into five areas - utilization of health services, fertility, nutrition, child mortality, and other health outcomes – and review in turn the evidence on each area.

I. Utilization of Health Services

The comprehensive impact evaluation of the BFP by de Brauw et al. (2012), based on panel data from 2005 and 2009, looked at the impact of BFP on vaccination coverage and use of prenatal care. It found significant positive impacts on the probability of on-time vaccinations for some vaccines (15 p.p. for DPT2, 26 p.p. for DPT3 and 12 p.p. for polio3)⁹⁰. With respect to prenatal care, the AIBF documented an overall increase in prenatal care visits from 3.5 to 4.4 visits between 2005 and 2009, while the proportion of women with no prenatal care visits fell from 20.9 to 5.3 percent over the same period. The survey further found a significant closing of the gap in prenatal care between beneficiaries and non-beneficiaries. Using single difference PSM estimates for 2009, they estimate that the BFP is associated with an increase of 1.6 prenatal care visits. Shei et al. (2013) looked at a broader set of utilization and coverage indicators, using a cross-section survey implemented in the city of Salvador in 2010. Using PSM, authors find significant and large effects of BFP on the probability of visits to health facilities for growth monitoring and vaccinations (Odds Ratio 3.2 and 2.8 respectively), but no significant impact for other types of visit. Interestingly, they also find evidence of spillovers on older siblings, who present increased probability of growth monitoring visits.

Rasella et al. (2013) use municipal-level administrative data to study the impact of BFP on child mortality, but also report results on immunization coverage and under-5 hospital admission rates (both overall and cause-specific). They find that consolidated BFP coverage at municipal level is associated with a higher probability that the municipality has immunization coverage above 95% for measles, polio and DPT; and also, lower under-5 overall hospital admission rates and lower admissions for causes related to malnutrition and communicable diseases.

⁹⁰ These are relatively large impacts. However, it is important to note that although immunization rates are high in Brazil, the proportion of children who received *timely* vaccinations in the AIBF surveys varied between 50 to 70 percent depending on the vaccine.

II. Bolsa Família and Fertility

A main concern of CCT critics is that, by providing cash transfers based on the number of children, CCTs might give incentives for increased fertility among poor women. In Brazil, BFP is only partially linked to family size. In its inception, the bulk of BFP transfers to poor families came from the basic benefit, which is independent from family size. Furthermore, as discussed above, the program helps decrease infant mortality rates, and Wolpin (1984) shows that this puts downward pressure on fertility rates, because low probability of child survival is associated with poor families having more children, possibly to increase the chances of having adult children.

Our review found two studies investigating BFP's impact on fertility. Alves & Cavenaghi (2009) use data from a survey in the city of Recife, conducted from November 2006 to January 2007. They do not find any conclusive evidence of positive or negative effects of the BFP on fertility. Simões & Soares (2012) use more complete data from the PNDS (*Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher*) survey conducted in 2006. They adjust count data models to the data and improve causality inference by using the number of beneficiary families among the neighbors of a given family as an instrumental variable for BFP participation. They find that BFP is associated with a reduction in family size, and hypothesize that this might be due to a quality/quantity trade-off in the number of children.

III. Bolsa Família and Nutrition

Ending hunger and undernutrition is one the main objectives of the BFP. The theory behind this is very simple: families face food insecurity for lack of money, therefore receiving a cash transfer will increase food expenditure and food intake, improving their perception of food security. Higher food intake will then translate into better nutrition, which can be measured in children by monitoring anthropometric measures. Furthermore, BFP's health conditionalities also aim at improving nutrition. They require monitoring of children's nutritional status every six months and pregnant woman to participate in

educational activities on the importance of breastfeeding and nutrition.

The largest study with on the impacts of the Bolsa Familia program on food consumption with primary data collection was conducted in 2007 with a nationally representative sample of 5,000 beneficiaries. The study comprised qualitative and quantitative research, and here we focus on the results of the quantitative research presented in de Bem Lignani, 2011. The study found that higher dependency on BFP transfers was associated with higher reported increased consumption in the 20 food types evaluated. The study also looked at perceived food insecurity, finding that beneficiaries with higher reliance on BF as income source tend to be poorer and face more food insecurity.

Duarte, Sampaio, and Sampaio 2009 also evaluate the effects of the BFP on food consumption. In 2005, the authors conducted a survey with 838 families (189 were in the BFP) in 32 municipalities of the semi-arid region in the Brazilian Northeast, the poorest region of the country, with the highest incidence of food insecurity and highest BFP coverage. They use family characteristics to calculate a propensity score, then divide the sample in 4 strata with similar propensity scores and estimate the effects of the BFP on food consumption by subtracting average food expenditure in the treatment group from control group. Their main finding is that BFP participation is associated with a R\$246 (approximately USD 100) increase in food expenditure. Since average BFP in the treatment group is R\$278, authors conclude that 88% of BFP transfers are used to increase food consumption.

Complementing studies on BFP's effects on food consumption, there are several studies investigating BFP's impact on children's nutritional status. All studies follow WHO standards to define undernutrition, that is, they consider a child undernourished in one measure if their Z-score is two standard deviations or more below the WHO standard for the age, and consider height for age, weight for age, weight for height, and IMC for age as main indicators of nutritional states.

Oliveira, 2011 evaluated food consumption in the municipality

of Paula Candido in the state of Minas Gerais. Authors find that height-age deficit prevalence is not statistically different between beneficiaries and non-beneficiaries, even though beneficiaries are significantly poorer pre-transfers. They hypothesize that the lack of difference shows that the program is improving the nutritional status of beneficiaries, who probably had higher prevalence of height-age deficit before program implementation.

Instead of conducting specific surveys, Neto, 2016 and Paes-Sousa, 2011 rely on public data to evaluate BFP's effects on anthropometric measures. Neto and Rodrigues 2016 uses the expenditure survey conducted by the Brazilian National Statistical Office (POF – Pesquisa de Orçamento Familiares – IBGE) in 2008/2009. After adjusting for selection bias using a propensity score weighting, the author finds that the BFP reduces risks of overweight in urban areas and reduces risk of undernutrition in both rural and urban areas, with effects concentrated on children between zero and five years old. Paes-Sousa, Santos, and Miazaki 2011 rely on anthropometric measures collected during National Vaccination Days, a vaccination campaign promoted by the Brazilian Ministry of Health. They use data from 22,375 poor children, collected in four waves of the campaign in their years of 2005 and 2006. The study finds that children in BF have 26% higher chances of having a normal height for age (≥ 2 standard deviations from what is considered normal by the WHO). This effect is concentrated in children between 12-59 months of age and is statistically zero among children 0-11 months old.

In a related study, Cotta and Machado 2013 evaluate the effects of the BFP on prevalence of anemia, a disease highly associated with poor food intake. Authors use the same survey used in Oliveira et al. 2011, and a similar statistical methodology, but they measure iron level in the blood of children assess anemia prevalence. They find that the program is associated with significant reduction in the prevalence of anemia among young children, between 6 and 24 months old, but find not statistically significant difference in the prevalence of anemia between beneficiaries and non-beneficiaries in the [6,84] months old age bracket.

Overall, the reviewed evidence available agrees with findings in the international literature, showing that the BFP increases food consumption and security, helping improve children anthropometric measures and decrease anemia.

IV. Bolsa Família and Child Mortality Rates

CCTs are expected to decrease child mortality⁹¹ rates as cash transfers allow poor families to buy more and better food and medicines; and as conditionalities stimulate more frequent health care visits, better nutrition and breast feeding. In Brazil, three main studies addressed the question of BFP's impact on child mortality.

Shei 2013 uses a panel of Brazilian municipalities to estimate the effects of an increase in BFP coverage on neonatal mortality (number of deaths of children 0-20 days old over per 1,000 live births), postneonatal mortality (number of deaths of children 20 days – 1 year old per 1,000 live births), and infant mortality (number of deaths of children 0 – 1 year old per 1,000 live births). The study finds significant and positive association between increased coverage and all child mortality measures, except for neonatal mortality where the study is inconclusive. The results are in line with the fact that postneonatal mortality is one of the most sensible health outcomes to primary care (Lansky et al. 2007, Aquino et al. 2009) and the BFP has the goal of stimulating primary care access. Effects are stronger for municipalities with higher FHP coverage and higher baseline mortality rates.

Guanais 2013 uses a similar model and data source but analyzes a slightly different period (1998-2010 instead of 1998-2008) and includes more variables as controls. The study also finds a negative and statistically significant association between BFP coverage and child mortality.

⁹¹ Here we use "Child mortality" as broad term that encompasses any mortality rate for children, including neonatal and postneonatal mortality rates.

Rasella et al. 2013 is the most cited study on the topic. As Shei 2013 and Guanais 2013, this study also uses a fixed effects panel model, but in contrast with them, Rasella et al. 2013 adjuste negative binomial models instead of ordinary least squares to account for the counting nature of the data. This study also differs from previous studies in that it focuses on under-5 mortality. Authors present results in terms of the rate ratios, which are the rate at which mortality is reduced due to a discrete increase in BF coverage between their “low coverage” category and other categories. The main result shows that a municipality can expect to decrease its under-5 mortality rate by 6 percent when going from low to intermediate overage, by 12 percent when going from low to high coverage and by 17 percent when going from low to consolidated coverage. They also present results on the causes of mortality, finding that the drop in under-5 mortality rates are higher for deaths caused by malnutrition and diarrhea.

All the evidence available points in the same direction, allowing us to conclude that there is a significant positive link between higher BFP coverage and lower child mortality.

V. Bolsa Família and Other Health Outcomes

It is hypothesized that by improving food intake, health clinic visits and access medicines, CCTs can affect health outcomes other than the ones directly linked with nutrition. Two studies look at this in Brazil.

Shei et al. 2014 conducted a survey in a slum in the city of Salvador, BA. Authors interviewed mothers and monitored of children 0-17 years old, 841 beneficiaries and 425 non-beneficiaries. They analyzed the effects of the BFP by the difference in means between beneficiaries and non-beneficiaries. To account for differences between treatment and control group, authors calculated a propensity score of participating in BF and weighted observations by the inverse of

the propensity score. The paper looks at two main outcomes, access to health (discussed in section 1) and other health outcomes. All other health outcomes are based on self-reported, retrospective questions of the type "In the last 3 months, did your child suffer fever?". The study looks at three main diseases: fever, cough, and diarrhea, and two aggregated health indexes, constructed following the instructions in (Saris-Baglana RN, 2007). Authors find that BFP participation is associated with increased chances of having diarrhea in the last 3 months for children under 7 years old, which might be explained by higher report rates and better monitoring from parents in the program. The program is also associated with decreased chances of having diarrhea for children 7-17 years old. BFP was not statistically associated with other diseases (cough, fever) or with perceived physical health, but is associated with improved perceived psychosocial health in the 7-17 age group.

Nery et al. 2014 use a municipal level panel dataset to evaluate the effects of increased BFP coverage on leprosy. Leprosy is associated with poverty, so the author hypothesizes that, because the BFP reduces poverty, increased BFP coverage will be associated with decreased leprosy. The dataset and statistical model used is similar to the one in Rasella et al. The study finds that consolidated BFP coverage, that is, having 100% or more of the municipal target population covered for at least 4 years, is associated with a 79% [74-83] decrease in the leprosy new case detection rate, when compared with municipalities with low BFP coverage.

Discussion and Conclusions

As we have seen, the BFP influences health outcomes in two ways. First, the cash transfer component leads to better nutrition, which in turn leads to better health indicators (lower infant and under-five mortality rates and lower prevalence of poverty-related diseases, for instance). Transfers also improve access to health services, especially

in scenarios where health facilities are physically remote. Second, BFP's conditionalities boost demand for health services, which improves nutrition through education and the early detection of health problems, leading to better anthropometric measures, lower anemia and leprosy.

Overall, BFP provides poor families with resources to invest in health and better information on how to invest, contributing to improved health outcomes in four of the areas we have reviewed – utilization of health services, nutrition, fertility, child mortality – and not having any demonstrated effect on family size. These findings are in line with the international literature on the effects of CCTs on health and demonstrate the value of the program to enhance health among the poor in Brazil.

References

ALKIRE, S., & DENEULIN, S. (2009). The Human Development and Capability Approach. In S. Deneulin & L. Shahani (Eds.), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach - Freedom and Agency* (1st ed., pp. 22–48). London: Earthscan.

ALVES, & CAVENAGHI. (2009). Dinâmica demográfica e políticas de transferência de renda: o caso do Programa Bolsa Família no Recife. . *Revista latinoamericana de población*, v. 3, p. 165-188.

ANDRADE, M. V., CHEIN, F., SOUZA, L. R. DE, & Puig-Junoy, J. (2012). Income transfer policies and the impacts on the immunization of children: the Bolsa Família Program. *Cadernos de Saúde Pública*, 28(7), 1347–1358. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012000700013>

ANDRADE DE OLIVEIRA E SILVA, P. (2017). *Social Policy in Brazil (2004-2014): An Overview* (Working Paper).

BAUMANN, R. (2001). *Brazil in the 1990s: an economy in transition* (CEPAL Review No. 73).

BRAUW, A. DE, GILLIGAN, D. O., HODDINOTT, J., MOREIRA, V., & ROY, S. (2012). The impact of Bolsa Família on child, maternal, and household welfare. *IFPRI. Washington, DC.*, (Jan).

COTTA, R. M. M., & MACHADO, J. C. (2013). The Bolsa Família cash transfer program and food and nutrition security in Brazil: a critical review of the literature. *Revista Panamericana de Salud Pública = Pan American Journal of Public Health*, 33(1), 54–60. <https://doi.org/10.1590/S1020-49892013000100008>

D'ÁVILA VIANA, A. L., & DA SILVA, H. P. (2015). Brazilian social policy in times of crisis : on the road to a private liberal social model ? *Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro*, 31(12), 1–3. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00173615>

DE BEM LIGNANI, J. R.-C. (2011). Changes in Food Consumption among the Programa Bolsa Família Participant Families in Brazil. *Public Health Nutrition* 14 (5): 785–92. [doi:10.1017/S136898001000279X](https://doi.org/10.1017/S136898001000279X).

DIAZ-ALEJANDRO, C. (1983). Some Aspects of the 1982-83 Brazilian Payments Crisis. *Brookings Papers on Economic Activity*, 14(2), 515–552. Retrieved from https://econpapers.repec.org/article/binbpeajo/v_3a14_3ay_3a1983_3ai_3a1983-2_3ap_3a515-552.htm

DOETINCHEM, O., XU, K., & CARRIN, G. (2008). Conditional cash transfers: what's in it for health? Geneva: World Health Organization.

FACCHINI, L. A., NUNES, B. P., MOTTA, J. V. S., TOMASI, E., SILVA, S. M., THUMÉ, E., ... FASSA, A. G. (2014). Food insecurity in the northeast and south of Brazil: Magnitude, associated factors, and per capita income patterns for reducing inequities. *Cadernos de Saude Publica*, 30(1), 161–174. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00036013>

FERREIRA, F., LEITE, P., & LITCHFIELD, J. (2007). The Rise and Fall of Brazilian Inequality - A Summary. *Revista: Harvard Review of Latin America*,

(Spring), 11–13. Retrieved from <https://revista.drclas.harvard.edu/book/rise-and-fall-brazilian-inequality>

FISZBEIN, A., & SCHADY, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. World Bank Policy Report* (Vol. 1). Washington DC. [https://doi.org/10.1016/S0378-4266\(03\)00124-9](https://doi.org/10.1016/S0378-4266(03)00124-9)

GAARDER, M., GLASSMAN, A., & TODD, J. (2010). Conditional cash transfers and health: unpacking the causal chain. *Journal of Development Effectiveness*, 2(1), 6–50. <https://doi.org/10.1080/19439341003646188>

GAARDER, M., SNILSTVEIT, B., & WADDINGTON, H. (2011). Conditional and unconditional cash transfers for health and nutritional outcomes in poor families in low- and middle-income countries: a systematic review [Title registration], (April), 1–11.

GLASSMAN, A., DURAN, D., & KOBLINSKY, M. (2013). Impact of Conditional Cash Transfers on Maternal and Newborn Health. *Center for Global Development. Policy Paper*, 31(19). Retrieved from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/impact-conditional-cash-transfer-health_0.pdf

GROOT, R. DE, PALERMO, T., HANDA, S., RAGNO, L. P., & PETERMAN, A. (2015). *Cash Transfers and Child Nutrition : What We Know and What We Need to Know*, (August).

GUANAIS, F. C. (2013). Efectos combinados de la ampliación de la atención primaria de salud y de las transferencias condicionadas de dinero en efectivo sobre la mortalidad infantil en Brasil, 1998-2010. *American Journal of Public Health*, 103(2000–2006), S585–S599. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2013.301452>

ILO. (2018). *Bolsa Família: An international Example of Social Inclusion. An Interview with Helmut Schwarzer*. Retrieved February 2, 2018, from <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.action?wiki.wikild=3044>

JONES, H. (2016). More Education, Better Jobs? A Critical Review of CCTs and Brazil's Bolsa Família Programme for Long-Term Poverty Reduction. *Social Policy and Society*, 15(3), 465–478. <https://doi.org/10.1017/S1474746416000087>

JONES, N., VARGAS, R., VILLAR, E., BARTLETT, S., & SATTERTHWAITE, D. (2008). Cash transfers to tackle childhood poverty and vulnerability : an analysis of Peru ' s Juntos programme, *20*(April 2006), 255–273. <https://doi.org/10.1177/0956247808089162>

LAGARDE, M., HAINES, A., & PALMER, N. (2009). The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, (4), 1–51. <https://doi.org/10.1002/14651858.CD008137>

LINDERT, K., LINDER, A., HOBBS, J., & DE LA BRIÈRE, B. (2007). The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. *Social Protection Discussion Paper Series*.

MDS. (2015). Bolsa Família - Benefícios. Retrieved February 2, 2018, from <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>

NERY, J. S., PEREIRA, S. M., RASELLA, D., PENNA, M. L. F., AQUINO, R., RODRIGUES, L. C., ... PENNA, G. O. (2014). Effect of the Brazilian Conditional Cash Transfer and Primary Health Care Programs on the New Case Detection Rate of Leprosy. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 8(11). <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0003357>

NETO, P. A. (2016). Transferências Condicionais de Renda E Nutrição: Uma Avaliação Do Programa Bolsa Família Nas áreas Rurais E Urbanas Do Brasil. *Bibliotecadigital.fgv.br*. Accessed February 17. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11971>.

OLIVEIRA, F. D. (2011). Estado Nutricional E Fatores Determinantes Do Déficit Estatural Em Crianças Cadastradas No Programa Bolsa Família. *Epidemiologia E Serviços de Saúde* 20 (1): 7–18. doi:10.5123/S1679-49742011000100002.

PAES-SOUSA, R. L. (2011). Efectos de Un Programa de Transferencia Condicional En Efectivo En La Nutricion Infantil En Brasil. *Bulletin of the World Health Organization* 89 (7): 496–503. doi:10.2471/BLT.10.084202.

RASELLA, D., AQUINO, R., SANTOS, C. A. T., PAES-SOUSA, R., & BARRETO, M. L. (2013). Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: A nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, 382(9886), 57–64. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60715-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60715-1)

SAAVEDRA, J. E. (2016). The effects of conditional cash transfer programs on poverty reduction, human capital accumulation and wellbeing. United Nations Department of Economic And Social Affairs. Retrieved from <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/JuanSaavedra-paper.pdf>

SARIS-BAGLAMA RN, D. M.-B. (2007). The SF-10TM Health Survey for Children: A User's Guide. *Quality Metric Incorporated*.

SHEI, A. (2013). Brazil's conditional cash transfer program associated with declines in infant mortality rates. *Health Affairs*, 32(7), 1274–1281. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2012.0827>

SHEI, A., COSTA, F., REIS, M. G., & KO, A. I. (2014). The impact of Brazil's Bolsa Família conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. *BMC International Health and Human Rights*, 14(1), 10. <https://doi.org/10.1186/1472-698X-14-10>

SIMÕES, P., & SOARES, R. B. (2012). Efeitos Do Programa Bolsa Família Na Fecundidade Das Beneficiárias. *Revista Brasileira de Economia* (4): 445–68. doi:0004.

SOARES, F. V., RIBAS, R. P., & OSÓRIO, R. G. (2010). Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173–190. Retrieved from http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/latin_american_research_review/v045/45.2.soares.pdf

VERAS, F. (2011). Brazil's Bolsa Família : A Review. *Economic And Political Weekly*, 46(21), 55–60. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23017226>

WOLPIN, K. (1984). An estimable dynamic stochastic model of fertility and child mortality. *The Journal of Political Economy*.

13

Programa de transferência de renda condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família

Há muitos séculos acredita-se que as doenças que afligem as populações humanas têm forte relação com as condições sociais e ambientais (1, 2). Pobreza, condições de vida e moradia precárias, ambiente urbano inadequado e condições de trabalho insalubres afetam negativamente as condições de saúde de uma população. Com raras exceções, a ocorrência das mais diversas doenças e problemas de saúde se agrava entre os grupos sociais que vivem em situações socialmente desfavoráveis, como os mais pobres, os de menor nível de renda ou educação, ou entre grupos minoritários. Não por acaso, os países, as regiões ou os municípios mais pobres apresentam condições de saúde sempre piores quando comparadas aos mais ricos.

De forma consistente, esses sempre apresentam piores condições de saúde – maiores chances de adoecer e redução na expectativa de vida (1). Em relação a esse último indicador, chama atenção as diferenças entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Enquanto em países desenvolvidos a expectativa de vida ao nascer alcança 84 anos (por ex.: Japão), em países subdesenvolvidos, como Serra Leoa, na África, chega a 46 anos. Ou seja, em média, uma criança nascida em Serra Leoa vive 38 anos menos do que uma

criança nascida no Japão. No Brasil, tais diferenças também são observadas: a expectativa de vida média do brasileiro é de 76 anos, porém varia entre 79 anos no Estado de Santa Catarina (Região Sul) e 71 anos no estado do Maranhão (Região Nordeste). Entre os municípios, esse valor pode ser ainda menor, alcançando expectativa de vida pouco acima dos 60 anos (3).

Explicar essas diferenças e buscar formas para reduzir mais rapidamente as taxas mais altas de morbimortalidade têm sido prioridades entre profissionais e gestores do sistema de saúde. Embora, o aperfeiçoamento do sistema de saúde e a universalização do acesso tenham uma grande importância na redução dessas imensas diferenças, hoje é bem reconhecido que ações intersetoriais precisam ser implementadas, e que sem elas as ações do sistema de saúde terão efetividade reduzida. É muito evidente as condições em que vivem as pessoas nascidas no Japão ou em Serra Leoa, em Santa Catarina ou no Maranhão, e é fácil notar que a única diferença não se dá no sistema de saúde. As condições em que vivem as pessoas diferenciam-se em termos de salário, educação, trabalho, habitação, condições sanitárias e ambientais, entre muitas outras, conformando uma complexa rede de determinantes que influencia na redução das chances de adoecimento, no aumento da sobrevivência e, quando necessário, na oferta adequada e efetiva de atenção à saúde.

Essas condições modificam-se segundo os processos de desenvolvimento de cada país, que podem se associar a intervenções ou políticas governamentais de redistribuição de benefícios e de apoio para aqueles mais vulneráveis. Existem evidências de que essa “rede de determinantes” é central para que as sociedades melhorem os seus níveis de saúde. A criação do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo por base a cobertura universal da população, trouxe importantes mudanças na história de proteção social em saúde no país, contribuindo para reduzir as desigualdades na atenção à saúde (4, 5).

Ao mesmo tempo, nas últimas décadas, criou-se uma ampla rede de proteção e promoção social no Brasil ao se implementar um conjunto de programas sociais focados nas populações mais suscetíveis ou expostas a riscos sociais, ou seja, pobres, crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais (6). Dentre os mecanismos de proteção social, destacam-se os Programas de Transferências de Renda Condicionadas (PTRCs), a exemplo do Programa Bolsa Família, que ao transferir renda para os indivíduos mais pobres da população, geram efeitos positivos importantes em várias esferas da vida social, inclusive na saúde (5, 7).

Programas de Transferência Condicional de Renda e Saúde – Uma visão global

Nas últimas décadas, tem sido crescente a implementação de estratégias de incentivo financeiro em países de baixa e média renda para reduzir a pobreza, promover o desenvolvimento econômico local e melhorar a saúde, diminuindo a desigualdade de acesso a serviços, a exemplo do microcrédito, políticas de remoção de taxas de utilização de serviços de saúde, programas de cupons e programas de transferência de renda (8).

Transferência de renda (TR) é uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias considerados pobres ou extremamente pobres, para aliviar a situação de pobreza, melhorar as condições de vida, da saúde e educação dessa população (9). Programas de Transferência de Renda para o Desenvolvimento Humano ou Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) têm as metas simultâneas de alívio imediato da pobreza – através da renda, que pode ser gasta sem restrições pelas famílias – e a longo prazo, por meio da criação de capital humano, definido através dos investimentos na educação e na saúde dos beneficiários. Nessa lógica, o principal foco desses programas são as crianças, visando à quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

Os PTCRs têm sido adotados principalmente por países de média e baixa renda, a exemplo da maioria dos países da América Latina e do Caribe (9, 10) e países da África, Oriente Médio e Ásia. Entre eles, destacam-se programas emblemáticos que apresentam políticas sociais inovadoras, como o Oportunidades (México), o Sistema Nacional de Garantia dos Empregos Rurais (Índia) e o Benefício de Apoio à Criança (África do Sul) (10). Cerca de 20 PTCRs foram criados no período de 1989 a 2009 e estão em implementação na América Latina, América Central e Caribe, excetuando-se apenas as Guianas e o Suriname, cobrindo mais de 120 milhões de pessoas (20% da população da região), a um custo que gira em torno de 0,4% do produto interno bruto (PIB) regional (11, 12).

Cada país adotou desenhos distintos relacionados ao processo de seleção do público-alvo, tipo de benefícios oferecidos, faixa etária para acesso ao benefício, tipo e acompanhamento de condicionalidades, entre outros. No entanto, existem características comuns, a exemplo da focalização em famílias pobres e a titularidade do programa concedida às mulheres. Os benefícios são dependentes da composição familiar e do cumprimento de condicionalidades, uso de sistemas de avaliação e monitoramento e criação de incentivos às demandas de serviços (9). Os programas com maior cobertura e, por isso, os mais emblemáticos, são: o Programa Bolsa Família (PBF), do Brasil, o maior programa da região; o Oportunidades do México (PTCR de cobertura nacional mais antigo e sucessor do Progres); o *Más Familias em Acción*, da Colômbia; e o *Bono de Desarrollo Humano*, do Equador.

Em diversos países, avaliações de impacto dos PTCRs vêm sendo realizadas com ênfase na renda, na educação, na saúde e na nutrição, com forte efeito positivo sobre o uso de serviços de saúde, estado nutricional e redução de desfechos negativos em saúde (13). Uma revisão sistemática sobre o impacto dos PTCRs no acesso ao cuidado e em desfechos de saúde mostrou evidências de inúmeros benefícios à saúde de populações mais pobres, inclusive

incentivando a aceitação de serviços preventivos e a adoção de comportamentos preventivos (13).

No entanto, questões sobre os efeitos diferenciados dos componentes dos PTCRs (transferências monetárias e não monetárias, inserção laboral e produtiva, condicionalidades, vínculos com outros programas entre outros), bem como seus efeitos conjuntos sobre o desenvolvimento humano (14), particularmente na saúde e na nutrição, ainda precisam ser melhor avaliados. Investimentos em pesquisas são necessários para fornecer elementos para a melhor compreensão dos efeitos dos diferentes mecanismos de atuação dos PTCRs (os efeitos relacionados especificamente ao incentivo financeiro e aos múltiplos componentes dos programas), bem como os efeitos relativos de diferentes níveis de incentivos ou diferentes grupos socioeconômicos sobre as condições de vida e de saúde das populações.

Bolsa Família e seus efeitos na saúde

No contexto dos PTCRs, o Brasil assume uma posição de destaque com o Programa Bolsa Família, um dos principais programas de combate à pobreza do mundo. Devido à sua acurada focalização, atingindo a população pobre do país com grande eficiência, e devido também ao componente de condicionalidades em saúde, desde seu início, o programa despertou interesse da comunidade científica acerca dos seus possíveis impactos na saúde dos beneficiários.

Nos tópicos seguintes serão apresentados um apanhado de evidências acerca dos efeitos do Programa Bolsa Família em diversos desfechos de saúde, a saber: saúde infantil, homicídios e suicídios, hanseníase e tuberculose. Ao fim, apresentamos uma proposta inovadora desenvolvida pelo Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde (Cidacs/Fiocruz), voltada exclusivamente para a análise dos impactos do PBF na saúde da população brasileira

proveniente do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

I. Programa Bolsa Família e saúde das crianças

Os primeiros anos de vida são marcados pelo desenvolvimento em escala e ritmo insuperáveis, de forma que há consenso científico acerca da infância como período fundamental na definição das condições subsequentes de saúde dos indivíduos (15). Ao redor do mundo, algumas desigualdades evitáveis em saúde já são identificáveis entre crianças a partir dos seis anos de idade (16, 17). Embora muitos fatores influenciem o desenvolvimento saudável das crianças, a renda familiar é reconhecida como um fator determinante (1, 16). As crianças em famílias com maiores recursos materiais desfrutam de condições de vida e vínculos mais seguros, além de maior acesso a uma gama de oportunidades muitas vezes indisponíveis para crianças de famílias de baixa renda. Dada a importância dos primeiros anos, a agenda governamental dos países, principalmente dos países em desenvolvimento, sempre busca assegurar que crianças em situação de pobreza tenham o melhor início de vida possível para maximizar seu potencial. Nesse sentido, destaca-se o papel dos programas de transferência de renda, especialmente os que incluem condicionalidades.

Em teoria, PTCRs podem beneficiar a saúde infantil por duas vias principais: a) pelo adicional de renda recebido, pais e mães ampliam seu poder de compra, ganham acesso a alimentos em maior quantidade e qualidade, podem adquirir mais produtos de higiene básica e medicamentos, assim como melhorar as condições do ambiente doméstico e reduzir a exposição das crianças a agentes infecciosos, por exemplo; e b) o aumento da renda e, conseqüentemente, das condições de vida, promovem o bem-estar psicológico das famílias, proporcionando melhores rotinas de cuidado parental (18).

Existem fortes evidências científicas do efeito de PTCRs na saúde infantil ao redor do mundo (18-23), e, no Brasil, a expressiva

melhora nos indicadores brasileiros de saúde infantil nas últimas décadas reflete tendências positivas e equitativas nos determinantes proximais e distais da saúde infantil, resultantes do crescimento econômico geral do país e de um conjunto de políticas públicas orientadas para a equidade, dentre elas o Programa Bolsa Família (PBF).

Desde a sua criação e implementação, muito tem se discutido sobre o potencial do programa como um vetor de aproximação entre as famílias mais pobres do país e as ações e serviços básicos de saúde. Somente em 2017, por exemplo, 8,6 milhões de famílias beneficiárias do PBF foram acompanhadas pelas equipes de atenção básica do SUS, o que representa 77,5% de crianças menores de sete anos e gestantes beneficiárias do programa. Dentre esses, 5,4 milhões de crianças acompanhadas estavam com a vacinação em dia e tiveram dados nutricionais coletados, e mais de 369 mil gestantes realizaram os exames pré-natais (24).

Dentre os diversos estudos e pesquisas de avaliação do impacto do programa nas condições de vida e saúde infantil nas famílias beneficiárias, merecem destaque as contribuições já comprovadas do PBF na redução da mortalidade infantil (menores de um ano), na infância (menores de cinco anos) e na desnutrição – pontos centrais da agenda de saúde pública brasileira e também mundial (7, 25-27). Serão destacados aqui alguns desses trabalhos.

No estudo de Paes-Sousa, Santos e Miazaki (2011), o principal impacto direto do PBF sobre a saúde infantil foi a redução do risco de desnutrição para as crianças das famílias beneficiárias, que tiveram probabilidade 26% maior de apresentarem altura e peso adequados para a idade quando comparadas com crianças de famílias não beneficiárias. Os dados do estudo foram coletados entre 2005 e 2006, demonstrando impactos significativos em saúde infantil já durante anos iniciais do programa (iniciado em 2003).

Com dados cobrindo o período de 2004 a 2009, Rasella *et al.* (2013) demonstraram que o PBF contribuiu para a redução da mortalidade em

crianças menores de 5 anos de idade, agindo principalmente sobre as causas de mortes relacionadas com a pobreza, como disenteria e desnutrição. O estudo também mostrou que esse impacto aumenta conforme cresce a cobertura à Estratégia de Saúde da Família (ESF), indicando que, em conjunto, as políticas têm efeitos ainda mais significativos.

Posteriormente, expandindo o período de análise para considerar os anos de 1998 a 2010, Guanais (2015) encontrou resultados semelhantes, e concluiu que o efeito do ESF dependia também da expansão do PBF para ter impacto significativo sobre as taxas de mortalidade pós-neonatal (óbito de crianças após os 28 dias de vida) nos municípios brasileiros.

Dessa forma, em conjunto, os estudos demonstram os efeitos do PBF na saúde infantil e sinalizam também para um potencial inexplorado do programa em sua interação com outras políticas sociais, que podem ser foco de estudos futuros.

II. Programa Bolsa Família e impacto nos homicídios e suicídios

Os homicídios são a primeira causa de morte por causas externas definidas (homicídio, suicídio e acidentes de trânsito) no Brasil (28). Estudos na Colômbia (29) e Argentina (30) encontraram uma associação entre esquemas de transferência de renda e redução nos crimes contra a propriedade, mas consideraram que a quantia de dinheiro recebida pela transferência era muito pequena para evitar homicídios. Em Chicago, entretanto, os esquemas de *vouchers* reduziram em até 20% os crimes violentos e as prisões (31), e em Bogotá, demonstrou-se que dias após o pagamento do benefício há redução das atividades criminosas (29). Nos EUA, a diminuição dos ganhos entre trabalhadores não qualificados foi associada ao aumento do crime (32), e uma revisão do controle da violência na Guatemala concluiu que os investimentos em programas antipobreza “são o melhor antídoto” para controlar a violência (33).

Em teoria, a relação entre o PTRCs e a redução do homicídio pode ser explicada por diversos mecanismos: diminuição da desigualdade de renda, aumento da renda familiar; aumento da frequência escolar e, conseqüentemente, dos níveis de escolaridade; por meio da promoção da “inclusão produtiva”, que aumenta as chances de os beneficiários serem empregados ou conseguirem melhores empregos; e possivelmente, maiores rendas, aumentando o capital humano.

Pobreza e a desigualdade de renda têm sido associadas a crimes violentos, enquanto o acesso à educação pode prevenir a violência (34). Aumentando o tempo de permanência na escola reduz-se o tempo de permanência nas ruas e, portanto, a oportunidade para certos tipos de crime e comportamentos de risco (34). Além disso, maior escolaridade incute maior capital humano, dando às pessoas mais chances de refletir sobre se envolver ou cometer ações criminosas ou violentas. O acesso à educação também pode levar a um melhor envolvimento com os pares, uma vez que os beneficiários/estudantes têm maior probabilidade de fazer amigos na escola, em vez de fazê-lo nas ruas (34).

O PBF, em particular, pode influenciar o homicídio por meio da condicionalidade de saúde, aumentando o acesso a cuidados de saúde e, portanto, avaliações de risco e apoio. Isso é especialmente importante quando a pessoa é vítima de violência por parceiros íntimos (VPI). Tem sido demonstrado que avaliações de risco em diferentes níveis de atenção e apoio às mulheres que sofrem violência por parceiro íntimo são muito importantes na prevenção do homicídio feminino.

No Brasil, nosso estudo a nível municipal mostrou uma associação entre o PBF e a diminuição nas taxas de homicídio, ou seja, cidades com maior cobertura do PBF registraram menos homicídios no período de 2004 a 2012 (35).

O suicídio é uma das principais causas de morte no mundo, representando um importante problema de saúde pública (36). No Brasil, o suicídio tem contribuído com o aumento da carga de óbitos

por causas externas, que, junto às doenças crônicas, fazem parte da hierarquia das principais causas de mortalidade (28).

Por ser um fenômeno complexo e de multideterminação, vários fatores podem interagir para o comportamento suicida. Pesquisas vêm sugerindo que a pobreza pode influenciar a ocorrência de suicídio (37). Um estudo realizado no Brasil identificou que tanto a baixa renda média *per capita* domiciliar quanto a desigualdade de renda, mensurada pelo Índice de Gini, estão associadas ao aumento das taxas de suicídio nos municípios brasileiros (35).

O PBF pode influenciar a ocorrência de suicídio ao cumprir os seus principais objetivos de alívio imediato da pobreza, através da transferência do benefício a famílias extremamente pobres e do investimento no capital humano, com as condicionalidades de educação e saúde. A transferência de dinheiro pode proporcionar maior estabilidade financeira, o que ajudaria a diminuir o estresse relacionado a aspectos econômicos e à subsistência (37), aumentando o bem-estar e reduzindo outros fatores que podem precipitar a ocorrência de suicídio, como sintomas depressivos (35). Já as condicionalidades de educação, podem atuar a nível prospectivo, auxiliando no aumento da escolaridade e na consequente inclusão no mercado de trabalho. Ademais, através das condicionalidades de saúde, há o aumento do acesso aos serviços de saúde. É necessário considerar que a maioria das pessoas que tentam suicídio procura ajuda anteriormente, de forma que o acesso ao serviço de saúde possibilitaria o reconhecimento de sinais e sintomas de comportamento suicida, além de tratamento de transtornos psiquiátricos, que são importantes preditores do suicídio (38), e encaminhamento para a rede de atenção psicossocial.

Dessa forma, partindo do pressuposto de que os programas de transferência de renda podem atenuar a pobreza e contribuir para a redução do suicídio, pesquisadores do Cidacs/Fiocruz realizaram um estudo com o objetivo de avaliar a associação entre a cobertura Programa Bolsa Família (PBF) e taxas de suicídio, nos municípios brasileiros entre 2004 e 2012. Utilizando os dados do Sistema de

Informação de Mortalidade (SIM) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), foi possível visualizar que municípios com maiores coberturas do PBF apresentaram menores taxas de suicídio, no período avaliado (39). Resultado semelhante com PTRC foi encontrado na Indonésia, onde o programa piloto reduziu cerca de 15% da ocorrência do suicídio nos subdistritos que implementaram o programa (40).

III. Programa Bolsa Família e impacto na Hanseníase

A hanseníase é uma doença causada pelo *Mycobacterium leprae* e transmitida pelo contato próximo e prolongado com outras pessoas doentes que não iniciaram o tratamento (41). A doença pode demorar anos para se manifestar e, em locais onde é muito frequente, uma grande parcela da população entra em contato com a microbactéria ao longo de suas vidas, mas nem todos necessariamente adoecem.

A hanseníase faz parte do grupo de doenças negligenciadas, por sua ocorrência frequente entre pessoas mais pobres em países em desenvolvimento. Apesar do tratamento existir e geralmente ser gratuito, muitas vezes o diagnóstico é tardio e pode ocorrer após a doença gerar incapacidades físicas para o resto da vida, podendo levar à estigma social, perda de emprego e empobrecimento (42).

Anualmente, cerca de 200 mil casos novos são diagnosticados em todo o mundo, e o Brasil é o segundo país com mais registros, com cerca de 25 mil novos casos diagnosticados em 2016. A Organização Mundial da Saúde (OMS) inclui, entre suas principais metas, o controle da hanseníase até 2020, a ausência de casos com incapacidades físicas severas (Grau 2 de incapacidade – G2D) entre crianças e a quase eliminação entre adultos (para menos de 1/1.000.000) (41). No entanto, as ações de controle da hanseníase ainda são pouco apoiadas por estratégias mais globais de redução da pobreza e melhora das condições socioeconômicas que possam favorecer a transmissão e o desenvolvimento da doença.

Os principais mecanismos através do qual o Programa Bolsa Família pode influenciar na redução de novos casos da hanseníase e de incapacidades físicas associadas à doença incluem, em um primeiro momento, o próprio efeito da transferência de renda na melhora das condições socioeconômicas das famílias. Em segundo lugar, no aumento do acesso aos serviços de saúde não somente pelas crianças e mães, que devem cumprir as condicionalidades de saúde do programa, mas por todos os membros das famílias beneficiárias (43). Essa melhora poderia, em tese, ocorrer tanto entre famílias que recebem o benefício, quanto impactar de forma mais ampla comunidades onde o Programa teve grande inserção, por exemplo, com o aumento do PIB nesses locais (44).

Estudos apontam que pessoas que vivem em domicílios ou municípios com maior aglomeração, que sofreram de escassez alimentar no passado ou em locais com piores condições de saneamento e pobreza, têm maior chance de adoecer por hanseníase (45). Além disso, a curto prazo, os efeitos positivos do Programa Bolsa Família na segurança alimentar das famílias beneficiadas, com aumento da disponibilidade de alimentos e redução de desnutrição infantil (46), poderiam contribuir para a diminuição de beneficiários do programa que viriam a adoecer por hanseníase futuramente. As evidências na redução da evasão escolar e na maior utilização dos serviços de saúde por crianças e adolescentes poderiam contribuir para o maior conhecimento em saúde e para a detecção precoce da hanseníase, evitando maiores incapacidades físicas geradas pela doença (43).

No entanto, somente dois estudos avançaram na compreensão do efeito real do Programa Bolsa Família na hanseníase: o primeiro, realizado em 1.358 municípios brasileiros entre 2004 e 2011, verificou que municípios com alta cobertura do Programa Bolsa Família (>48% dos indivíduos pobres e extremamente pobres recebendo o benefício) tiveram um diminuição de 15% na incidência da hanseníase em adultos em relação a municípios onde a cobertura era baixa (<27.8% dos indivíduos pobres e extremamente pobres

recebendo o benefício), sugerindo a contribuição do programa na melhoria das condições de vida da população nesses locais (47). Além disso, municípios nos quais mais de 95% da população já foi atendida pela Estratégia de Saúde da Família, que promove o acesso à atenção primária à saúde, foi associado a um aumento de 12% na detecção de casos de hanseníase (47). Um segundo estudo com metodologia semelhante foi conduzido em 1.120 municípios brasileiros para verificar o efeito do PBF e da ESF na ocorrência da hanseníase entre crianças menores de 15 anos (48). Também foi verificada uma redução de 15% nos casos de hanseníase entre 2004 e 2015 nos municípios com maior cobertura do PBF, e incremento de 25% na detecção dos casos novos em municípios com maior cobertura da ESF (48).

Nos últimos anos, um grande esforço tem sido feito para compreender qual o efeito do PBF no indivíduo ou nas famílias que participam desse programa. Os resultados dos estudos aqui citados mostram uma parte do que já foi publicado até o momento e sugerem que intervenções sociais, como programas de transferência de renda para grupos mais pobres, melhorias na assistência à saúde e das condições socioeconômicas são essenciais para o controle da hanseníase e de outras doenças infecciosas relacionadas à pobreza. No entanto, é necessário investigar os mecanismos por meio dos quais o programa atua na redução da ocorrência da hanseníase, se o mesmo contribui para a detecção precoce de casos e a diminuição das incapacidades físicas geradas pela doença, de forma a colaborar para se atingir as metas globais propostas pela OMS.

IV. Programa Bolsa Família e impacto na Tuberculose

A tuberculose é uma doença relacionada à pobreza, e é considerada um problema global de saúde pública. Em 2016, 10,4 milhões de pessoas foram diagnosticadas com tuberculose no mundo, e cerca de 1,3 milhão de pessoas morreram em decorrência da doença (49). No Brasil, em 2017, foram notificados 69.569 casos novos de

tuberculose. Nesse mesmo ano, o coeficiente de incidência foi igual a 33,5 casos/100 mil habitantes (50).

Além dos fatores de risco individuais, os determinantes da doença incluem fatores demográficos, sociais e econômicos, como desigualdade social, moradia precária, baixa escolaridade, superpopulação, dificuldades de acesso aos serviços públicos e escassez de alimentos (51, 52). O Plano Nacional pelo Fim da Tuberculose como Problema de Saúde Pública no Brasil recomenda que as atividades de controle devem ser coordenadas com outras políticas públicas, como as intervenções direcionadas para a redução da pobreza (50).

Nesse contexto, Torrens *et al.* (2016), conduziram um estudo de coorte retrospectivo com casos novos de tuberculose diagnosticados em 2010 de todo o Brasil, e demonstraram uma associação positiva entre ser beneficiário do PBF e o desfecho cura no tratamento da doença (53). Posteriormente, Nery *et al.*, 2017 e Souza *et al.*, 2018 avaliaram o impacto do Programa Bolsa Família sobre os coeficientes de incidência e mortalidade da tuberculose, respectivamente, no Brasil durante o período de 2004 a 2012 (54, 55). Para tanto, foram realizados dois estudos com os municípios brasileiros que concentravam a maior carga de tuberculose no país. Os resultados indicaram que ocorreu uma expansão na cobertura do PBF entre os pobres e extremamente pobres de 61% a 93%, respectivamente, e, paralelamente, observou-se um declínio na incidência da tuberculose de 46,1 para 38,8/100.000 habitantes, o que correspondeu a uma redução de 15,8% nos municípios selecionados durante os nove anos do estudo.

Quando comparados com municípios com baixa e intermediária cobertura do PBF, municípios com cobertura de 70% ou mais apresentaram reduções significativas no coeficiente de incidência da tuberculose. Além disso, o aumento nas coberturas do Programa Bolsa Família foi associado com uma redução nos coeficientes de

mortalidade por tuberculose, tanto na análise bruta quanto na ajustada por variáveis socioeconômicas e demográficas.

Esses estudos enfatizam que o controle da tuberculose não é apenas o resultado de ações baseadas em programas, mas também do efeito de ações intersetoriais que, por sua vez, podem desempenhar um papel na minimização de determinantes sociais que afetam a ocorrência da doença, a adesão e os diferentes desfechos do tratamento (56). Esses resultados apresentam as primeiras evidências do impacto de um programa de transferência de renda na incidência, percentuais de cura e mortalidade da tuberculose em um país com alta carga da doença como o Brasil. Os indicadores de incidência e mortalidade da tuberculose têm declinado nas últimas décadas no Brasil (50), e nossos resultados sugerem que o Programa Bolsa Família contribuiu com parte dessa redução mesmo não sendo um programa com propósitos diretamente relacionados ao controle da doença.

Conclusões

O Programa Bolsa Família tem demonstrado ter vários efeitos sobre a população brasileira: redução das desigualdades e das vulnerabilidades sociais, com consequente redução da pobreza, melhoria na segurança alimentar e nutricional; maior acesso e utilização de serviços de saúde e educação e em diversos indicadores de saúde, como a diminuição da desnutrição e da mortalidade em crianças, mas também, como relatado acima, na redução da incidência de suicídios e homicídios; e reduções significativas de casos novos de tuberculose e de hanseníase.

Esses resultados reforçam o conhecimento acumulado por décadas de que a pobreza e a desigualdade são os mais importantes determinantes das condições de saúde de uma população, e que políticas, mesmo limitadas, podem ter importantes impactos nas

condições de saúde. A associação de programas de proteção social, em particular o Bolsa Família, com a expansão das ações no campo da saúde, em especial a Estratégia de Saúde da Família, reforçando-se mutuamente, favoreceram uma aceleração na melhoria das condições de saúde da população.

No entanto, faz-se necessária a continuidade de pesquisas que produzam acúmulo de evidências sobre os efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida e saúde dos brasileiros, a fim de contribuir para a tomada de decisão na focalização do programa em quem mais precisa, ou seja, àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Nessa perspectiva, uma iniciativa inédita está sendo desenvolvida pelo Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde (Cidacs)⁹², que é o uso de dados administrativos governamentais integrados, em ambiente computacional de alto desempenho, para a constituição de uma coorte de 100 milhões de brasileiros⁹³ visando realizar a avaliação de efeitos de determinantes sociais e de impacto de políticas e programas sociais utilizando métodos quasi-experimentais. Para atingir esse objetivo, são vinculadas informações do Cadastro Único e dos programas sociais a bases de dados de sistemas de informação em saúde, como mortalidade, nascimento, doenças infecciosas transmissíveis, entre outros desfechos. Desse modo, cria-se um instrumento de magnitude sem precedente para gerar conhecimentos inovadores que podem ser úteis em processos de tomada de decisões no campo das políticas sociais, em especial aquelas focadas na redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil.

⁹² O Cidacs possui parcerias com importantes instituições científicas nacionais e internacionais: Universidade Federal da Bahia (Instituto de Saúde Coletiva, Escola de Nutrição, Faculdade de Economia, Instituto de Física, Instituto de Matemática e Estatística), Senai-Cimatec, Fiocruz Brasília, Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Icict Fiocruz), Universidade de Brasília e Fundação Getúlio Vargas, no Brasil; além da London School of Hygiene and Tropical Medicine; University of Glasgow e Farr Institute, além de instituições governamentais como o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e o Ministério da Saúde.

⁹³ Essa coorte faz parte de um Acordo de Cooperação Técnica entre a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, a Fundação Universidade de Brasília – UnB, a Universidade Federal da Bahia – UFBA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA e o Ministério da Saúde – MS.

Atualmente, estão sendo conduzidos cerca de 20 estudos utilizando a Coorte de 100 Milhões de Brasileiros, envolvendo análise de determinantes sociais e impacto dos programas Bolsa Família na tuberculose, hanseníase, baixo peso ao nascer, prematuridade, doenças cardiovasculares e mortalidade entre as crianças menores de 5 anos, mortalidade materna, e mortalidade por suicídio e homicídio. Os resultados desses estudos trarão importantes contribuições para o aprofundamento do conhecimento dos efeitos do PBF nos determinantes sociais e nos indicadores de saúde.

Referências bibliográficas

MARMOT M. The health gap: the challenge of an unequal world. *The Lancet*. 2015;386(10011):2442-4.

MARMOT M, FRIEL S, BELL R, HOUWELING TA, TAYLOR S, Health CoSDo. Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. *The lancet*. 2008;372(9650):1661-9.

BARRETO ML. Desigualdades em Saúde: uma perspectiva global. *Ciencia & saude coletiva*. 2017;22:2097-108.

PAIM JS. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2018;23:1723-8.

VIANA ALDÁ, Machado CV. Proteção social em saúde: um balanço dos 20 anos do SUS. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. 2008;18:645-84.

SAMPAIO A. As políticas de desenvolvimento social no Brasil. *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão* Organizadoras: Maria Francisca Pinheiro Coelho, Luziele Maria de Souza Tapajós e Monica Rodrigues Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO. 2010:257-78.

RASELLA D, AQUINO R, SANTOS CA, PAES-SOUSA R, BARRETO ML. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The lancet*. 2013;382(9886):57-64.

BASSANI DG, ARORA P, WAZNY K, GAFFEY MF, LENTERS L, BHUTTA ZA. Financial incentives and coverage of child health interventions: a systematic review and meta-analysis. *BMC Public Health*. 2013;13(3):S30.

MORAES VDD, PITTHAN RGV, MACHADO CV. Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. *Saúde em Debate*. 2018;42:364-81.

BARRIENTOS A. Transferências de Renda para o Desenvolvimento Humano a Longo Prazo. 2013.

CECCHINI S. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. *T Campello, T; NERI, MC (Eds) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania Brasília: Ipea*. 2013.

CEPAL. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe 2018 [Available from: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>].

LAGARDE M, HAINES A, PALMER N. The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries. *Cochrane Database Syst Rev*. 2009;4(4):CD008137.

CECCHINI S, MADARIAGA A. Conditional cash transfer programmes: the recent experience in Latin America and the Caribbean. 2011.

PHILLIPS DA, SHONKOFF JP. From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development: National Academies Press; 2000.

HERTZMAN C, KERSHAW P, IRWIN L, TRAFFORD K, WIENS M, editors. Seven uses of the EDI: The case of British Columbia. Measuring Early Child Development conference, Vaudreuil, Québec, Canada; 2006.

RESTREPO-MÉNDEZ MC, BARROS AJ, REQUEJO J, DURÁN P, SERPA LAD F, França GV, *et al.* Progress in reducing inequalities in reproductive, maternal, newborn, and child health in Latin America and the Caribbean: an unfinished agenda. *Revista Panamericana de Salud Pública.* 2015;38:09-16.

Fernald LC, Gertler PJ, Neufeld LM. Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. *The Lancet.* 2008;371(9615):828-37.

FERNALD LC, KAGAWA R, KNAUER HA, SCHNAAS L, GUERRA AG, NEUFELD LM. Promoting child development through group-based parent support within a cash transfer program: Experimental effects on children's outcomes. *Developmental psychology.* 2017;53(2):222.

GERTLER P. Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment. *American economic review.* 2004;94(2):336-41.

LIM SS, DANDONA L, HOISINGTON JA, JAMES SL, HOGAN MC, GAKIDOU E. India's Janani Suraksha Yojana, a conditional cash transfer programme to increase births in health facilities: an impact evaluation. *The Lancet.* 2010;375(9730):2009-23.

ROBERTSON L, MUSHATI P, EATON JW, DUMBA L, MAVISE G, MAKONI J, *et al.* Effects of unconditional and conditional cash transfers on child health and development in Zimbabwe: a cluster-randomised trial. *The Lancet.* 2013;381(9874):1283-92.

SCHADY N, PAXSON C. Does money matter? The effects of cash

transfers on child health and development in rural Ecuador: The World Bank; 2007.

SOCIAL BMDD. Bolsa Família registra melhor resultado no acompanhamento da condicionalidade saúde 2018 [Available from: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/marco/bolsa-familia-registra-melhor-resultado-no-acompanhamento-da-condicionalidade-saude>.

GUANAIS FC. The combined effects of the expansion of primary health care and conditional cash transfers on infant mortality in Brazil, 1998–2010. *American Journal of Public Health*. 2015;105(S4):S593-S9.

PAES-SOUSA R, SANTOS LMP, MIAZAKI ÉS. Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. *Bulletin of the World Health Organization*. 2011;89:496-503.

SHEI A. Brazil's conditional cash transfer program associated with declines in infant mortality rates. *Health Affairs*. 2013;32(7):1274-81.

REICHENHEIM ME, DE SOUZA ER, MORAES CL, DE MELLO JORGE MHP, DA SILVA CMFP, DE SOUZA MINAYO MC. Violence and injuries in Brazil: the effect, progress made, and challenges ahead. *The Lancet*. 2011;377(9781):1962-75.

CAMACHO A, MEJÍA D, ULLOA C. The Externalities of Conditional Cash Transfer Programs on Crime: The Case of Familias en Acción in Bogota. *Universidad de los Andes*. 2013.

MELONI O. Does poverty relief spending reduce crime? Evidence from Argentina. *International Review of Law and Economics*. 2014;39:28-38.

JACOB BA, LUDWIG J. The Effects of Family Resources on Children's Outcomes. University of Michigan Working Paper 2010.

MOCAN NH, UNEL B. Skill-biased technological change, earnings of unskilled workers, and crime. National Bureau of Economic Research; 2011.

OGRODNIK C, BORZUTSKY S. Women under attack: Violence and poverty in Guatemala. *Journal of International Women's Studies*. 2011;12(1):55-67.

CHIODA L, DE MELLO JM, SOARES RR. Spillovers from conditional cash transfer programs: Bolsa Família and crime in urban Brazil. *Economics of Education Review*. 2016;54:306-20.

MACHADO DB, RASELLA D, DOS SANTOS DN. Impact of income inequality and other social determinants on suicide rate in Brazil. *PLoS One*. 2015;10(4):e0124934.

ORGANIZATION WH. Suicide prevention and special programmes. Geneva: WHO. 2014.

KIM JL, KIM JM, CHOI Y, LEE TH, PARK EC. Effect of socioeconomic status on the linkage between suicidal ideation and suicide attempts. *Suicide and Life-Threatening Behavior*. 2016;46(5):588-97.

BAIRD S, DE HOOP J, ÖZLER B. Income shocks and adolescent mental health. *Journal of Human Resources*. 2013;48(2):370-403.

ALVES FJO. Efeito do Programa Bolsa Família na redução das taxas de suicídio e de hospitalização por tentativa de suicídio nos municípios brasileiros. Repositório Institucional UFBA: Universidade Federal da Bahia; 2018.

CHRISTIAN C, ROTH C. Can Cash Transfers Prevent Suicides? Experimental Evidence from Indonesia. 2016.

WHO. Strategy 2016–2020 Accelerating towards a leprosy free-world. *World Health Organization, Regional Office for South-East Asia, WHO*. 2016.

XIONG M, LI M, ZHENG D, WANG X, SU T, CHEN Y, *et al.* Evaluation of the economic burden of leprosy among migrant and resident patients in Guangdong Province, China. *BMC infectious diseases*. 2017;17(1):760.

SHEI A, COSTA F, REIS MG, KO AI. The impact of Brazil's Bolsa Família conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. *BMC international health and human rights*. 2014;14(1):10.

DENES G, KOMATSU BK, MENEZES-FILHO N. Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programas de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*. 2018;72(3):292-312.

PESCARINI JM, STRINA A, NERY JS, SKALINSKI LM, DE ANDRADE KVF, PENNA MLF, *et al.* Socioeconomic risk markers of leprosy in high-burden countries: A systematic review and meta-analysis. *PLoS neglected tropical diseases*. 2018;12(7):e0006622.

MARTINS APB, MONTEIRO CA. Impact of the Bolsa Família program on food availability of low-income Brazilian families: a quasi experimental study. *BMC Public health*. 2016;16.

NERY JS, PEREIRA SM, RASELLA D, PENNA MLF, AQUINO R, RODRIGUES LC, *et al.* Effect of the Brazilian conditional cash transfer and primary health care programs on the new case detection rate of leprosy. *PLoS neglected tropical diseases*. 2014;8(11):e3357.

ANDRADE KVF, NERY JS, PENNA MLF, PENNA GO, PEREIRA SM. Effect of Brazil's Conditional Cash Transfer Programme on the new case detection rate of leprosy in children under 15 years old. *Lepr Rev*. 2018;89:13-24.

ORGANIZATION WH. Bending the curve: ending TB in the WHO South-East Asia Region. 2017.

SAÚDE S-SDVE. Boletim Epidemiológico 37. Implantação do Plano Nacional pelo Fim da Tuberculose como Problema de Saúde Pública no Brasil: primeiros passos rumo ao alcance das metas. *Boletim Epidemiológico*. 2018;49(37).

DYE C, LÖNNROTH K, JARAMILLO E, WILLIAMS B, RAVIGLIONE M. Trends in tuberculosis incidence and their determinants in 134 countries. *Bulletin of the World Health Organization*. 2009;87:683-91.

LÖNNROTH K, JARAMILLO E, WILLIAMS BG, DYE C, RAVIGLIONE M. Drivers of tuberculosis epidemics: the role of risk factors and social determinants. *Social science & medicine*. 2009;68(12):2240-6.

TORRENS AW, RASELLA D, BOCCIA D, MACIEL EL, NERY JS, OLSON ZD, *et al*. Effectiveness of a conditional cash transfer programme on TB cure rate: a retrospective cohort study in Brazil. *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*. 2016;110(3):199-206.

NERY J, RODRIGUES L, RASELLA D, AQUINO R, BARREIRA D, TORRENS A, *et al*. Effect of Brazil's conditional cash transfer programme on tuberculosis incidence. *The international journal of tuberculosis and lung disease*. 2017;21(7):790-6.

SOUZA RA, NERY J, RASELLA D, AQUINO R, BARRETO ML. Tuberculosis mortality can be reduced by family health and conditional cash transfer programs. *Int J Tuberc Lung Dis*. 2018;Artigo aceito para publicação.

BOCCIA D, HARGREAVES J, LÖNNROTH K, JARAMILLO E, WEISS J, UPLEKAR M, *et al*. Cash transfer and microfinance interventions for tuberculosis control: review of the impact evidence and policy implications. *The international journal of tuberculosis and lung disease*. 2011;15(6):S37-S49.

Bolsa Família e mercado de trabalho: síntese de indicadores a partir da PNAD Contínua

Introdução

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) inicia um novo capítulo nas pesquisas domiciliares no Brasil. De particular importância, sob a perspectiva da avaliação e monitoramento do Programa Bolsa Família (PBF), é a disponibilização dos microdados de variáveis específicas que tratam sobre a participação no Bolsa Família e respectivo valor recebido, representando uma mudança de patamar em termos de possibilidades de análises e pesquisas sobre o programa. A participação no Bolsa Família havia sido disponibilizada na PNAD tradicional somente nos anos de 2004 e 2006, inviabilizando, dessa forma, nos demais anos, a identificação inequívoca dos beneficiários do programa.

O presente trabalho, para além de uma sintética revisão bibliográfica sobre o Bolsa Família e mercado de trabalho, apresenta um conjunto de indicadores calculados a partir dos microdados da PNADc Anual da 1ª Entrevista de 2017 sobre o tema. O artigo não pretende exaurir o conjunto de informações sobre trabalho e ocupação captados pela pesquisa em relação ao público do PBF, mas sumarizar e destacar os principais indicadores, desde os mais habituais – taxa de participação na força de trabalho, taxa de ocupação/desocupação etc – como os inéditos em relação PNAD tradicional – em especial, os relativos à

subutilização da força de trabalho. Por fim, o artigo objetiva visibilizar possibilidades de análise e de estudos sobre a interação do PBF com o mercado de trabalho a partir do novo arcabouço conceitual trazido pela PNADc.

Contextualização

O Programa Bolsa Família (PBF) tem sido objeto de extensa pesquisa e publicação a respeito de seu desenho, implementação e seus múltiplos efeitos dada sua característica de intervenção intersetorial por se tratar de um programa de transferência condicionada de renda.

Passados mais de 10 anos de sua criação, conta-se hoje com uma ampla literatura científica relativa aos efeitos do programa em relação ao mundo do trabalho. Os aspectos mais amplamente estudados foram relativos a possíveis incentivos/desincentivos à participação no mercado de trabalho, bem como efeitos na escolha ocupacional dos beneficiários pela formalidade/informalidade.

Grande parte desses estudos contaram com os suplementos das PNADs de 2004 e 2006 enquanto fonte de dados para modelagem e estudo dos efeitos devido à disponibilidade de informação declarada de participação no Programa. Outros pesquisadores recorreram a outras edições da PNAD, utilizando metodologias de identificação de beneficiários com base nos detalhamentos dos rendimentos declarados à pesquisa. Destacam-se também estudos realizados a partir de outras pesquisas domiciliares, como a Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, 1ª e 2ª rodadas contratadas pelo MDS nos anos de 2006 e 2009 (AIBF).

Recentemente, pesquisadores têm recorrido também à integração de registros administrativos do Programa com fontes oficiais do Ministério do Trabalho (RAIS, CAGED etc) para estudar efeitos do PBF no mercado de trabalho. No entanto, no que tange a pesquisas amostrais domiciliares, até a divulgação dos microdados das PNADc Anuais de 2016 e 2017, contava-se com um conjunto muito restrito e datado de pesquisas.

Vários estudos não encontram evidências que apontem efeitos significativos do PBF na oferta de trabalho dos familiares adultos, tais como Chitolina *et al.* (2016), Brauw *et al.* (2015), Ribas e Soares (2011), Ferro *et al.* (2010), Foguel e Barros (2010) e Soares e Satyro (2009).

Chitolina *et al.* (2016) investigou os impactos do benefício variável jovem (BVJ), benefício destinado a jovens de 16 e 17 anos acompanhados nas condicionalidades da educação, não tendo encontrado efeitos tanto na participação no mercado de trabalho, como também no número de horas trabalhadas/semanas por seus pais.

Ferro *et al.* (2010) e Foguel e Barros (2010) reportaram um efeito positivo do PBF na taxa de participação dos homens de 2 a 3 pontos percentuais, e um pequeno efeito, quase nulo, para mulheres – menos de 1 ponto percentual. Porém, em relação aos efeitos no número de horas trabalhadas, Foguel e Barros (2010) apuraram que os homens tendem a dedicar mais horas por semana ao trabalho – entre 0,6 a 1,6 horas, observando uma pequena redução de 0,6 a 2,6 horas semanais para as mulheres. No entanto, ambos os achados não são significativos, tanto do ponto de vista estatístico como em termos de magnitude.

Ainda em relação à participação laboral de homens e mulheres beneficiárias do PBF, Teixeira (2010) estuda os impactos desagregados por sexo, escolha ocupacional, nível de remuneração, e realiza ainda uma análise efeito-dose, com o intuito de investigar uma relação causal entre transferência de renda às famílias e sua respectiva oferta de trabalho. A autora conclui que o PBF não é responsável por gerar uma dependência das famílias, por conta das transferências recebidas, uma vez que os efeitos, embora estatisticamente significativos, são de magnitude pequena. Nesse contexto, os homens beneficiários mostraram uma leve redução de 0,56 horas/semana e as mulheres 1,18 horas/semana.

Além disso, o estudo revela ainda uma maior elasticidade na oferta de trabalho entre as mulheres beneficiárias. A oferta de trabalho na

condição de conta-própria ou demais trabalhos de natureza informal é mais sensível às transferências do PBF, em especial nas atividades não agrícolas. Nesses casos, há maior incentivo à alocação de mais horas ao cuidado dos filhos, tarefas domésticas, compra e preparação de alimentos, identificando, dessa forma, um efeito substituição.

Em relação a efeitos na transferência de horas de trabalho de ocupações formais para o informais, Barbosa e Courseuil (2014) não encontraram impacto do PBF sobre a escolha ocupacional, tanto em relação à ocupação principal do chefe, como também na ocupação secundária dos domicílios pesquisados, ou seja, não há impacto também no total de horas trabalhadas dedicadas a ocupações informais.

Já Brauw *et al.* (2015), apesar de não encontrar efeitos na taxa de participação dos beneficiários, bem como no agregado de horas de trabalho dos domicílios pesquisados na AIBF, menciona um efeito pró-informalidade do PBF, por meio da transferência de horas trabalhadas dos empregos formais para os informais.

Por outro lado, em estudo recente valendo dos dados administrativos do PBF integrados com registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Santos *et al.* (2017), utilizando modelos de riscos proporcionais de Cox, compararam a duração no emprego formal entre beneficiários do PBF e não beneficiários inscritos no Cadastro Único, e estimaram um risco de desligamento de 7% a 10% menor para os beneficiários em relação aos não beneficiários.

No geral, os estudos apontam que não há evidências suficientes para conclusões fortes e definitivas sobre os efeitos do Programa, mas os achados apresentados, mesmo os de pouca significância ou de magnitudes reduzidas, apontam importantes caminhos de investigação para o contínuo aperfeiçoamento do Programa. Soares e Satyro (2009) sintetizaram bem o estado da arte, que, aliás, permanece atual, em relação a estudos sobre os efeitos do PBF na oferta de trabalho dos beneficiários:

Em conclusão, a maior parte dos estudos encontra efeitos demasiadamente pequenos para serem relevantes. Há um efeito um pouco maior apenas para mães, que podem chegar a trabalhar quase duas horas a menos semanais por receberem o Bolsa Família. Duas considerações merecem ênfase. Primeiro, é um efeito realmente pequeno. Segundo, há uma grande literatura sobre desenvolvimento infantil mostrando que os cuidados das mães com as crianças pequenas têm consequências importantes, que duram toda a vida. Isto sugere que a redução da oferta de trabalho das mães é um efeito do Programa Bolsa Família a ser comemorado, e não lamentado. (SOARES, S.; SATYRO, N., 2009, p. 32)

Em relação aos efeitos dos programas de transferência de renda de outros países, Banerjee *et al.* (2017) fazem uma compilação de artigos que tratam sobre os impactos na oferta de trabalho de seus beneficiários. De um total de 21 estudos sobre 17 programas de transferência, condicional ou incondicional, de renda de países provenientes da América Latina, África, Sudeste Asiático e China, os resultados mostram evidências de efeitos agregados nulos ou quase nulos na oferta de trabalho, tanto na probabilidade de trabalhar, quanto no número de horas de trabalho ofertadas semanalmente. Especificamente nos países da América Latina, vários trabalhos realizados reforçam, de modo geral, as conclusões obtidas também nas pesquisas desenvolvidas sobre o PBF.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

A PNADc adota um novo arcabouço conceitual para análise do mercado de trabalho ao aderir e incorporar as resoluções da 19ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho (CIET), o que implica em novas delimitações conceituais de trabalho e ocupação em relação à PNAD tradicional⁹⁴.

A PNADc delimita a ocupação a “pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou

⁹⁴ Para maiores informações sobre as diferenças metodológicas entre PNAD e PNADc, consultar: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Nota_Tecnica/Nota_Tecnica_Diferencas_Metodologicas_das_pesquisas_PNAD_PME_e_PNAD_Continua.pdf

benefícios, ou em trabalho sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou parente que reside em outro domicílio, ou, ainda, as que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana” (IBGE, 2018). Dessa forma, trabalho para o próprio consumo, trabalho voluntário, trabalho sem remuneração no cuidado de terceiros e trabalho nos afazeres domésticos, não são considerados para fins de cálculo das habituais taxas de ocupação e desocupação.

A desocupação, por outro lado, trata-se de condição que classifica as pessoas sem trabalho em ocupação na semana de referência da pesquisa, mas que tomaram alguma providência efetiva para conseguir emprego no mês de referência e estavam disponíveis para assumir. Aqueles que não trabalharam na semana de referência porque haviam conseguido emprego, mas começariam a trabalhar em um espaço de quatro meses, também se classificam como desocupados.

O universo de ocupados e desocupados pesquisados, portanto, constituem o conceito de força de trabalho da pesquisa. Para além de indicadores tradicionais – taxa de participação na força de trabalho, taxa de ocupação/desocupação, nível de ocupação/desocupação – a PNADc também traz à luz alguns indicadores inéditos relativos à subutilização da força de trabalho.

O conceito de subutilização incorpora para além da desocupação, a subocupação por insuficiência de horas trabalhadas⁹⁵, bem como o conceito de força de trabalho potencial. Esta última trata dos indivíduos pesquisados que estão fora da força de trabalho (não estão ocupados nem desocupados), mas que têm potencial de pertencer à força de trabalho. A força de trabalho potencial é composta por aqueles que realizaram busca efetiva por trabalho, mas não se encontravam disponíveis para trabalhar na semana de referência⁹⁶, e ainda por aqueles que, embora não tendo procurado

⁹⁵ Indivíduos com 14 anos ou mais que trabalham habitualmente, no total, menos de 40 horas semanais, porém gostariam de trabalhar mais horas e estão disponíveis para trabalhar mais horas no período de 30 dias subsequente à semana de referência.

⁹⁶ Para fins de melhor compreensão dos resultados ora apresentados neste artigo, convencionamos denominar esse subconjunto da força de trabalho potencial por **força de trabalho potencial efetiva**.

trabalho, gostariam e se encontram disponíveis para trabalhar, os denominados “desalentados”. A subutilização da força de trabalho, portanto, refere-se aos subocupados, desocupados, força trabalho potencial efetiva e desalentados.

Para além da nova abordagem conceitual do trabalho adotada pela PNADc, esta incorpora inovações no desenho e ampliação da amostra, bem como na coleta. A amostra da Pesquisa adota um painel rotativo contínuo de domicílios de forma permitir a produção de resultados mensais, trimestrais e anuais. A alocação de questionários e suplementos são incorporados à pesquisa, seja na divisão de suas entrevistas seja na alocação em um trimestre selecionado. As informações do Programa Bolsa Família são coletadas nas 1ª e 5ª entrevistas aplicadas nos domicílios e, até o momento, o IBGE disponibilizou os microdados dessas entrevistas para os anos de 2016 e 2017.

Por fim, o presente artigo se atém aos conceitos relativos ao trabalho adotados pela PNADc e os resultados apresentados foram elaborados a partir dos microdados da 1ª entrevista de 2017. O objetivo é apresentar descritivamente os principais resultados providos pela pesquisa em relação ao público beneficiário do Programa Bolsa Família. Isso de forma a dar visibilidade a novas agendas de pesquisa em relação à interação dos beneficiários do Programa com o mundo do trabalho.

A PNAD tradicional, a qual a última edição foi a campo no último trimestre de 2015, captava informações de trabalho e rendimentos para a população de 10 anos ou mais de idade⁹⁷, já a PNADc capta essas informações para a população de 14 anos ou mais de idade, bem como o IBGE publica os principais indicadores para esse recorte etário. Isso vale para os resultados mensais (a partir de médias móveis trimestrais), trimestrais e anuais.

No presente artigo, os resultados apresentados adotam o recorte

⁹⁷ Vale destacar que, até 2011, as principais publicações de disseminação dos resultados da PNAD Tradicional apresentavam os habituais indicadores de mercado de trabalho para o recorte etário pesquisado. Em 2012, tanto a publicação Síntese de Indicadores Sociais quanto Volume Brasil atualizam seus planos tabulares adotando a população de 15 anos ou mais de idade.

etário de 16 anos ou mais de idade, pois para o universo de 14 e 15 anos, nos casos em que estão ocupados e não estão na condição de aprendiz, configura-se trabalho infantil e, dessa forma, trata-se de relevante tema que requer abordagem metodológica e específica na interpretação dos resultados que, por hora, foge do escopo deste artigo.

Aspectos sociodemográficos

A PNADc de 2017 (1ª Entrevista), estimou, para o mês de julho de 2017, 9,5 milhões de domicílios com ao menos um morador beneficiário do PBF, resultando, portanto em 38,7 milhões de beneficiários indiretos, enquanto os registros administrativos do Programa para o mês contavam com 12,7 milhões de famílias contabilizando 42,1 milhões de membros familiares. Detecta-se, dessa forma, um subregistro de 9,2% de beneficiários indiretos na estimativa da pesquisa. Trata-se de percentual baixo e em patamares próximos ao apresentado pela 1ª entrevista de 2016 (FALCÃO *et al.*, 2018), bem como em demais pesquisas domiciliares que captaram a participação no Programa.

Vários motivos plausíveis são elencados por pesquisadores para explicar o subregistro de beneficiários. Na PNADc, em especial, destaca-se o fato de ser realizada apenas com domicílios particulares permanentes e também não incorporar em sua amostra a população residente em reservas indígenas, entre outros territórios de grupos populacionais tradicionais específicos onde há ampla cobertura do Programa. Adicionam-se a esses fatores questões relativas à dinâmica de entradas e saídas de famílias do Programa e ao desenho amostral da pesquisa (FALCÃO *et al.*, 2018).

Além do subregistro identificado, é importante destacar que os microdados contam com todas as primeiras entrevistas realizadas ao longo dos quatro trimestres do ano de 2017, o que implica que

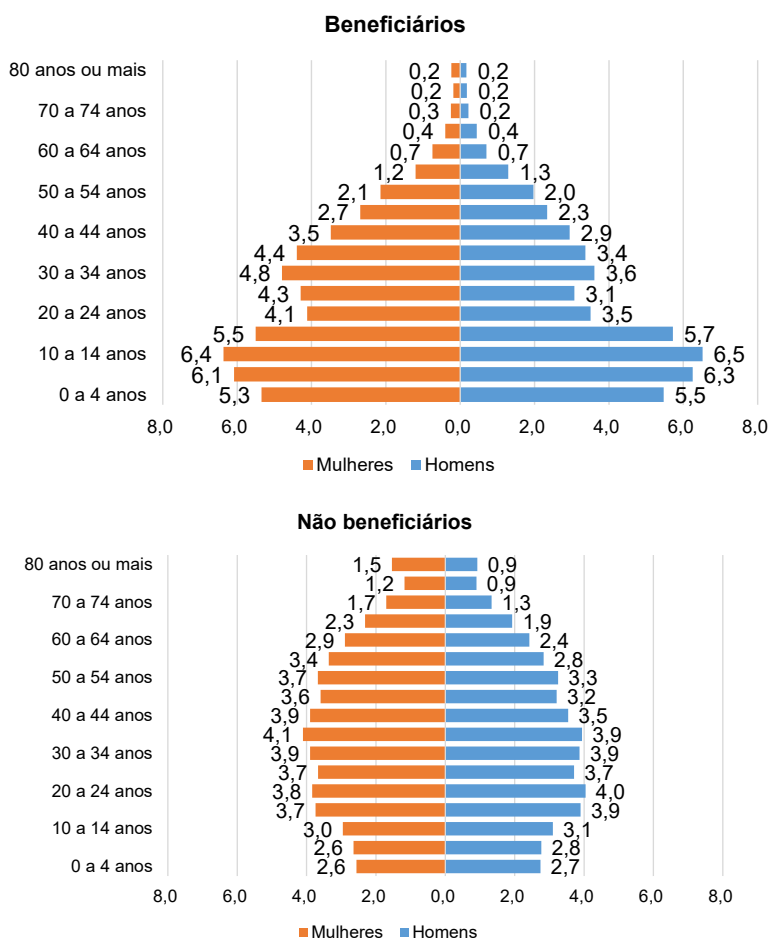
uma parte dessas famílias não necessariamente foram beneficiárias do Programa ao longo de todo ano, assim como parte podem ter recente ingresso.

Feitas essas considerações, destaca-se que os indicadores nos recortes beneficiários e não beneficiários foram produzidos conforme disponibilizados nos microdados, sem intenção de produzir grupos comparáveis em uma espécie de desenho *quasi-experimental* a fim de identificar efeitos do Programa. As comparações auxiliam na construção de um quadro descritivo e diagnóstico inicial sobre os beneficiários em relação ao tema. O conceito de beneficiário adotado nos resultados apresentado é, como visto anteriormente, o de beneficiário indireto, ou seja, todos moradores de um domicílio com um respondente que declarou participação e rendimentos do programa.

O público beneficiário captado pela pesquisa é significativamente mais jovem em relação ao grupo não beneficiário (ver Gráfico 1). A população de até 19 anos de idade representa 42,4% dos beneficiários, já entre os não beneficiários essa faixa etária representa 24,4% do contingente. Essa característica demográfica é consonante com o desenho e estratégias de focalização adotadas pelo PBF para atingir as famílias mais pobres.

Em relação à faixa etária de 25 a 49 anos, o núcleo da população em idade de trabalho, as diferenças etárias são menores, aspecto já identificado na Amostra do Censo Demográfico de 2010 (MELO, L; SOUSA, M., 2014). Na PNADc, 35% dos beneficiários e 37,4% dos não beneficiários se concentram nessa faixa etária. Já em relação ao recorte etário de 25 a 64 anos, observamos um maior distanciamento entre os dois grupos, ficando mais evidente a estrutura mais envelhecida entre os não beneficiários. Entre os beneficiários, 43,0% têm idade entre 25 a 64 anos, enquanto entre os não beneficiários esse percentual é de 55,9%, chegando a arredondados 12 p.p de diferença.

Gráfico 1 – Pirâmide etária de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família – Brasil, 2017



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Outras características sócio-demográficas relevantes para analisar indicadores de mercado de trabalho são as relativas à escolaridade, situação censitária, cor/raça e diferenças regionais. Em síntese, o público beneficiário tem maior predominância de negros (75,3%), de residentes da região Norte (15,5) e Nordeste (52,9%) e da

área rural (32%), bem como, para o recorte etário de 18 anos ou mais, apresentam níveis educacionais menores que os dos não beneficiários (ver Tabela 1).

O dinamismo e desenvolvimento econômico do território no qual os trabalhadores se inserem, o nível de escolaridade dos mesmos, as desigualdades raciais e de gênero estão fortemente associados a condições desiguais de inserção no mercado de trabalho e à desigualdade de rendimentos. Sem incorrer a reducionismos face à vasta literatura sobre as desigualdades estruturais no mercado de trabalho brasileiro, o que se apresenta é que é natural, em um programa de transferência condicional de renda bem focalizado, que seu público se caracterize pelos aspectos mais fortemente associados à precariedade de inserção no mundo do trabalho e à baixa remuneração, e, conseqüentemente, a um quadro de insuficiência de renda.

Tabela 1 – Indicadores sociodemográficos selecionados segundo participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017

	Beneficiários	Não beneficiários
Percentual de negros (pretos e pardos)	75,3	50,8
Percentual de residentes na Região Nordeste	52,9	21,7
Percentual de residentes na Região Norte	15,5	6,9
Percentual de residentes na área rural	32,0	10,1
Percentual da população de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo	45,0	66,5
Percentual da população de 18 anos ou mais de idade com ensino médio completo	25,4	52,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Participação na força de trabalho

Na PNADc 2017, 60,9% dos beneficiários e 64,8 dos não beneficiários de 16 anos ou mais de idade estão na força de trabalho (ver Tabela 2). A diferença de 3,9 p.p., mesmo que estatisticamente significativa, parece pequena. Por outro lado, pode remeter a maior de dificuldade de inserção no mercado de trabalho possivelmente explicada pelo perfil etário dos beneficiários, mais jovens que os não beneficiários, e pelos demais aspectos elencados anteriormente (ver Tabela 1).

Destaca-se, também, que a análise dessas taxas de participação na força de trabalho não pode ser dissociada das alterações introduzidas pela PNADc, em particular no que se refere ao conceito de ocupação, no qual não mais se inserem atividades ligadas à agricultura, pecuária, silvicultura, pesca etc. com fins de produção de bens para consumo do próprio domicílio, ou seja, atividades ocupacionais recorrentes nas parcelas mais pobres da população.

Tabela 2 – Distribuição da população de 16 anos ou mais de idade por condição de atividade segundo participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017

Condição de atividade	Beneficiários		Não beneficiários		Total	
	N	%	N	%	N	%
Força de trabalho	14.618.071	60,9	89.155.871	64,8	103.773.942	64,2
Fora da força de trabalho	9.385.884	39,1	48.527.241	35,2	57.913.124	35,8
Total	24.003.955	100,0	137.683.111	100,0	161.687.066	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Detalhando a distribuição dos beneficiários e não beneficiários em relação ao conjunto das novas taxonomias de atividade e ocupação da PNADc, temos que o percentual de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e de desocupação estão mais presentes entre beneficiários, atingindo 8,5% e 11,9% respectivamente, em

contraponto a 3,1% de subocupados e 7,2% de desocupados entre os não beneficiários (ver Tabela 3).

A elevada taxa de subocupação entre beneficiários (quase o triplo da verificada entre os não beneficiários), sugere uma oferta reprimida por trabalho por parte dos beneficiários que compõem esse contingente, que trabalha menos de 40 horas semanais mas que gostaria e está disponível para assumir mais horas de trabalho.

Há, também, uma maior participação de beneficiários na força de trabalho potencial (10,7%) e, nesse caso, destaca-se o subconjunto de desalentados que representam 7,4% desse contingente. Já entre os não beneficiários, apenas 3,3% se situam na força de trabalho potencial como um todo. Esses resultados parecem corroborar com os achados de Leichsenring (2010), ao estudar o mercado de trabalho formal e identificar uma baixa taxa de recontração dos beneficiários nos 4 anos seguintes ao desligamento de um vínculo formal (25%). Tratam-se de achados datados e não conclusivos, mas consonantes com o maior quadro de precariedade de inserção no mercado de trabalho encontrado na PNADc para os beneficiários.

Por outro lado, importante destacar que, entre os beneficiários, o percentual de beneficiários na força de trabalho ampliada (71,6%) é maior que entre os não beneficiários (68%), lembrando que a força de trabalho ampliada inclui a força de trabalho potencial, ou seja, os desalentados e os que tomaram providência efetiva para conseguir emprego. Ou seja, o percentual de pessoas que não trabalha, não deseja trabalhar e não empreendeu esforços efetivos na busca de trabalho é menor entre os beneficiários. Diferença que provavelmente se explica em grande parte pelas diferenças das estruturas etárias dos dois grupos.

Tabela 3 – Distribuição da população de 16 anos ou mais de idade por condição de atividade e ocupação segundo participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017

Condição de atividade e ocupação		Beneficiários		Não beneficiários		Total	
		N	%	N	%	N	%
Força de trabalho	Ocupados	9.713.710	40,5	74.868.734	54,4	84.582.444	52,3
	Subocupados	2.042.246	8,5	4.335.899	3,1	6.378.145	3,9
	Desocupados	2.862.115	11,9	9.951.238	7,2	12.813.353	7,9
Fora da força de trabalho	Força de trabalho potencial efetiva*	799.565	3,3	2.280.192	1,7	3.079.757	1,9
	Desalentados	1.771.305	7,4	2.168.127	1,6	3.939.432	2,4
	Fora da força de trabalho potencial	6.815.013	28,4	44.078.922	32,0	50.893.935	31,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

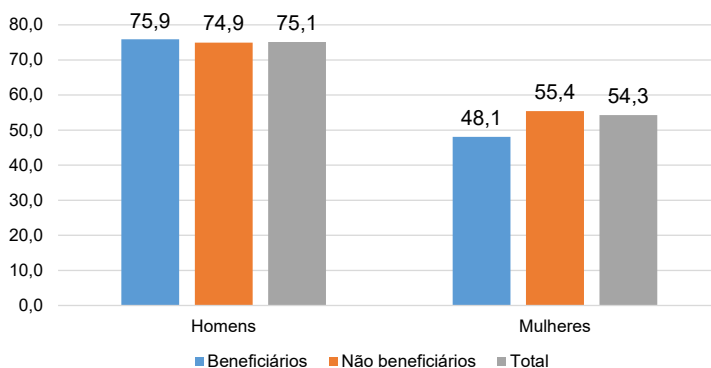
* Para fins de melhor compreensão dos resultados ora apresentados neste artigo, convencionamos denominar este subconjunto da força de trabalho potencial por força de trabalho potencial efetiva.

Para melhor entender as diferenças encontradas entre beneficiários e não beneficiários, alguns recortes foram adotados. De fato, a diferença entre as taxas de participação na força de trabalho parece se explicar em grande medida por uma questão de gênero: os homens possuem, em média, taxa de atividade muito superior às mulheres – 75,1% e 54,3%, respectivamente (ver Gráfico 2). Entre os homens, temos que a taxa de participação dos beneficiários (75,9%) é levemente superior à dos não beneficiários (74,9%) em 1 pp.

Já entre as mulheres, estima-se um patamar bem menor nas taxas de atividade, bem como uma maior diferença entre beneficiárias (48,1%) e não beneficiárias (55,4%) de 7,4 pp. Ao incluir o recorte de situação censitária no cálculo, temos que as taxas de participação dos homens beneficiários, tanto no meio urbano quanto rural, aumentam em relação à dos não beneficiários. Entre as mulheres, as taxas de participação das beneficiárias são menores, mas se distanciam menos em relação à das não beneficiárias. A taxa de

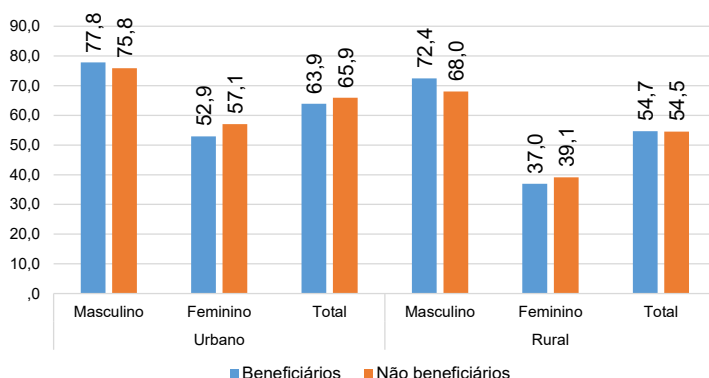
participação na força de trabalho das mulheres beneficiárias no meio rural (37,0%) é apenas 2,1 pp menor que as das não beneficiárias (39,1%) (ver Gráfico 3).

Gráfico 2 – Taxa de participação na força de trabalho da população de 16 anos ou mais de idade segundo sexo e participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Gráfico 3 – Taxa de participação na força de trabalho da população de 16 anos ou mais de idade segundo sexo, situação censitária e participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017



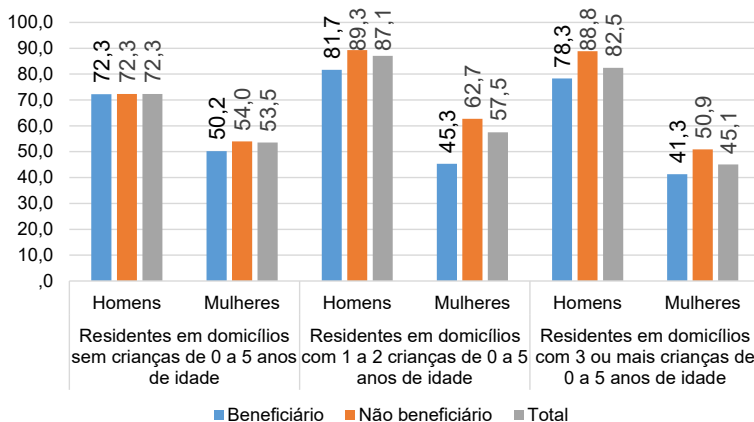
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

A presença de crianças de 0 a 5 anos no domicílio é um aspecto que parece estar fortemente associado à oferta de trabalho. Na ausência de crianças nesta faixa etária, as taxas de participação dos homens beneficiários e não beneficiários são idênticas e, no caso das mulheres, a diferença entre os dois grupos se reduz a 3,8 pp (ver Gráfico 4).

Quando da presença de crianças de 0 a 5 anos, as taxas de participação para todos os recortes em tela aumentam, exceto para as mulheres beneficiárias. Esses resultados, por ora, estão bem consoantes com a maior elasticidade na oferta de trabalho e o efeito substituição, mesmo que pequeno, encontrado entre as mulheres beneficiárias em vários estudos. Os custos associados ao cuidado de crianças, bem como o acesso à creches e escolas de ensino infantil para famílias de baixa renda estão atrelados à maior ou menor oferta de trabalho, bem como estão mais fortemente associados às escolhas ocupacionais das mulheres. Os dados em questão sugerem que afetam incisivamente as beneficiárias.

Pelos microdados da PNADc, não é possível identificar inequivocamente a mãe, a não ser nos casos de domicílios com crianças em que a mãe é a pessoa de referência. Por outro lado, nos microdados do 2º trimestre de 2017 estão disponíveis informações sobre a frequência à creche e pré-escola para o recorte etário em questão, bem como a identificação de beneficiários via imputação de informações da 1ª e 5ª entrevistas. Trata-se, portanto, de um caminho para identificar relações mais conclusivas entre oferta de trabalho/escolha ocupacional das mulheres, em especial as beneficiárias, com a oferta e acesso à educação infantil.

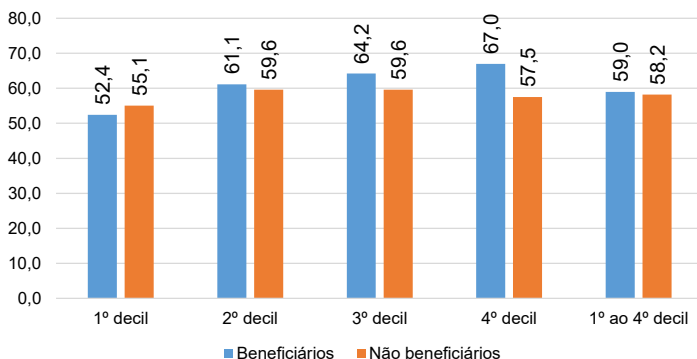
Gráfico 4 – Taxa de participação na força de trabalho da população de 16 anos ou mais de idade segundo existência de moradores de 0 a 5 anos de idade no domicílio de residência, sexo e participação no PBF - Brasil, 2017



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Comparando beneficiários e não beneficiários entre os 40% mais pobres, temos que a taxa de participação dos beneficiários é 0,8 pp maior que a dos não beneficiários. Analisando os quatro primeiros *decis* de rendimento domiciliar *per capita*, as taxas são bem próximas para os dois grupos, com exceção do 4º decil, em que a taxa de participação dos beneficiários é 9,5 pp maior que dos não beneficiários (ver Gráfico 5).

Gráfico 5 – Taxa de participação na força de trabalho da população de 16 anos ou mais de idade pelos 1º ao 4º decis de rendimento domiciliar per capita real (exclusive rendimentos não monetários e rendimentos do Programa Bolsa Família) segundo participação no PBF - Brasil, 2017

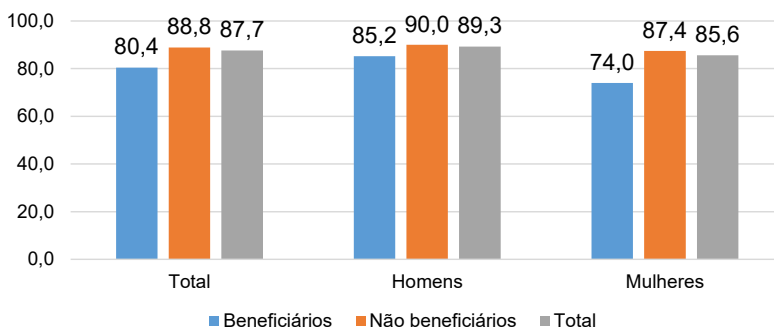


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Condição de ocupação

Em relação às taxas de ocupação, temos dinâmicas semelhantes com a taxa de participação na força de trabalho. Os beneficiários apresentam uma taxa de ocupação menor em 8,4 pp em relação aos não beneficiários, e essa diferença diminui entre os homens e aumenta substancialmente entre as mulheres (ver Gráfico 6). Como visto anteriormente, dada a maior presença de beneficiários na força de trabalho potencial efetiva, bem como entre os desalentados, era natural que a taxa de ocupação ficasse patamares pouco mais baixos em relação aos não beneficiários.

Gráfico 6 – Taxa de ocupação da população de 16 anos ou mais de idade na força de trabalho segundo participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017

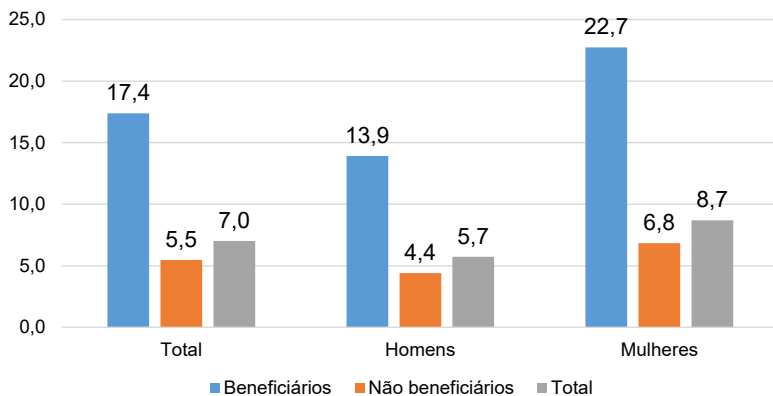


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Subocupação

Uma das inovações da PNADc foi trazer o conceito de subocupação, já discutido anteriormente. Entre os ocupados, a presença de subocupados entre os beneficiários (17,4%) é substancialmente maior que a dos não beneficiários (5,5%) e, novamente, mais acentuada entre as mulheres beneficiárias (22,7%). Portanto, entre os beneficiários há uma maior participação de trabalhadores com carga de trabalho menor que 40 horas semanais, mas que intencionam e estão disponíveis para trabalhar mais horas (ver Gráfico 7).

Gráfico 7 – Percentual de subocupados na população ocupada de 16 anos ou mais de idade segundo sexo e participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017

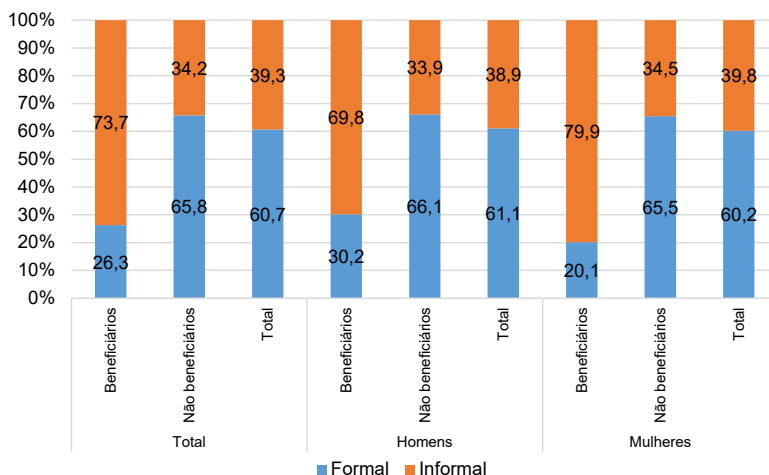


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Informalidade

Uma característica que sobremaneira diferencia amplamente a ocupação de beneficiários e não beneficiários é a informalidade. Entre os beneficiários ocupados, 73,7% estão na informalidade, ou seja, trabalham sem carteira assinada na condição de empregados e trabalhadores domésticos ou são conta-próprias que não contribuem com a previdência social. O percentual de informais entre os não beneficiários é bem menor, e representa 34,2% desse contingente. Esse quadro de desproteção do trabalhador entre os beneficiários é mais agudo entre as mulheres, 79,9% das beneficiárias são trabalhadoras informais (ver Gráfico 8).

Gráfico 8 – Distribuição da população ocupada de 16 anos ou mais de idade segundo formalidade/informalidade da ocupação, sexo e participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Setores de atividade

Em relação aos setores de atividade dos beneficiários ocupados, temos uma maior participação em atividades rurais (24,5%), enquanto entre os não beneficiários essa atividade representa um percentual bem menor (7,2%). As atividades relacionadas ao comércio e serviços de reparação de automotivos atingem o maior percentual entre os não beneficiários (19,6%), mas também incidem em patamares semelhantes entre os beneficiários (16,7%) (ver Tabela 5).

Destacam-se também os serviços domésticos, que representam 12,8% dos ocupados entre os beneficiários, enquanto entre os não beneficiários representam 5,9% dos ocupados. Há um perfil claramente distinto de atividade entre os dois grupos. Enquanto as três principais atividades dos beneficiários – agricultura e correlatos, comércio e reparação de veículos e serviços domésticos –

representam 54% das ocupações, entre os não beneficiários, as três principais atividades – comércio e reparação de veículos, indústria e educação, saúde humana e serviços sociais – representam 45,6% das ocupações.

Notadamente, os beneficiários têm perfil ocupacional com maior presença de atividades econômicas do meio rural, bem como de atividades domésticas.

Tabela 5 – Distribuição da população ocupada de 16 anos ou mais de idade segundo participação no PBF e grupamento de atividade do trabalho principal - Brasil, 2017

Grupamentos de atividade do trabalho principal	Beneficiários		Não beneficiários		Total	
	N	%	N	%	N	%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	2.877.432	24,5	5.726.028	7,2	8.603.460	9,5
Indústria geral	1.209.953	10,3	10.594.531	13,4	11.804.484	13,0
Construção	1.394.672	11,9	5.628.388	7,1	7.023.060	7,7
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	1.958.953	16,7	15.504.015	19,6	17.462.968	19,2
Transporte, armazenagem e correio	453.079	3,9	4.103.295	5,2	4.556.374	5,0
Alojamento e alimentação	680.893	5,8	4.502.766	5,7	5.183.659	5,7
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	441.941	3,8	9.531.517	12,0	9.973.458	11,0
Administração pública, defesa e seguridade social	263.579	2,2	4.860.570	6,1	5.124.150	5,6
Educação, saúde humana e serviços sociais	477.194	4,1	10.026.533	12,7	10.503.728	11,5
Outros Serviços	484.150	4,1	4.034.536	5,1	4.518.687	5,0
Serviços domésticos	1.507.310	12,8	4.653.478	5,9	6.160.788	6,8
Atividades mal definidas	6.801	,1	38.974	,0	45.774	,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Subutilização da força de trabalho

Pela PNADc é evidente um quadro de precarização de condições de inserção, bem como precarização das opções ocupacionais entre os beneficiários do programa e que se manifesta mais agudamente entre mulheres beneficiárias. Dentre as inovações em indicadores de mercado de trabalho trazidas pela pesquisa, temos a taxa de subutilização da força de trabalho.

Essa métrica funciona como uma síntese mais abrangente sobre precarização no mercado de trabalho. Em seu numerador, além de subocupados e desocupados adiciona-se a força de trabalho potencial. No denominador, temos o que o IBGE denomina de *força de trabalho ampliada*, que é a força de trabalho e força de trabalho potencial. Resumidamente, a taxa de subutilização da força de trabalho é o percentual da população da força de trabalho ampliada que trabalha ou gostaria de trabalhar que:

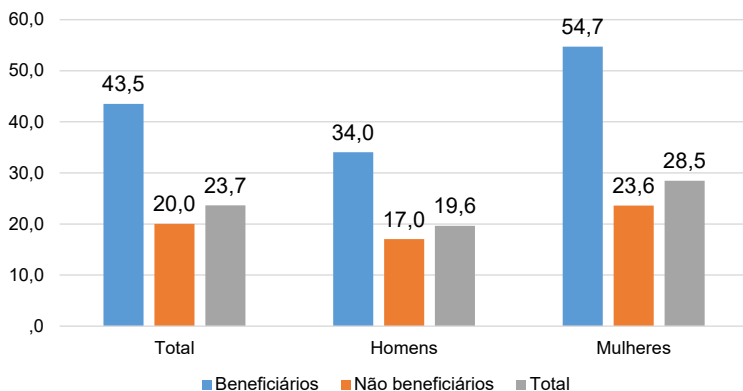
- 1) Trabalham menos que 40 horas semanais e gostariam de trabalhar mais (subocupados).
- 2) Não trabalham e tomaram providências efetivas para conseguir emprego e estão disponíveis para assumir (desocupados).
- 3) Não trabalham, tomaram providências efetivas para conseguir emprego, no entanto, não estariam disponíveis para assumir na referência temporal da pesquisa (força de trabalho potencial efetiva).
- 4) Não trabalham, não tomaram providências efetivas para conseguir emprego na referência temporal da pesquisa, mas estariam disponíveis para assumir o emprego (desalentados) – tratam-se daqueles que desistiram de procurar trabalho por motivos que serão elencados mais à frente neste artigo.

A taxa de subutilização dos beneficiários é de 43,5% e entre os beneficiários é de 20,0%.

Como nas tendências apresentadas nos demais indicadores, entre as mulheres beneficiárias a taxa é maior, atingindo 54,7% da força de

trabalho ampliada, bem como a distância entre as não beneficiárias aumenta (21,1 pp), enquanto entre os homens diminui (17 pp).

Gráfico 9 – Taxa composta de subutilização da força de trabalho da população de 16 anos ou mais de idade segundo sexo e participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017



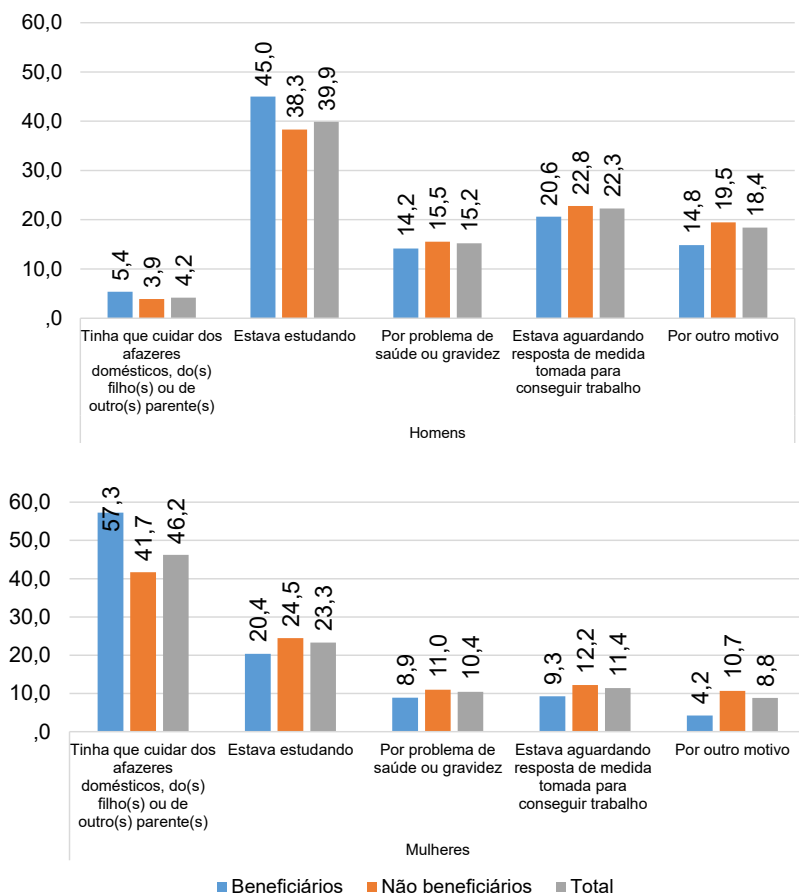
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Força de trabalho potencial efetiva

Ao analisar os motivos pelos quais a população da força de trabalho efetiva não estava disponível para trabalhar, evidenciava-se que as atividades em afazeres domésticos e cuidado dos filhos e/ou parentes são o principal motivo entre as mulheres. Entre as beneficiárias, atinge o percentual de 57,3% (ver Gráfico 10).

Entre os homens, estar estudando se configura como o principal motivo da indisponibilidade, e, no caso, é maior entre os beneficiários, atingindo 45% dos casos. Destaca-se também um patamar de 22,3% entre os homens que aguardavam resposta de iniciativa que tiveram para conseguir emprego, enquanto nas mulheres em média era de 11,4%

Gráfico 10 – Distribuição da população de 16 anos ou mais de idade na força de trabalho potencial efetiva* por motivo pelo qual não estava disponível para trabalhar na semana de referência segundo sexo e participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017



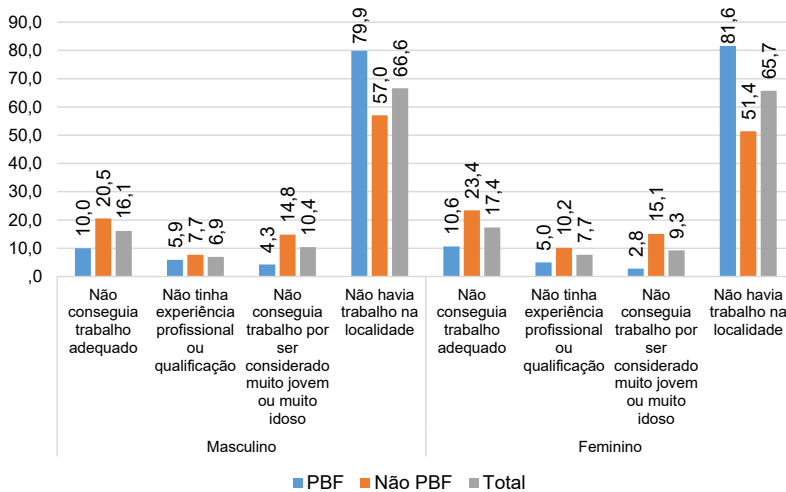
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Desalentados

Entre os desalentados, chama atenção a declaração de não haver trabalho na localidade como principal motivo para a não

providência em conseguir trabalho, atingindo 66,6% dos homens e 65,7% das mulheres (ver Gráfico 11). Entre os beneficiários, esse percentual atinge 79,9% nos homens e 81,6% nas mulheres. O desalento muito provavelmente deve incidir predominantemente em territórios deprimidos economicamente e, conseqüentemente, marcadamente mais pobres, dada a concentração desse motivo na variável estudada.

Gráfico 11 – Distribuição da população desalentada de 16 anos ou mais de idade segundo principal motivo de não ter tomado providência para conseguir trabalho no mês de referência segundo sexo e participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

Fora da força de trabalho ampliada

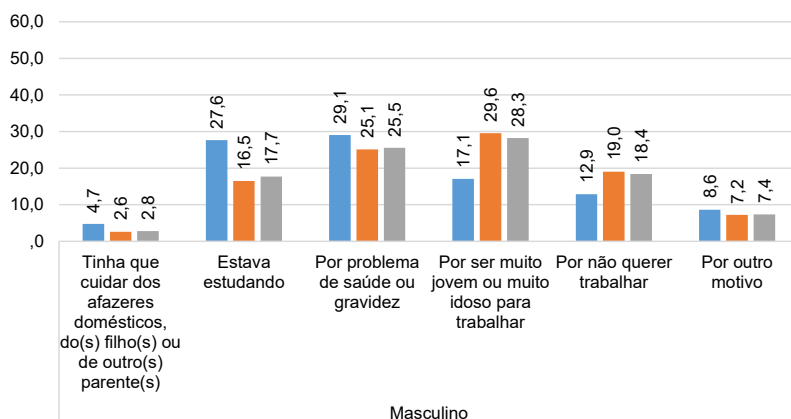
Por fim, entre o contingente populacional fora da força de trabalho ampliada, ou seja, o contingente que não está ocupado, desocupado, bem como fora da força de trabalho potencial, o principal motivo de não querer trabalhar é o de afazeres domésticos e cuidados

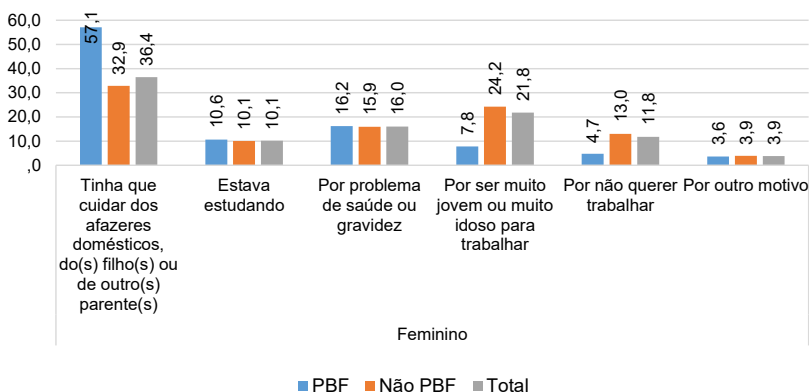
dos filhos e/ou parentes. Entre as mulheres beneficiárias, 57,1% declaram esse motivo. Entre as não beneficiárias esse percentual é de 32,9%; apesar de ser o motivo mais apresentado, ainda tem ampla diferença em relação às beneficiárias, que é de 24,2 pp (ver Gráfico 12).

Entre os homens, os beneficiários apresentam problemas de saúde (29,0%) e estudos (27,6%) como principais motivos. Já os não beneficiários têm como principais motivos a idade (29,6%) e problemas de saúde (25,1%). Esses resultados parecem refletir as diferentes estruturas etárias dos dois grupos. Na estrutura mais jovem entre os beneficiários concentram-se mais casos do que a idade para o trabalho no caso dos não beneficiários.

Já entre as mulheres, os motivos relacionados aos afazeres domésticos e cuidado dos filhos predominam em relação a estar estudando, especialmente entre as beneficiárias. Tratam-se de evidências sobre desigualdades de gênero que devem ser mais investigadas a fim de produzir insumos para o desenho e implementação de ações e programas de inclusão das mulheres.

Gráfico 12 – Distribuição da população fora da força de trabalho ampliada de 16 anos ou mais de idade segundo principal motivo de não querer trabalhar no mês de referência segundo participação no Programa Bolsa Família - Brasil, 2017





Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2017. Elaboração SENARC/MDS a partir dos microdados da 1ª entrevista.

As novas classificações da situação ocupacional da PNADc, bem como a investigação dos motivos relacionados à dinâmica de inserção no mercado de trabalho, explicitam com mais clareza alguns achados previamente identificados na literatura acadêmica e, nesse ponto, destacam-se os efeitos observados na escolha ocupacional das mulheres. A PNADc traz insumos e evidências importantes para melhor investigar e entender a dinâmica do efeito substituição no que tange aos afazeres domésticos e cuidado dos filhos.

Conclusões

O presente artigo visou sumarizar os principais indicadores de mercado de trabalho da PNADc em relação ao público beneficiário do Programa Bolsa Família. Partindo de recortes substantivos para caracterização dos beneficiários, também apresenta evidências, consoante achados e evidências, mesmo que inconclusivas, de artigos acadêmicos elaborados a partir de outras pesquisas domiciliares.

Em síntese, destaca-se como principais achados no conjunto de resultados apresentados que, em primeiro lugar, o percentual de beneficiários que

participam da força de trabalho é bem próximo ao dos não beneficiários, assim como ao percentual de beneficiários na força de trabalho ampliada. Ou seja, consoante a literatura acadêmica, não há fortes evidências de desincentivo ao trabalho devido ao programa.

Segundo, a diferença encontrada de participação na força de trabalho para os dois grupos é, em grande medida, explicada pela menor participação das mulheres beneficiárias na força de trabalho. Por outro lado, as mulheres que estão fora da força de trabalho ou na condição de força de trabalho potencial efetiva apresentam predominantemente como principal motivo para não estarem disponíveis para o trabalho os afazeres domésticos e os cuidados com os filhos.

Terceiro, entre os beneficiários desalentados, o principal motivo para não tomarem providência de conseguir emprego (ou para melhor compreensão, desistirem de procurar emprego) é não haver emprego na localidade em que residem, para 80% dos desalentados beneficiários.

Quarto, o quadro de precarização nas condições de inserção e opções ocupacionais dos beneficiários é marcante. Elencam-se maiores percentuais de subocupação, desocupação, desalento, informalidade e, resumidamente, maior subutilização da força de trabalho em relação aos não beneficiários. Quando ocupados, estão majoritariamente alocados em atividades relacionadas à agricultura, pecuária e correlatos, comércio e reparação de automotivos e serviços domésticos, ou seja, atividades que exigem menor qualificação profissional e de baixa remuneração.

Por fim, importante frisar novamente, os beneficiários apresentam menor presença de contingente fora da força de trabalho ampliada e, junto às demais evidências, distancia-se de diagnósticos simplistas e reducionistas da existência de desincentivos ao trabalho em virtude do Bolsa Família. Muito pelo contrário, a pesquisa apresenta um retrato mais complexo do mercado de trabalho e traz evidências complementares sobre a qualidade de focalização do programa, por estar alocado na parcela da população que mais tem de dificuldades de se inserir e obter melhores rendimentos.

Referências bibliográficas

BANERJEE, ABHIJIT V.; HANNA, REMA; KREINDLER, GABRIEL E.; OLKEN, BENJAMIN A. **Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs**, The World Bank Research Observer, Volume 32, Issue 2, 1 August 2017, Pages 155–184, <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx002>

BARBOSA, ANA LUIZA N.H.; CORSEUIL, CARLOS H.L. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Texto para Discussão. Brasília, n. 1948, p. 1-38, abr., 2014

BRAUW, ALAN; GILLIGAN, DANIEL; HODDINOTT, JOHN; ROY, SHALINI. **Bolsa Família and Household Labor Supply**. Chicago: The University of Chicago Press. Economic Development and Cultural Change Vol. 63, No. 3 (April 2015), pp. 423-457

CHITOLINA, LIA; FOGUEL, MIGUEL N. AND MENEZES-FILHO, NAERCIO A. **The Impact of the Expansion of the Bolsa Família Program on the Time Allocation of Youths and Their Parents**. Rev. Bras. Econ. [online]. 2016, vol.70, n.2, pp.183-202. ISSN 0034-7140. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5935/0034-7140.20160009>

FALCÃO, TIAGO; EVANGELISTA, CAROLINE A. P.; NUNES, HUGO M. P.; SOUSA, MARCONI F.; COTTA, TEREZA C. S. **Focalização do Programa Bolsa Família: o que a PNAD Contínua revela**. MDS, SAGI, Cadernos de Estudos n.º 30, p. 51-61, 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno_estudos_30.pdf

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. E LEVINSON, D. **The Impact Of Conditional Cash Transfer Programs On Household Work Decisions In Brazil**. Research In Labor Economics 31: 193-218, 2010

FOGUEL, MIGUEL; BARROS, RICARDO P. **The Effects of conditional cash transfer programs on Adult Labor supply: an empirical analysis using time series cross-section sample of Brazilian**

municipalities. Estudos Econômicos, 40 (2), 259–293. DOI:10.1590/S0101-41612010000200001, 2010

MELO, L; SOUSA, M., 2014. **Inserção no mercado de trabalho: o que o Censo Demográfico 2010 informa sobre o perfil de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família.** Bahia Análise & Dados, v.24 n.4, Trimestral ISSN 0103 8117, 2014.

RIBAS, RAFAEL P.; SOARES, FABIO V. **Is the effect of conditional transfers on labour supply negligible everywhere?** University of Illinois, Mimeo, Urbana-Champaign (2011). Disponível em: http://conference.iza.org/conference_files/worldb2011/ribas_r6802.pdf

SANTOS, DANILO B.; LEICHSENRING, ALEXANDRE R.; MENEZES-FILHO, NAERCIO A. E MENDES-DA-SILVA, WESLEY. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 51(5):708-733, set. - out. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n5/1982-3134-rap-51-05-708.pdf>

SOARES, SERGEI; SATYRO, NATÁLIA. **O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.** Texto para Discussão n.º 1424. IPEA, Brasília, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf#page=34&zoom=auto,-58,837

TEIXEIRA, CLARISSA G. **A Heterogeneity Analysis of The Bolsa Família Programme Effect on Men and Women's Work Supply.** Working Paper n.º 61, Internacional Policy Centre for Inclusive Growth Center, 2010. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper61.pdf>

Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?

Resumo

O Programa Bolsa Família (PBF), desde sua criação, prioriza as mulheres como responsáveis pelo recebimento do benefício financeiro. Esse arranjo faz com que a conexão entre o PBF e mudanças nas relações de gênero seja objeto de interesse de diversas pesquisas. O objetivo deste texto é debater os achados dessas pesquisas. A conclusão é a de que, embora seu desenho possa reforçar a ideia de que o trabalho de cuidado é responsabilidade feminina, o PBF gera inquietações relativas à autoridade masculina e amplia as redes sociais das mulheres, tendo potencial para gerar mudanças nas relações de gênero.

Abstract

The *Bolsa Família* programme (PBF) has, since its inception, given priority to women as the recipients of the cash benefit. This arrangement makes the connection between the PBF and changes in gender relations the object of several research interests. The purpose of this text is to discuss the findings of this research. The conclusion is that, although its design can reinforce the idea that caregiving is a female responsibility, the PBF leads to the questioning of male authority and broadens the social networks of women, with

* Este texto foi originalmente elaborado para a revista *Cadernos Pagu*, n. 55.

the potential to yield changes in the structure of gender relations.

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) responde hoje, no Brasil, pelo atendimento de aproximadamente 13,8 milhões de famílias, correspondentes aos 25% mais pobres da população (julho/2016)⁹⁸. Entre seus objetivos básicos estão: o combate à fome e à pobreza; o reforço do acesso à rede de serviços públicos, principalmente de educação, saúde e assistência social; a promoção da intersetorialidade e da sinergia das políticas públicas; e o estímulo à emancipação sustentada das famílias (Decreto nº 5.209/2004, art. 4º).

Esses objetivos são organizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), seu órgão gestor no nível federal, em três dimensões de atuação: a transferência direta de renda; as condicionalidades nas áreas de saúde e educação; e a articulação com outras políticas públicas que ampliem as possibilidades de melhoria socioeconômica das famílias beneficiárias.

Em relação à transferência de renda, o PBF repassa mensalmente, por meio de cartão bancário, recursos financeiros às famílias em situação de extrema pobreza (renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 89,00) e de pobreza (renda familiar *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00). A estrutura de benefícios do PBF varia conforme o grau de pobreza e a composição etária da família. Resumidamente, o PBF transfere, às famílias em extrema pobreza, o recurso necessário para que cada pessoa da família supere a linha de extrema pobreza (R\$ 89,00). Já as famílias pobres são atendidas desde que tenham crianças e adolescentes de até 17 anos, e recebem os chamados benefícios variáveis – no valor de R\$ 41,00 por criança ou adolescente entre 0 e 15 anos, gestantes ou nutrizes, até o limite de 5 benefícios por família – e o benefício variável vinculado ao adolescente, de R\$ 48,00, por jovem entre 16 e 17 anos que frequente a escola, até o limite de 3 por família. O benefício mensal médio está em torno de R\$ 188,00 (julho/2018)⁹⁹.

⁹⁸ Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social (Senarc/MDS).

⁹⁹ Fonte: Senarc/MDS.

As condicionalidades abrangem as áreas de saúde e educação. Na saúde, gestantes devem realizar o pré-natal; nutrízes, fazer o acompanhamento de saúde da mãe e do bebê; e crianças de até 6 anos, cumprir o calendário de vacinação. Na educação, pessoas de até 15 anos devem frequentar 85% das aulas e aquelas entre 16 e 17 anos, 75% do calendário letivo.

Já a terceira dimensão, de articulação com outras políticas públicas, não é realizada no âmbito do PBF, mas a partir dele. Implica o atendimento de seus beneficiários por outras políticas e programas sociais, de forma a majorar suas possibilidades de melhoria de vida. Essa articulação se realiza por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Criado em 2001, esse cadastro foi unificado à gestão do PBF em 2003, e é a base de dados utilizada para a seleção de beneficiários do programa. O público do Cadastro Único é mais amplo do que o atendido pelo PBF: devem ser cadastradas todas as famílias brasileiras com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, e podem também ser inscritas famílias com rendimento superior, desde que seu cadastramento esteja vinculado ao uso da informação por algum programa social. Desde 2011, com a instituição do Plano Brasil sem Miséria (BSM)¹⁰⁰, essas potencialidades se concretizaram e o uso do Cadastro Único se expandiu bastante entre as políticas públicas voltadas aos mais pobres. Atualmente, esse cadastro conta com cerca de 26,5 milhões de famílias registradas, sendo 21,5 milhões delas com renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo, e é utilizado, além do PBF, por mais de 20 programas federais (julho/2018)¹⁰¹.

No Cadastro Único, as informações coletadas são declaradas pela pessoa responsável pela unidade familiar (RF), que deve ter 16 anos ou mais e ser preferencialmente do sexo feminino (Decreto nº 6.135/2007). Essa RF é também a titular preferencial do PBF,

¹⁰⁰ Instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, o Plano Brasil sem Miséria visa superar a extrema pobreza por meio da integração e articulação de políticas públicas. A ferramenta definida para seleção e acompanhamento do público atendido pelas iniciativas do Plano foi o Cadastro Único.

¹⁰¹ A lista de programas usuários do Cadastro Único pode ser acessada em: <http://mds.gov.br/as-suntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programas-e-beneficios>

isto é, a pessoa responsável pelo saque do benefício, conforme a Lei nº 10.836/2004. Do ponto de vista administrativo, a opção pela titularidade preferencial feminina no PBF decorre da definição legal já existente nos programas de transferência de renda condicionada anteriores ao PBF e a ele unificados em 2003. Sob a ótica conceitual, essa opção ratifica a perspectiva já existente nesses programas, e embasada em análises empíricas sobre os gastos domiciliares, de que a transferência monetária direta à mulher reforça sua utilização em prol de toda a família. Hoje, 92% das famílias beneficiárias têm mulheres como titulares (março/2018)¹⁰².

É fato que trabalhar para a equidade de gênero não faz parte dos objetivos do Bolsa Família. No entanto, é expressivo o interesse sobre quais seriam os resultados da titularidade feminina do benefício nessa dimensão analítica – afinal, as relações de gênero são um tema transversal nas políticas públicas e programas sociais, que, mesmo não tendo esse objetivo, podem ou não contribuir no sentido de sua equidade. De um lado, uma vertente da crítica feminista aponta o uso instrumental da mulher pelo Estado, como forma de ampliar a eficácia da política pública, e o reforço da naturalização do papel feminino de cuidado. De outro, argumenta-se que o acesso à renda pela titular pode ampliar seu poder de decisão e gerar mais autonomia, na medida em que permite à mulher participar da provisão financeira do lar – tarefa tradicionalmente masculina.

Nesse cenário controverso, e tendo como esteio o debate sobre a crítica feminista aos programas de transferência de renda condicionada, o presente texto objetiva avançar na reflexão sobre o papel do Bolsa Família para a autonomia individual das mulheres e a promoção da equidade de gênero, a partir da sistematização dos achados das pesquisas brasileiras sobre o tema, publicadas entre 2006 e setembro de 2016. Como a produção acadêmica sobre o Bolsa Família é sobremaneira extensa, incluindo na temática de gênero, a sistematização aqui realizada não se pretende exaustiva

¹⁰² Fonte: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/marco/bolsa-familia-garante-direitos-e-autonomia-as-mulheres>

e pautou-se em escolhas claras. Por conta do volume de textos, optou-se por selecionar aqueles que explicitamente voltam-se ao exame das mudanças nas relações de gênero, ou na autonomia das titulares, geradas por sua participação no Programa. Ou seja, aquelas pesquisas dedicadas somente à caracterização dessas mulheres, ou à descrição de suas percepções sobre as relações de gênero, nas quais não é possível identificar vinculações entre as mudanças descritas e a participação no Bolsa Família, não são aqui abordadas. Na seção dedicada às pesquisas quantitativas, foram selecionados os trabalhos pautados em amostras representativas da população estudada. Naquela voltada a análises qualitativas, são abordados os estudos publicados em livros, teses de doutorado ou artigos de periódicos classificados pelo sistema QUALIS¹⁰³ no período de sua publicação¹⁰⁴.

A única exceção se trata do texto de Suárez e Libardoni (2007), que não foi publicado em periódico e deriva de pesquisa contratada pelo MDS no ano de 2005. Porém, como é dos primeiros textos sobre o tema, a primeira pesquisa qualitativa sobre Bolsa Família e relações de gênero e é recorrentemente citado na produção acadêmica, optou-se por mantê-lo. Apesar da sistematização aqui apresentada não abranger toda a produção sobre o tema, fornece um panorama significativo de aspectos já estudados e desafios para novas pesquisas ou mesmo para o desenvolvimento do Bolsa Família em prol da equidade de gênero.

O texto divide-se em quatro seções, além desta Introdução. A seção 1 contextualiza o Programa Bolsa Família no bojo da crítica feminista sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs)

¹⁰³ A plataforma QUALIS é um conjunto de procedimentos utilizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes/MEC) para aferir a qualidade das publicações vinculadas aos programas de pós-graduação.

¹⁰⁴ Para a seleção dos artigos, utilizou-se a ferramenta google scholar, pesquisando as palavras-chave: Bolsa Família e gênero; ou Bolsa Família e mulheres. Feito isso, realizou-se a leitura dos resumos para identificação mais clara do objeto e do objetivo do texto. Nos casos em que o estudo buscava identificar mudanças provocadas pelo PBF nas relações de gênero ou na autonomia das mulheres, buscou-se, quando cabível, a classificação do periódico no sistema QUALIS. Foram excluídos unicamente os estudos publicados em periódicos classificados como C na data de sua publicação.

e examina a adequação dessas críticas à racionalidade do desenho do Programa. A segunda seção aborda as pesquisas quantitativas – aquelas com representatividade nacional, além de uma localizada. Na seção 3, tem-se a apresentação das pesquisas qualitativas sobre o tema, conjunto composto por estudos etnográficos, pesquisas baseadas em entrevistas ou em grupo focais. Por fim, a quarta e última seção dedica-se às conclusões, buscando identificar os consensos e dissensos entre as pesquisas acessadas, no sentido de examinar se, e por quais caminhos, o PBF contribui para ganhos de autonomia feminina e mudanças nas relações de gênero.

AS CRÍTICAS FEMINISTAS AOS PTCs E A RACIONALIDADE DO DESENHO DO BOLSA FAMÍLIA: PONTOS E CONTRAPONTO

Antes de debater as críticas feministas aos programas de transferência de renda condicionada (PTCs), vale lembrar que o movimento feminista é bastante diverso e que, não necessariamente, o conjunto de questões aqui expostas reflete o pensamento de todo o feminismo. Mas as pesquisadoras feministas que têm se dedicado à análise dos PTCs repousam suas críticas fundamentalmente na interpretação de que esses programas fazem uso instrumental da mulher, refletido sobremaneira em três de suas características: a definição da titularidade feminina do benefício; a exigência de condicionalidades; e a incapacidade para ampliar as possibilidades de escolhas individuais femininas (MOLYNEUX, 2007; COSTA, 2008; CARLOTO; MARIANO, 2010).

O primeiro conjunto de críticas, relativo à titularidade feminina, argumenta que essa definição, feita de forma apriorística pelo Estado, não visa somente ofertar à mulher o acesso preferencial ao recurso monetário: essa escolha lhe direciona a responsabilidade de mediação entre o Estado e a família. Enxergando-a como representação de uma família encarada como instância homogênea, o Estado reforça seu papel tradicional de cuidadora (MOLYNEUX, 2007; COSTA, 2008; CARLOTO; MARIANO, 2010; CARLOTO, 2012).

Costa (2008), a partir de pesquisa nacional realizada em 2007, identifica a concordância com a titularidade feminina do benefício entre a ampla maioria das titulares (87,5%), frequentemente justificada sob o argumento de que as mulheres conhecem melhor as necessidades da família. Ou seja, parece haver um consenso entre o desenho do programa e as beneficiárias: “essa política constrói-se a partir da perspectiva sobre o papel feminino na família e é o desempenho desse papel, reconhecido pelas beneficiárias como parte de sua identidade, que lhes habilita à condição de titular do benefício” (COSTA, 2008, p.7).

O segundo, sobre as condicionalidades, aponta que a exigência de contrapartidas nas áreas de saúde e educação geraria o aumento da responsabilidade com os filhos e a elevação do tempo gasto pela mulher nas atividades de cuidado. Em outras palavras, essa instrumentalização produziria sobrecarga de tarefas, a partir do reforço do *ethos* da maternidade responsável. Ainda, teria o efeito de corresponsabilizar a mulher pelo combate à pobreza intergeracional, na medida em que caberia a ela acompanhar as agendas das condicionalidades definidas por tais programas (GOMES, 2011; CARLOTO, 2012; SANTOS, 2014). Para Carloto (2012), as condicionalidades de educação demandariam grande alocação de tempo para levar e buscar os filhos em locais distantes de moradia, enquanto as de saúde requereriam idas, vindas e esperas pelos serviços de saúde, tal como a necessidade de adequação aos horários de funcionamento desses serviços.

O terceiro conjunto de críticas refere-se ao fato de os PTCs não ampliarem o conjunto de escolhas disponíveis às mulheres. Tais programas se preocupariam com as mulheres mais jovens, por meio da busca de que se mantenham estudando, mas não com as mulheres adultas e com as peculiaridades sociais que marcam suas vidas. Encaradas de forma instrumental pela gestão dos PTCs, essas mulheres não teriam o apoio necessário para o desenvolvimento de capacidades que lhes permitam ampliar o leque de escolhas sociais. Principalmente, não haveria nesses programas nenhum amparo para que escolham se dedicar mais ao trabalho produtivo, gerador de independência e autonomia (GOMES, 2011; CARLOTO, 2012).

Essa linha de análise traz à tona a diferença apontada por Farah (2004) em relação à absorção da questão de gênero nas políticas públicas. Para a autora, essa inclusão pode ser realizada via programas orientados à mulher, ou pela inserção da dimensão de gênero em programas que não têm a mulher como seu foco principal. Nesse último caso, a inclusão da dimensão gênero não necessariamente é o reconhecimento da agenda de gênero pautada na modificação da dinâmica de reprodução das desigualdades entre homens e mulheres. Situando o PBF nesse debate a partir da abordagem crítica em referência nesta seção, é como se a titularidade feminina trouxesse a mulher a um programa social no qual ela não é o foco e sem o objetivo de redução das assimetrias entre homens e mulheres de forma fundamental. O uso seria, no caso, instrumental: o Estado objetiva potencializar a política pública a partir do papel tradicional feminino na família. Dessa forma, apesar de não incorporar explicitamente uma perspectiva de gênero em seu desenho, no sentido de ter como objetivo a autonomia das mulheres, por exemplo, o PBF, ao dar preferência às mulheres na titularidade do cartão como forma de ampliar a eficácia do programa, embutiria e fortaleceria um viés de gênero.

Com efeito, não há como deixar de notar a aderência da racionalidade do desenho do PBF ao argumento do uso instrumental da mulher em sua função de mãe. A escolha apriorística do Estado sobre quem representa a família assenta-se numa percepção da divisão sexual do trabalho que identifica na mulher a função de responsável pelos cuidados. A Exposição de Motivos (EMs) da Medida Provisória (MP) que criou o Bolsa Família não traz nenhuma informação que permita claramente identificar as justificativas dessa escolha. Porém, a titularidade feminina no PBF é derivada do desenho dos PTCs anteriores a ele e, nas EMs das MPs que criaram dois desses principais programas, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, o foco entre identidade feminina e maternidade está claro¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Ver exposições de motivos das Medidas Provisórias que criaram os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, respectivamente, MP n. 2.140-1, de 2001, e MP n. 2.206-1, de 2001. Disponíveis em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=30/03/2001&paginaDireta=06711> (Bolsa Escola) e <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=21/09/2001&paginaDireta=19151> (Bolsa Alimentação).

O Bolsa Família tem um desenho mais dedicado ao combate à pobreza do que o Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, o que se percebe na existência dos benefícios básico e de superação da pobreza extrema¹⁰⁶. Mas partilha com eles um viés claramente pró-criança – a pobreza que atinge a elas e aos adolescentes é das principais de suas preocupações. Isso se reflete nas condicionalidades e no não atendimento de famílias em situação de pobreza que não possuam crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. Esse viés está intimamente relacionado ao êxito do PBF na diminuição da pobreza e na melhoria do acesso das crianças e adolescentes aos sistemas de saúde e educação. Tal êxito, porém, não afrouxa a aderência do desenho do Programa à crítica de instrumentalização da mulher como representante familiar responsável pelas tarefas de cuidado. Não se pode deixar de sublinhar, porém, um contraponto a essa crítica: o fato de que o acesso à renda regular pela mulher pode gerar modificações num dos pólos da divisão sexual tradicional do trabalho. Afinal, a provisão monetária é um atributo tradicionalmente masculino.

Já no que se refere aos dois outros aspectos abordados, o encaixe da crítica feminista à racionalidade do desenho do PBF não parece se sustentar a contento. Em relação às condicionalidades, essa sustentação frágil vincula-se a algumas características de seu desenho e administração. Primeiro, as condicionalidades são somente as agendas já previstas na legislação ou protocolos das áreas de saúde e educação direcionadas ao conjunto da população e não apenas aos beneficiários – com exceção dos 85% de frequência escolar definidos para crianças de 6 a 15 anos, já que a exigência da legislação é de 75% de comparecimento às aulas nessa faixa de idade. Segundo, a verificação de condicionalidades

¹⁰⁶ Os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação pagavam um benefício financeiro por criança, até o limite de três crianças por família. Não atendiam, portanto, famílias sem crianças. O PBF, desde seu início, além de incorporar os benefícios pagos por esses dois programas, criou o chamado benefício básico, pago a toda família em situação de extrema pobreza, independentemente de sua composição. Em 2012, passou também a pagar o chamado Benefício de Superação da Pobreza Extrema, que completa a renda da família (considerando também os benefícios já pagos pelo próprio PBF) para que nenhum beneficiário do Programa permaneça na linha de extrema pobreza, que atualmente está em R\$ 85,00 (Lei nº 10.836/2004, atualizada pela Lei nº 12.817, de 2013).

é feita nos sistemas públicos de cada área: são os agentes públicos das áreas de saúde e educação de cada município que verificam o cumprimento das condicionalidades, registram e transmitem os dados ao nível nacional. Além disso, não há sanção em caso de descumprimento por motivos justificáveis – como doença na família ou indisponibilidade de transporte para chegar à escola. Finalmente, o desligamento da família do PBF ocorre somente depois de reiterados descumprimentos de condicionalidades e requer o acompanhamento prévio da família pelo sistema público de assistência social do município.

As normas infralegais da gestão de condicionalidades e seu modo de operação parecem sugerir, portanto, que as contrapartidas do PBF estão mais focadas no incentivo e promoção do acesso aos serviços de educação e saúde do que nas sanções por descumprimento. Sugerem também que a elevação do tempo feminino com os cuidados não está presente explicitamente no desenho do PBF. Independentemente desse arranjo, é possível que, na prática, as mulheres beneficiárias sejam, ou sintam-se, responsabilizadas pelo cumprimento das condicionalidades ou mesmo pressionadas para esse fim. Considerando seu contexto de privação, a própria informação de que a manutenção do benefício está vinculada à frequência escolar e aos cuidados com a saúde pode gerar essa pressão, que também pode surgir na relação entre as beneficiárias e os profissionais do PBF que interagem com elas nos municípios. Por outro lado, considerando os efeitos do PBF na diminuição da desnutrição e da mortalidade infantil (RASELLA *et al.*, 2013), uma hipótese alternativa é a de que o PBF, na percepção das mulheres, possibilite a redução do tempo dedicado aos cuidados com os filhos, em virtude de possível diminuição da suscetibilidade das crianças a doenças. Infelizmente, não há dados de representatividade nacional que permitam identificar em que medida isso ocorre ou não, tornando ambas as hipóteses carentes de investigações.

O último conjunto de críticas, o de que o PBF não se preocuparia com a ampliação das escolhas sociais das mulheres adultas, na

verdade, responsabiliza um programa específico por atribuições de um conjunto de políticas públicas. Isso porque as possibilidades de ampliação das escolhas femininas requerem a atuação de políticas públicas que não fazem parte do PBF, nem estão vinculadas à sua gestão. Por exemplo, o acesso a creches para crianças de até 3 anos, de suma importância para o engajamento produtivo feminino, a oferta de cursos de qualificação profissional e a intermediação de mão de obra são responsabilidades federais de outros Ministérios e realizadas em coordenação com estados ou municípios. Em outros termos, direcionar ao PBF a insuficiência do aparato de proteção social brasileiro na promoção de possibilidades de ampliação das escolhas femininas é, antes de tudo, responsabilizar a parte, e uma pequena parte, pelo todo.

Embora não seja correto exigir que o Bolsa Família seja isoladamente responsabilizado por ampliar o leque de escolhas femininas, o Programa tem potencial para contribuir nessa direção. Essa potencialidade está em sua ampla plataforma de informações de identificação e de características socioeconômicas da população mais pobre – o Cadastro Único, conforme mencionado na Introdução. O uso integrado dessas informações pelo Estado pode fazer com que as políticas públicas, inclusive as universais, sejam tensionadas no sentido da equidade. Em outros termos, é viável que as informações do Cadastro Único sejam utilizadas para priorizar e monitorar o acesso das beneficiárias do Bolsa Família, ou de todas as mulheres cadastradas, a serviços, programas e benefícios públicos.

É fato que esforços federais foram feitos nessa direção nos últimos anos. No contexto do Plano Brasil sem Miséria (BSM), lançado em 2011 e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, diversos programas sociais passaram a priorizar o atendimento a essas famílias. Por exemplo, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído em outubro de 2011, articulou-se com o BSM, e vagas em cursos de qualificação profissional foram direcionadas aos jovens e adultos beneficiários do PBF, com orientação dos professores e adaptação do material

ao aprendizado da população de baixa renda. Somente nessa modalidade, denominada Pronatec BSM, 600 mil pessoas beneficiárias do PBF matricularam-se nos cursos, entre as quais 66% eram mulheres (SOUSA *et al.*, 2015).

Também no BSM, houve tentativa de majorar a oferta de educação infantil às crianças do PBF entre 0 e 48 meses, por meio de repasse suplementar de recursos financeiros do Governo Federal aos municípios, conforme o número de crianças do PBF frequentando creches. A matrícula em creche teria atingido pouco mais de 700 mil crianças beneficiárias em 2014, representando 19,6% do total de beneficiários nessa faixa de idade. Persiste, no entanto, uma diferença muito expressiva de acesso conforme estratos de renda – em 2014, entre os 20% mais ricos da população brasileira, a proporção de crianças de até 48 meses frequentando a educação infantil foi de 42,5%, mais que o dobro daquela verificada entre os beneficiários do PBF (COSTA *et al.*, 2014).

A própria diferença de acesso a creches entre os estratos de renda mostra que, se esse terceiro conjunto de críticas parece excessivamente exigente em relação ao PBF, está corretamente direcionado a um grande leque de políticas públicas. Isto é, a crítica soa correta, no sentido de sublinhar a necessidade de que o Estado brasileiro enxergue as mulheres adultas mais pobres em suas necessidades e trabalhe para que concretamente tenham a possibilidade de escolherem o engajamento produtivo digno.

Aderentes ou não à racionalidade do desenho do Bolsa Família, interessa aqui examinar se essas críticas se adequam aos achados das pesquisas, quantitativas e qualitativas, sobre o tema. Nesse caso, distintamente das posições das estudiosas das relações de gênero, dá-se voz às beneficiárias, às mulheres pobres, que respondem aos questionários ou participam de entrevistas e grupos focais, expressando suas próprias opiniões. Claro, na interpretação dos resultados dessas pesquisas, é preciso lembrar seu lugar de fala, isto

é, os condicionamentos de suas opiniões não somente pela própria estrutura social, contexto cultural e socioeconômico, mas também porque se expressam como beneficiárias de uma política pública na qual pretendem seguir incluídas. Mas, se o lugar de fala das beneficiárias é repleto de condicionamentos sociais, também o são os nossos – das pesquisadoras da temática. E, sem dúvida, ouvir as mulheres do Bolsa Família é um meio bastante útil de tentar refletir sobre as questões aqui levantadas.

O que dizem as pesquisas quantitativas com amostras representativas

O Brasil dispõe de resultados de pesquisas de cobertura nacional sobre o bem-estar das mulheres do PBF basicamente nas duas rodadas da pesquisa de avaliação de impacto sobre o Programa (AIBF), efetuadas em 2005 e 2009 por instituições externas contratadas pelo MDS, e em pesquisa sobre repercussões do PBF na segurança alimentar e nutricional das famílias, realizada em 2007 pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Essas pesquisas circunscrevem o exame do bem-estar feminino a questões sobre saúde reprodutiva e autonomia decisória no domicílio. Apesar de esse último aspecto estar diretamente relacionado a transformações nas relações de gênero, é apenas uma de suas dimensões. Dessa forma, a centralização nesses aspectos deixa uma lacuna nas investigações de abrangência nacional que possibilitem interpretações mais abrangentes sobre os ganhos para as mulheres no âmbito das relações de gênero, a partir do recebimento do benefício do PBF.

A AIBF avaliou o impacto do PBF sobre o bem-estar feminino a partir de dois conjuntos de indicadores: número de consultas pré-natais e tomada de decisões no domicílio. Entre 2005 e 2009, o número médio de consultas de pré-natal por beneficiária passou de 3,5 para 4,4. Entre as não beneficiárias do grupo de comparação, os números

foram de 2,9 e 4,3 para os anos da primeira e segunda rodadas, respectivamente. Conforme De Brauw *et al.* (2010), o PBF contribuiu para que as gestantes beneficiárias grávidas em 2009 tivessem 1,6 consulta de pré-natal a mais, comparativamente às gestantes não beneficiárias, mas esse impacto precisa ser interpretado com cautela, pelo limitado tamanho da amostra de gestantes no período da pesquisa. Também foi positiva a queda na proporção de beneficiárias que não tiveram nenhuma consulta pré-natal durante a gestação, que passou de aproximadamente 17,7% para 5,7% – mas esse impacto não é estatisticamente significativo.

As duas rodadas da AIBF também questionaram as respondentes sobre quem tomava as decisões no domicílio: exclusivamente as mulheres; as mulheres e seus parceiros; ou exclusivamente os parceiros. As dimensões abordadas foram: compra de comida; vestimentas para si, para o parceiro e para as crianças; gastos com saúde das crianças; se a criança deve deixar de ir à escola; aquisição de bens de consumo duráveis para a casa; se a mulher deve trabalhar ou não; se o cônjuge deve trabalhar ou não; e sobre a decisão de usar métodos contraceptivos.

Em ambos os anos, a maior parte das mulheres afirmou tomar as decisões conjuntamente, sendo que aquelas que estavam sem a presença do cônjuge no momento da pesquisa tenderam a mais respostas de exclusividade nas decisões. Em 2009, nota-se um impacto de aproximadamente 10 pontos percentuais do PBF na decisão individual das mulheres sobre o uso de métodos contraceptivos. O exame do tema conforme o local de moradia demonstra que os impactos positivos do PBF na tomada de decisão exclusiva das mulheres são inexpressivos no meio rural, estando concentrados nas áreas urbanas. Nestas, o efeito positivo do PBF sobre as decisões exclusivas femininas aumenta para 16% a 18% em relação ao uso de contraceptivos, 8% a 14% sobre a compra de bens duráveis, 13% a 15% em relação aos gastos com a saúde das crianças e 12% a 15% sobre a decisão do comparecimento da criança à escola (De Brauw *et al.*, 2014).

O aumento das decisões exclusivas sobre temas domésticos entre as mulheres da área urbana implica maior autonomia decisória, mas o resultado não pode ser considerado necessariamente positivo em termos de equidade nas relações de gênero – afinal, pode representar um afastamento maior dos homens da esfera doméstica e, portanto, mais sobrecarga para as mulheres e reforço das atribuições tidas socialmente como femininas. Já a decisão sobre o uso de métodos contraceptivos significa claramente a ampliação dos direitos reprodutivos femininos: autonomia decisória sobre o próprio corpo e a decisão de ter filhos. Esse resultado pode estar vinculado à maior frequência das mulheres ao sistema de saúde ou ao próprio valor monetário do benefício e pode sugerir que o PBF tem a potencialidade de atuar como instrumento de concretização do exercício de direitos reprodutivos nessas áreas.

Na pesquisa do Ibase, feita em 2007, entre os 5 mil titulares entrevistados, dos quais 94% eram mulheres, 42% afirmaram ter passado a frequentar mais os serviços de saúde e 33%, ter mais acesso aos exames do Sistema Único de Saúde (IBASE, 2008). Sobre autonomia no domicílio, 38,2% das titulares afirmaram que seu poder de decisão sobre o dinheiro da família aumentou; 47,7% das titulares responderam se sentir mais independentes financeiramente e 27,7%, mais respeitadas por seus companheiros, enquanto somente 3,7% apontaram a existência de conflitos familiares por conta do uso do dinheiro do PBF (COSTA, 2008).

Essa pesquisa também perguntou se as respondentes deixaram de fazer algum trabalho em consequência do recebimento do PBF – pergunta respondida negativamente por 99,5% das titulares. A segunda rodada da AIBF também não identificou impacto expressivo do PBF na probabilidade de participação dos beneficiários, homens ou mulheres, na força de trabalho. De fato, as análises econométricas feitas com base nas pesquisas domiciliares nacionais majoritariamente corroboram os achados da AIBF, identificando somente impactos tênues do PBF na oferta de trabalho.

Em Oliveira e Soares (2013), tem-se uma boa meta-avaliação das pesquisas que analisam possíveis impactos do PBF na jornada e na participação no mercado de trabalho para beneficiários. O resumo das pesquisas deixa claro que não há sustentação empírica para a tese de que a participação no Programa impacta negativamente o engajamento produtivo de seus beneficiários. Porém, ainda que de forma tênue, identificam que o PBF reduz a participação das mães beneficiárias no trabalho remunerado, principalmente entre aquelas ocupadas no setor informal. Quando ocorre, a redução no tempo do trabalho remunerado das mulheres é acompanhada pelo aumento do tempo por elas dedicado aos afazeres domésticos, o que não ocorre com os homens.

Um *survey* realizado por Lavinias, Cobo e Veiga (2012) na cidade de Recife (PE) com 1.780 famílias inscritas no Cadastro Único, beneficiárias e não beneficiárias, traz resultado interessante sobre a percepção das beneficiárias em relação ao engajamento produtivo. Por meio das respostas aos questionários aplicados, as autoras buscaram isolar o efeito de ser beneficiária do Bolsa Família sobre um conjunto de questões vinculadas à dimensão de maior autonomia de gênero – basicamente, a opção por um padrão reprodutivo formado por um menor número de filhos e a percepção sobre o trabalho remunerado.

No que tange à fecundidade, a pesquisa identifica uma associação forte entre ser beneficiária do PBF e não desejar ter mais filhos para majorar sua permanência no PBF ou o valor dos benefícios. Esse achado coaduna-se com a ideia de que as mulheres beneficiárias da área urbana têm tido a possibilidade de maior exercício do direito de decisão sobre sua fecundidade, conforme identificado na segunda rodada da AIBF.

Em relação à percepção sobre o engajamento produtivo, notam que ser beneficiária do PBF impactou a probabilidade de as mulheres discordarem da afirmação de que, a partir do trabalho remunerado, “a mulher não depende mais do cônjuge/companheiro” e de que

“a vida fica melhor em casa, porque a mulher tem mais autonomia e seu próprio dinheiro”. As variáveis com maior efeito explicativo nas respostas positivas a essas duas questões foram as relativas à escolaridade e à atividade. Ser beneficiária teve efeito positivo na maior probabilidade de as mulheres acharem que devem trabalhar só meio período, para ficar mais tempo com os filhos. Isso, segundo as autoras, demonstraria que a transferência de renda por si não gera percepções de valorização do trabalho feminino como fonte de independência. Um maior número de anos de estudo e já trabalhar seriam os fatores que contribuem para que as mulheres mais pobres percebam positivamente o engajamento produtivo.

Ainda que as pesquisas econométricas não sejam conclusivas sobre o efeito de redução da oferta de trabalho gerado pelo PBF, conforme apontam Oliveira e Soares (2013), vale notar que, se tal redução existe, pode ter interpretações negativas e positivas sob a ótica feminista. De um lado, é incontestável o papel do trabalho remunerado para a independência e a autonomia femininas, de forma que dedicar menos tempo a ele e mais tempo ao espaço doméstico significaria fortalecer o papel tradicional da mulher como provedora de cuidados. Porém, se esse trabalho é precário e mal remunerado, seu caráter promotor de independência fica comprometido, e uma menor dedicação das beneficiárias a esse tipo de engajamento produtivo poderia indicar que o PBF permite reduzir a sujeição feminina a relações de exploração no mercado de trabalho e, nesse sentido, ampliar o leque de escolhas para as mulheres.

O que dizem as pesquisas qualitativas

No terreno controverso dos efeitos do PBF para a autonomia das mulheres, cabe examinar o que dizem as pesquisas qualitativas feitas junto às suas titulares: afinal, como se enxergam na dicotomia interpretativa de reforço ao tradicionalismo *versus* possíveis ganhos de autonomia?

A fim de investigar essa questão, o presente texto buscou sistematizar as pesquisas brasileiras qualitativas feitas sobre o tema, conforme critérios expostos na Introdução deste artigo, quais sejam: estudos qualitativos publicados entre 2006 e setembro de 2016 como teses de doutorado, livros ou artigos de periódicos classificados entre A1 e B5 pela plataforma QUALIS.

Grosso modo, as pesquisas acessadas versam basicamente sobre a percepção das beneficiárias em relação à sua participação no Bolsa Família e sobre as mudanças que isso tem provocado, com exceção do estudo de caso de Tebet (2012), que realiza entrevistas com casais, pela afirmação consistente de que a análise de mudanças relacionais requer trazer a percepção masculina ao debate. São ao todo doze estudos, sendo seis etnografias (PIRES, 2012; PEREIRA; RIBEIRO, 2013; AHLERT, 2013, MORTOM, 2013; REGO; PINZANI, 2014; SANTOS, 2014) e outros seis ancorados em entrevistas ou grupos focais (SUÁREZ LIBARDONI, 2007; CARLOTO; MARIANO, 2012; TEBET, 2012; PIRES, 2013; CORGOZINHO, 2015; SIMÃO; NADU, 2016).

Para melhor sistematização e debate, os resultados desses estudos são aqui apresentados a partir de tópicos constantes da maior parte deles: a) de quem é o benefício do PBF e como deve ser utilizado; b) a existência de sobrecarga gerada pelas condicionalidades; c) mudanças em relação à autoridade masculina no espaço doméstico; d) mudanças de ordem comunitária ou de projetos de vida; e) PBF e a necessária articulação com outros programas sociais. Ainda, no último tópico são debatidos alguns apontamentos de melhoria do PBF com vistas a ampliar a autonomia feminina, conforme indicado por alguns dos estudos.

Antes do início dos tópicos, é preciso notar que a maior parte dos estudos acessados sinalizam que o PBF reforça o vínculo entre a identidade feminina e o *ethos* da maternidade. A maioria deles também aponta a concordância das titulares com essa identificação

(SUÁREZ; LIBARDONI, 2007; PIRES, 2012; TEBET, 2012; PEREIRA; RIBEIRO, 2013; REGO; PINZANI, 2014): num consenso entre o Estado e as mulheres, são elas que devem representar a família recebendo o benefício, já que são as que entendem as necessidades dos filhos e da casa – são as que “sabem como fazer” (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007, p. 125). Portanto, existe consenso nessa literatura de que o PBF está assentado no papel tradicional da mulher como cuidadora e a instrumentaliza em seu funcionamento. Os tópicos abaixo objetivam avaliar se, apesar disso, o PBF traz ganhos de autonomia a elas e por quais caminhos esses ganhos parecem ser acessados.

I. De quem é o benefício do PBF e como deve ser gasto:

As pesquisas apontam que as titulares percebem o benefício do PBF como prioritariamente dos filhos (PIRES, 2012, 2013; CARLOTO; MARIANO, 2012; TEBET, 2012; PEREIRA; RIBEIRO, 2013; AHLERT, 2013; REGO; PINZANI, 2014; SANTOS, 2014, CORGOZINHO, 2015), o que gera inclusive um grande decoro e por vezes um julgamento moral na sua utilização (PIRES, 2012, 2013; TEBET, 2012; PEREIRA; RIBEIRO, 2013; REGO; PINZANI, 2014; CORGOZINHO, 2015). Notam também que o benefício é geralmente visto como uma contribuição feminina ao orçamento doméstico – é atribuição feminina receber e definir como gastar o recurso, a partir de sua legitimidade como a pessoa que conhece as necessidades dos filhos e do lar. As titulares e seus cônjuges – quando entrevistados – concordam que é a mulher quem deve gerenciar o recurso, pois é ela quem sabe das necessidades das crianças, ou seja, é como se a mulher gerenciasse o benefício, mas não fosse dele proprietária, a não ser quando as necessidades das crianças estão supridas.

Pires (2012) sublinha a liberdade das titulares no uso do benefício sem negociação com o cônjuge, mas identifica também, entre elas, a existência de um julgamento moral da forma como é gasto o benefício. Há o jeito mais certo de gastar, aquele voltado diretamente aos filhos, e o jeito errado de gastar, com produtos que negam a ideia

de maternidade responsável, como álcool e drogas. Entre o jeito certo e o errado há gradações: o gasto com bens que indiretamente beneficiam os filhos (como bens duráveis para a casa) também são considerados corretos e os gastos direcionados somente à titular são considerados aceitáveis, desde que as necessidades dos filhos estejam atendidas. Rego e Pinzani (2014) referem-se inclusive à manifestação de vergonha das entrevistadas em admitir o uso do benefício em itens de cuidado pessoal.

Morton (2013) nota uma clivagem entre os domicílios, em relação à autonomia da titular para o gasto do benefício e sua identificação com o recurso. Nos domicílios mais pobres, o benefício é usado sobremaneira para aquisições de curto prazo, como alimentos e remédios. A provisão de alimentos é vista como tarefa masculina e, portanto, nesses contextos o benefício é identificado com o marido e com a casa. Nas famílias menos pobres, a alimentação depende menos do PBF, e o benefício pode ser então usado para outras coisas, como aquisição de bens duráveis em prestações. Nesses lares, o benefício é visto como contribuição feminina ao orçamento e é comumente utilizado pelas mulheres na compra desses tipos de bens. Para o autor, a aquisição de bens duráveis produz um reforço do vínculo de quem o comprou à capacidade de consumir – o produto adquirido está visível diariamente, trazendo a lembrança de quem o proporcionou. O caráter de permanência dos produtos comprados com o benefício fortaleceria, portanto, a figura feminina nos domicílios menos pobres.

II. A existência de sobrecarga gerada pelas condicionalidades:

Entre os estudos acessados, a questão das condicionalidades é abordada em Suárez e Libardoni (2007), Pires (2012, 2013), Carloto e Mariano (2012), Pereira e Ribeiro (2013), Rego e Pinzani (2014), Santos (2014) e Corgozinho (2015).

Em Carloto e Mariano (2012), as condicionalidades são abordadas como geradoras de sobrecarga para as titulares.

Sua pesquisa realizada nos municípios de Contagem (MG) e Londrina (PR) identificou que 37,3% das titulares em Uberlândia e 68,6% em Londrina afirmaram terem sentido aumento de suas responsabilidades depois da entrada no PBF, principalmente em atividades relacionadas ao acompanhamento escolar e às compras para as crianças. As autoras seguem a linha de interpretação sobre as condicionalidades apresentada na seção 1: são reforços à naturalização da responsabilidade feminina pelas tarefas de cuidado, que geram sobrecarga de trabalho, na medida em que estão desvinculadas da melhoria de oferta de serviços públicos de educação e saúde¹⁰⁷. Corgozinho (2015) traz argumento muito próximo ao utilizado por Suárez e Libardoni (2007): cuidar da escola e da saúde das crianças sempre foi, para as titulares, uma atribuição feminina, ou seja, não necessariamente o Bolsa Família faz com que as titulares tenham sobrecarga, porque já faziam esse trabalho, mas acaba por reforçar seu papel nessa esfera de cuidados. Nos estudos de Em Pereira e Ribeiro (2013) e Santos (2014), as titulares não expressam a existência de sobrecarga, e os autores de ambos os estudos sugerem que isso pode derivar da própria naturalização, pelas mulheres, da responsabilidade de cuidado com os filhos.

Embora em contextos de pesquisa bastante distintos – urbano, no caso de Pires (2013), e majoritariamente rural, em Rego e Pinzani (2014) –, esses dois trabalhos apresentam interpretação semelhante e positiva do papel das condicionalidades para as titulares: seriam um elo entre as mulheres e o Estado, independente da intermediação masculina. Um vínculo que produz, entre as titulares, um sentimento de cidadania e participação num círculo político mais amplo, na medida em que o Estado as reconhece como detentoras de direitos e deveres. Quando as trajetórias femininas são marcadas pela ausência do poder público, o PBF e suas condicionalidades

¹⁰⁷ O estudo de Carlotto e Mariano (2012) é baseado em entrevistas e grupos focais, mas possui também diversas tabulações quantitativas. Alguns tópicos são apresentados e debatidos somente a partir dos quantitativos, como no caso das condicionalidades. Mariano e Souza (2015), cujo estudo não é abordado no presente texto por tratar-se de estudo quantitativo sem representatividade amostral e ter objetivos distintos dos que aqui foram arrolados, chegam a conclusões similares em pesquisa nas cidades de Fortaleza (CE) e Curitiba (PR). Entre as 53% de mulheres beneficiárias engajadas produtivamente, 70% afirmaram sentir aumento das responsabilidades/ obrigações de cuidado, após a entrada no Programa – proporção maior em Fortaleza (79%) do que em Curitiba (62%)

seriam interpretados como um reconhecimento público da própria existência dessas mulheres. Ressalte-se que, em ambos os estudos, aparecem diversos casos em que as titulares personificam o Estado que com elas se relaciona na figura do ex-presidente Lula. Pires (2013) ressalta que essa característica pode estar ligada ao funcionamento da visibilidade política em países presidencialistas. Rego e Pinzani (2014) sugerem que tal personificação relaciona-se à identificação das titulares com o ex-presidente – a percepção de que ele se preocuparia com elas, por também ter vivenciado uma trajetória de pobreza.

É fato que os resultados aqui abordados não são generalizáveis, de maneira que a contradição entre os achados da pesquisa de Carloto e Mariano (2012), de um lado, e de Pires (2013) e Rego e Pinzani (2014), de outro, pode derivar somente de distinções entre as populações estudadas. De todo modo, deixando de lado o receio em propor interpretações alternativas, existe a possibilidade de que o dissenso se relacione ao método de pesquisa, ou mesmo de que a leitura negativa de sobrecarga e a positiva de reconhecimento social não sejam contraditórias.

Em relação ao método, tendo em vista a força do *ethos* da maternagem responsável entre as titulares (item a), é possível que, ao serem perguntadas objetivamente se passam a despender mais cuidado com as crianças após sua entrada no Bolsa Família, como em Carloto e Mariano (2012), elas respondam o que está de acordo com essa moralidade e com a expectativa do poder público – ou seja, respondam positivamente.

No entanto, se essa sobrecarga existe concreta ou simbolicamente, isso não impede a sensação de reconhecimento social, pois, num contexto histórico de ausência ou escassez de proteção estatal, ainda que a relação com o Estado se baseie numa perspectiva tradicional maternalista, implica a existência de alguma relação e alguma visibilidade social.

III. Mudanças em relação à autonomia no espaço doméstico e à autoridade masculina:

À exceção de Ahlert (2013) e Pires (2013), que não abordam esse assunto, a maior parte dos estudos acessados sublinham ganhos de autonomia ou ampliação da independência das mulheres titulares dentro do espaço doméstico (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007; PIRES, 2012; TEBET, 2012; PEREIRA; RIBEIRO, 2013; MORTON, 2013; REGO; PINZANI, 2014; SANTOS, 2014; SIMÃO; NADU, 2016). Basicamente, o benefício, que muitas vezes é a maior ou a única fonte de renda regular, fornece às mulheres alguma segurança financeira e a percepção de que são donas de um rendimento, possibilitando-lhes fazer escolhas de consumo não subordinadas às vontades do parceiro. Está presente na maior parte dos estudos a identificação de que essa segurança de renda gera sentimentos de respeito próprio ou ampliações de expectativas para a vida futura que propiciam, inclusive, questionamentos sobre a autoridade masculina tradicional e a perspectiva de se livrarem de relações conjugais indesejadas (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007; PIRES, 2012; MORTON, 2013; REGO; PINZANI, 2014; SANTOS, 2014).

Para Pereira e Ribeiro (2013), os reiterados comentários de independência feminina feitos pelas entrevistadas podem ser sinal de que o PBF está fortalecendo esse tipo de postura. Morton (2013) identifica que há mais espaço para ganhos de autonomia feminina nos lares menos pobres, onde as mulheres se afirmam como donas de um rendimento que propicia aquisição de bens que circulam no longo prazo (ver item a). Rego e Pinzani (2014) ressaltam o sentimento de liberdade fornecido pela renda regular, que por vezes se traduz em, entre outras dimensões, sentir-se livre da dependência do cônjuge. Carlotto e Mariano (2012) notam que, para algumas titulares, a segurança do benefício do Bolsa Família contribuiu para que pudessem optar pela separação de seus cônjuges.

Observe-se que, nesse caso, os ganhos de autonomia não são avaliados restringindo-os ao engajamento produtivo e à independência financeira feminina, devendo ser entendidos, grosso

modo, como ampliações nas possibilidades de escolhas das titulares, dentro de estruturas sociais específicas, geralmente marcadas pela privação e por relações de gênero tradicionais. Aqui, como em muitos escritos feministas e sociológicos, a autonomia das mulheres não se restringe a acesso à renda e/ou ao trabalho produtivo, sendo este apenas um dos aspectos de um conceito bastante mais complexo¹⁰⁸.

Vale mencionar que o estudo de Tebet (2012), no qual a percepção dos cônjuges masculinos também é considerada, afirma que a entrada no PBF parece fornecer a eles algum conforto, no sentido de propiciar certo alívio em sua condição de ser o único provedor da família, diminuindo a “frustração anterior à entrada no programa de não cumprir com algumas demandas típicas das crianças” (TEBET, 2012, 316). Aqui também parece haver um embrião de remodelagem das relações de gênero, uma vez que o tradicional papel de provedor atribuído ao homem se desloca, trazendo alívio. No entanto, a autora nota que, mesmo nos casais em que os homens partilham as tarefas domésticas com suas companheiras, prevalece a percepção tradicional sobre a divisão do trabalho entre os sexos; e a independência financeira provocada pelo PBF seria, nesse contexto, a assunção da responsabilidade de investir o recurso para o bem da família. Corgozinho (2015) faz apontamento similar, notando que, embora haja alguma participação masculina na esfera de cuidados, ela é geralmente pontual, o que gera incômodo para as mulheres beneficiárias. Porém, apesar do incômodo e da percepção de que isso lhes prejudica o engajamento produtivo, as beneficiárias naturalizam essa atuação tradicional, percebendo-a como uma obrigação feminina.

IV. Mudanças de ordem comunitária ou de projetos de vida:

A maior parte das pesquisas aponta que o PBF trouxe ganhos na ampliação das expectativas, na percepção do aumento das possibilidades de escolhas e, por vezes, na participação comunitária das titulares (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007; PIRES, 2012, 2013; MORTON, 2013; AHLERT, 2013; REGO; PANZANI, 2014; SANTOS,

¹⁰⁸ Rego e Pinzani (2014), em sua análise do PBF, debruçam-se sobre o conceito de autonomia – neste caso, não somente referindo-se às mulheres. Para uma discussão mais aprofundada dentro da perspectiva feminista, ver Biroli (2013).

2014). A exceção está no estudo de Corgozinho (2015), realizado na cidade de Niterói (RJ), o qual não nota alterações dessa ordem na maior parte das entrevistadas, que eram, em sua maioria, mulheres desempregadas que, antes e após a entrada no Programa, se mantiveram basicamente dedicadas aos cuidados da casa e das crianças.

Suárez e Libardoni (2007) notam que o simples fato de que mulheres marcadas pelo isolamento social tenham de tirar documentos civis para se inscrever no PBF lhes fornecia a sensação de participar de um círculo mais amplo e de estar socialmente visíveis. Pires (2012; 2013) percebe as condicionalidades como compromissos que geram sentimentos de reconhecimento social entre as beneficiárias. Ahlert (2013) identifica que o benefício flexibiliza a necessidade de as mulheres trabalharem sem nenhum descanso semanal. Rego e Pinzani (2014) notam na titularidade feminina um esteio para as mulheres rejeitarem trabalhos desvalorizados, sub-remunerados e precários. Segundo Santos (2014), a rejeição a esse tipo de trabalho viria acompanhada pela expectativa de que possam ter um emprego com garantias trabalhistas – um modo de reconfigurar a trajetória de trabalho feminino precário que marca suas famílias.

Morton (2013) indica que, mesmo nos domicílios mais pobres, onde o benefício não é visto como dinheiro feminino, ele contribuiria para que as mulheres cultivem sonhos, como de enviar os filhos à faculdade, ou comprar animais para criação e revenda, inclusive poupando, sem contar ao parceiro, parcela do benefício para a consecução desses sonhos. Rego e Pinzani (2014) veem no PBF o início de um processo de possível rompimento com a cultura da resignação, a sensação constante de que a miséria é uma sina. Ainda que as beneficiárias percebam que somente na geração dos filhos haverá saída, existe o sentimento de que é possível romper com a história de miséria. O acesso à renda regular lhes possibilita também maior circulação: ir ao comércio, fazer compras e sentir-se respeitadas pelos comerciantes proporcionam às titulares a diminuição do isolamento social e a sensação de dignidade.

V. PBF e a necessária articulação com outros programas sociais

Alguns autores apontam também lacunas importantes nas quais o PBF pode agir indiretamente, isto é, por meio dos serviços públicos a ele associados. Suárez e Libardoni (2007) refletem sobre a possibilidade de que o PBF defina, em nível federal, mecanismos de potencializar as capacidades das beneficiárias por meio dos programas sociais a ele articulados. Simão e Nadu (2016) atentam sobre a importância simbólica que o trabalho tem na vida das mulheres beneficiárias do Bolsa Família e, evocando os argumentos de Carloto e Mariano (2012), engrossam o coro da importância de políticas de articulação entre trabalho e responsabilidades familiares, para que as mulheres do PBF possam ampliar suas possibilidades de engajamento produtivo.

Santos (2014), pesquisando em área urbana, nota que as mulheres titulares têm histórias marcadas por gravidezes indesejadas e apresentam grandes dificuldades em acessar orientações sobre métodos contraceptivos, assim como os métodos em si. A esterilização aparece como um desejo que, frente à inoperância da saúde pública, só pode se concretizar por sorte. Para a autora, o PBF só fortalece o vínculo das titulares com a saúde pública em seu papel materno e poderia abordar minimamente a dimensão de direitos reprodutivos. Rego e Pinzani (2014), em cuja pesquisa a laqueadura também aparece diversas vezes como desejo ou conquista das mulheres das áreas rurais, indicam a importância de que o Estado apoie formas pelas quais as beneficiárias consigam se organizar, para compartilhar experiências e vocalizar demandas ao Estado – o que também já fora apontado por Suárez e Libardoni (2007).

A crítica sobre a necessidade de mudanças no PBF – para que seja capaz de ampliar as possibilidades de engajamento produtivo das mulheres ou a ampliação de suas escolhas – parece correta no diagnóstico da necessidade, mas está mal direcionada ou exige

excessivamente de um programa focalizado de transferência de renda condicionada. Isso se depreende da própria argumentação dessas críticas, que são no sentido de apontar a privação de escolhas pelas quais passam as mulheres beneficiárias, marcadamente pela falta de oferta de serviços públicos de qualidade.

Aqui, é preciso fazer distinção entre o amplo objetivo de transformação das relações de gênero e o aprimoramento das políticas públicas para as mulheres – e, ainda, entre este e a melhoria dos serviços públicos que são primordialmente acessados pelas mulheres. São três fins que se inter-relacionam, aparecem nas análises sobre Bolsa Família e gênero e para cujo alcance o programa pode ter menor ou maior potencialidade.

Embora, como se argumentou, seja inadequado exigir do PBF a responsabilidade sobre a melhoria de serviços que ampliem as escolhas disponíveis às mulheres mais pobres, vale lembrar, conforme exposto na seção 2, que o PBF, ao contar com uma extensa plataforma de informações e com serviços de educação, saúde e assistência social a ele associados, pode favorecer que estes e outros serviços cheguem às titulares – pode servir como catalisador de acesso aos serviços. Por exemplo, se a saúde pública estabelece um vínculo maior com as titulares do PBF por meio das condicionalidades, seria positivo que essa relação tomasse formas mais amplas além da preocupação com o bem-estar infantil, fortalecendo os direitos reprodutivos dessas mulheres.

Também parece viável a sugestão de que sejam criados espaços para que as titulares se encontrem, compartilhem experiências e organizem suas demandas ao Estado. Há que se lembrar de que todos os municípios brasileiros contam com conselhos responsáveis pelo controle social do PBF (conselhos municipais de assistência social), que têm a diretriz de promover a participação dos usuários e usuárias dessa política. Esses espaços poderiam, portanto, estar articulados aos próprios conselhos, mas devem ser de participação

voluntária das titulares e sem nenhuma espécie de condicionamento, a fim de não constrangerem o próprio rol de escolhas femininas que pretendem ampliar.

Mais ainda, é preciso debater a importância de trazer os homens a esses espaços e aos próprios serviços da rede de assistência social, porque, apesar de tais serviços estarem em tese acessíveis a quem deles precise, os equipamentos da proteção básica da assistência social brasileira são basicamente frequentados por mulheres. Mantém-se, portanto, a perspectiva tradicional e histórica de que são as mulheres as responsáveis por mediar as políticas públicas voltadas à família. Na medida em que o Estado não faz o esforço coordenado e estruturado de aproximar os homens dessas políticas, reforça o alijamento masculino do mundo da reprodução social.

Conforme mencionado, essas melhorias de atuação do Estado em direção à autonomia das mulheres mais pobres não estão no escopo do PBF, mas podem ser indiretamente facilitadas por ele, por meio de sua estrutura de informações (Cadastro Único, principalmente) e da articulação governamental. Porém, para que não pareça ao leitor que esse é um caminho fácil e com atalhos, é preciso recordar que essa articulação traz desafios importantes, entre os quais estão não só a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços públicos no cenário de restrição fiscal vigente, mas também a necessidade de preparação e formação, também sobre a temática de equidade nas relações de gênero, dos profissionais que diretamente prestam os serviços à população e mesmo dos gestores que desenham e articulam a implementação dessas políticas nos três níveis da federação. Essa é outra dimensão da maior importância quando se trata de repensar a transformação das relações de gênero. Se as convenções sociais de gênero não são questionadas e são a todo tempo reproduzidas pelos agentes do Estado, tem-se mais um obstáculo ao reconhecimento da cidadania das mulheres como sujeitos.

Considerações finais

O presente texto buscou sistematizar as pesquisas brasileiras feitas junto às titulares do Bolsa Família sobre possíveis efeitos do Programa para a autonomia feminina e as mudanças nas relações de gênero. Ao fornecer renda regular mensal a mulheres que vivenciam situação de pobreza e privação, o Bolsa Família promove ganhos na autonomia feminina? Se sim, por quais caminhos são acessados? Em que medida esses ganhos são capazes de propiciar mudanças nas relações de gênero? Quais rumos de aperfeiçoamento o Bolsa Família pode seguir para ser mais efetivo na promoção da equidade nas relações de gênero? Em maior ou menor medida, as pesquisas aqui sintetizadas procuram responder a essas questões.

Conforme visto, as pesquisas quantitativas de representatividade nacional que versam sobre os efeitos do PBF nas relações de gênero estão circunscritas ao exame do acesso ao pré-natal e à tomada de decisões no domicílio. Apontam que o benefício financeiro amplia a autonomia das titulares residentes nas áreas urbanas nas decisões sobre compra de bens duráveis, remédios para os filhos, comparecimento das crianças à escola e uso de anticoncepcionais. No entanto, essa ampliação das decisões exclusivas das mulheres sobre questões relativas à casa e às crianças não pode ser facilmente interpretada como ganhos de equidade nas relações de gênero, pois pode também indicar mais dificuldade de compartilhamento das atividades domésticas entre os sexos. Porém, o impacto do Programa na probabilidade de que as beneficiárias residentes em áreas urbanas decidam individualmente sobre o uso de métodos contraceptivos sugere que o PBF pode atuar como instrumento de concretização de direitos, neste caso reprodutivos, em contextos onde as mulheres já possuem a disposição de exercitá-los autonomamente. Ainda, não é possível deixar de notar que esse achado da pesquisa de avaliação de impacto vai de encontro aos achados das pesquisas qualitativas de Rego e Pinzani (2014) e Santos (2014). Claro, são pesquisas com metodologias e níveis de representatividade bem distintos, pois as duas últimas não podem ser extrapoladas para contextos

outros que não aqueles onde foram realizadas. Porém, os resultados quantitativos de maior uso de contraceptivos nas áreas urbanas e os de pouco acesso a eles nessas duas pesquisas qualitativas podem ser lidos de forma coerente: para que o PBF catalise direitos, é preciso que haja oferta pública suficiente que permita o exercício desses direitos.

Sobre a relação entre PBF e trabalho remunerado, as avaliações de impacto e outras análises econométricas feitas com dados de pesquisas domiciliares não acham alterações relevantes na participação dos beneficiários, homens e mulheres, no mercado de trabalho. Há, no entanto, indicativos de que a participação no Bolsa Família constrange levemente a jornada de trabalho de grupos específicos de beneficiárias. A redução de horas dedicadas ao trabalho produtivo entre mulheres beneficiárias é parcialmente compensada pelo aumento das horas direcionadas às tarefas domésticas – o que não ocorre entre os homens beneficiários. Esse constrangimento pode ser interpretado como um efeito negativo do PBF na equidade das relações de gênero, já que o trabalho produtivo é gerador de autonomia feminina. Mas pode também indicar a ampliação das escolhas femininas, se o trabalho trocado pelas tarefas domésticas é precário e fonte de exploração.

O que os estudos qualitativos parecem consensualmente apontar é que se trata da segunda opção: o benefício permite a flexibilização de jornadas de trabalho muito árduas, ou mesmo a liberação de trabalhos considerados humilhantes e degradantes. O trabalho, de todo modo, segue com um valor simbólico grande para essas mulheres, e alguns estudos indicam que participar do Programa Lhes gera expectativas de que consigam um dia o acesso a um trabalho digno, que lhes forneça independência e propicie mobilidade social.

Também como mostram as pesquisas qualitativas, são mulheres que têm trajetórias marcadas pela sujeição ao padrão tradicional das relações de gênero e pelo *ethos* da maternidade responsável. Observam o benefício como um dinheiro dos filhos e o utilizam

com grande decoro e julgamento moral. Isso, no entanto, não impede que esse recurso seja visto como contribuição feminina ao orçamento e que fortaleça essas mulheres no âmbito da esfera doméstica. Ainda, o acesso à renda regular lhes permite construir sonhos e expectativas de mudança de vida, que muitas vezes incluem a liberação de relações conjugais indesejadas.

Se é possível tirar consensos interpretativos dos estudos aqui examinados, é o de que, ao mesmo tempo, a racionalidade do desenho do PBF reforça a naturalização da atividade de cuidado como tarefa feminina, mas também ocasiona um desbalanceamento no papel de provisão tradicionalmente masculino. O acesso à renda regular propiciada pelo Programa parece provocar mudanças nas trajetórias dessas mulheres: na percepção que têm de si, no questionamento da sujeição a relações conjugais indesejadas, na ampliação de sua liberdade de fazer escolhas e da capacidade de participarem no mundo público. Essa característica aparece tanto em estudos realizados em contextos urbanos quanto em áreas rurais.

Entendendo autonomia de forma ampla, como capacidade de fazer escolhas, os estudos qualitativos majoritariamente entendem que o Bolsa Família traz ganhos de autonomia às mulheres, acessados por dois caminhos. Em primeiro lugar, e principalmente por meio da renda regular, que faz com que as titulares possam ter outras preocupações que não a sobrevivência no dia de amanhã, diminuam o isolamento social, aumentem sua presença no mundo público e percebam ampliações em suas escolhas. Em segundo lugar, pelas condicionalidades, as quais, paradoxalmente, embora reforcem simbolicamente o papel maternal da mulher, parecem contribuir para que se enxerguem como detentoras de direitos e deveres, como cidadãs que se relacionam com o Estado. Num contexto histórico de exclusão, ainda que sua relação com o Estado se dê em moldes tradicionais maternalistas, há a sensação de se estar visível, de ser reconhecida socialmente.

Essas mudanças sugerem que, se o PBF não pode se furtar à crítica de ter em sua racionalidade a utilização instrumental da mulher na mediação entre Estado e família, é reducionista interpretá-lo como um programa maternalista que não oferece oportunidades às mulheres adultas. Isso porque, embora não provoque direta e deliberadamente mudanças nas relações de gênero, tem gerado inquietações relativas à autoridade masculina e mesmo provocado a ampliação das redes de relações sociais dessas mulheres, que auxiliam nesse percurso.

Para que essas inquietações se concretizem em mais autonomia, é importante que o poder público atue intersetorialmente, identificando e atendendo as demandas dessas mulheres, formando seus agentes para a temática e ofertando serviços de qualidade. Importante também é aprimorar o desenho das políticas voltadas à família, para que colaborem com a aproximação masculina da esfera doméstica, na busca por mudanças de ordem sociocultural que contribuam para uma articulação mais equânime entre as esferas da produção e da reprodução social.

Referências bibliográficas

AHLERT, MARTINA. A 'precisão' e o 'luxo': usos do benefício do Programa Bolsa Família entre as quebradeiras de coco de Codó (MA). *Revista Política e trabalho* (38), João Pessoa-PB, 2013, pp. 69-86.

BIROLI, FLÁVIA. *Autonomia e desigualdades de gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática*. Vinhedo, Editora Horizonte, 2013, 208.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

CARLOTO, CASSIA MARIA; MARIANO, SILVANA. As mulheres nos programas de transferência de renda: manutenção e mudanças nos papéis e desigualdades de gênero. In: *Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica de Cidadania*, 13º, 2010. São Paulo. [<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/cassiacarlottoAsmulheresnosprogramasdetransferenciaderenda.pdf>-acesso em 10 de novembro de 2016].

_____. Empoderamento, trabalho e cuidados: mulheres no programa bolsa família.

Textos & Contextos (2), v.11, Porto Alegre, 2012, pp. 258 – 272.

CARLOTO, CÁSSIA MARIA. Condicionalidades nos Programas de transferência de renda e autonomia das mulheres. *Sociedade em Debate* (18), v.2, Pelotas, 2012, pp. 121-130.

COSTA, DELAINE M. Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres. IBASE, 2008. [<http://www.undppovertycentre.org/publications/mds/29P.pdf>-acesso em 17 de outubro de 2016].

CORGOZINHO, KAMILA D. F. A política social e a feminização do cuidado no Programa Bolsa Família: invenção das tradições? . Revista *Emancipação* 2016.

COSTA, PATRICIA; MAFRA, RAFAEL D'AQUINO; BACHTOLD, ISABELE. O Eixo de Acesso a Serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia (orgs). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, MDS, 2014, 845 p.

DE BRAUW, ALAN ; GILLIGAN, DANIEL ; HODDINOTT, J. ; ROY, SHALINI. The impact of Bolsa Família on child, maternal, and household welfare. Washington: IFPRI, 2010.

_____ . The Impact of Bolsa Família on Women's Decision-Making Power. World Development, v.59, Washington, 2014, pp. 487-504.

FARAH, MARTA FERREIRA SANTOS. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, (12), v.1, Florianópolis, 2004, pp 47-71.

GOMES, SIMONE DA SILVA. Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil. *Textos & Contextos* (1), v.10, Porto Alegre, 2011, pp. 69-81.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Rio de Janeiro: IBASE, FINEP; 2008.

LAVINAS, LENA; COBO, BARBARA; VEIGA, ALINNE. Bolsa-família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres e as relações de gênero. *Revista Latinoamericana de População* (10), ano 6, 2012, pp. 31-54.

LIBARDONI, MARLENE. *O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero*. 2008. [http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Pesquisas/PESQUISA_MULHER.pdf.-acesso em,10 de dezembro]

MARIANO, SILVANA A.; SOUZA, MÁRCIO F. DE. Conciliação e tensões entre trabalho e família para mulheres titulares do Programa Bolsa Família. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 18, 2015, pp. 147-177.

MOLYNEUX, MAXINE. Change and Continuity in Social Protection in Latin America Mothers at the Service of the State? *Gender and Development Programme Paper Number 1*. UNRISD, 2007.

MORTON, GREGORY. Acesso à permanência: diferenças econômicas e práticas de gênero em domicílios que recebem Bolsa Família no sertão baiano. *Revista Política e Trabalho* (38), João Pessoa-PB, 2013, pp. 43-67.

OLIVEIRA, LUIS; SOARES, SERGEI. "Efeito Preguiça" em Programas de Transferência de Renda? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília, IPEA, 2013. 494 p.

PEREIRA, MILENA; RIBEIRO, FERNANDA. No Areal das mulheres: um benefício em família. *Revista Política e trabalho* (38), João Pessoa-PB, 2013, pp. 87-104.

PIRES, ANDRÉ. Orçamento familiar e gênero: percepções do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Pesquisa* (145), v. 42, Rio de Janeiro, 2012, pp. 130-161.

_____. Relações de troca e reciprocidade entre os participantes do Programa Bolsa Família em Campinas (SP). *Revista Política e trabalho* (38), João Pessoa-PB, 2013, pp.171-195.

RASELLA, DAVIDE; AQUINO, ROSANA; SANTOS, CARLOS A. T., PAES-SOUSA, RÔMULO; BARRETO, MAURICIO L. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília, IPEA, 2013. 494 p.

REGO, WALQUÍRIA; PINZANI, ALESSANDRO. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo, Unesp, 2014. 2ªed, 246.

SOUSA, MARCONI *et al.* Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) para o público do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e beneficiários do Programa Bolsa Família PBF; cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes. *Cadernos de Estudos* (24) - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Brasília, MDS, 2015.

SANTOS, GISELLE M. N. C., Gênero, desenvolvimento e Programa Bolsa Família: direitos reprodutivos, trabalho e projetos de vida de mulheres do Coque. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Antropologia, 2014.

SIMÃO, ANDRE B., NADU, AMANDA C.A. Trabalho feminino e relações de gênero na perspectiva de beneficiárias do programa Bolsa Família. In: Revista Sinapse Múltipla, V. 5, N. 1, 2016.

SUARÉZ, MYREYA.; LIBARDONI, MARLENE. O Impacto do Programa Bolsa Família: Mudanças e Continuidades na Condição Social das Mulheres. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. (Orgs.). Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007. p. 119-162. (Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados; v. 2).

TEBET, Mani. Percepções de gênero entre casais beneficiários do Programa Bolsa Família. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social 2012; 5:295-334.

Bolsa Marrom e a universalização do acesso a esgoto

Resumo:

Este trabalho traça um diagnóstico empírico sobre a cobertura de infraestrutura de serviços públicos de forma a basear prescrições de políticas de universalização de acesso a esgoto. Mostramos inicialmente que o esgoto apresenta pior qualidade percebida e menor cobertura que os demais serviços públicos, como água, eletricidade e lixo. Talvez em função de maiores externalidades emanadas, a sensibilidade a aumento de renda também é menor no caso da cobertura do esgoto, o que indicaria a falha de mercado a ser endereçada. Focamos nas possibilidades oferecidas pelo Bolsa Família, seja para testar o impacto da renda, seja como plataforma de concessão de subsídios aos serviços de esgoto. Enfatizamos o instrumental da literatura recente sobre mecanismos de crédito baseados em resultado na concessão de subsídios a serviços públicos. Nas prescrições de políticas públicas, exploramos a utilização combinada desses mecanismos de incentivo com a estrutura de programas, como o Bolsa Família e do respectivo Cadastro Social Único. A proposta é a operacionalização de subsídios para consumidores e empresas prestadoras de serviços no que tange a investimentos em rede de serviços, nas novas conexões com a rede já estabelecida e/ou pagamento das contas de uso de serviços públicos.

Antecedentes

Objetivo - Muitas são as infraestruturas públicas e as respectivas políticas de universalização associadas. Podemos citar a chamada infraestrutura social, tal como educação e saúde básicas tipicamente oferecidas pelo Estado nos diversos níveis municipais, estaduais e federal; temas como transporte, moradias populares, além de uma miríade de serviços públicos regulados por agências de Estado ofertados por autarquias, empresas estatais, empresas privatizadas em setores como eletricidade, coleta de lixo, água e esgoto entre outros. Essa diversidade de arranjos sugere a adoção de um foco ao diagnóstico das causas e consequências da infraestrutura pública sobre a pobreza e as prescrições de políticas derivadas desta análise. Estudiosos dos problemas emergentes dessas novas potências, em particular no caso da China e África do Sul, têm usado de maneira recorrente o termo *"Brazilianization"* como representativo do crescimento desordenado de grandes cidades.

Este trabalho traça um amplo diagnóstico empírico sobre o acesso à infraestrutura de serviços públicos pela população pobre, de forma a basear sugestões para a universalização de acesso. Nas prescrições de políticas públicas, exploramos a utilização da estrutura de programas de transferência condicionada de renda, como o Bolsa Família e o respectivo Cadastro Social Único, com vistas à operacionalização de ações para universalização dos serviços públicos.

Motivação - O Brasil se transformou ao longo do último século num país essencialmente urbano, com 85% da população morando em cidades. Segundo o Censo de 1940, 31,2% da nossa população morava em cidades; já de acordo com a PNAD de 2009, quase a mesma proporção de pessoas, 31,5%, mora em metrópoles e 54,9% mora nas demais áreas urbanas. Aprendemos ao longo desse processo de urbanização os custos das deseconomias associadas a essa aglomeração populacional brasileira, tais como aquelas emanadas pelo trânsito caótico, a insalubridade das condições de

vida e pela violência nossa de cada dia. Ao contrário, deveríamos ofertar mais e melhores serviços públicos explorando as economias de escala, de escopo e de rede de ter boa parte da população nessas grandes cidades. Ou seja, grandes cidades não deveriam ser sinônimas da precariedade visível nas favelas e periferias, que figuram com destaque hoje como imagens do país no exterior.

O desordenamento urbano do caso brasileiro surpreende mais que o da Índia, pelo fato de termos mais renda e um Estado maior que o dela. Essas não constituem condições suficientes para evitar o caos das cidades através de mais investimentos em infraestrutura, mesmo que acompanhadas de redução de pobreza e desigualdade baseadas em renda. A estruturação de sistemas de incentivos a consumidores e empresas prestadoras de serviços se faz necessária para que floresça a infraestrutura social. O exemplo mais nítido do desperdício de oportunidades brasileiro, isto é, de atraso apesar das possibilidades de avanço da infraestrutura do país, é o saneamento básico, que, como o nome sugere, é – ou deveria ser – básico. Entretanto, mesmo as maiores cidades brasileiras e, conseqüentemente, o país – dada a localização da população – não usufruem desse item básico. Vivemos no século 21 como se estivéssemos numa cidade europeia do século 19. A exceção é a quase universalização da energia elétrica nas cidades, onde o problema são as perdas não técnicas, fruto dos chamados “gatos”.

O Brasil também é conhecido como o país das políticas de rendas, inicialmente refletindo um sofisticado sistema oficial de indexação de salários, câmbio, preços públicos administrados, que buscava proteger os diversos grupos de brasileiros de altas taxas de inflação, mas que acabava perpetuando a inflação tupiniquim. Hoje, as políticas de rendas se referem a mecanismos de transferência de renda direta à população, que inclui diversos programas não contributivos: a aposentadoria rural, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e, mais recentemente, o Bolsa Família. Este último tem chamado a atenção pela capacidade de chegar aos grupos mais pobres da sociedade brasileira através de uma estrutura operacional

de cadastros públicos dessa parcela da população. Os resultados são efetivos custando menos de 0,5% do PIB e atingindo quase um quarto da população brasileira, contribuindo de maneira direta para a redução da pobreza e da desigualdade de renda brasileira nos últimos anos.

O mesmo sucesso não é compartilhado na cobertura de serviços públicos, em particular no caso de saneamento básico aos pobres. Por exemplo, o déficit de esgoto tem andado a um quarto da velocidade do déficit de renda. Enquanto o Brasil cumpriu em metade do tempo a primeira meta do milênio da ONU de reduzir a pobreza à metade em 25 anos, a meia vida do déficit de saneamento é de 56 anos. Em setores sujeitos a externalidades e a problemas de coordenação, o aumento de renda não vem necessariamente acompanhado da maior provisão de serviços. Apesar da privatização do nos 90, da existência de vultosos investimentos em infraestrutura pública, como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) anunciado em 2007, a provisão de serviços públicos não tem entregue resultados satisfatórios.

Como prescrição de política central, temos o uso do Bolsa Família, a principal política de combate à pobreza do país, nesse processo de universalização. Essa possibilidade se dá através da disponibilidade do Cadastro Social Único (CadÚnico), associado à operação do Programa Bolsa Família (PBF) como canal para fazer os recursos chegarem às pessoas de menor poder aquisitivo. O CadÚnico apresenta o endereço físico e financeiro das pessoas associado à posse de cartão de pagamento do programa, ao mesmo tempo em que possibilita a parte real dos programas de infraestrutura se conectarem com os mais pobres. O uso de programas de transferência condicionada de renda (CCTs) é comum em diversos países latino-americanos, de forma que as lições deste trabalho podem ser úteis a outros países da região. A principal tentativa de programas como o Bolsa Família, para além das transferências diretas de renda, já é universalizar o acesso à educação e à saúde pelas vias de incentivos. Alguns setores de utilidade pública já

começaram a explorar essa associação. Como exemplos, temos transporte público (Bilhete único - vale transporte diferenciado aos pobres), eletricidade (subsídios diretos aos beneficiários) e a concessão de subsídio direto para serviços de telefonia móvel (discutida no Ministério das Comunicações). Finalmente temos a "Bolsa Marrom", discutida no âmbito do Ministério das Cidades, que avalia a concessão de subsídios diretos às empresas e consumidores em estudo pelo governo brasileiro com apoio do Centro de Políticas Sociais da FGV (NERI; ANDRADE, 2011). O presente estudo foca a atenção nas razões para a adoção da Bolsa Marrom.

Roteiro - O plano deste trabalho é o seguinte: a seção dois empreende ampla descrição empírica dos serviços de utilidade pública. A seção três explora a associação de política infraestrutura, com programas de combate à pobreza, como o Bolsa Família. Complementarmente, a expansão do Bolsa Família serve como experimento dos impactos de incremento de renda puro associado à expansão de políticas de combate à pobreza sobre a cobertura de serviços públicos. O que constitui um ponto chave do artigo. O exercício demonstra que nem sempre o aumento de renda é acompanhado de mais serviços públicos. A quarta seção propõe a provisão de serviços de esgoto aos pobres através da infraestrutura do Bolsa Família, que serve como plataforma de acesso aos pobres através do Cadastro Social Único usado na sua operação. Essa é a principal prescrição de política pública aqui proposta. As principais conclusões são sintetizadas na última seção.

Diagnóstico empírico sobre universalização de serviços públicos¹⁰⁹

Esta seção tem por objetivo analisar as mudanças da cobertura de serviços pelos diferentes segmentos da população na época de privatizações no país. Mais especificamente, tratamos dos setores de eletricidade, coleta de lixo, água e esgoto, aí incluindo suas

¹⁰⁹ Este trabalho se beneficia de uma série de pesquisas realizadas pelo Centro de Políticas Sociais com o Banco Mundial e com a ONG Trata Brasil (vide WWW.fv.br/cps/tratabrasil5).

respectivas coberturas, qualidades percebidas e de custos para o consumidor. Esses atributos dos serviços públicos são cruzados por diversas dimensões, tais como: i) renda, dada a ênfase no combate à pobreza, a possibilidade de subsídios cruzados entre faixas de renda; ii) tempo – fornecendo uma visão de longo prazo de como diferentes gerações de brasileiros se beneficiaram, ou não, dessa cobertura, avaliando os efeitos das privatizações dos anos 1990 e da melhora recente na distribuição de renda dos anos 2000. Nas pesquisas domiciliares, incluímos o Censo Demográfico, que fornece uma visão de prazo mais longo e espacialmente detalhada; a Pesquisa Nacional de Amostras a Domicílio (PNAD), que dá os detalhes temporais e atualiza essa evolução; e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), que permite medir impactos no orçamento das famílias e a qualidade percebida dos serviços.

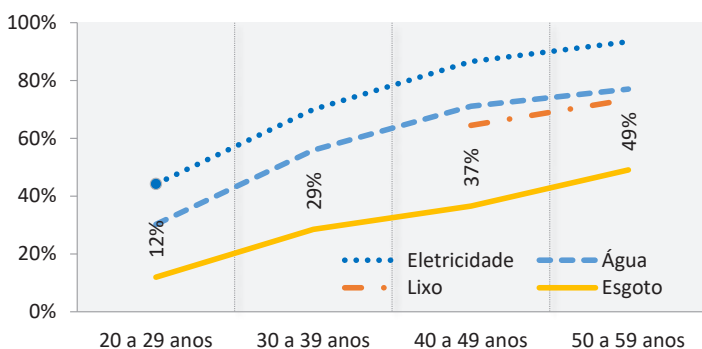
Abordagem geracional - Estudamos as mudanças de acesso aos serviços de utilidade pública na sociedade brasileira ocorridas nos últimos 35 anos tirando partido dos dados censitários. Fazemos aqui a leitura das trajetórias desses processos, ao longo da vida de diferentes gerações de brasileiros, através de dados de coorte.

As taxas de acesso a diferentes serviços públicos de infraestrutura crescem substancial e homoganeamente ao longo do ciclo da vida de diferentes gerações, no período de 1970 a 2000. Durante esse período, por exemplo, a taxa de acesso à eletricidade para a geração dos anos 40 aumentou de 48,8%, em 1970, para mais de 93% em 2000. Se analisarmos um subgrupo específico, como, por exemplo 50 a 59 anos, percebemos que em 2000 esse serviço abrangia 93,4% dessa população, situação muito melhor do que há três décadas, quando a eletricidade só alcançava 44% dessa mesma população com 20 a 29 anos. Outro serviço que merece destaque é o acesso ao abastecimento de água, que aumentou de forma significativa entre os anos estudados. Um exemplo disso pode ser visto analisando a geração de 50 a 59 anos em 2000. A sua taxa de acesso foi de 77%, mais do que o dobro da taxa observada quando essa população tinha entre 20 e 29 anos, em 1970. Vale ressaltar que dados sobre o acesso à coleta de lixo estão disponíveis apenas para os anos 1990 e

2000. Essas informações evidenciam que houve grande melhora na qualidade de vida da população a partir do maior acesso a serviços públicos.

Sintetizamos essa comparação centrando na geração às mudanças vivenciadas pela geração que nasceu nos anos 40 e alcançou os 50 anos em 2000. Essa é a coorte dos "baby-boomers" de primeira-hora, nascidos após o fim da segunda guerra. Observamos que, apesar do crescimento do saneamento básico, tanto o seu nível como a sua expansão se situaram em níveis inferiores aos dos demais serviços públicos nas áreas de água, luz e lixo.

Figura 1 – Cobertura de Serviços Públicos para a Geração Nascida nos Anos 1940



Fonte: FGV Social/CPS a partir dos microdados do Censo Demográfico/IBGE

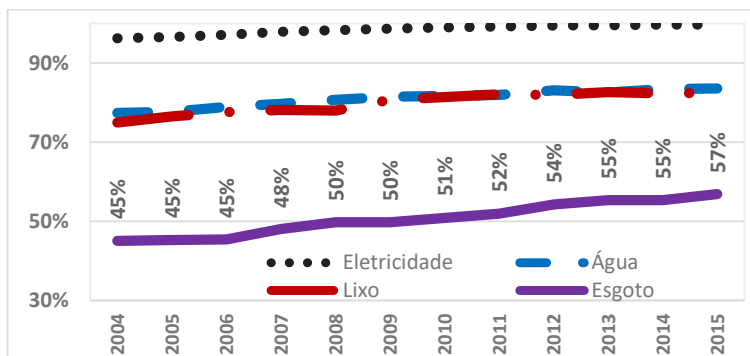
Evolução recente - O acesso a serviços públicos mudou acentuadamente em função do processo de privatização que teve início na década de 1990. Os serviços públicos que serão analisados nesta seção são aqueles encontrados na PNAD: energia elétrica, coleta de lixo, rede geral de água e esgoto. A partir de pesquisa domiciliar, buscamos isolar fatores de mudança no lado da oferta dos serviços públicos dos fatores de demanda, que depende principalmente de questões geográficas e socioeconômicas.

Agora, por que enfatizar a questão do saneamento e não outros

serviços públicos? Analisando o percentual de acesso aos serviços públicos de interesse, observa-se que o acesso à rede geral de esgoto ainda é hoje (2015) o serviço com a menor taxa de acesso (56,9%), quando comparado aos demais serviços. Note que a cobertura da rede geral de esgoto é apenas uma condição necessária para a provisão de tratamento de esgoto, que, por sua vez, é a condição suficiente para que os benefícios da coleta se materializem na sua integridade. No extremo oposto temos o acesso à eletricidade, que atinge 99,7% da população total brasileira. Já o acesso à rede geral de água era de 83,6%, e o acesso à coleta de lixo, 82,5%.

De todos os serviços, eletricidade foi o que apresentou maior equidade de distribuição. Em 2015, os 40% mais pobres já alcançavam taxas de acesso superiores a 99% (99,4% da população total tem acesso). Acesso a abastecimento de água e coleta de lixo tinham um diferencial entre esses segmentos, de 18,4 e 19,6 pontos de porcentagem, respectivamente. Quanto ao acesso a esgoto em 2015, esse diferencial entre a base e o topo da distribuição sobe para 37,1 pontos de porcentagem.

Figura 2 – Evolução recente da cobertura de serviços públicos



Fonte: FGV Social/CPS a partir dos microdados da PNAD/IBGE

Comparação de cobertura nas escolas - Os resultados apresentados agora refletem o que observamos nas escolas

brasileiras, ou seja, a falta de rede de esgoto é mais intensa que a dos demais serviços públicos. Enquanto a proporção de escolas que possuem rede de esgoto em 2008 é de apenas 39,58%, o índice de atendimento dos demais serviços são: rede de abastecimento de água (62,64%), energia elétrica (88,24%) e coleta de lixo (62,93%). Cabe notar também que nas escolas o atendimento é inferior ao apresentado pelos domicílios.

Qualidade percebida - A Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/03 do IBGE permite explorar a qualidade percebida dos acesso a serviços. Ou seja, saímos do plano da dicotomia entre dispor ou não de acesso a esgoto ou à água e entramos no âmbito subjetivo.

Em geral, a qualidade dos serviços associados ao uso de água goza de menor qualidade percebida do que a de serviços públicos, como eletricidade e coleta de lixo. No que se refere ao acesso à água, 82,5% da população brasileira avaliam o acesso como bom, e o restante o consideram ruim, e que apenas 71% daqueles que têm acesso a escoadouro o consideram bom. Para os serviços de eletricidade e coleta de lixo, os percentuais são 92,45% e 87,65%, respectivamente. Vale lembrar que estamos avaliando aqui apenas qualidade e não a quantidade de acesso.

Comparações - Uma vantagem de usar pesquisas domiciliares como a PNAD e a POF é ter a visão das pessoas. Podemos também usar os dados de empresas provedoras dos serviços, como o Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS), com dados de água e esgoto reportados pelas empresas ao Ministério das Cidades. Ou seja, é a versão da empresas. Mal comparando, são pessoas (jurídicas) mais informadas, mas digamos mais interessadas na questão, enquanto o nosso dado é de pessoas (físicas) mais desinformadas, admito, mas também mais desinteressadas em aparecer bem ou mal na estatística. As duas informações são complementares. Propomos aqui um aparte: usar as informações do Censo Escolar, que, em 2008, cobre 197 mil escolas brasileiras. Os diretores das escolas

são entes mais informados que o cidadão comum que responde as pesquisas domiciliares, mas mais desinteressados que o dirigente de uma prestadora de serviços. Há razoável consistência entre as taxas de cobertura de serviços públicos nas escolas e as percebidas nos domicílios, pelo menos no âmbito das capitais das unidades da federação.

O Bolsa Família e a inércia da cobertura de esgoto

Por que o Bolsa Família? - Programas de transferência condicionada de renda são cada vez mais usados como políticas públicas focadas nos pobres de países da América Latina. O fato da desigualdade de renda estar caindo de maneira generalizada nos diversos países da região onde esses programas ganharam maior escala e notoriedade os colocam na fronteira do combate à pobreza e à desigualdade no mundo. Esse tipo de programa serve aqui, em primeiro lugar, como plataforma de acesso aos pobres através do cadastro social único utilizado na sua operação. Em segundo lugar, ele serve como experimento dos impactos de incremento de renda associados a políticas de combate à pobreza sobre a cobertura de serviços públicos.

A estrutura do Programa Bolsa Família (PBF) - O PBF foi lançado em 2003, passou por expansões e foi alvo de estudos empíricos que demonstraram um forte impacto na diminuição da pobreza e da desigualdade de renda e possibilidades de avanço a prazo mais longo propiciadas pela estrutura e capacidade do programa de chegar aos mais pobres.

O quase-experimento do Bolsa Família – Utilizamos a forte expansão do Bolsa Família Brasileiro entre 2004 e 2006, quando dobrou o número de beneficiários do programa, para testar o efeito de mudanças exógenas da renda sobre o acesso de serviços públicos tirando partido do suplemento da PNAD de 2004 e 2006 sobre programas sociais. O principal efeito é captado por um estimador de diferença em diferença gerado a partir da interação da variável

dummy ano (i.e., antes e depois da expansão) com critério de elegibilidade do programa (i.e. variável *dummy* de renda domiciliar *per capita* sem incluir o programa inferior a R\$ 100 reais mensais em termos reais) depois de controlada por cada uma dessas variáveis, além de outras associadas à demanda, tais como gênero, idade, raça, migração, escolaridade da pessoa de referência do domicílio, região, renda *per capita* (sem incluir programas sociais); e outras associadas a oferta, como uma *dummy* para favela, densidade demográfica da área, e unidade da federação.

Apresentamos os resultados dos modelos de regressão logística multivariados de acesso a diferentes serviços para tentar captar os efeitos da expansão de renda utilizando como instrumento a população elegível ao Bolsa Família, controlando por características iguais às supracitadas. Ou seja, analisamos quanto o aumento de renda dessa população, via expansão do programa entre 2004 e 2006, está relacionado ao aumento do seu acesso a serviços públicos. Os resultados a seguir se concentram nas variáveis usadas na interação, isoladas e combinadas. Essas variáveis mostram que, na análise controlada, eletricidade, lixo, celular e internet cresceram no período: a chance de acesso é 2 vezes maior no segundo ano. Serviços de esgoto, água e telefonia fixa apresentam queda relativa (razão de chances de 2006 em relação a 2004 de 0,97, 0,96 e 0,79, respectivamente) quando controlamos pelos atributos da pessoa. Em seguida, comparamos o acesso da população elegível ao Bolsa Família *versus* os demais com todas as características semelhantes, inclusive renda: as chances de acesso a todos esses serviços e ativos com exceção da rede geral de água, são menores para o grupo de baixa renda. No caso do acesso a esgoto, a razão de chances da baixa renda em relação aos demais é de 0,71. Por fim, interagimos as variáveis *dummies* acima (elegível*ano) para medir se com o ganho de renda, o acesso da população de baixa renda cresceu mais que os demais. Os resultados são positivos em todos os itens (menos coleta de esgoto), no caso do acesso a telefone celular e fixo (chances 13% e 11% maiores), no acesso a serviços públicos como coleta de lixo, eletricidade e rede geral de água (chances, respectivamente, 13%, 11% e 8% maiores); o mesmo se dá em ativos como computador

ligado à internet e mesmo banheiro em casa. Agora, no quesito rede geral de esgoto, não houve avanço estatisticamente significativo em relação ao outro grupo. A maior renda não impactou o acesso à rede coletora de esgoto da população elegível ao programa.

A BOLSA MARROM

Por que o foco em serviços de esgoto? - A primeira resposta fundamental é que a cobertura de esgoto não aumentou com a expansão de renda associada à expansão do programa Bolsa Família, ao contrário de outros serviços públicos, como telefonia celular e mesmo acesso à água e à celular. Para isso, comparamos pessoas com perfis exatamente iguais nos dois períodos, isolando o choque de renda associado à introdução PBF.

Complementarmente, observamos que o nível de cobertura percebida do saneamento nas metrópoles (67,5%) se situou em níveis bastante inferiores aos dos demais serviços públicos, como nas áreas de água (92,3%), lixo (86,8%) e luz (98,2%). O mesmo é válido quando usamos a percepção de acesso nos estabelecimentos escolares. Quando saímos do plano da dicotomia entre dispor ou não de acesso a esgoto ou à água e entramos no âmbito da avaliação da qualidade percebida do acesso. Em geral, a qualidade dos serviços associados ao uso de água goza de menor qualidade percebida do que a de serviços públicos como eletricidade e coleta de lixo.

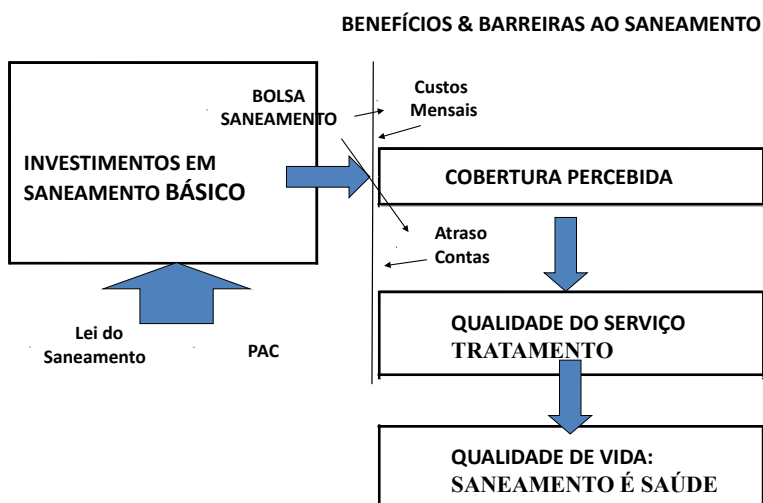
A resposta à ênfase a ser dada ao saneamento básico não está apenas no menor nível de cobertura e qualidade percebida de esgoto ou na menor taxa de crescimento relativa desse serviço ao longo do tempo, mas também na oportunidade que temos de começar a mudar agora de maneira mais acelerada o quadro do saneamento, a partir do advento de um novo marco regulatório, de mais recursos disponíveis e da maior conscientização da população e da classe política para a causa do esgoto.

Gastos e atrasos em contas - O gasto domiciliar per capita por brasileiro com contas de água e esgoto é de R\$ 4,48 por mês a

preços de dezembro de 2008 (65,5% da população possui despesa com esses serviços, representando 0,79% da renda do trabalho e somente entre os que têm a despesa o valor é R\$ 6,83 *per capita* por mês). Os valores dessas contas são ligeiramente maiores na população total das capitais do que nas periferias: R\$ 5,54 contra R\$ 5,1 em termos *per capita* por mês, respectivamente. Isso ocorre apesar das primeiras apresentarem uma menor proporção da população com essa despesa (66,5% contra 70,3%).

A POF permite também analisar atraso de luz, gás, água e esgoto tomadas conjuntamente. Verificou-se que, da amostra entre os que têm contas de água e esgoto, 45,65% atrasaram as contas da casa nos últimos 12 meses. O atraso foi reportado como mais alto nas capitais do que nas periferias: 51,5% e 48,7%, respectivamente. Esses problemas de atraso podem inibir e até inviabilizar a provisão do serviço pelas operadoras. Uma visão esquemática é apresentada abaixo:

Bolsa Marrom” - Perspectiva de Políticas de Provisão de Serviços de Esgoto



O esquema capta alguns elementos da óptica dos consumidores presentes ou potenciais de saneamento. Isto é, como a demanda enxerga a oferta do serviço de coleta de esgoto. Os desafios da oferta de saneamento para população de baixa renda envolvem superar uma série de obstáculos. Os iniciais são a falta de consciência da população e da classe política. Em segundo lugar está a questão do marco regulatório e dos recursos públicos necessários, dada a atuação de externalidades. Mesmo se essas barreiras forem superadas, há uma certa resistência das prestadoras de serviços em prover os recursos, dada a dificuldade da população com renda mais baixa de arcar com as despesas mensais, o que implicaria em atrasos e inadimplimento das contas de água e de esgoto. A fim de superar essa barreira, discutimos a operação do que chamamos de Bolsa Marrom, a qual seria um subsídio nas contas de beneficiários cadastrados no programa Bolsa Família. Podemos, a partir disso, discutir a desejabilidade ou não de políticas de subsídios diretos às contas de esgoto ou às empresas, seja no pagamento dessas contas, seja nas ligações em relação à rede já existente, seja na própria expansão da rede. Essas variantes seriam implementadas usando como plataforma os cadastros sociais do Bolsa Família na escolha do público-alvo e na logística operacional do que pode ser chamado de Bolsa Saneamento. A ideia é usar extensões e *upgrades* nos programas sociais existentes como política preventiva dos impactos da falta de saneamento sobre a saúde financeira e física das famílias emanados pela perda de renda associada aos dias perdidos de trabalho e às despesas associadas à compra de medicamentos por doenças. Estudos demonstram que para cada real gasto em saneamento há economia entre 1,5 e 4 reais na saúde (NERI, 2009).

Conclusão

Este trabalho traçou um diagnóstico empírico sobre o acesso à infraestrutura de serviços públicos pela população pobre de forma

a basear prescrições de políticas de universalização de acesso. Enfatizamos as possibilidades de oferta de serviços através da utilização da estrutura de programas de transferência condicionada de renda como o Bolsa Família. O objetivo final deste trabalho é criar uma infraestrutura básica de conhecimentos de forma a orientar o uso da nova geração de programas de combate à pobreza na universalização de serviços de utilidade pública.

Uma primeira contribuição deste trabalho foi analisar comparativamente atributos dos diversos serviços públicos como cobertura, qualidade percebida, valor, atraso e custo de contas sob a luz de as pesquisas domiciliares. Comparamos a cobertura dessas pesquisas com diferentes bases de dados, aí incluindo informações dadas pelos prestadores de serviços e mesmo os Censos Escolares, de forma a analisar mais criticamente a sua evolução e criar sistemas de monitoramento.

Depois da análise empírica comparada dos diversos serviços públicos em diferentes bases de dados, voltamos a análise para o setor de esgoto. Por três razões, a saber: a primeira é a evidência de menor cobertura, de pior qualidade e de estagnação da cobertura de esgoto no país frente aos demais serviços públicos. Em segundo lugar, os impactos deletérios do saneamento sobre todas as dimensões do desenvolvimento humano, pelas vias da saúde das pessoas em geral e das crianças em particular. Finalmente, para além da relevância do saneamento, temos a necessidade de dar conta de especificidades dos enormes desafios do setor, como a menor visibilidade de seus impactos pela população e os problemas de coordenação associados.

Focamos nas possibilidades oferecidas pelo Bolsa Família, seja para testar o impacto da renda no acesso a serviços, seja como plataforma de concessão de subsídios. A marcada expansão do programa entre 2004 e 2006 nos serviu inicialmente como experimento dos impactos de incremento de renda associados a políticas de combate

à pobreza sobre a cobertura de serviços públicos. Analisamos quanto o aumento de renda dessa população está relacionado ao aumento do seu acesso a serviços públicos. Os resultados mostram que, na análise controlada, celular foi o único serviço que cresceu no período. Interagimos as variáveis *ano e elegibilidade* para medir se com o ganho de renda o acesso da população de baixa renda cresceu mais que os demais. Os resultados são positivos no caso do acesso a telefone celular e no acesso à rede geral de água; mas no quesito rede geral de esgoto, não houve avanço estatisticamente significativo em relação ao outro grupo. A maior renda proporcionada pelo programa Bolsa Família não impactou o acesso à rede coletora de esgoto da população elegível ao programa.

Os resultados sugerem que a dificuldade do esgoto *vis-à-vis* os demais serviços públicos não é apenas de insuficiência de renda. A falta de luz ou de água é óbvia ao cidadão comum no seu dia a dia, já a falta de esgoto, não. É um problema dos outros. Nesse contexto, o ideal individual é que os outros colem o seu respectivo esgoto, mas que eu não incorra nesse custo. Agora, se cada um pensa assim, acabamos todos morando ao lado de valas a céu aberto. A coleta de esgoto não é percebida como ganho individual, portanto, é um desafio da ação coletiva. Agora, como fazê-lo? Eis a questão. Uma resposta possível é criar uma "Bolsa Saneamento" a partir da utilização da estrutura do programa Bolsa Família para a provisão de incentivos a consumidores e empresas, com o intuito de ampliar a cobertura, coleta e tratamento de esgoto.

Portanto, se o Programa Bolsa Família em si não se mostrou como condição suficiente para levar a provisão de esgoto aos segmentos pobres, ele serve como plataforma de acesso aos pobres, por meio do cadastro social único utilizado na sua operação. Como prescrição de política central, temos o uso da estrutura do Bolsa Família. Essa possibilidade se dá desde a disponibilidade do Cadastro Social Único (CadÚnico) associado à operação do programa. O CadÚnico apresenta o endereço financeiro das pessoas associado à posse

de cartão de pagamento do programa, ao mesmo tempo em que possibilita os programas de infraestrutura se conectarem com os mais pobres, e as empresas receberem incentivos pela realização de extensão de redes, conexões dos pobres com redes pré-existentes ou de subsídio direto ao valor dos incentivos. Em particular, com a associação de esquemas de incentivos tipo OBA (*Output Based Aid*) ao Bolsa Família, a principal política de combate à pobreza do país é um caminho privilegiado na provisão de incentivos para que serviços de utilidade pública cheguem à população mais pobre.

Referências bibliográficas:

NERI, M. C.; Trata Brasil: A Falta que o Saneamento Faz, mimeo, FGV http://www.cps.fgv.br/ibrecps/trata_fase5/

NERI, M. C.; ANDRADE, T. . Cadastro Social Único y Incentivos a la Universalización de Servicios de Utilidad Pública en Brasil. Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina. 1ed.: SOPLA, 2011, v. , p. 65-86.

Um olhar sobre meios e fins do Bolsa Família¹¹⁰

Resumo

O texto avalia o papel de programas de transferência de renda condicionada (sigla CCTs em inglês) e discute o seu futuro. Organizamos evidências empíricas de trabalhos anteriores, propondo um arcabouço integrado a partir de duas perspectivas complementares. A primeira utiliza abordagem-fim via influências agregadas de curto prazo exercidas por esses programas através de quatro componentes: equidade, prosperidade, estabilidade e sensibilidade. A ênfase é sobre a comparação dos resultados do Bolsa Família com outros programas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Social. A segunda perspectiva segue abordagem-meio inspecionando os mecanismos microeconômicos pelos quais os CCTs operam, comparando os impactos sobre os indivíduos beneficiários desses programas vis-à-vis aqueles que não o são. Essa segunda perspectiva ajuda no diálogo sobre a relevância dos diferentes atributos dos CCTs e a discutir possíveis inovações no programa.

Abstract

This article evaluates the role played by Brazilian federal conditional cash transfer programs (CCTs) and discusses their future. Previous

¹¹⁰ Este capítulo é uma versão simplificada de artigo publicado na Revista Administração Pública (RAP) v. 51, p. 168-181, 2017. Agradeço à RAP a possibilidade de reproduzir o artigo aqui.

empirical evidence is organized, proposing an integrated framework with two complementary perspectives. The first perspective is a goal approach based on the short term aggregated influences exerted by these programs organized under four headings, namely: equality, prosperity, stability and sensibility. The emphasis here will be to compare the results of Bolsa Família with other official programs such as BPC and Social Security benefits. The second perspective follows a means approach inspecting the microeconomic mechanisms through which CCTs operate comparing the impacts on CCTs beneficiaries versus non-beneficiaries. It is useful to consult the details of previous works on CCTs and to discuss possible desirable upgrades.

Introdução

A desigualdade de renda e a pobreza declinaram no Brasil e na maior parte dos países da América Latina desde o início do novo milênio, quando programas de transferência de renda condicionada (CCTs) começaram a se disseminar pelo continente. Mas qual foi exatamente a contribuição dos CCTs para esse declínio? Dadas a desaceleração do crescimento e a piora das condições fiscais, a agenda em que os programas de transferência de renda condicionada estão inseridos já faz parte do passado? Este artigo avalia o papel desempenhado pelos CCTs federais no Brasil nos últimos anos, como o Bolsa Família (PBF) e o Bolsa Escola, dedicando-se a discutir o seu futuro.

Para este artigo, foram organizadas análises anteriores de evidências empíricas e mudanças em políticas resultantes do trabalho do próprio autor, propondo uma estrutura integrada com duas perspectivas complementares. A primeira é uma abordagem-fim, que se baseia nas influências macroeconômicas de curto prazo usadas por esses programas, organizada em quatro frentes: igualdade, prosperidade, estabilidade e sensibilidade. Essa abordagem é útil para avaliar o desempenho geral do programa, incluindo seu impacto em uma ampla gama de medidas referentes a políticas de bem-estar social,

como aquelas baseadas na renda per capita (pobreza e desigualdade, por exemplo) e nos resultados agregados e seus múltiplos efeitos de curto prazo. É possível ainda avaliar a instabilidade associada ao ciclo eleitoral e às mudanças nas percepções das pessoas, incluindo a satisfação com a vida em geral e as atitudes de diferentes grupos em relação ao programa. A ênfase aqui será na comparação dos resultados do programa Bolsa Família com os de outros programas oficiais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Social.

A segunda perspectiva segue uma abordagem-meio, com variáveis-meio que permitem observar os mecanismos pelos quais os programas de transferência de renda condicionada operam. Nesse sentido, serão utilizados resultados de exercícios empíricos, comparando mudanças verificadas nos beneficiários versus não beneficiários dos programas. É interessante dialogar com os detalhes trazidos por trabalhos anteriores sobre CCTs e discutir, a partir desse diálogo, melhorias desejadas. Propõe-se aqui outra taxonomia para os CCTs, considerando quatro aspectos: a) os impactos do sistema de pagamentos dos benefícios sobre as restrições de orçamento familiar; b) os efeitos diretos no bem-estar, ao priorizar os beneficiários de baixa renda do programa no acesso a serviços públicos e outros bens de interesse social, como esgoto e serviços de saúde; c) o aumento da função de produção individual, por meio de diferentes condicionalidades em relação à educação básica e pelas iniciativas de inclusão produtiva, a exemplo da educação profissional; e finalmente d) o lançamento de uma nova agenda, voltada a oferecer melhor acesso a mercados para a população em situação de pobreza e/ou melhorar sua habilidade de amortecer os choques de situações adversas, por meio de poupança, crédito ou seguros, bem como da educação financeira e da proteção ao consumidor.

Esta introdução e as duas primeiras seções formam o corpo principal deste artigo. Elas discutem os resultados dos CCTs e seus mecanismos de transmissão, e estão organizadas conforme delineado nos

dois últimos parágrafos. A quarta seção encerra o artigo com uma discussão sobre as características desejáveis para um Bolsa Família 2.0 (ou Bolsa Escola 3.0). Nessa seção, estuda-se a inovação no desenho dos sistemas de pagamentos e condicionalidades, como o uso do índice de pobreza multidimensional na seleção de beneficiários e o tamanho dos benefícios e o papel das mães nos canais de transmissão do programa. Enfatiza-se a relação entre os CCTs e os elementos da agenda social internacional, a exemplo das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS). Ainda, observa-se o papel dos CCTs na integração de políticas setoriais voltadas à população em situação de pobreza, em diferentes níveis de governo.

Fins

O PIB é frequentemente usado como uma síntese do sucesso econômico. Entretanto, se quisermos medir o progresso das nações, devemos olhar para outras dimensões da experiência humana. Um bom roteiro para esse exercício é o descrito no livro (Mis)Measuring our lives, de Stiglitz, Sen e Fitoussi (2010). O livro reflete as conclusões de um comitê de especialistas sobre como medir o progresso das nações. Ofereço a minha leitura sobre essas conclusões dividindo a análise em quatro óticas: igualdade, prosperidade, sensibilidade e sustentabilidade. Procura-se aqui medir, em uma perspectiva comparativa, os impactos agregados e de curto prazo de diferentes políticas de renda no Brasil, considerando esses quatro elementos e usando microdados de pesquisas domiciliares de domínio público.

a. Efeitos na igualdade — O impacto dos CCTs na igualdade de renda no Brasil tem sido amplamente documentado na literatura. Kakwani, Neri e Son (2010) calcularam o grau de focalização de diferentes programas sociais de transferência de renda, usando uma função de bem-estar social particularmente sensível à cauda inferior da distribuição estatística. Seguindo o mesmo procedimento, calculou-se qual foi o impacto no coeficiente de Gini (o mais usado para medir a desigualdade) para cada Real gasto nos programas. O Bolsa Família é de longe o mais eficientemente focalizado, com valores do indicador de focalização maiores que 3 entre os anos de 2001 e 2012, alcançando 3,12 em 2012. Já o indicador de focalização para a renda proveniente do trabalho é de cerca de 1, alcançando 0,97 em 2012. Isso significa que a transferência de R\$ 1,00 pelo Bolsa Família acrescenta 3,22 vezes mais bem-estar social que o obtido com

R\$ 1,00 ganho no mercado de trabalho. Os valores do indicador de focalização em 2012 para o BPC e outros benefícios de previdência social foram de 2,18 e 1,01, respectivamente. O BPC é também eficiente em focalizar as famílias de baixa renda, mas seu grau de impacto é muito menor que o do Bolsa Família. A previdência social, que possui um grande componente de subsídio público, não é tão focalizada. Nesse ponto é importante separar os impactos sociais dos benefícios da previdência até um salário mínimo dos impactos no caso de somas acima desse valor, já que as primeiras apresentaram impacto 88,6% maior entre 2001 e 2012. Desde 1998, o governo brasileiro tem praticado reajustes maiores nos benefícios previdenciários equivalentes ao piso constitucional de um salário mínimo.

b. Multiplicador de prosperidade — Transferências governamentais feitas a indivíduos e famílias têm ocupado uma posição central no sistema de proteção social brasileiro, chegando a 14% do PIB em 2009. Enquanto seus impactos fiscais e redistributivos têm sido amplamente estudados, os efeitos macroeconômicos são mais difíceis de verificar. Neri, Vaz e Souza (2013) elaboraram uma Matriz de Contabilidade Social (MCS) para o ano de 2009 e estimaram os fatores multiplicadores de curto prazo para sete diferentes programas governamentais de transferência de renda. Se o governo ampliasse os gastos do Bolsa Família em 1% do PIB, a atividade econômica em geral cresceria 1,78%, o que representa o maior efeito. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) aparece na segunda posição com 1,19. O seguro-desemprego e os subsídios para trabalhadores formais de baixa renda do abono salarial alcançam o mesmo segmento e compartilham um multiplicador de 1,06. Três outros programas públicos — a previdência privada (0,53), as previdências de servidores públicos (0,52) e os saques do FGTS (0,39) — mostraram fatores multiplicadores abaixo de 1. Os multiplicadores para outros agregados macroeconômicos relevantes — domicílio e consumo total, renda disponível etc. — revelam um padrão semelhante. Então, diante dos pressupostos fortes de nosso modelo, não se deve rejeitar a hipótese de que as transferências governamentais voltadas a famílias em situação de pobreza, como o PBF, ajudam a fomentar a expansão econômica. Naturalmente, é importante destacar que os multiplicadores relacionam injeções marginais nas transferências governamentais com o desempenho econômico de curto prazo, seja o crescimento real, se houver capacidade ociosa, ou a inflação, se não houver, o que também é preciso analisar. No longo prazo, não há dúvida de que o que realmente importa é o crescimento da capacidade produtiva do país.

c. Felicidade — Deaton (2013), usando os microdados do *2006 Gallup world poll*, demonstrou que há uma correlação positiva de longo prazo, em todo o mundo, entre a satisfação com a vida atual e as condições materiais, se são incluídos na análise os países mais pobres. Já Neri (2014), usando o mesmo levantamento do *Gallup*, observou que a felicidade no Brasil é relativamente indiferente às condições materiais, o que é exemplificado pelo fato de o país apresentar a correlação mais baixa entre essas variáveis entre os 132 pesquisados. Uma boa parte da relação positiva entre renda e felicidade no Brasil é explicada pela transição de quem não recebia nenhuma renda para o estrato da mais baixa renda considerada no estudo do *Gallup*, o que indica um grande potencial para políticas públicas focadas na população mais pobre. Esse artigo ilustra, com dados brasileiros, que a relação controlada por diversos fatores socioeconômicos entre a variação de renda implícita e a variação da felicidade na mesma pessoa ao longo do tempo mostra resultados positivos quando comparados com outros programas de transferência de renda, menos focalizados na população mais pobre. Os beneficiários do Bolsa Família ganham um adicional de 29,9% no grau de felicidade em relação aos não beneficiários, enquanto esse efeito é muito menor para outras transferências, como os benefícios da previdência social (14,4%) e do seguro-desemprego (11,8%). Esse resultado indica que políticas redistributivas — entre as quais o Bolsa Família é o exemplo brasileiro mais bem focalizado — podem levar, em termos agregados, a um maior grau de felicidade da nação, ao menos no curto prazo.

d. Instabilidade dos ciclos eleitorais — A literatura sobre os ciclos eleitorais descreve o comportamento de políticos que embelezam seus sucessos em anos de eleição, de forma a influenciar os resultados do pleito. De acordo com a literatura de economia política, os resultados das eleições são determinados

pelo eleitor mediano — daí a opção de usar aqui a renda mediana, que é aferida em período próximo ao do primeiro turno das eleições, no começo de outubro, quando o questionário da PNAD normalmente vai a campo. A PNAD não coletou dados em 1994 e em 2010, então não foi possível capturar os efeitos completos dos ciclos associados a esses dois episódios. De oito eleições analisadas, nos anos eleitorais houve oito aumentos reais na renda mediana, enquanto nos anos imediatamente após as eleições, foram sete diminuições. Observando o período entre 1981 e 2013, nos anos de eleição, o crescimento real médio da renda mediana foi de 11,33% enquanto nos anos seguintes àqueles em que ocorreram os pleitos, a queda líquida foi de -7,3%. Resultados qualitativamente semelhantes foram encontrados nas estatísticas relacionadas com a pobreza.

Neri (2009) faz uma análise do mecanismo que conecta as eleições com as mudanças no contexto social brasileiro de 1992 a 2006, usando equações de renda para diferentes fontes de renda. Os aumentos de renda foram maiores nos anos de eleição, caracterizando o ciclo eleitoral. Naqueles anos, em média, a renda oriunda de programas sociais teve seu maior aumento (22,57%), seguido pelos benefícios da previdência social (10,51%) e o emprego em geral (3,16%). Finalmente, apesar de a renda familiar *per capita* suavizar os efeitos examinados aqui, a renda das pessoas em idade eleitoral aumentou mais em anos de eleição do que a renda de crianças e adolescentes que não participam diretamente do pleito. Nesse caso, os maiores ganhos relativos vêm de programas sociais: durante os anos eleitorais essa fonte de renda aumenta em 3,43% a mais para pessoas na condição de eleitores do que para crianças e adolescentes que estão abaixo da idade para votar. A previdência social acompanha essa tendência com um aumento relativo de 2,74% para eleitores, seguido por efeitos indiretos da renda oriunda do emprego, que corresponde a um aumento de 1,27%. Esses números indicam que a extensão dos programas de transferência de renda está ligada ao ciclo eleitoral. Isso cria uma grande objeção aos CCTs em termos de oportunismo político.¹¹¹

e. Em síntese — Acima de tudo, usando a abordagem-fim durante o período de queda da desigualdade no Brasil, podemos ver que os CCTs foram, de longe, os programas mais bem focalizados em comparação com outras estratégias oficiais de transferência monetária. Dados a urgente necessidade de ajustes fiscais e o imperativo de preservar os mais pobres de seu custo social, os CCTs tendem a estar mais no lado da solução do que no lado do problema dessa equação. A progressividade dos CCTs leva a dois resultados adicionais. Primeiro, maiores multiplicadores de demanda sobre o PIB, dadas as maiores propensões a gastos com consumo por parte das pessoas de baixa renda. Segundo, um maior impacto em medidas subjetivas de satisfação com a vida, dada a maior sensibilidade das pessoas em situação de pobreza em relação a uma dada transferência monetária. Em compensação, vimos que programas de transferência de renda são usados de forma oportunista em alinhamento com o ciclo eleitoral no país, fato que não é desejado no sentido normativo e que gera instabilidade desnecessária. Esse efeito colateral deve ser considerado quando se discutem reformas das políticas de renda no Brasil, incluindo aí os CCTs.

Canais de impacto

I. Canais de transmissão

Antes de entrar em exemplos específicos sobre os efeitos dos mecanismos de transmissão do Programa Bolsa Família nas vidas de

¹¹¹ Dados longitudinais coletados logo antes e logo depois das grandes manifestações realizadas em julho de 2013 no Brasil mostraram que, mesmo com o objetivo do Bolsa Família de promover justiça social e a quase inexistência de preocupações fiscais relacionadas com o programa, “ser contra o programa” estava entre as oito maiores variáveis explicativas relacionadas com a participação nas manifestações.

seus beneficiários, é interessante colocar em perspectiva os vários mecanismos em ação. O PBF possui diversos canais para superar a pobreza. O canal mais direto representa as transferências e impostos que afetam a renda líquida atual das pessoas depois da operação de outros canais que, por sua vez, afetam a renda bruta definida no mercado de fatores, em particular, no mercado de trabalho. O PBF privilegia as mulheres em 93% dos casos, uma vez que são elas que recebem diretamente as transferências monetárias, oferecendo também educação e serviços financeiros. Outro aspecto enfatizado na figura é que o PBF, como um programa de transferência de renda condicionada, visa influenciar a educação e a saúde de seus beneficiários, aumentando a demanda por esses serviços por meio de condicionalidades.

Outro canal é a busca da oferta de bens e serviços públicos, cujo uso afeta diretamente o bem-estar das pessoas. Aqui temos políticas que dão prioridade aos beneficiários do PBF nos serviços de educação e saúde, como a prioridade de acesso à creche para crianças de famílias em situação de pobreza ou a transferência de mais recursos educacionais a escolas onde mais da metade dos alunos são oriundos de famílias inscritas no programa. A concessão de subsídios diferenciados aos beneficiários do Bolsa Família, no acesso a cursos técnicos ou em relação à mobilidade urbana, por meio de mecanismos como o bilhete único ou o passe livre para jovens estudantes, tem o potencial de beneficiar a oferta de políticas de saúde e educação. Esse tipo de experiência pode não apenas trazer o segmento populacional de mais baixa renda para mais perto do governo, mas também ampliar sua participação no mercado, o que passa a ser um eixo fundamental, uma vez que atualmente se observa um ambiente de escassez fiscal.

É interessante observar o impacto direto do programa sobre o local do consumo (se dentro ou fora da casa), por meio da oferta de bens ou serviços públicos. A oferta de serviços públicos como esgoto e telecomunicações, por exemplo, é parte da última possibilidade de

políticas ainda por focalizar nas populações mais pobres, enquanto as dinâmicas ligadas ao financiamento habitacional exemplificam o potencial de uso do PBF e do CadÚnico na oferta de subsídios financeiros para que os mais pobres possam adquirir bens meritórios.

Temos, portanto, efeitos diretos no bem-estar das pessoas, e o indireto via transferência monetária, o canal de impacto ocorre por meio da restrição orçamentária corrente das famílias. Se queremos obter uma visão estrutural do processo de mudança, devemos nos ater mais profundamente às restrições orçamentárias e refletir sobre a geração de renda das famílias em diferentes períodos. É nessa parte que estão as ações que afetam o assalariamento e o empreendedorismo, a exemplo do impacto sobre a demanda do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ou do impacto sobre a informalidade, por meio da criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI). Ainda nessa parte são observadas as mudanças nos ativos e recursos das famílias, o que implica deslocamentos de longo prazo da função de produção individual e ocorre em virtude da ênfase na educação regular ou profissional usando a base de dados do CadÚnico para a segmentação do público.

Finalmente, há uma abordagem de acesso a escolhas melhores. É preciso não só levar a população pobre ao mercado, mas levar o mercado a atender essa população. Precisamos encarar a população em situação de pobreza considerando-a protagonista de sua própria história, além de exigir qualidade nos serviços públicos oferecidos ou regulados pelo Estado. Se bem regulado, o crédito consignado aos benefícios sociais vai nessa direção, alavancando ganhos em termos de bem-estar social, sem perdas para nenhum grupo, configurando melhoras de Pareto. Especificamente, na área de políticas públicas relacionadas com finanças, referimo-nos a microsseguros e microcrédito, mas a ênfase neste trabalho está em elementos mais simples, como o acesso a contas bancárias e a decisões sobre alocação em poupança.

II. Restrições no orçamento familiar: subsídios alimentares × transferências monetárias

O primeiro efeito observado em razão dos CCTs impacta diretamente o orçamento familiar mediante transferências e impostos somados a rendas percebidas e a fatores de mercado. É importante enfatizar aqui a isenção fiscal da cesta básica e as transferências públicas como as CCTs. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) conduzida pelo IBGE em 2002-03 e 2008-09 permite avaliar os impactos da redução do Imposto estadual sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em algumas unidades federativas (UF), comparando os impactos nos estados contemplados com a isenção do imposto sobre alimentos básicos com aqueles não contemplados com a política pública. A expansão do Bolsa Família desde 2004 também permite comparar os impactos sobre as famílias elegíveis ao programa de transferência de renda em relação àquelas não elegíveis. A POF, por outro lado, permite uma visão comparativa dos efeitos. Em geral, o efeito-isenção reduz as despesas monetárias em comida e despesas observadas, enquanto o efeito-Bolsa Família reduz as despesas não monetárias em comida. Os efeitos da isenção de impostos são percebidos mais amplamente na população, enquanto o Bolsa Família reduz a percepção de insegurança alimentar somente entre a população mais pobre. Talvez seja essa a razão para o programa apresentar maior capacidade de ampliar a massa corporal de seus beneficiários, o que não foi observado nas experiências envolvendo a isenção fiscal da cesta básica de alimentos consumida. Cada política tem um efeito em diferentes variáveis e grupos de pessoas, sugerindo complementaridade dos instrumentos.

III. Condicionalidades Educacionais

Além do efeito direto na renda, os CCTs também buscam influenciar as chances da população sair da condição de pobreza no longo prazo por meio de condicionalidades relacionadas com a educação. Neri e Osorio (2018) estudaram os efeitos das condicionalidades dos CCTs brasileiros sobre o tempo na escola e seus componentes (matrícula, frequência e jornada escolar) usando os suplementos

especiais da PNAD aplicados em 2004 e 2006 que versam sobre educação básica. Um aumento de 67% na cobertura do PBF nesse período foi seguido por uma alteração marcante na média e na igualdade do indicador proposto para médio o tempo na escola e seus componentes. Essa situação empírica permitiu testar o efeito-dosagem do programa. Inicialmente, houve o registro do aumento na média e na igualdade do tempo na escola e seus componentes. A primeira hipótese identificada está relacionada com a situação econômica das famílias com crianças de idades entre seis e 15 anos elegíveis para o benefício educacional do programa. A segunda hipótese está relacionada com a descontinuidade do critério de idade máxima para o recebimento do benefício. Os testes estatísticos mostram que não se pode rejeitar a hipótese de impacto causal do PBF sobre a sua população elegível, que teve maiores chances de estar na escola, cumprir com a condicionalidade de presença e até mesmo estar sujeita a uma jornada escolar mais estendida.

IV. Acesso a serviços financeiros

Estabilidade e igualdade têm efeitos destacados no nível do bem-estar individual e social, e devem ser estudadas de forma integrada. Em geral, a dispersão das medidas individuais de bem-estar, como renda ou consumo *per capita*, pode ser analisada a partir de duas perspectivas: a desigualdade do padrão médio de vida e a flutuação observada no padrão de vida da mesma pessoa em relação a sua própria média temporal de renda. A questão da volatilidade da renda tem implicações para a análise de programas como o Bolsa Família. Em uma analogia com o desemprego friccional, se sempre há pessoas saindo e entrando na situação de pobreza, o índice zero de pobreza é inatingível, da mesma forma que ocorre com o desemprego. Nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, o primeiro objetivo é de “zerar” a pobreza extrema até 2030, e, acompanhando esse entendimento, o percentual de pessoas em situação de pobreza considerado pela meta alcançada é de 3%. Por outro lado, o Bolsa Família contribui para a maior estabilidade da

renda familiar. É importante lembrar que, para aqueles que estão mais próximos da linha de pobreza extrema, as perdas são muito mais sentidas do que os ganhos de mesmo valor, o que demonstra a importância em suavizar as variações do consumo. De um jeito ou de outro, o efeito estabilidade deve ser incorporado à análise do bem-estar e, para que isso aconteça, a oferta e a demanda por instrumentos financeiros e as motivações associadas devem ser observadas.

Neri (2014b) mostra que o fato de um indivíduo ser beneficiário do programa Bolsa Família aumenta sua chance de acessar serviços financeiros em 23%. Esse efeito revela o impacto das regras básicas do programa, como os fatos de os beneficiários serem registrados pelo Governo Federal em um sistema único (CadÚnico) e de receberem seus benefícios pela Caixa Econômica Federal. A operação dos benefícios pelo banco proporciona ao beneficiário um maior acesso a outros serviços financeiros e, nesse sentido, o Bolsa Família pode ser encarado como mais do que uma porta de saída da situação de pobreza, mas também como uma porta de entrada para segmentos mais sofisticados do mercado financeiro, como o crédito e o seguro. É preciso, entretanto, ir além desse efeito e desenhar políticas públicas que utilizem a plataforma do programa para garantir acesso para mais e melhores serviços financeiros à população de baixa renda. Nessa direção, em maio de 2016, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) adotou um programa com aplicativo em celular que transformou o Bolsa Família em uma conta poupança com cartão de débito, entre outros ajustes, em prol da cidadania financeira, começando pelo instrumentos mais fundamentais.

V. Oferta: efeitos diretos no bem-estar

Neri (2018, neste volume) observaram as possibilidades oferecidas pelo Bolsa Família, tanto para testar o impacto da renda no acesso aos serviços, como a possibilidade de o programa servir como

plataforma para oferecer subsídios públicos em áreas estratégicas sujeitas a falhas de mercado. A expansão do programa entre 2004 e 2006 serviu inicialmente como um experimento sobre como o aumento da renda, associado a políticas de combate à pobreza, impacta a cobertura dos serviços públicos. Analisamos o quanto o aumento da renda dessa população está relacionado com o aumento de seu acesso a serviços públicos. O exercício de diferenças-em-diferenças mostrou que os ganhos em renda produziram uma melhoria em todos os serviços públicos analisados (eletricidade, água, telefonia celular, internet), exceto no caso do esgoto, único serviço que não foi ampliado no período. O aumento da renda em razão do programa Bolsa Família não afetou o acesso a esgoto por parte da população elegível por conta das maiores externalidades operantes no serviço.

Se o PBF por si não é uma condição suficiente para levar a oferta de saneamento básico, em particular o tratamento de esgotos, para a população empobrecida, serve, no entanto, como uma plataforma para que se possa acessar a população em situação de pobreza. Isso porque o CadÚnico usado pelo programa apresenta o endereço do beneficiário que possui o cartão de pagamento do benefício, informação que facilita aos programas de infraestrutura chegar às pessoas mais pobres. Assim, as empresas receberiam incentivos para ampliação de suas redes de cobertura com foco na população mais pobre, ou então podem receber um subsídio direto. Especificamente, esquemas de pagamento por performance observada *a posteriori* incluídos na literatura e prática de *Output Based Aid* (OBA) associados com o Bolsa Família são uma maneira privilegiada de oferecer incentivos para que não só a demanda mas a oferta de serviços públicos alcancem a população mais pobre.

VI. Em síntese

Esta seção discutiu os principais canais de impacto dos programas CCTs, mais próximos do debate sobre possíveis melhorias futuras

do que os impactos dos resultados discutidos na segunda seção. Primeiro tratamos do conceito mais amplo, incluindo quatro canais. Depois apresentamos exemplos específicos de cada canal, discutindo então as transferências e impostos que afetam a renda líquida corrente das pessoas, bem como outros canais que afetam a determinação da renda bruta no mercado de trabalho. Logo após, foi apresentada a discussão sobre como influenciar a capacidade das pessoas de suavizar e alavancar seu poder de compra ao longo do tempo, por meio de ativos, seguro e crédito. Por fim, apresentamos o papel das políticas que afetam a oferta de produtos e serviços públicos que influenciam diretamente o bem-estar das pessoas.

Conclusão: a próxima geração de CCTs

I. Novo federalismo social

A divisão de responsabilidades pelas políticas sociais entre as entidades federativas foi uma questão central na Constituição brasileira de 1988. Um segundo passo nessa direção foi a criação, no ano 2000, do Fundo de Erradicação da Pobreza, que tinha por objetivo o financiamento de programas como o Bolsa Escola em regiões mais desfavorecidas. Entretanto, o poder de decisão sobre os investimentos do fundo ainda estava concentrado em Brasília. A partir de 2011 observa-se um terceiro momento — o novo federalismo social —, uma vez que o programa Bolsa Família mobilizou os Estados da federação a complementarem a política social da União, com ações descentralizadas e realizadas diretamente por governos subnacionais, construídas a partir da plataforma nacional do Bolsa Família.

O Brasil tem uma tradição de impor leis e programas de abrangência nacional sem antes testá-los localmente. Como resultado, muitos erros são cometidos em escala nacional, e pouco se aprende com o processo. Ganha-se em conhecimento prático quando uma região faz uma política diferenciada, pois isso permite comparar os

resultados com outras regiões e observar se a inovação teve impacto. Card e Krueger (1994) se beneficiaram dessa prática nos EUA, ao compararem o Estado de New Jersey com a vizinha Pennsylvania, quando o primeiro aumentou seu piso salarial nos anos 1990. A tradição brasileira perde no processo de aprendizagem ao ignorar práticas semelhantes.

Como na experiência brasileira do piso salarial estadual, iniciada a partir de 2000 nos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, há uma tendência de adesão dos estados mais ricos ao novo federalismo social. No caso do piso salarial estadual, a adesão dos mais ricos é parte da estratégia de delegar poderes para equilibrar os pisos, uma vez que nesses estados há maior presença de um setor privado capaz de cobrir esse custo.

Por outro lado, o foco ao combater a pobreza deve ser nas regiões onde há menor média de renda, que devem receber maiores parcelas de recursos da União. É importante que se estimule também a alavancagem de recursos adicionais condicionados, uma medida que se demonstra efetiva no combate à pobreza. A estratégia do *Output Based Aid* (OBA) remunera *a posteriori* o alcance de vantagens comparativas nas áreas empobrecidas, ou seja, a melhoria dos indicadores para um determinado nível desejado. A participação dos estados é fundamental para a acumulação de recursos e ganhos de escala na implementação de estratégias complementares ao Bolsa Família, que até então refletiam apenas a relação entre União e municípios.

II. Lições aprendidas a partir das experiências locais

A cidade do Rio de Janeiro criou o programa Família Carioca (FC), cujos estudos de caso podem trazer reflexões importantes em relação a melhorias no Bolsa Família. Ele usa a estrutura operacional do PBF, o que facilita a obtenção de informações, localização de

beneficiários, confecção de cartões, sincronização das datas de pagamento e senhas de acesso.

O sistema de pagamento complementa a renda permanente *per capita* estimada de pessoas até uma linha de pobreza estabelecida, dando mais recursos para aquelas que possuem renda menor. Uma complementação similar foi adotada pelo programa federal Brasil Sem Miséria (BSM) e pelo programa chileno Ingreso Ético Familiar, que também segue o princípio da estimativa de renda usado inicialmente pelo FC. Ao invés de usar a renda declarada, o valor das transferências monetárias no Rio de Janeiro é estabelecido usando os dados obtidos junto ao CadÚnico: características do domicílio, acesso a serviços públicos, escolaridade e trabalho e remuneração de todos os membros da família, presença de grupos vulneráveis, pessoas com deficiência, gestantes, lactantes, crianças e benefícios recebidos de transferências oficiais como o Programa Bolsa Família. Com esse volume de ativos e limitações, a renda permanente de cada indivíduo é estimada. O benefício básico é definido pela diferença entre a renda estimada e a linha de pobreza, priorizando a população mais pobre. Prática essa depois utilizada no âmbito federal.

Os programas se baseiam em referências internacionais, o que oferece uma base neutra que amplia as chances de manutenção das políticas ao longo de mandatos diferentes e nos diversos níveis de governo. A linha de pobreza é a mais alta entre aquelas estipuladas pelo primeiro objetivo do milênio das Nações Unidas: US\$ 2,00 por pessoa por dia, ajustado de acordo com o custo de vida. A outra linha de pobreza das Nações Unidas, estipulada em US\$ 1,25, foi implicitamente adotada ao estabelecer-se o valor de R\$ 70,00 mensais *per capita* como referência para a linha nacional de pobreza extrema em 2011. O intercâmbio de metodologias entre entes federativos é de mão dupla.

A avaliação de impacto do programa Família Carioca acompanha, como grupo de controle, estudantes incluídos no CadÚnico, mas

não no Programa Bolsa Família. Essa relação é viável porque todos os estudantes da rede pública municipal fazem exames padronizados a cada bimestre. Na condicionalidade relacionada com a educação, o programa premia o progresso dos estudantes, o que é uma vantagem em potencial para aqueles que mais precisam avançar. O programa municipal exige maior frequência escolar do que a exigida pelo PBF, bem como requer a presença dos pais dos estudantes em reuniões bimestrais realizadas aos sábados. Os estudantes devem alcançar nota 8 ou melhorar ao menos em 20% sua nota em cada exame para que a família receba uma premiação de R\$ 50,00. Não há limite de prêmios recebidos por família, e as exigências variam em áreas de maior vulnerabilidade, como em favelas. No caso da educação infantil, é dada prioridade às crianças de famílias em situação de pobreza e registradas no CadÚnico, para matrícula em creche, pré-escola e em atividades complementares.

O uso de instrumentos externos evita aprofundar a já tensa relação entre escola e professores, e entre estes últimos e os alunos. Pobre do professor que precisa fazer a escolha de Sofia entre premiar ou não premiar um aluno em situação de pobreza. A cidade premia profissionais da educação, como os professores, por exemplo, de acordo com o desempenho do aluno, o que completa a cadeia de exigências sobre os alunos em situação de pobreza e seus pais. A melhoria no desempenho é maior entre os beneficiários, e a presença de pais e/ou responsáveis em reuniões é duas vezes maior em comparação aos não beneficiários.

Esses resultados são mais relevantes que algumas recentes avaliações de experimentos aleatórios feitos nos EUA, em particular aqueles de Roland Fryer, de Harvard, que mostraram pouco impacto de prêmios por desempenho nas notas dos estudantes. A exceção é um estudo de Fryer (2012), que obtém um melhor resultado empírico. O novo ingrediente testado por ele é o alinhamento de incentivos dado para professores, pais e alunos, como acontece na cidade do Rio de Janeiro, mais por mérito da Secretaria Municipal de Educação do que pelo programa Família Carioca, que apenas completou a linha de incentivos.

Em geral, o plano é explorar complementaridades estratégicas, que fazem o todo maior que a soma de suas partes. O objetivo é estimular, por meio de metas e incentivos, sinergias entre os atores sociais (professores, pais, estudantes), entre áreas (educação, assistência social, trabalho) e diferentes níveis de governo. Os programas citados somam seus esforços e dividem seu trabalho para multiplicar resultados e fazer a diferença na vida das pessoas mais pobres.

III. Melhorias desejadas

Os princípios e algumas das práticas almejadas na próxima geração de CCTs estão resumidos a seguir. As condicionalidades estão sujeitas a especificidades maiores, o que nos leva aqui a focar a inovação nos sistemas de pagamentos.

- Substituir a renda atual declarada pela renda permanente estimada, baseada no conjunto de informações disponíveis no CadÚnico. Procurar as pessoas que são pobres e não apenas aquelas que informaram estar pobres. Esse é um indicador multidimensional com uma racionalidade clara para os pesos atribuídos a diferentes elementos.
- Procurar pelos mais pobres, tratando os diferentes na medida de suas diferenças. O tamanho do benefício completa a renda permanente até que se alcance a linha de pobreza estipulada. Essa combinação representa uma estratégia de saída gradual para os beneficiários do programa. Se a escolaridade aumenta devido à operação do programa, isso impacta a renda permanente, fechando a lacuna em relação à renda e reduzindo as transferências.
- Usar referências internacionais como as linhas de pobreza da primeira meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A interação com as melhores práticas e compromissos internacionais (metas das Nações Unidas) oferece um ponto de partida neutro para conectar diferentes mandatos políticos ao longo do tempo e diferentes níveis de governo. Por exemplo, no caso dos complementos locais ao programa federal Bolsa Família.
- Construir pontes conectando políticas federais voltadas a outros estratos sociais. Por exemplo, ampliar o escopo das ações que promovem subsídios para pessoas com baixa renda (como o abono salarial e o salário família, que beneficiam pessoas que recebem entre um e dois salários mínimos). Há também a necessidade de desenhar regras de transição mais brandas como as do programa Earned Income Tax Credit (EITC) nos Estados Unidos ou do Revenu Minimum d'Insertion (RMI) na França

Referências bibliográficas

CARD, DAVID; KRUEGER, ALAN B. Minimum Wages and Employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *The American Economic Review*, v. 84, n. 4, p. 772-793, set. 1994.

DEATON, ANGUS. *The great escape: health, wealth and the origins of inequality*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2013.

FRYER, ROLAND. Aligning student, parent, and teacher incentives: evidence from Houston public schools. NBER Working Paper No. 17752, jan. 2012.

KAKWANI, NANAK; NERI, MARCELO C.; SON, HYUN. *Linkages between pro-poor growth, social programs and the labor market: The recent Brazilian experience*. World Development, 2010.

NERI, MARCELO C. Income policies, income distribution, and the distribution of opportunities. In: BRAINARD, Lael; MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (Org.). *Brazil has an Economic Superpower?: understanding Brazil's changing role in the Global Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009. v. 1. p. 221-226.

_____ Sistemas de pagamento subnacionais baseados no Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2013. v. 1. p. 125-136.

_____ A felicidade acompanha a renda? In: NERI, Marcelo C.; SCHIAVINATTO, Fábio (Org.). *SIPS 2014: percepções da população sobre políticas públicas*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014b. v. 1. p. 285-307.

_____ O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia V. da (Org.). *O Brasil Sem Miséria*. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. v. 1. p. 727-744.

_____ Bolsa marrom e a universalização do acesso a esgoto 2018, neste volume.

_____ Uma próxima geração de programas de transferência

de renda condicionada.in *RAP. Número especial sobre Combate à Pobreza*, Peci, A e Neri M (editores) Revista Brasileira de Administração Pública, v. 51, p. 168-181, 2017.

NERI, MARCELO C.; OSORIO, M. C. Bolsa Família, Tempo na Escola e Motivações Estudantis, 2018, mimeo.

NERI, MARCELO C.; VAZ, FABIO M.; SOUZA, PEDRO H. G. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2013. v. 1. p. 193-206.

STIGLITZ, JOSEPH E.; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. *Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up*. Nova York: The New Press, 2010.

Uma agenda para o Programa Bolsa Família

Em outubro de 2018, o Programa Bolsa Família completou quinze anos. Ao longo desse período, consolidou-se como o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo, referência obrigatória para acadêmicos e *policy makers* na área de transferências sociais. Provocou “uma revolução silenciosa no Brasil”, segundo a então Diretora do Banco Mundial para o Brasil, Deborah Wetzel¹¹²; foi considerado uma “raridade pública” pelo jornal Folha de S. Paulo, por cumprir “quase integralmente seus objetivos, trazendo benefícios a custos relativamente baixos”¹¹³; e recebeu o Prêmio por Feito Extraordinário em Seguridade Social (*Award for Outstanding Achievement in Social Security*), da Associação Internacional de Seguridade Social. Apesar dos feitos, em nenhum momento houve acomodação: houve mudanças no desenho (como a criação de novos benefícios) e aperfeiçoamentos operacionais (como os ocorridos nos procedimentos de verificação de consistência das informações declaradas pelos beneficiários).

Tão importante quanto celebrar seus feitos e continuar avaliando seus impactos é pensar nos seus possíveis desenvolvimentos. Quais serão os próximos passos do Bolsa Família? Este artigo aponta algumas das direções – na modesta opinião dos autores – em que o Bolsa Família poderia ir.

¹¹² <http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>.

¹¹³ <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/11/1365943-editorial-raridade-publica.shtml>.

Ajustes no desenho do Programa Bolsa Família

Em uma analogia com a taxonomia dos seres vivos, o Bolsa Família é uma espécie pertencente ao gênero dos *Conditioned Cash Transfers* – CCTs (*Transferências Condicionadas de Renda*)¹¹⁴. Os CCTs foram quase tão bem-sucedidos quanto o gênero *Homo*: trata-se de modelo de política pública que surgiu nos anos 1990 e está presente em 67 países, sendo 18 na América Latina e Caribe. Esse tipo de intervenção, situada no campo da proteção social não contributiva, visa diminuir a insuficiência de renda das famílias pobres e/ou vulneráveis por meio de transferências regulares de recursos, condicionadas à frequência à escola pelas crianças e adolescentes e ao cumprimento da agenda básica de saúde pelas crianças até 6 anos, gestantes e nutrízes.

Mesmo “fazendo parte de um time que está ganhando”, o Bolsa Família sofreu diversos aperfeiçoamentos ao longo do tempo – vários deles documentados em trabalhos apresentados neste volume. E ele precisa ser continuamente aprimorado, afinal de contas, muita coisa mudou desde a criação do programa, em 2003, tanto no que se refere à situação-problema que o programa pretende enfrentar – a pobreza monetária e outras privações associadas – quanto no que se refere à própria dinâmica do programa. Quinze anos depois, é preciso analisar o que deve permanecer e o que pode ou mesmo deve mudar no arcabouço normativo, desenho e modelo de gestão do Bolsa Família.

Este artigo discute as mudanças que podem ser feitas no Bolsa Família *sem que ele deixe de ser um CCT*, ou seja, sem que as principais características desse modelo de política sejam alteradas: transferências em dinheiro (*versus* transferências em espécie), focalização (*versus* atendimento universal); vinculação do recebimento das transferências a determinadas condições (*versus* transferências incondicionais) e foco nas famílias (e não nos indivíduos). Em outras palavras, não discutiremos se o Bolsa Família

¹¹⁴ Os CCTs são um dos principais instrumentos das redes de proteção social (Social Safety Nets - SSN/Social Assistance programmes - SA), definidas como “intervencões não contributivas projetadas para ajudar indivíduos e famílias a lidar com a pobreza crônica, a desnutrição e a vulnerabilidade” (World Bank 2018, p. 5).

precisaria ou deveria deixar de ser um CCT para se tornar uma transferência não-contributiva de outra natureza.

Como transformar um programa bem-sucedido em uma política de Estado? O Bolsa Família provou ser um instrumento eficiente para garantir renda às famílias que, por motivos diversos, não ganham o suficiente para atender às suas necessidades básicas, como a alimentação, por exemplo. Também há evidências de que o programa tem impacto positivo sobre os indicadores educacionais e de saúde da população atendida (como mostraremos adiante), além de não produzir efeitos negativos na participação dos adultos beneficiários no mercado de trabalho (OLIVEIRA; SOARES, 2012) e de contribuir para a ampliação da autonomia das mulheres titulares do programa (BARTHOLO, 2016).

Por que o Bolsa Família é recorrentemente atacado, a despeito de seus resultados positivos? Há dois motivos principais: a associação do programa a determinado partido político, o que igualaria a defesa do programa à defesa desse partido, e a reprovação de intervenções de caráter redistributivo em geral, típica de visões conservadoras do Estado e da sociedade. O segundo motivo tem caráter ideológico, ou seja, é baseado em crenças relativamente impermeáveis a evidências empíricas. O primeiro motivo, contudo, pode ser facilmente contestado com base nos fatos.

Uma das marcas do Bolsa Família é exatamente seu caráter “transgovernamental”: diferentes grupos políticos contribuíram para o que o programa seja o que é hoje, o que explica as diversas reivindicações de “paternidade” do programa. O modelo CCT foi implantado em nível federal no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). No primeiro Governo Lula (2003-2006) houve a unificação dos programas federais de transferência de renda, que propriamente “cria” o Bolsa Família. No segundo governo Lula (2007-2010) e nos governos Dilma Rouseff (2011-2014 e 2015-2016) o Bolsa Família foi tratado como prioridade. De

2016 a 2018, no período pós-*impeachment*, o programa se manteve nos mesmos patamares de cobertura e orçamento do período anterior, a despeito do caráter conservador do grupo que assumiu o Governo Federal.

Em outras palavras, após quinze anos de implementação, o Bolsa Família não pertence a nenhum partido ou grupo político. O programa consolidou-se como um benefício do sistema de proteção social não contributiva, cujo objetivo é garantir um nível mínimo de renda e promover o acesso das famílias pobres e extremamente pobres a serviços sociais básicos. Os adultos em idade ativa dessas famílias estão inseridos no mercado de trabalho informal ou ocupam posições precárias no mercado de trabalho formal, mas não ganham o suficiente, não permanecem empregados por muito tempo e têm grande dificuldade de se recolocar em caso de demissão. É papel do Estado garantir a essas famílias alguns de seus direitos sociais básicos – alimentação, renda, saúde e educação. O Bolsa Família é uma das formas por meio das quais essas garantias se materializam.

Ainda que o Brasil não fosse um dos países mais desiguais do mundo, muito provavelmente o Bolsa Família existiria, porque sempre há os que precisam do Estado para se proteger dos riscos sociais e não contam com formas mais robustas de proteção social contributiva. Isso ocorre inclusive em países desenvolvidos, nos quais programas não contributivos de proteção social, como é o Bolsa Família, ocupam espaço orçamentário frequentemente maior, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). No caso brasileiro, nossa dívida social se materializa em um estoque de pessoas pobres e extremamente pobres que, apesar de estarem em idade produtiva, e frequentemente ocupadas, têm baixa probabilidade de conseguir um vínculo sólido de trabalho e, portanto, pouca capacidade de contribuir para a previdência social. Além disso, o mercado de trabalho no Brasil é altamente segmentado entre os setores formal e informal, assim como na maioria dos países latino-americanos (CRUZ-SACO, 2002). Isso significa que nosso sistema de proteção

social, ainda muito baseado no modelo contributivo, é uma “forma radical de regime de bem-estar conservador” (BARRIENTOS, 2004) e não alcança parte significativa da população em idade ativa. Nesse contexto, há um contingente populacional desprotegido, formado por pobres ou vulneráveis, que deve ser atendido de forma permanente por instrumentos de proteção social não contributiva como o Bolsa Família.

Os níveis de proteção social oferecidos pelo Bolsa Família a essas famílias podem ser mantidos ou mesmo aumentados com alterações de desenho ou operação. Exploraremos, a seguir, algumas possibilidades de aperfeiçoamento que podem ser adotadas no futuro próximo.

I. Fixação de critérios e periodicidade para o reajuste das linhas de elegibilidade e dos valores dos benefícios do Bolsa Família

A lei que cria o Bolsa Família¹¹⁵ estabelece que o Poder Executivo deverá reajustar periodicamente os valores que caracterizam a extrema pobreza e a pobreza, bem como os valores dos benefícios do programa. A legislação define três aspectos a serem considerados: a dinâmica socioeconômica do país, estudos técnicos sobre o tema e a disponibilidade orçamentária. Tais reajustes têm sido feitos por meio de decretos, porém sem periodicidade regular ou critérios previamente definidos. Na prática, a disponibilidade orçamentária tem sido o fator decisivo quando o Governo Federal precisa decidir se atualiza ou não as linhas e os benefícios do Bolsa Família.

O Brasil não tem uma linha oficial de pobreza. Os grupos de trabalho e comissões técnicas que se dedicaram a essa tarefa não chegaram a um consenso (IBARRA, 2012). Como salienta Soares (2009), nem

¹¹⁵ Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Artigo 1º § 6º “Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º”. Artigo 6º “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”.

instituições de pesquisa oficiais contam com metodologias de avaliação de pobreza usadas por todos ou quase todos os seus pesquisadores. Alguns pesquisadores defendem inclusive que “o Brasil não precisa de uma linha oficial para estabelecer políticas adequadas de combate à pobreza, e que uma linha oficial de pobreza pode trazer mais danos que benefícios” (SCHWARTZMAN, 2003).

Desde o princípio, o Bolsa Família utiliza uma linha de pobreza administrativa, com características de linha absoluta, com um valor que, em 2003, era de aproximadamente $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente para a extrema pobreza (R\$ 50) e de $\frac{1}{2}$ salário mínimo para a pobreza (R\$100). De lá para cá, os valores das linhas de elegibilidade do Bolsa Família foram reajustados seis vezes, em intervalos irregulares¹¹⁶. Já os benefícios foram atualizados sete vezes, sem contar as ocasiões em que aumentou o número de benefícios variáveis que as famílias podem acumular¹¹⁷ e em que foram criados novos benefícios além dos previstos no desenho original do programa¹¹⁸. Atualmente, a linha de extrema pobreza do Bolsa Família é de R\$ 89 e a linha de pobreza é de R\$ 178.

Os valores da linha de entrada e dos benefícios do Bolsa Família precisam ser atualizados periodicamente. Manter as linhas de pobreza e extrema pobreza sem reajuste durante períodos relativamente longos significa, como consequência da inflação acumulada no período, reduzi-las em termos reais. Isso faz com que, em tese, um número menor de famílias se enquadre nas regras de elegibilidade do programa.

O reajuste regular dos benefícios também é absolutamente necessário, no mínimo para que haja reposição periódica da inflação. Se essa reposição não é feita, o poder aquisitivo dos benefícios cai de

¹¹⁶ Em 2006, duas vezes em 2009, 2014, 2016 e 2018.

¹¹⁷ Em 2011, esse número passou de 3 para 5 benefícios variáveis.

¹¹⁸ O benefício variável jovem (BVJ) foi criado em 2007. O benefício para superação da extrema pobreza (BSP) foi criado em maio de 2012 para a primeira infância. Em novembro do mesmo ano passou a atender famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos e em fevereiro de 2013 foi estendido a todas as famílias cujos rendimentos após o recebimento dos demais benefícios do programa não ultrapassasse o limiar da extrema pobreza (R\$ 70 na época).

forma acentuada e seu papel de complementação da renda familiar fica comprometido. Nesse contexto, as necessidades básicas das famílias deixam de ser atendidas. A tendência é que os indicadores de pobreza e de extrema pobreza piorem, bem como os indicadores de desigualdade.

A definição das regras para atualização das linhas de elegibilidade e dos valores dos benefícios do Bolsa Família é fundamental. Dá aos beneficiários do Bolsa Família a mesma segurança que beneficiários de outros programas sociais, contributivos (como os previdenciários) e não contributivos (como o Benefício de Prestação Continuada) já possuem: a de saber que seus benefícios não perderão valor real.

No caso da linha de elegibilidade, há algumas opções para fazer esse reajuste. Uma possibilidade, mais simples, seria ajustá-la pela inflação, de maneira periódica (uma vez por ano, para manter a sistemática hoje aplicada aos demais benefícios sociais). Os benefícios sociais previdenciários já fazem uso do INPC (para o qual há ampla segurança jurídica). Portanto, o uso desse índice pelo Bolsa Família unificaria os critérios de reajuste para toda a área social do Governo Federal. Uma segunda opção seria incorporar, nesse reajuste periódico da linha de elegibilidade, os ganhos reais do salário base da economia (o salário mínimo) ou do salário ou mediano (o salário do trabalhador que está exatamente no meio da distribuição dos salários). O objetivo, neste caso, seria que a linha de elegibilidade estivesse focada não nos pobres absolutos, mas naqueles que estivessem “ficando para trás”, isso é, se afastando de certos níveis de bem-estar que grupos médios da sociedade estivessem obtendo (FOSTER, 2005). O foco, assim, seria na pobreza “relativa”. Uma terceira opção também iria na direção da pobreza relativa, mas de forma mais simples e radical: o público do programa seria definido não por uma linha de elegibilidade, mas por um percentual fixo da população brasileira. Nesse caso, o objetivo do programa não seria mais atender famílias vivendo abaixo de uma linha de elegibilidade específica, mas as famílias mais pobres brasileiras (digamos, as 25% famílias mais pobres), independentemente de sua renda. Assim, o programa seria voltado aos mais pobres no país, ainda que, como

um todo, a sociedade enriquecesse e todos (inclusive os mais pobres) ficássemos substantivamente mais ricos.

Essa última opção talvez seja mais coerente com a visão do Bolsa Família como política de Estado, ou seja, como um benefício permanente do ramo não contributivo do sistema de proteção social. A principal vantagem nesse caso seria explicitar o compromisso do Governo Federal com a redução da desigualdade de renda. Além disso, alterar o foco do programa para a pobreza relativa ajudaria a pacificar algumas das polêmicas recorrentes sobre o dimensionamento do Bolsa Família.

De fato, dimensionar qual seria o tamanho ideal um programa social a partir de uma linha de elegibilidade não é algo trivial. O trabalho de Soares (2009) ilustra algumas das dificuldades envolvidas. Baseado nos dados longitudinais da Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), Soares concluiu que a renda das famílias mais pobres seria muito volátil. A utilização de pesquisas domiciliares transversais, como a PNAD tradicional, resultaria em um subdimensionamento do tamanho do programa. Isso explicaria, em larga medida, as diferenças entre o número de famílias pobres registradas no Cadastro Único e o número de famílias pobres encontradas na PNAD tradicional.

A adoção de uma meta de atendimento de 20% ou 25% das famílias brasileiras mais pobres faria com que esse tipo de discussão – tecnicamente sofisticada, mas que tende a provocar mais calor do que luz – pudesse ser colocada de lado.

Não apenas a linha de elegibilidade precisa ser ajustada de forma periódica (isto é, anual). O valor dos benefícios do programa também precisa ser reajustado. Também cabe, aqui, a discussão feita anteriormente. Uma primeira opção de reajuste seria simplesmente a de manter o valor real dos benefícios, incorporando a inflação. Nesse caso, o poder de compra seria mantido. O índice mais adequado provavelmente seria o próprio INPC (que é, como mencionado anteriormente, utilizado no reajuste de outros benefícios sociais), embora para o Programa Bolsa Família a variação nos preços de

alimentação e bebidas do INPC também pudesse ser utilizada, já que a alimentação é o grupo de despesas considerado mais importante para os beneficiários (IBASE, 2008). O mero ajuste pela inflação, entretanto, talvez não seja suficiente. Ao longo dos anos, o salário base da economia (o salário mínimo) e o salário mediano tendem a subir acima da inflação, o que faz com que um benefício que seja reajustado apenas pela inflação “fique para trás” e se torne cada vez menos relevante para a economia. Assim, a incorporação de algum ganho real é necessária para que os beneficiários acompanhem o aumento do nível de bem-estar de toda a sociedade e para que o programa mantenha seu nível de relevância.

II. Reavaliação da estrutura de benefícios do Bolsa Família

A estrutura de benefícios do Programa Bolsa Família é bastante complexa. Atualmente, há quatro tipos de benefícios, pagos de acordo com o nível de renda e a composição das famílias inscritas no Cadastro Único:

(a) o benefício básico, para famílias com renda por pessoa igual ou inferior a R\$ 89;

(b) o benefício variável, para crianças e adolescentes de até 15 anos e a gestantes e nutrizes de famílias com renda por pessoa de até R\$ 178, chegando ao máximo de cinco benefícios por família;

(c) o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), para jovens entre 16 e 17 anos de famílias com renda por pessoa de até R\$ 178, limitado a dois benefícios por família; e

(d) o benefício para superação da extrema pobreza (BSP), para famílias cuja renda não ultrapassa o limiar da extrema pobreza mesmo após o recebimento dos outros benefícios do programa.

A introdução do BSP, feita por etapas entre 2012 e 2013, teve como objetivo contribuir para superação da extrema pobreza, no âmbito do *Plano Brasil sem Miséria* (BSM). Trata-se de um benefício do tipo *top up*, que complementa a renda familiar até que ela atinja um

determinado mínimo, no caso, o patamar de renda que caracteriza a extrema pobreza, atualmente em R\$ 89 por pessoa ao mês.

A criação do BSP certamente foi um avanço no desenho do Bolsa Família. Esse tipo de benefício altera efetivamente a situação das famílias ao considerar suas privações específicas. Contudo, o “efeito secundário negativo” do BSP foi criar uma redundância na estrutura de benefícios do Bolsa Família no que se refere ao benefício básico. Os dois benefícios são voltados para famílias em extrema pobreza, mas o primeiro tem valor fixo e o segundo tem valor variável. O recebimento do benefício básico não garante que a família deixe de ser extremamente pobre; o recebimento do BSP, por ser definido de acordo com o nível de renda de cada família, é muito mais efetivo nesse sentido. Ou seja, os dois tem a mesma finalidade, mas níveis de efetividade bastante distintos.

Porém, não há solução simples nesse caso. Para as famílias mais pobres, a eliminação do benefício básico seria inteiramente compensada pelo aumento do valor do BSP, mas isso não ocorreria para todas as famílias. Para aquelas famílias que superam a extrema pobreza com o recebimento do benefício básico, sua eliminação e substituição pelo BSP poderia levar a uma redução no valor total do benefício recebido, o que, obviamente, não é desejável.

As despesas com o benefício básico serão em torno de R\$ 10 bilhões em 2018. A eliminação desse benefício seria largamente compensada por uma elevação imediata no valor da despesa com o BSP (que é um benefício do tipo *top up* e, portanto, elevaria a renda das famílias extremamente pobres até que superasse a linha da extrema pobreza). Esse aumento, entretanto, seria de cerca de R\$ 8 bilhões. Portanto, estima-se que a eventual eliminação do benefício básico (e sua compensação pela elevação dos valores do BSP) terminasse por reduzir o valor total repassado às famílias beneficiárias em R\$ 2 bilhões. Em suma, a eliminação do benefício básico não é neutra do ponto de vista orçamentário e não parece ser, de forma isolada, uma

opção concreta para o Bolsa Família. Se essa fosse a opção, para uma maior simplificação do desenho de benefícios do programa, ela deveria ser acompanhada de uma elevação no valor dos demais benefícios que fosse equivalente, do ponto de vista orçamentário.

A complexidade da estrutura de benefícios do Bolsa Família torna o programa relativamente difícil de ser compreendido, principalmente para as famílias beneficiárias, que têm um nível de escolaridade muito baixo. A simplificação da estrutura de benefícios poderia aumentar a transparência do programa. A questão é fazer isso de forma a manter seu orçamento global.

III. Ampliação de acompanhamento da frequência escolar para crianças de 4 e 5 anos

Um dos grandes méritos do Bolsa Família é a parcimônia na definição das condições a serem cumpridas pelas famílias para recebimento dos benefícios. Na educação, as condicionalidades são a frequência escolar mensal mínima de 85% para crianças de 6 a 15 anos e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos que recebem o benefício variável jovem (BVJ). Na saúde, as condicionalidades são a vacinação e o acompanhamento nutricional (peso e altura) das crianças menores de 7 anos e a realização do pré-natal de gestantes vinculadas ao programa¹¹⁹. Essa “economia” no estabelecimento das condicionalidades só foi possível dado o entendimento de que seu principal objetivo é induzir o acesso das famílias mais vulneráveis aos serviços universais, tendo em vista as barreiras que elas enfrentam para usufruir de seus direitos constitucionais à educação, saúde e assistência social. Nesse sentido as condicionalidades são vistas como um compromisso, das famílias e do Estado, voltado ao exercício desses direitos.

¹¹⁹ As condicionalidades em educação são acompanhadas bimestralmente. Em julho de 2018, 13,2 milhões de estudantes tiveram a frequência escolar acompanhada e 95% deles atingiram os percentuais de frequência esperados. As condicionalidades em saúde são acompanhadas semestralmente. De janeiro a junho de 2018, 5,4 milhões de crianças foram acompanhadas, sendo que 99% estavam com a vacinação em dia e 84% fizeram acompanhamento nutricional. Foram identificadas 365 mil gestantes vinculadas ao programa no mesmo período.

Ao longo dos 15 anos do programa, foram feitas inúmeras propostas de criação de novas condicionalidades, principalmente pelo Poder Legislativo. Por exemplo, propôs-se que os adultos beneficiários em idade ativa deveriam ser obrigados a participar de cursos de qualificação profissional, ou que responsáveis por crianças beneficiárias participassem de reuniões de pais e mestres nas escolas públicas. Tais propostas têm pelo menos três problemas.

O primeiro deles, o de partir de um princípio oposto ao adotado pelo Bolsa Família: a lógica de penalizações e incentivos (*sticks and carrots*). Segundo esse raciocínio, para justificar o recebimento de benefícios não contributivos as famílias deveriam oferecer contrapartidas comportamentais, consideradas benéficas do ponto de vista social, mas supostamente custosas do ponto de vista individual. A perspectiva crescentemente adotada no mundo (e para a qual acreditamos que o Bolsa Família deveria continuar caminhando) é a de que benefícios sociais garantem direitos e não são uma “troca” entre o Estado e os cidadãos. Em setembro de 2018, 293 mil famílias foram advertidas, 124 mil tiveram o benefício bloqueado, 83 mil tiveram o benefício suspenso por dois meses e apenas 608 famílias foram desligadas definitivamente do programa. Comparando-se esses números com os 13,2 milhões de estudantes acompanhados em educação, as 5,4 milhões de crianças de até 7 anos acompanhados em saúde e as 366 mil gestantes identificadas em 2018, fica claro que a prioridade do Bolsa Família é garantir às crianças, adolescentes e gestantes o direito à educação e à saúde, e não encontrar formas de retirar famílias do programa por descumprimento de condicionalidades.

O segundo problema é acreditar que as condicionalidades do Bolsa Família seriam uma espécie de “bala de prata” para todos os problemas sociais (da não frequência de pais a reuniões de pais e mestres até a queda da taxa de vacinação entre adultos). Obviamente, elas não são. Fazem parte de uma estratégia de natureza complementar ao pagamento dos benefícios, com claras limitações, cujos impactos

independentes, provavelmente existentes (BAIRD *et al.* 2016), não são de grande magnitude.

O terceiro, o de que a implementação do acompanhamento dessas novas condicionalidades é factível e tem custo operacional zero. Isso também é obviamente errado. O acompanhamento das condicionalidades existentes já é operacionalmente complexo. O aumento do número de condicionalidades tenderia a tornar esse acompanhamento impossível e inefetivo.

Isso não significa que não haja possibilidades de desenvolvimento dessa pauta. No caso do acompanhamento das condicionalidades de educação, houve uma alteração no marco legal da educação que não foi acompanhada pelo Bolsa Família. Na implantação do Programa, em 2003, a escolarização obrigatória iniciava-se aos 6 anos e, por isso, essa idade foi estabelecida como o ponto inicial do acompanhamento da frequência escolar. No entanto, em 2009 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 59, que estabelece que a escolarização passaria a ser obrigatória a crianças a partir de 4 anos de idade a partir de 2016. Essa alteração não foi feita na legislação do Bolsa Família, que continua acompanhando a frequência escolar entre 6 e 17 anos de idade. É necessário, portanto, fazer a adequação das regras do Programa aos novos parâmetros da educação no Brasil, estabelecendo não apenas a idade de 4 anos para o início do acompanhamento da frequência, mas também o percentual de frequência mínima obrigatória para o grupo etário de 4 e 5 anos. Expandir o acompanhamento para esse grupo tem consequências para a rede de educação, que deverá se preparar para acompanhar um público adicional de aproximadamente 2,5 milhões de crianças, bem como ampliar a oferta dos serviços de educação infantil para a população beneficiária do Bolsa Família.

O acompanhamento da frequência escolar das crianças de 4 a 5 anos parte do princípio da indução do acesso das famílias mais vulneráveis a serviços universais. Os indicadores educacionais mostram que

o Ensino Fundamental está praticamente universalizado no país, apesar das óbvias deficiências na qualidade do ensino. Contudo, ainda há significativos gargalos de oferta na Educação Infantil¹²⁰, a primeira etapa da Educação Básica, que atende crianças de 0 a 3 anos na creche e crianças de 4 e 5 anos na pré-escola. Nesse sentido, a inclusão do acompanhamento da frequência escolar da pré-escola no rol de condicionalidades do Bolsa Família contribuiria para incentivar os municípios a arcar com essa responsabilidade, com o apoio dos estados e do Governo Federal.

A sugestão, entretanto, é que, no caso das crianças de 4 e 5 anos, se faça apenas o monitoramento da presença dos alunos, sem nenhum tipo de repercussão nos benefícios em caso de descumprimento. O fundamental parece ser pressionar as redes municipais a aumentar a oferta de educação infantil e acionar a rede de assistência social para aqueles casos nos quais, havendo oferta, a família não envie a criança para a escola.

IV. Aprofundamento e ampliação do acompanhamento familiar

Além de promoverem o exercício dos direitos de saúde e educação, as condicionalidades do Bolsa Família têm um papel importante como um instrumento de identificação das vulnerabilidades das famílias. Elas não são um mecanismo destinado a “punir” comportamentos familiares considerados “disfuncionais” do ponto de vista coletivo pois, na maioria dos casos, a não frequência à escola e o não cumprimento da agenda básica de saúde não são uma escolha das famílias, e sim uma consequência da extrema desorganização e vulnerabilidade em que se encontram. Intervir nessa situação é tarefa do poder público, em todos os níveis de governo.

Nessa perspectiva, as famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades por longos períodos certamente são as mais

¹²⁰ A educação infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (Leis de Diretrizes e Bases da Educação -LDB, art. 29).

vulneráveis. Elas se encontram em situação de risco social e, por esse motivo, têm dificuldade de acessar os serviços de educação e saúde. Cria-se um círculo vicioso em que a vulnerabilidade no presente gera vulnerabilidade no futuro, uma vez que essas famílias não estão tendo condições de investir na formação de capital humano de suas crianças e adolescentes. Por isso, é importante procurar entender o que está acontecendo com essas famílias e atuar de forma a facilitar seu acesso a serviços que contribuam para melhorar suas condições de vida.

A partir de 2009 a rede de assistência social passou a priorizar o acompanhamento familiar das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Isso representou um significativo avanço do ponto de vista da proteção social não contributiva: a integração dos benefícios do Bolsa Família com os serviços socioassistenciais. Por meio do acompanhamento familiar, os assistentes sociais elaboram um diagnóstico da situação familiar a partir do qual se estabelece um protocolo de acompanhamento e atendimento das famílias, de forma a atuar sobre as vulnerabilidades sociais identificadas, contribuindo para que elas voltem a cumprir as condicionalidades. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) planejam ações intersetoriais e territorializadas dirigidas a essas famílias, buscando superar os fatores de vulnerabilidade que elas enfrentam.

Contudo, a rede de assistência social enfrenta dificuldades para conseguir atender a todas as famílias em situação de descumprimento, por insuficiência de recursos materiais e humanos. Outro desafio é a realização do trabalho intersetorial, que depende da colaboração entre redes de prestação de serviços e diferentes níveis de governo. É particularmente difícil fazer isso nos municípios, que muitas vezes não contam com instâncias e mecanismos para elaboração de estratégias conjuntas de atendimento da população vulnerável. Por outro lado, considera-se que o acompanhamento familiar deveria ser implantado antes da suspensão por dois meses dos benefícios

das famílias, que ocorre após descumprimentos reiterados das condicionalidades em um período de seis meses. A lógica é simples: a insuficiência de renda provocada pelo não recebimento dos benefícios agrava ainda mais a situação das famílias, o que diminui a probabilidade de que elas voltem a acessar os serviços de educação e saúde.

O esforço mais importante a ser realizado aqui, portanto, é menos de ordem normativa, e mais operacional. Embora se possa obter avanços nas taxas de acompanhamento das condicionalidades (avanços apenas marginais nas taxas de acompanhamento da educação, já bastante altas, e talvez algo além disso, nas taxas de acompanhamento da saúde), o maior esforço é reforçar o papel das condicionalidades como um dos principais instrumentos para detecção de famílias em situação de vulnerabilidade. O acompanhamento de condicionalidades deve funcionar como um instrumento efetivo para que os serviços de assistência social alcancem as famílias em situação de descumprimento e atuem sobre elas.

Para isso, é fundamental que haja uma maior integração entre a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (responsável pelo Bolsa Família) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (responsável pela coordenação dos serviços de assistência social no país), para que o trabalho de assistência social nos municípios tenha essas famílias como de atendimento prioritário. Esse esforço envolverá, necessariamente, a mobilização de recursos humanos e financeiros, mas também a definição de procedimentos e métricas que garantam a prioridade de atendimento para esse grupo.

Há evidências empíricas abundantes sobre os resultados alcançados pelo programa Bolsa Família nas áreas de educação e saúde, que são objeto do acompanhamento de condicionalidades. Alunos de 7 a 14 anos que recebem Bolsa Família tiveram taxas de falta às aulas 3,6 pontos percentuais abaixo das outras crianças (CEDEPLAR,

2007). O estudo de Menezes-Filho *et al.* (2016) também encontrou impactos positivos do Bolsa Família sobre a frequência escolar e a frequência no grau adequado para a idade.

O acompanhamento da frequência escolar foi negativamente associado às taxas de evasão e positivamente associado à progressão escolar nos municípios brasileiros (PAIVA *et al.* 2016). O cumprimento das condicionalidades representa chance de repetência cerca de 40% menor (OLIVEIRA; SOARES, 2012). Há um efeito positivo da participação no Bolsa Família sobre os resultados da Prova Brasil para alunos do 9º ano e redução das probabilidades de reprovação e de abandono (CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013). Finalmente, constatou-se que maior tempo de permanência no Bolsa Família e maiores valores de benefícios têm efeitos positivos sobre desempenho nos testes de português e matemática (SIMÕES; SEBATES, 2014).

Os resultados na saúde são igualmente relevantes. O estudo de Rasella *et al.* (2013) evidencia o que talvez seja o mais importante deles: municípios com cobertura alta e consolidada do programa Bolsa Família têm taxa de mortalidade de crianças de até 5 anos quase 20% inferior a municípios de perfil similar com baixa cobertura do programa. Essa redução é especialmente forte quando consideradas causas associadas à pobreza, como a desnutrição (redução de 65%) e diarreia (redução de 53%). Já o estudo de Jaime *et al.* (2014) mostra queda de 51% do déficit de estatura (desnutrição crônica) para as crianças com acompanhamento de condicionalidades em saúde. Já Santos *et al.* (2013) constataram a redução da prevalência de baixo peso ao nascer, inclusive em crianças nascidas de mães com baixa escolaridade. Finalmente, Torrens (2016) aponta taxa de cura 7% maior nos casos de tuberculose nos beneficiários quando comparados aos não beneficiários.

Os resultados acima não deixam dúvidas sobre a relevância das condicionalidades do Bolsa Família, não apenas pelos resultados positivos que produziram nos indicadores de educação e saúde,

mas também por seu papel de indução da oferta de serviços aos segmentos mais vulneráveis da população. O passo seguinte é ampliar e aprofundar o acompanhamento das famílias que descumprem reiteradamente as condicionalidades pela rede de assistência social, materializando assim o princípio da integralidade da atenção como estratégia de superação da pobreza em suas múltiplas dimensões.

Conclusão

O Programa Bolsa Família é um dos principais CCTs do mundo, pelo seu tamanho, sua implementação em um contexto descentralizado e sua boa focalização. No contexto brasileiro, trata-se de um raro caso de política pública avaliada de forma sistemática – e os resultados são, como regra, muito positivos. Isso não significa que o programa não possa ou precise ser aperfeiçoado. O contínuo aperfeiçoamento, deve-se dizer, é uma de suas características nos 15 anos desde a sua criação.

Propusemos, aqui, avanços em quatro áreas distintas, que ao mesmo tempo possibilitam avanços, mas não alteram a natureza do programa. A primeira delas é o estabelecimento de um critério de reajuste claro e periódico para as linhas de elegibilidade e para o valor dos benefícios. A alternativa mais óbvia para o reajuste das linhas e dos benefícios é a reposição inflacionária, de maneira a manter seus valores reais. A segunda é incorporar nesse reajuste as variações do salário base da economia (o salário mínimo) ou do salário mediano, de maneira a impedir que, ao longo dos anos, o PBF se torne um benefício com público e valores de benefício muito pequenos, em termos relativos. A possibilidade de que o público seja definido como um percentual fixo da população ou das famílias brasileiras seria uma clara opção para transformar a pobreza relativa no foco do programa.

Uma segunda área é a de benefícios. Uma possível proposta é a

da simplificação da estrutura de benefícios, com a eliminação da redundância hoje existente entre o benefício básico e o benefício de superação da extrema pobreza (BSP). Dessa maneira, o benefício básico deixaria de existir, e o BSP (que é um benefício que fecha o hiato da extrema pobreza das famílias do programa) cobriria cerca de 80% dos valores hoje despendidos com o benefício básico. Para que o programa não fosse reduzido, a sugestão é que os demais benefícios sofressem um reajuste correspondente ao valor do benefício básico não coberto pelo BSP.

A terceira área é a do acompanhamento de condicionalidades em educação. Como a educação entre 4 e 5 anos passou a ser obrigatória, a sugestão é que o programa passasse a acompanhar a frequência escolar de crianças dessas idades. Esse acompanhamento, entretanto, teria como função pressionar o poder público para oferecer educação infantil para essas crianças e detectar vulnerabilidades das famílias beneficiárias, e não punir as famílias que não conseguissem matricular seus filhos.

Finalmente, a quarta área é o acompanhamento familiar. Com efeito, as condicionalidades do programa Bolsa Família são um instrumento dos mais efetivos para detecção de situações de extrema vulnerabilidade nas famílias pobres brasileiras. De pouco ou nada adianta cortar o benefício de famílias nesse nível de vulnerabilidade: a melhor atuação do Estado seria mobilizar de forma efetiva os serviços de assistência social, para dar o suporte necessário para essas famílias. Embora os mecanismos legais e normativos estejam adequados para esse acompanhamento familiar, faltam ainda recursos humanos e financeiros, bem como a priorização dessas famílias.

Essas são áreas potenciais de aperfeiçoamento do programa, que mantêm seu atual arranjo (ou seja, o programa continuaria sendo uma transferência condicionada de renda), mas apontam para desafios relevantes que deverão ser enfrentados no próximo ciclo.

Referências bibliográficas

AMARAL, E. F. L.; GONÇALVES, G. Q.; MONTEIRO, V. DO P.; SANTOS, I. J. DOS; SANTOS, A. T. P. DOS. Avaliação de Impactos das Condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família: uma Análise com o Censo de 2010. In: **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, XVIII edição, 2012, 2012, Águas de Lindóia, SP.

BARRIENTOS, A. 2004. "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime". In *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, edited by I. Gough and G. Woods. Cambridge: Cambridge University Press.

BARTHOLO, L. **Bolsa Família e autonomia feminina**: o que nos dizem os estudos qualitativos? International Policy Centre for Inclusive Growth. *Policy Research Brief*, issue 57, novembro de 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei. N.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004.

CEDEPLAR. **Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação do impacto do programa bolsa família**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome, 2007. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/CEDEPLAR_Analise_AvaliacaoPBF.pdf. Acesso em: 01 de outubro de 2016.

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R.. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T. e NERI, M. (orgs). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 297-304.

CRUZ-SACO, M. A. 2002. **Labour markets and social security coverage: the Latin American experience**. *Extension of Social Security Working Paper*, no. 2. Geneva: International Labour Office.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do **programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e reprovação**. São Paulo: CEPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/11P.pdf>. Acesso em: 01 de outubro de 2016.

IBARRA, A. **Relatório analítico de dados preliminares do Censo Demográfico 2010 com recorte de condições de vida e de renda por município**. Produto 2 de consultoria realizada no âmbito do Projeto BRA/04/046 do PNUD. Brasília: MDS, 2012.

MENEZES-FILHO, N.; KOMATSU, B. K.; DENES, G. **Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros**. Rede de Economia Aplicada. 2016. Working paper 96.

OLIVEIRA, L. F. B. DE; SOARES, S. S. D.. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar**. Rio de Janeiro: IPEA. 2012. Texto para discussão 1814.

PAIVA, L. H.; SOARES, F. V.; CIRENO, F.; VIANA, I. A. V.; DURAN A. C.. **The Effects of Conditionality Monitoring on Educational Outcomes: Evidence from Brazil's Bolsa Família Programme**. Brasília: IPEA. 2016. Discussion Paper 0213.

SIMÕES, A. A.; SEBATES, R. **The contribution of Bolsa Familia Program to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil**. International Journal of Education Development. 2014. p. 151-166

RASELLA, D. AQUINO, R., SANTOS, C. PAES-SOUSA, R. BARRETO, M.L **Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities**. The lancet 382 (9886), 57-64.

JAIME, PATRÍCIA C. *et al.* **Desnutrição em crianças de até cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família**: análise transversal e painel longitudinal de 2008 a 2012. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, DF: MDS, SAGI, n. 17, set. 2014.

OLIVEIRA, LUIS F. B. E SOARES, SERGEI. O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho. **Texto para Discussão** No. 1738. Brasília: IPEA, 2012.

SANTOS, LEONOR M. P. *et al.* Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

TORRENS A. W. *et al.* **Effectiveness of a conditional cash transfer programme on TB cure rate: a retrospective cohort study in Brazil**. Trans R. Soc. Trop. Med. Hyg., v. 110, n. 3, p. 199-206, mar. 2016.

SCHWARTZMAN, S. **Vantagens e Desvantagens das Linhas de Pobreza**. IETS, 2003. Disponível em: <https://archive.org/details/VantagensEDesvantagensDasLinhasDePobreza/page/n0>.

SOARES, S. 2009. **Volatilidade de renda e cobertura do Programa Bolsa Família**. Texto para Discussão, no. 1459. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

WORLD BANK. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: The World Bank, 2018.

A mediatização do debate de transferência de renda nas campanhas eleitorais brasileiras para Presidência da República em 2018

As políticas de transferência de renda ganharam, nas últimas décadas, um espaço central no debate de desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina, África e Ásia. Já são mais de 60 países ao redor do globo que adotam programas de transferência condicionada de renda em suas estratégias de combate à pobreza (HONORATI *et al.*, 2015).

Na América Latina e no Caribe, 132 milhões de pessoas e 30 milhões de domicílios são alcançados por programas desse tipo (CECCHINI; ATUESTA, 2017). Dentro desse grupo, o Programa Bolsa Família (PBF), com quase 14 milhões de famílias beneficiárias, se destaca como o maior do mundo (HONORATI *et al.*, 2015). A estabilidade ao longo dos anos e a exportação desse modelo de política, porém, não encerram as discussões sobre a efetividade da manutenção desses programas ou sobre qual o desenho ideal de transferência de renda para que a pobreza seja combatida em suas múltiplas formas.

Cada país que lançou um programa de transferência condicionada de renda o fez com características próprias, consideradas pelos respectivos governos como as mais adequadas ou as mais viáveis

para combater a pobreza no seu território. Apesar das nuances de cada programa, existem alguns traços comuns entre eles, como o baixo custo orçamentário, o foco na parcela de mais baixa renda da população, o pagamento mensal ou bimestral condicionado ao cumprimento de compromissos de educação e saúde, o pagamento dos benefícios em geral às esposas ou mulheres, a variação do valor do benefício de acordo com a composição familiar, o monitoramento periódico dos programas, e a previsão de penalidades no caso de descumprimento das condicionalidades (LAVINAS, 2013). Porém, as diferenças entre os desenhos dos programas e cada metodologia de implementação somadas às especificidades de contexto social dos países de origem fazem com que os diversos programas de transferência de renda gerem resultados e efeitos heterogêneos (BARRIENTOS, 2012).

Os programas de transferência de renda sofrem constantes críticas e sugestões de melhorias como resultado da comparação entre os diferentes efeitos e pressupostos ideológicos. Em sociedades democráticas, o contexto eleitoral se apresenta como um momento propício de afirmar ou ajustar as decisões sociais a respeito dos rumos das políticas de proteção social não-contributivas. Nesse contexto, este artigo aproveitou as eleições nacionais brasileiras de 2018 para compilar e analisar as diferentes propostas para o Programa Bolsa Família apresentadas pelos candidatos à Presidência da República. Para isso, primeiramente será feita uma breve apresentação dos principais aspectos da política de transferência de renda debatidos nacional e internacionalmente e algumas das principais propostas de mudanças.

Posteriormente será feita a apresentação de como os planos de governo dos candidatos à Presidência da República abordaram o Programa Bolsa Família e a política nacional de transferência de renda. Cabe ressaltar que este artigo foi produzido em outubro de 2018, durante o período eleitoral. Muitos posicionamentos foram mudando ao longo da campanha, e o impacto dessas alterações

pode ser melhor avaliado com maior distanciamento temporal. Este trabalho se concentra, portanto, em registrar as propostas apresentadas nas campanhas, reconhecendo que uma análise mais profunda sobre o papel do Bolsa Família no debate político brasileiro, seu impacto na votação e na eleição dos candidatos devem ser feitos futuramente. Além disso, a produção acadêmica sobre o tema é imensa e apresenta inúmeras análises de correlação e de efeitos de externalidades entre políticas de transferência de renda e políticas de saúde, de gênero, de educação, de trabalho etc. Apesar de algumas citações, o conjunto de produção acadêmica não será abordado neste trabalho devido à delimitação do escopo proposto para este artigo.

O que está sendo discutido?

Um dos debates mais estruturais em relação aos programas de transferência de renda diz respeito aos critérios de elegibilidade: é mais efetivo um programa que focalize a transferência nos mais pobres ou que tenha um caráter universal? Os argumentos em prol do universalismo alegam que tais políticas têm maior impacto redistributivo, não criam estigmas, são mais fáceis de serem gerenciadas e fortalecem a coesão social (FRANZONI; SANCHEZ-ANCOCHEA, 2014).

Nesse sentido, o então Senador Eduardo Suplicy propôs a criação da Renda Básica de Cidadania, consolidada na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. De acordo com o texto da Lei, o benefício deverá ser pago mensalmente a todos os brasileiros residentes no país, aos estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos no Brasil, e o valor do benefício será igual para todos. O Poder Executivo, entretanto, nunca definiu os parâmetros orçamentários necessários para execução da Renda Básica Universal, optando pela manutenção do Bolsa Família, cujos critérios de elegibilidade são: famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais com renda por pessoa

de até R\$ 89,00 mensais; ou com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos (BRASIL, 2015a). Além do critério de elegibilidade, para que uma família passe a participar do PBF, é preciso que exista limite orçamentário suficiente.

A mesma perspectiva de universalização pode ser apresentada de forma mais restrita em relação à faixa etária do público alvo – como as crianças. De acordo com Souza e Serguei, “políticas de apoio à infância constituem uma das principais tarefas dos Estados de bem-estar contemporâneos, especialmente nos chamados países desenvolvidos” (SOUZA; SERGUEI, 2011, p. 7). Ao analisarem o caso brasileiro, os autores identificaram que a estratégia de transferência de renda aos pais ou responsáveis para que eles providenciem os bens e serviços que as crianças precisam é feita por meio de 3 políticas: o Bolsa Família, o Salário Família e a dedução por dependentes menores no Imposto de Renda Pessoa Física. Após comparar a distribuição das três ações, Souza e Serguei defendem a criação de um benefício universal para a infância. Os autores argumentam que essa proposta é fiscalmente viável, “simplifica e dá transparência à ação estatal e acaba com o tratamento desigual dado às crianças brasileiras” (SOUZA; SERGUEI, 2011, p. 8).

As atuais linhas monetárias de pobreza (R\$ 178,00) e de extrema pobreza (R\$ 89,00) adotadas como critério de elegibilidade do PBF também são foco de controversas. A escolha por uma abordagem unidimensional de linha monetária foi feita por se acreditar que ela reflete a situação de pobreza do público, ainda que a pobreza se expresse em múltiplas dimensões para além da renda, e oferece vantagens de simplicidade e transparência (FALCÃO; COSTA, 2014). Alguns autores, porém, defendem que os valores estabelecidos são muito baixos, redirecionando o investimento público de políticas universais para políticas individualizadas e de caráter residual (LAVINAS, 2013; HALL, 2008). Na definição do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que propõe eliminar a extrema

pobreza até 2030, por exemplo, as Nações Unidas estabelecem uma linha monetária de US\$ 1,90 por dia. Em outro artigo desta publicação, Marcelo Neri defende tanto o uso de referências internacionais, como a linha de pobreza extrema fixada nos ODS, como um índice multidimensional, que substituiria a atual renda declarada para uma renda permanente, estimada com base nas informações constantes no Cadastro Único (NERI, 2018).

Além do modelo proposto por Neri, outros autores e organismos propuseram índices multidimensionais para tentar estimar a pobreza a partir de fatores não-monetários, como a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), que inclui indicadores de habitação; acesso a serviços básicos de água, saneamento e energia; emprego e proteção social; educação; e padrão de vida – em termos de insuficiência de renda, acesso a bens duráveis (CEPAL, 2014). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) também desenvolveu seu índice multidimensional de pobreza, que considera indicadores de nutrição, mortalidade infantil, anos de escolaridade e frequência escolar, acesso a saneamento, a água potável, a gás de cozinha, eletricidade, moradia e bens duráveis (ALKIRE; JAHAN, 2018)

Tanto em programas baseados em linha monetária como em índice multidimensional, autores e instituições constataam a necessidade de fixar reajustes periódicos que mantenham o poder de compra dos benefícios frente às flutuações inflacionárias (ABRAMO; CECCHINI, 2018; LAVINAS, 2013). Atualmente os reajustes do Bolsa Família acontecem de acordo com a discricionariedade do governo, frequentemente próximo às mudanças de governo, gerando questionamentos quanto ao uso político do Programa (HALL, 2008).

Outro aspecto bastante central na discussão de programas de transferência de renda é a necessidade ou não de condicionalidades associadas ao acesso ao benefício monetário. Dentro do sistema

de proteção social brasileiro, já existem programas de transferência de renda incondicionada, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – enquanto os critérios de elegibilidade forem cumpridos, os beneficiários não precisam cumprir condicionalidades para continuar recebendo o BPC. No caso do Bolsa Família, as condicionalidades são entendidas como compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público nas áreas de saúde e educação que, quando descumpridos, podem levar ao bloqueio do benefício e até ao cancelamento da família no Programa (BRASIL, 2015b.).

Apesar de alguns autores argumentarem que as condicionalidades questionam a capacidade dos beneficiários fazerem boas escolhas, reforçando estigmas de autonomia e respeito social (FRANZONI; SANCHÉZ-ANCOCHEA, 2014), há quem defenda que as condicionalidades fomentam uma demanda efetiva por serviços públicos, além de fortalecerem o capital humano a partir da responsabilidade conjunta do governo e das famílias (HALL, 2008) e representarem uma contrapartida republicana que contribui para a formação de cidadãos responsáveis (REGO; PINZANI, 2013). Nos 15 anos do Programa, já surgiram diferentes propostas de alteração das condicionalidades, seja no sentido de inserir novas condicionalidades (como o PL nº 6.747/2010; PL nº 4.957/2016 ou PL nº 9.706/2018) ou mesmo cortá-las (Lei nº 10.835/2004). Atualmente as condicionalidades são:

- i) cumprimento mínimo de 85% de frequência escolar para crianças de até 15 anos;
- ii) cumprimento mínimo de 75% de frequência escolar para adolescentes que recebam o Benefício Variável Jovem;
- iii) pré-natal das mulheres gestantes;
- iv) vacinação e acompanhamento nutricional das crianças de 0 a 7 anos (PAIVA *et al.*, 2014).

Quando o Bolsa Família foi lançado, ainda em 2003, foi lançado junto o mito de que a transferência de renda poderia gerar um

desengajamento da força de trabalho – o que ficou conhecido como “efeito preguiça”. Vários estudos desmitificaram os argumentos de que a proteção social não contributiva seria um freio à inclusão laboral (BARRIENTOS, 2012; ABRAMO; CECCHINI, 2018), mas essa discussão continua presente no imaginário dos que supõem que os beneficiários do PBF são majoritariamente desempregados, e nas propostas de “portas de saída” do Programa. Ainda há quem faça a associação de mérito pessoal ou familiar com a capacidade de superação da pobreza, ignorando que grande percentual das pessoas em situação de pobreza já possui trabalho remunerado, mas geralmente em “empregos caracterizados por profundos déficits de trabalho decente”, como afirmam Abramo e Cecchini em seu artigo nesta publicação.

Ciente das características voláteis da empregabilidade e da remuneração da população mais pobre, o Programa Bolsa Família prevê a Regra de Permanência, segundo a qual as famílias cuja renda por pessoa subir até meio salário mínimo podem ficar mais dois anos no Programa, desde que atualizem voluntariamente as informações no Cadastro Único. Para os que saírem voluntariamente do Programa existe o Retorno Garantido, que garante que num prazo de 36 meses após o desligamento voluntário, caso ela se enquadre novamente nos critérios do Programa, a família poderá voltar a receber Bolsa Família sem passar por novo processo de seleção (MDS, 2015a).

Adicionalmente, Neri aponta a necessidade de criar regras de transição mais brandas, como as do programa *Earned Income Tax Credit* (EITC), nos Estados Unidos, ou do *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), na França (NERI, 2018).

Mais do que olhar para mecanismos de expulsão do Programa, as propostas de “porta de saída” tratam de revisar estruturas sociais que permitam que as famílias superem a pobreza de forma sustentável, nesta geração e nas próximas. Para isso, constata-se a necessidade de estender a atuação governamental na área social, além de associar a política de transferência de renda a outras intervenções públicas

que se articulem com estratégias de desenvolvimento produtivo e de promoção de trabalho decente, com enfoque de gênero, raça e etnia (CEPAL, 2015 em Abramo e Cecchini, 2018). Nesse sentido, de acordo com Abramo e Cecchini, a garantia de renda seria apenas um dos pilares da estratégia de superação da pobreza, sendo os outros dois o acesso a serviços de qualidade de saúde, educação e cuidados; e a inclusão econômica e a promoção do trabalho decente (ABRAMO; CECCHINI, 2018).

Neri também sugere conexões, mas entre políticas voltadas a outros estratos sociais, como a ampliação do “escopo das ações que promovem subsídios para as pessoas com baixa renda” (NERI, 2018, p.). De acordo com a ideia de Franzoni e Sánchez-Ancochea (2014), que aponta para a universalização das políticas de bem-estar social, a classe média tende a apoiar mais políticas que a beneficiem diretamente. Nessa perspectiva, a ampliação do escopo proposta por Neri traria mais apoio popular aos subsídios governamentais.

Por fim, Neri também sugere que haja busca mais intensa pelos mais pobres e oferta de benefícios variáveis de acordo com a renda original de cada família (NERI, 2018, p.) – medidas semelhantes à atual Busca Ativa e ao Benefício de Superação da Pobreza, que compõem o Bolsa Família.

O PBF nas propostas de governo apresentadas pelos candidatos à Presidência da República

Enquanto as discussões apresentadas acontecem em âmbito acadêmico e institucional, os programas políticos dos presidencialistas de 2018 tentam condensar o que eles acreditam ser as mudanças na política de transferência condicionada de renda desejadas pela população. É sabido que os planos de governo e as entrevistas em campanha nem sempre retratam fielmente o que os candidatos realmente realizarão uma vez que sejam eleitos. Ainda assim, tais

declarações públicas indicam os pressupostos de cada candidato a respeito da melhor estratégia de combate à pobreza, como sua opinião tem mudado ao longo dos anos de implementação do Programa, e a direção que seu governo daria ao Bolsa Família.

Com 15 anos de existência e quase 14 milhões de famílias atendidas, o Programa Bolsa Família dificilmente não entra nos debates com presidenciáveis. Apesar disso, alguns deles não entram em detalhes nas propostas, outros nem citam a política de transferência de renda em seus programas de governo.

De acordo com Nunes (2004), eleições, mídia e expectativas populares estão intrinsecamente relacionadas. Não há dúvida que uma significativa parcela da atividade política se realiza hoje na dimensão pública instituída pela rede de mídias, seja na televisão, no rádio, na Internet, seja em outros ambientes midiáticos. Assim, o marketing político já se constitui numa dimensão fundamental do processo político contemporâneo e, por isso, a prática política contemporânea deve ser pensada, obrigatoriamente, incorporando a comunicação como momento indispensável de sua realização.

Para a autora, o candidato é uma construção histórica que, dentro da campanha, precisa afinar-se às tendências do mercado político-eleitoral. A história do candidato, aliada à formulação e análise de pesquisas, serão as bases do trabalho e da criação da “embalagem” do candidato: “o seu programa de governo, o design de campanha, slogans, jingles, o programa de televisão, a expressão verbal e corporal do candidato, entre outros elementos” (NUNES, 2004, p. 359).

Nesse contexto, o eleitor é elo onde se inicia e se conclui o processo de formulação de uma candidatura, de seu êxito ou de seu fracasso. Os políticos falam sobre os temas que os eleitores querem ouvir, bem como sobre propostas, preliminar e minuciosamente pesquisadas, que poderiam solucionar determinados problemas cruciais, pois “o importante é sintonizar o discurso e a postura do candidato, segundo a perspectiva do eleitorado” (FIGUEIREDO; MALIN, 1995, citados por

NUNES, 2004, p. 359).

Segundo a autora, no cenário político eleitoral, a estratégia de construção do discurso político através da ação do comunicador sobre a realidade não deve ser vista necessariamente como manipulação, mas identificação dos interesses coletivos, capitalização desses e transformação num produto atraente e digerível para as massas, elaborado através dos meios de comunicação: “o público votante merece que se fale do que realmente lhe interessa e isto é estudado e analisado na pesquisa realizada previamente” (GOMES, 2000, citado por NUNES, 2002, p. 359). O eleitor participa como membro ativo desse processo, elegendo os temas, apontando as soluções, guiando o candidato na direção que considera mais relevante, num processo de “construção coletiva”.

Essa simbiose entre política e estética publicitária, com discursos construídos mais para agradar a audiência do que para defender determinado programa de governo baseado em identidade político-partidária, resultam num grande espetáculo, em que as ideias e convicções ideológicas muitas vezes se tornam voláteis, em uma lógica social de consumo, em que as propostas e o discurso se modificam de modo semelhante aos enredos de telenovelas. As declarações e opiniões sobre o Programa Bolsa Família dentre os candidatos sofreram essa influência. O presente artigo levou em consideração, além dos programas de governo dos presidentes, opiniões e declarações deles até a data de 27 de outubro de 2018, véspera do segundo turno das eleições. Não é possível descartar, portanto, a possibilidade de que novas ideias não contempladas aqui sejam encontradas na imprensa, com sentidos até opostos aos descritos aqui.

Álvaro Dias é um exemplo de candidato cujo programa de governo, discurso à imprensa e atuação durante a trajetória prévia em relação ao Programa Bolsa Família apresentam-se descolados. O candidato do partido Podemos, que se posicionava contrário ao Bolsa Família nos primeiros anos de Programa enquanto era senador (MORENO,

2008), quando interpelado pela imprensa sobre o tema durante a campanha presidencial, reconheceu sua importância e afirmou que “é um programa indispensável na fase de transição para um ‘outro tempo”.

Ao defender a manutenção do Programa, Álvaro Dias declara que isso deve ser “atrelado à educação das crianças¹²¹” e defende o “retorno ao Bolsa Escola”, em que os recursos destinados a atender as necessidades das famílias pobres eram um estímulo à formação educacional porque a contrapartida que a família oferecia era manter o filho na escola”. Não há, porém, novidade nessa proposta, pois o Programa já prevê o cumprimento de condicionalidade ligada à educação para crianças e jovens de 6 a 17 anos.

Embora sem apresentar fontes nem apresentar detalhamento ou dados precisos, Álvaro Dias faz críticas contundentes e afirma que o Programa “tem desvios de finalidade”, “não há competência na aplicação” e “há desperdícios de recursos”.

Quando Álvaro Dias declara que o Programa deve ser encarado “não como despesa, mas como investimento, numa fase preparatória para a inserção no mercado de trabalho dos usuários deste programa” (DIAS, 2018a), o pressuposto mostrado também não é inédito. Percebe-se nesse discurso a inferência que os beneficiários não trabalham, apesar de estudos indicarem que o Programa Bolsa Família não estimula o desemprego nem a preguiça (fonte: Falar dos dados da PNAD/IBGE; fonte OIT). Em 2008, quando era senador, Dias apresentou projeto de lei que previa desconto da contribuição patronal para a empresa que contratar beneficiário do Bolsa Família. O projeto pretendia ser uma alternativa ao programa Bolsa Família para que, segundo o candidato, fosse mudado o conceito de estímulo à preguiça e à acomodação associados ao Programa, estigmatizando a população beneficiária como incapaz, incompetente absoluta e sem nenhuma aptidão para exercer plenamente a cidadania. (MORENO, 2018). Com propostas

¹²¹ “Álvaro Dias defende modelo de concessões na Petrobras e irá manter Bolsa Família se for eleito presidente”. Matéria publicada no R7, disponível em <https://noticias.r7.com/prisma/coluna-do-fraga/alvaro-dias-defende-modelo-de-concessoes-na-petrobras-e-ira-manter-bolsa-familia-se-for-eleito-presidente-02012018, 01/11/2017>.

como essa, o candidato indica pressuposto de que a cidadania só é plenamente exercida quando se tem um trabalho formal e que benefícios não-contributivos não são direitos de cidadania.

Mais recentemente, 10 anos depois da proposta acima, o candidato defende na mídia que a existência do programa de transferência de renda se justifica enquanto “uma preparação de mão de obra qualificada para encontrar uma porta de saída que permita ao cidadão que hoje se utiliza do Bolsa Família para sobreviver o exercício pleno da cidadania”, mas seu programa de governo não faz menção a programas e projetos específicos na área social (DIAS, 2018b). O “Plano de Metas 19+1” tem como base três pilares: Sociedade, Economia e Instituições (SEI). Na esfera da Sociedade foram estabelecidas sete metas: Emprego para Todos, Violência com Tolerância Zero, Pronto Atendimento na Saúde, Ciência, Cultura e Turismo, Educação do Futuro, Família Unida e Verde Água.

Ciro Gomes, seguindo a mesma opinião do candidato do Podemos, reconhece a importância do Programa Bolsa Família como estratégia de combate à fome, mas também defende que ele deve ser aprimorado para oferecer uma “porta de saída” ligada à inserção no mercado de trabalho. Para o candidato, “o que emancipa uma nação é o trabalho dignamente remunerado”, e não “a dependência de uma migalha paga pelo governo” (GOMES, 2017).

Se por um lado, o candidato demonstra, em declarações dadas à imprensa, conhecer que algumas crenças propagandeadas sobre o Programa são falaciosas – como a que afirma que as famílias beneficiárias se sentiriam estimuladas a terem mais filhos para acessarem um maior volume de recursos, por outro, revela carregar outros preconceitos e desconhecimentos sobre dados do Programa. Ao declarar que “quem tem oportunidade de emprego não fica no Programa Bolsa Família” (idem), **Ciro** parece desconsiderar a precariedade da inserção no mercado de trabalho que caracteriza famílias de baixa renda. Com isso, embora utilize uma narrativa diferente de Álvaro Dias, **Ciro** também reproduz o pensamento que o

Bolsa Família atua de modo a acomodar as famílias, gerar dependência e desestimular a busca por trabalho entre os beneficiários, apesar dos dados indicarem que os beneficiários em idade ativa, em sua grande maioria, trabalham (ABRAMO; CECCHINI, 2018; SILVA *et al.*, 2018).

O programa de governo apresentado pelo candidato do PDT afirma que todos os programas sociais que existem atualmente que tenham bons resultados serão mantidos e ampliados na medida das necessidades, mas não apresenta nenhuma proposta inovadora para as políticas públicas de desenvolvimento e promoção social (PDT, 2018). Em consonância com suas declarações de imprensa, o documento ressalta a importância da manutenção e do aprimoramento da rede de proteção social aos brasileiros mais desfavorecidos, destacando, além do Bolsa Família, o Benefício da Prestação Continuada, o ProUni, o sistema de cotas nas universidades e o Farmácia Popular.

Sem detalhar o desenho ou as diretrizes, o programa de governo defendido por Ciro menciona em linhas gerais a criação de novos programas, destinados a faixas específicas da população, como a garantia de renda mínima a partir de determinada idade – sem especificar a idade, acompanhamento orientado na primeira infância, redução da evasão escolar no Ensino Médio e acompanhamento dos jovens egressos do sistema prisional para “alcançar um país justo e solidário” (PDT, 2018, p.40).

O candidato pelo Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), **Geraldo Alckmin**, na mesma linha de outros candidatos, defende a manutenção e incremento do Programa Bolsa Família, aumentando os benefícios para os mais necessitados. Com uma pauta eleitoral bastante focada na segurança pública e no ajuste fiscal, seu programa de governo registrado no TSE é bastante conciso nos temas sociais. O documento limita-se a mencionar, de modo genérico e sem detalhamento, prioridade à primeira infância e “integração de programas sociais, de saúde e educação, do período pré-natal até os seis anos de idade, para que as crianças possam ter, de fato, igualdade de oportunidades” (ALCKMIN, 2018a, p.10).

O presidenciável, posteriormente, divulgou um plano de governo complementar em sua página de campanha (ALCKMIN, 2018b). O documento traz alguns detalhamentos em relação às propostas para as políticas de transferência de renda que norteará os discursos do candidato na mídia.

No item intitulado "NOVAS AGENDAS PARA A POLÍTICA SOCIAL", o candidato propõe o Bolsa Família 2.0, que "visa instituir uma política integrada de proteção social para todos os brasileiros, aprimorando e ampliando o alcance do Cadastro Único para focalizar melhor os gastos sociais em favor dos mais necessitados, assegurando renda estável, inclusão produtiva, capacitação profissional e autonomia por meio do trabalho". O documento ainda prevê garantia de entrada imediata e retorno automático para o programa Bolsa Família, criação de uma "porta única de entrada para todos os programas sociais", integrando as ações sociais e "tornando-as mais eficientes e efetivas" e "otimização do uso dos bancos de dados existentes no setor público para aprimorar a focalização de iniciativas de combate à pobreza".

Nas entrevistas concedidas à imprensa, Alckmin procurou adotar uma postura de equilíbrio entre o econômico e o social, fazendo declarações favoráveis ao Programa, mas sempre atrelando sua promoção a algum outro fator, seja ele ao crescimento da atividade econômica (BILENKY, 2018), ao ajuste das contas públicas e à reforma do Estado (ANTUNES, 2018), seja relacionando o benefício não-contributivo a outros de natureza contributiva, como o seguro desemprego, o FGTS e o abono salarial, alegando que esses últimos são prioritários (VENCESLAU; FERRAZ, 2018).

Ao ser questionado sobre a importância do programa, o candidato defende o fortalecimento de uma rede de proteção social "que vai além" e, nesse contexto, afirma que uma das suas preocupações centrais é em garantir ganhos acima da inflação com o FGTS, estabelecendo relação direta entre o programa de transferência de renda e a garantia de emprego e renda (fonte).

A expansão dos gastos sociais da qual o aumento do valor do benefício faz parte, é uma das promessas de campanha do presidencialista na mídia, mas está condicionada a zerar o déficit fiscal do orçamento público, previsto até 2020. O candidato do PSDB ainda apresenta como agenda de campanha o direito ao retorno automático ao Programa Bolsa Família para quem perder o emprego, a realização de cruzamento de base de dados administrativos do Governo Federal e um aprimoramento do Cadastro Único para “permitir identificar os mais pobres de forma mais precisa”, e a incorporação de aspectos multidimensionais ao conceito de pobreza, não apenas de renda para concessão do benefício.

O cruzamento de dados não é uma proposta inédita. Atualmente, além das ações rotineiras de Averiguação e Revisão Cadastral realizadas anualmente desde 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) promove cruzamento de dados com seis bases administrativas do Governo Federal para concessão de benefícios: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho, Sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo INSS, Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), de servidores públicos do governo federal e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Esses cruzamentos permitiram qualificar a focalização do programa e desenvolver metodologias e conceitos que tornaram os processos anuais de averiguação cadastral rotinas e análises mensais, reduzindo o tempo médio que o MDS leva para identificar as famílias que têm renda maior do que a declarada ao Cadastro Único.

Além disso, o Programa Bolsa Família prevê desde 2011 o retorno garantido ao programa por desligamento voluntário – item também constante nas propostas de Alckmin. A regra garante às famílias que solicitam o desligamento do programa em razão de aumento de renda retorno facilitado ao programa caso percam a renda e voltem à situação de pobreza ou extrema pobreza. Ela não está condicionada a vínculo empregatício formal por conta das já apresentadas características de trabalho informal presentes

na população de baixa renda. Não está claro se a proposta que o candidato tinha era de garantir retorno automático apenas aos que tivessem como comprovar formalmente a perda do emprego.

A proposta de “integração de programas sociais, de saúde e educação” contida no Plano de Governo do PSDB também merece atenção. Atualmente, o Bolsa Família é um programa de proteção social de transferência de renda condicionada a compromisso das áreas de saúde e educação, como já citamos. Isso quer dizer que as famílias beneficiárias precisam assumir alguns compromissos nas áreas de saúde e educação para permanecerem como beneficiárias. As condicionalidades existentes no programa não possuem caráter punitivo, mas são tratadas como ferramentas que possibilitam ao poder público acompanhar o acesso a serviços básicos pelo cidadão beneficiário.

O intuito do modelo é não só aliviar imediatamente a pobreza, como também contribuir para que as famílias acessem direitos sociais básicos de saúde e educação garantidos pela Constituição, aprimorando indicadores sociais negativos como altos índices de evasão, repetência e defasagem de idade e-série, além de atuar no monitoramento para prevenção e superação de doenças.

A proposta de integração do programa não está descrita nem explicada no programa. Portanto, não fica claro se está relacionada a algo já existente ou se tem a ver com a criação de novas condicionalidades.

Não há proposta na área social no programa de governo de **Jair Bolsonaro**; o Bolsa Família é mencionado no tópico dedicado aos assuntos econômicos. No documento denominado “O caminho da prosperidade”, o candidato propõe modernizar e aprimorar o Programa Bolsa Família e o abono salarial — “com vantagens para os beneficiários”, mas sem explicar como faria isso. Também é apontada a instituição uma renda mínima para todas as famílias

brasileiras “igual ou superior ao que é atualmente pago pelo Bolsa Família”, proposta que dialoga com o debate de universalização dos programas de transferência de renda e com a Lei da Renda Básica de Cidadania, já apresentada neste artigo. Paradoxalmente, o Programa enfatiza o caráter liberal de suas propostas, com citação do economista Milton Friedman como inspirador na construção do seu projeto de governo.

As declarações dadas pelo presidente à imprensa apresentam divergências com o seu plano de governo registrado no TSE. Os discursos e as narrativas também sofrem modificações com o avanço à corrida presidencial. Em entrevistas à imprensa (Exame, 2018; Veja, 2018), declarações sobre a dinâmica do Programa, suas regras, e o perfil das famílias que são atendidas por ele, não coadunam com as propostas apresentadas no seu programa de governo.

Jair Bolsonaro manifesta sua crença sobre a ineficiência do Programa em várias entrevistas concedidas, seja defendendo o Bolsa Família desde que “atrelado a auditorias” (Veja, 2018), seja quando declara que as fraudes são comuns ou quando diz que a eficiência deve ser medida pelo número de pessoas que não precisarem mais do benefício:

“As fraudes no Bolsa Família são comuns. São milhões que deixam de chegar a quem realmente precisa. A destinação correta resultará num grande impacto financeiro positivo e de ajuda para quem realmente precisa. É preciso inverter a lógica em torno do Bolsa Família como voto de cabresto. Se está no programa quem não tem renda, o desemprego é bem maior do que o divulgado.”

No discurso, a ideia de “ajuda a quem realmente precisa” reforça pressupostos de que a transferência de renda é uma ajuda e não um direito de cidadania, o que contradiz essencialmente com a proposta de renda mínima para todas as famílias brasileiras; e do “pobre merecedor”, que responsabiliza o indivíduo e a família por sua situação de vulnerabilidade.

Adicionalmente, a alegação de que as fraudes são comuns e de que milhões de reais são desviados vai de encontro aos dados oficiais que o MDS aponta. O Programa Bolsa Família conta com processos de atualização cadastral realizados anualmente, convoca as famílias a atualizarem seus cadastros no mínimo a cada 2 anos, e promove cruzamentos em diversas bases administrativas para verificar se as informações registradas no Cadastro Único coincidem com aquelas bases (fonte). Além do controle interno, realizado pelo MDS, a fiscalização é realizada ainda por órgãos externos, como TCU, CGU e MPF. Os resultados de todas as auditorias externas realizadas revelaram que o índice de inconsistências é muito baixo, e não necessariamente fraude para burlar as regras do programa e receber indevidamente o benefício¹²².

O pressuposto de que muitas famílias estão no Programa indevidamente se expressa também na declaração de Bolsonaro quando ele afirma que o Bolsa Família só é necessário para uma minoria e que *“não vai ser com caridade que o Brasil vai sair dessa situação crítica”* (DCM, 2017). Na mesma entrevista, ele declara: *“Para ser candidato a presidente tem de falar que vai ampliar o Bolsa Família, então vote em outro candidato. Não vou partir para demagogia e agradar quem quer que seja para buscar voto”* (DCM, 2017). Atualmente, de acordo com dados do Cadastro Único, 13 milhões de famílias possuem renda declarada de até R\$89,00 por pessoa e outras 3,3 milhões de até R\$178,00 (MDS, 2018).

¹²² A **fraude** no Programa Bolsa Família origina-se de distorção das variáveis que afetam o valor da renda per capita, ou seja, a renda bruta da família ou a composição familiar. Subdeclarar ou omitir rendimentos ou manipular informações sobre o número de integrantes da família são exemplos de fraude pois configuram ações dolosas que podem repercutir diretamente na renda per capita, influenciando na possibilidade de a família ser selecionada para receber o benefício do PBF.

Já as **inconsistências** podem ser originadas por desatualização cadastral das famílias. Elas são levantadas em procedimentos de rotina, que verificam a consistência das informações contidas na base de dados do Cadastro Único e podem resultar no cancelamento de benefícios, sem que seja necessária a caracterização da prática de ato doloso para recebimento indevido do benefício. Esse processo é anual e envolve a atualização de cadastros de cerca de 1,4 milhão de famílias. Entre essas rotinas, destacam-se a **Averiguação Cadastral** e a **Revisão Cadastral**, descritas a seguir.

Uma das propostas declaradas à imprensa pelo candidato do PSL à Presidência da República é estipular um prazo para que os beneficiários deixem de receber os recursos para que não fiquem dependentes do programa (VIEGAS, 2018). Tal proposta se sustenta na ideia de que existe uma relação proporcional entre a quantidade de famílias beneficiárias e o índice de desemprego, assumindo que as famílias beneficiárias estão desempregadas.

Porém, ao analisar a PNAD contínua de 2018 sobre a participação no mercado de trabalho entre a população mais pobre, Silva *et al.* conclui que a taxa de ocupação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é similar à dos não beneficiários no primeiro decil de rendimento per capita (em torno de 53%) (fonte). Quando se trata do 2º ao 4º decil, a taxa de atividade da população beneficiária de 16 anos ou mais de idade (58,6%) é um pouco mais elevada em relação à taxa de ocupação dos não beneficiários (57,6%), embora 70% dos beneficiários trabalhem informalmente, taxa bem maior do que entre os não-beneficiários (em torno de 30%) (SILVA *et al.*, 2018).

No mesmo estudo, a precarização do trabalho das pessoas de baixa renda também foi confirmada: dos beneficiários ocupados, apenas 33,5% possuem trabalho formal e, entre os subocupados PBF, apenas 6% têm trabalho formal, apontando grande incerteza de suas relações trabalhistas, e, por consequência, volatilidade alta de renda proveniente do trabalho. Nesse contexto, a proposta de estipular um prazo para a concessão do benefício – baseada na premissa de que o Programa Bolsa Família gera dependência e estimula o desemprego – poderá representar um risco à proteção social no país e à focalização do programa, conduzindo a um acirramento da miséria e da pobreza, pois pode desamparar famílias antes que elas tenham oportunidade de superar a situação de vulnerabilidade que as fizeram entrar no programa. Caso seja colocada em prática, a concessão do benefício passaria a ser atrelada não às necessidades específicas de cada família e suas condições para superação de

pobreza, mas ao fator estritamente temporal. Com isso, o papel do programa seria subvertido, totalmente em desacordo com o direito à proteção social previsto na Constituição Federal.

Após o primeiro turno das eleições, Jair Bolsonaro mudou novamente o discurso sobre o Bolsa Família. Na tentativa de encaixar propostas mais populares que poderiam agradar o eleitorado da região Nordeste, único local do país em que perdeu para o segundo colocado, Fernando Haddad (PT), e onde se concentra mais de 50% das famílias atendidas pelo programa (MDS), o presidencialável anunciou que ampliaria o Bolsa Família criando uma dimensão 'super' ao programa" (WIZIACK, 2018), que incluiria rever os diversos benefícios sociais hoje pagos pela União e unificá-los, como foi feito com a criação do Bolsa Família.

Ainda durante o segundo turno das eleições presidenciais, o candidato do PSL propôs também na imprensa incluir em seu plano de governo a proposta de instituir um 13º salário para os beneficiários do programa Bolsa Família (Congresso em Foco, 2018).

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda criado pelo Governo Federal em 2003, com o objetivo de contribuir para o alívio imediato da pobreza e, assim, diminuir as desigualdades sociais. Por ser um benefício de amparo social, os beneficiários não precisam contribuir junto à Previdência Social, pois o Bolsa Família não corresponde a um salário. Tal proposta indica a lógica de pagamento salarial da proteção contributiva, natureza distinta da do Bolsa Família, que não visa substituir renda do trabalho, mas apenas complementá-la. Nesse sentido, o mais condizente com o desenho do programa seria diluir ao longo dos meses o valor que seria pago ao final do ano.

Além disso, a gestão do Bolsa família é descentralizada. Isso significa que as atribuições sobre o Programa são de responsabilidade não apenas da União, mas compartilhada com os Estados e municípios,

que têm autonomia para criar novas iniciativas. O Governo do Estado da Paraíba, por exemplo, implantou em 2012 o chamado “abono natalino” para os beneficiários do Programa Bolsa Família. O benefício é pago pelo Estado através das agências do Correios, e possui calendário de recebimento próprio. O valor é variável e estipulado pelo governo estadual.

Finalmente, é possível perceber que os discursos de Jair Bolsonaro em relação ao PBF se distanciaram da proposta original de renda universal. Suas propostas acima mencionadas na campanha presidencial não trazem mudanças muito diferentes do que outros candidatos à presidência e parlamentares já falam a respeito do Programa. Entretanto, caso o candidato mantivesse a proposta do plano de governo de renda universal, a alteração seria mais estrutural e se alinharia com a Lei da Renda Universal de Cidadania em vigor e com diversos argumentos progressistas que também foram apresentados neste artigo. Uma nova discussão sobre a lógica da proteção social do Brasil precisaria ser feita, repensando a lógica de pagamento do benefício do PBF e sua articulação com os outros benefícios e programas sociais.

O Plano de Governo de **Marina Silva** defende a manutenção do Programa Bolsa Família e relaciona o compromisso humano e social ao crescimento e desenvolvimento econômico (Rede, 2018). No espaço dedicado para tratar das questões sociais, o documento afirma que programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, devem ser preservados e reconhecidos como direitos assegurados por lei, pois são fundamentais para atender a situação emergencial das pessoas que se veem impossibilitadas de prover suas necessidades básicas, mas que devem ser associados às condições para a “inclusão produtiva e garantia do direito a oportunidades” (Rede, 2018, p.20). A proposta inclui oportunidades de trabalho, serviços de formação profissional e acesso a microcrédito e orientação para a gestão de pequenos negócios.

A proposta de articulação de políticas de transferência de renda com política de emprego não é inédita nem no governo nem no meio acadêmico. De acordo com a CEPAL (2015), o efeito positivo do Bolsa Família se torna sustentável quando associado à extensão da proteção social e a estratégias de desenvolvimento produtivo, com promoção de trabalho decente e da igualdade de gênero, étnica e racial. Ao mesmo tempo, há uma necessidade constante de esclarecer que a agenda de desenvolvimento econômico e inserção da população de baixa renda no mercado de trabalho não está baseada em uma suposta desmotivação ao trabalho, ou ao efeito preguiça – já desmistificado em vários estudos aqui citados. Ou seja, apesar das famílias do Bolsa Família, em sua grande maioria, terem renda própria oriunda do trabalho, esse trabalho costuma ser precário. Assim, a política de trabalho decente com enfoques de gênero, raça e etnia, se complementa à transferência de renda para melhorar a vida das famílias.

O programa da candidata da Rede, denominado “Brasil justo, ético, próspero e sustentável”, também aborda a importância da utilização de informações presentes na base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal para a ampliação da focalização dos programas voltados à superação da pobreza e o fortalecimento dos centros de referência de Assistência Social (CRAS e CREAS), para mapear e conectar a oferta de serviços sociais comunitários e órgãos ligados ao trabalho e inclusão produtiva. O documento menciona ainda a possibilidade de implantar programa de renda mínima universal, bastante defendido por André Lara Resende, coordenador de economia de Marina Silva, “desde que vinculado à atenção, à educação fundamental” (Resende, 2018).

Durante a campanha presidencial, além de defender as pautas de seu programa de governo, a presidenciável mencionou na imprensa mais duas agendas: instituir agentes de desenvolvimento, com no modelo chileno, para fomentar a inclusão produtiva de quem quer empreender via acesso a crédito e assistência técnica (PAULO, 2018) e criar o *Renda Jovem Estudante*, programa que pretende “destinar

a estudantes do ensino médio de até 19 anos atendidos pelo Bolsa Família, até R\$ 3,7 mil mais rendimentos da poupança para evitar repetência e evasão” (FREIRE, 2018).

Além das citações feitas por Marina Silva, o Cadastro Único apareceu também no plano de governo do Partido dos Trabalhadores (PT). O candidato originalmente registrado pelo PT para a Presidência DA REPÚBLICA ERA LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, CONDENADO EM SEGUNDA INSTÂNCIA e preso em abril de 2018. De acordo com a Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, brasileiros condenados em segunda instância não podem concorrer a cargos políticos e, por isso, a candidatura de Lula foi negada. Assim, **Fernando Haddad** assumiu a campanha como candidato pelo PT.

No plano originalmente apresentado pelo PT, havia a proposta de “ampliar o uso do Cadastro Único como fonte de diagnóstico para a implementação de políticas sociais, conforme as demandas específicas de cada segmento, tendo como norte o combate às desigualdades sociais, de gênero, étnico-racial e territorial” (PT, 2018). Além disso, o PT se propunha também a avançar na implementação da Renda Básica de Cidadania, instituída pela Lei nº 10.835/2004, a “incorporar as famílias em condição de pobreza sem acesso ao Bolsa família, promover a universalização da segurança de renda, ampliar a cobertura quanto a fatores de insegurança e desproteção social, especialmente inclusão produtiva” e fazer o Brasil retomar o “protagonismo internacional no enfrentamento à fome e à miséria” (PT, 2018, p.31). Não fica claro, porém, como o governo avançaria ao mesmo tempo com o Bolsa Família, um programa de transferência condicionada de renda focalizado, e com a Renda Básica de Cidadania, uma política de transferência incondicional e universal.

Lula foi o presidente que lançou o Bolsa Família e o legado de seu governo é parte do que constrói o capital político de Haddad. Por isso, a crítica do candidato em relação ao Programa se baseia

em dizer que, após a saída do PT, houve cortes de benefícios sem critério, e há menos controle na implementação do Programa e no acompanhamento das condicionalidades (SANTIAGO, 2018).

Ao contrário da declaração do presidente de que o acompanhamento das condicionalidades está “frouxo” (SANTIAGO, 2018), dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social mostram que, na área de educação, em 2017, mais de 13 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, em média, por bimestre de acompanhamento, tiveram a frequência escolar registrada. Mais de 95% desses estudantes cumpriram a presença mínima exigida para os alunos do Bolsa Família. Já na saúde, 77,5% das quase 11 milhões de famílias que tinham o perfil de saúde foram acompanhadas. Dessas, 5,4 milhões de crianças tiveram seus cartões de vacinação verificados e 99% estavam com a vacinação em dia.

Foram identificadas ainda mais de 369 mil beneficiárias gestantes, o que corresponde a uma cobertura de 80% do total de mais de 465 mil gestantes estimadas pelo Ministério da Saúde. Do total de gestantes acompanhadas, 99,6% estavam realizando o pré-natal.

Enquanto Haddad relaciona ainda a queda nacional da cobertura da vacinação e o consequente aumento da mortalidade infantil na população brasileira à falta de acompanhamento do programa (SANTIAGO, 2018), dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com o Ministério da Saúde mostram que entre o primeiro período de acompanhamento de 2016 e o de 2018 a quantidade de crianças vacinadas saltou de 5,196 milhões para 5,698 milhões – um aumento de 9,4%. Além de dado impreciso, o posicionamento reforça preconceitos com os beneficiários do Bolsa Família no sentido de responsabilizar a população em situação de pobreza por um problema de saúde pública em nível nacional.

Fernando Haddad, assim como o candidato do PSL Jair Bolsonaro, também intensificou as promessas de campanha no período do segundo turno das eleições.

O presidenciável prometeu, durante evento de campanha em São Luís-MA, reajustar o Bolsa Família em 20% (REUTERS, 2018). O orçamento previsto para cobrir o pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família em 2019 é de R\$ 29,48 bilhões. O aumento proposto do benefício médio do programa, portanto, representaria um gasto extra de R\$ 6 bilhões a R\$ 7 bilhões.

A proposta dependeria, em parte, da aprovação da reforma tributária no Congresso. Outra parte dos valores seria coberta com o efeito da própria injeção de recursos na economia, pois os beneficiários dos aumentos gastariam mais, o que movimentaria as empresas e, por consequência, a arrecadação de tributos (OTTA, 2018).

Guilherme Boulos (PSOL) defende que todos os programas sociais que existem atualmente estão obtendo bons resultados. O candidato propõe manter e aprimorar a rede de proteção social aos brasileiros mais desfavorecidos, o que inclui ampliar, além do Bolsa Família, o Benefício da Prestação Continuada, o ProUni, o sistema de cotas nas universidades, o Farmácia Popular e criar novos programas destinados a faixas específicas da população, como a garantia de renda mínima a partir de determinada idade para os menos favorecidos.

Finalmente, **João Amoedo** foi dos candidatos que mais defendeu o Programa Bolsa Família durante a campanha. Em seu programa de governo, o candidato do Partido Novo afirma que o Bolsa Família é bem-sucedido e deve ser mantido e aperfeiçoado (AMOEDO, 2018a). Porém, assim como outros presidenciáveis, associa a limitação do programa à ausência de “portas de saída” via mercado de trabalho e qualificação profissional e à necessidade de criar alternativas para que “cada vez mais pessoas deixem os programas assistenciais e passem a conseguir manter sua vida e sua família sem a dependência do Estado” (AMOEDO, 2018a). De acordo com Lavinias (2013), a estratégia de transferência de renda condicionada surgiu como resposta liberal à elevada pobreza dos anos 90. Nesse sentido, é bastante coerente que a agenda liberal do Partido Novo encontre no Bolsa Família um caso de sucesso, mas reforce a importância do empreendedorismo e do acesso a crédito.

As declarações dadas por Amoedo à imprensa sobre o assunto seguem a mesma linha das propostas constantes em seu plano de governo. Embora critique a inexistência de porta de saída, colocando-a como limitação para o exercício da cidadania plena (AMOEDO, 2018b), o presidenciável apresenta uma visão inusitada em relação aos demais candidatos. Enquanto alguns entendem o Bolsa Família como um programa assistencialista, que “gera dependência” ou onera o Estado, Amoedo considera que o Bolsa Família é uma política pública que “adota a crença na liberdade, na responsabilidade do indivíduo e no livre mercado” e é um programa de Estado que “traz um dos melhores retornos em relação ao volume investido *versus* o benefício para a população” (AMOEDO, 2017).

Assim como Haddad e Marina, Amoedo menciona o Cadastro Único em seu plano de governo. Sem detalhar os mecanismos ou identificar os benefícios a que se refere, o candidato propõe “unificar e simplificar a distribuição de recursos de assistência social através deste sistema através de um cartão eletrônico” (AMOEDO, 2018a). Em entrevista à imprensa, ao dar explicações sobre o assunto, o candidato revela qual seria a inovação, e, conseqüentemente, o caráter polêmico de sua proposta: aplicar a lógica do cartão de saque do Bolsa Família¹²³ para os serviços de saúde e de educação, diminuindo assim a atuação do Estado nessas áreas que são consideradas críticas no país (AMOEDO, 2018a). A proposta se baseia no entender de que o governo precisa prover educação e saúde, mas não necessariamente precisa administrar tais serviços. O cartão, então, seria destinado para que as famílias possam comprar um plano de saúde mais barato ou escolher uma escola da rede privada, caso queiram. Para ele, isso aumentaria a concorrência entre a rede pública de saúde e de educação com a rede privada nessas áreas e daria mais condições para pessoas menos favorecidas terem mais oportunidades. (AMOEDO, 2018c).

¹²³ As famílias recebem o benefício do PBF via cartão eletrônico emitido e gerenciado pela Caixa Econômica Federal no nome da Responsável Familiar – há preferência de que seja uma mulher. Cada parcela mensal do benefício fica disponível para saque por até 90 dias, depois o valor retorna para o Tesouro. Como o cartão é apenas para saque, não é possível que os beneficiários façam compras na função débito ou crédito através dele, a não ser que optem por abrir uma conta no banco e receber o valor do benefício por essa conta bancária.

Embora o Bolsa Família tenha ocupado espaço de destaque no cenário da disputa político eleitoral desde antes do início do período de campanha, alguns candidatos não citaram o programa em seu plano de governo. **José Maria Eymael** foi um deles. No documento intitulado “Carta 27: diretrizes gerais de governo para construir um novo e melhor Brasil”, o presidenciável propõe, de forma geral, formular e aplicar o que chama de um Programa de Metas Sociais “orientado para a satisfação das demandas sociais, a inclusão social e a igualdade de oportunidades” (EYMAEL, 2018a, p. 1). Em entrevista concedida à imprensa, o candidato da Democracia Cristã alega que “o maior problema do Brasil é a falta de desenvolvimento, pois é só ele que gera renda”, e relaciona o problema ao sistema tributário atual (EYMAEL, 2018b).

Da mesma forma, o candidato Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos, conhecido como **Cabo Daciolo**, do partido Patriota, também não apresenta propostas na área social em seu programa de governo. Em um dos vídeos independentes disponibilizados em canais virtuais declarou que apoia o Bolsa Família e o considera como um dos direitos fundamentais, junto com educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança e previdência social. Também não há menção sobre Programa Bolsa Família nos planos de governo de **João Goulart Filho** (PPL), **Vera Lúcia** (PSTU) e **Henrique Meirelles** (MDB).

As propostas para os problemas sociais no plano de governo de **Henrique Meirelles** são pautadas principalmente pela agenda de educação. No documento intitulado “Pacto pela Confiança!¹²⁴”, o candidato aborda as questões sociais de forma ampla e genérica, e afirma que devem ser tratadas como consequência da má qualidade de ensino e do desemprego.

¹²⁴ “Pacto pela Confiança”. Plano de Governo de Henrique Meirelles, disponível em http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000622281//proposta_1534354939646.pdf.

Considerações finais

Em contextos capitalistas, tanto o acesso ao dinheiro como à estabilidade de renda são elementos essenciais para a autonomia e para o desenvolvimento individual, pois são os insumos que permitem às pessoas projetarem para suas próprias vidas o que elas consideram melhor (REGO; PINZANI, 2013). Sobre essa percepção, cresce o debate social sobre como o acesso à renda se faz um direito fundamental que deve ser garantido por políticas públicas.

Este trabalho se propôs a registrar e analisar a presença do Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do mundo, na agenda social apresentada e debatida pelos candidatos à Presidência da República em 2018. Apesar de reconhecer a importância de avaliar o uso político e eleitoral que o Programa pode ter (HALL, 2008; BOHN, 2011; ZUCCO; POWER, 2013), o escopo deste trabalho se estende apenas ao período da campanha, não havendo intenção de, neste momento, captar a influência direta ou o impacto das propostas relacionadas ao tema na votação ou na eleição de nenhum candidato.

Os impactos trazidos pelo Programa Bolsa Família e seu enorme alcance fazem com que surjam propostas de diversas vertentes em relação ao que pode ser melhorado no seu desenho e implementação. As propostas feitas na campanha presidencial de 2018, porém, não trouxeram nada inédito ao debate. Algumas suposições de que os beneficiários do PBF não trabalham ainda são muito presentes, apesar de vários dados e estudos mostrarem o contrário. Já os resultados do acompanhamento de condicionalidades divulgados pelo governo nos 15 anos de Bolsa Família parecem ter respaldado as exigências de frequência escolar e acompanhamento de saúde dos beneficiários, fazendo com que as propostas que surjam nessa seara tratem mais da qualidade dos serviços de saúde e de educação do que da implementação da rotina de acompanhamento. Além disso, nem nos discursos nem nos planos de governo foi constatado um caráter punitivo associado à exigência de condicionalidades.

Propostas ousadas de transferência universal e incondicional ganham espaço entre acadêmicos, servidores públicos de carreira e parlamentares, chegando a ter projeto de lei aprovado há mais de 10 anos atrás e mantido em vigor. Entretanto, um redesenho dessa dimensão que poderia trazer uma novidade real para o sistema de proteção social brasileiro parece ainda distante dos discursos dos candidatos.

Paralelamente, academia, setor público e agentes políticos parecem compartilhar da visão de que a superação da pobreza e a melhoria das capacidades individuais não acontecem sem articulação de políticas públicas complementares, especialmente relacionadas à educação e geração de emprego. O que leva a pessoa a estar em situação de vulnerabilidade de renda é que não é um consenso. Nas propostas dos presidenciáveis, tiveram mais representação as visões de que o direito a renda é vinculado ao mérito do trabalho formal, ideia que tende a assumir que os beneficiários do PBF estão desempregados e a propor mais controle nas concessões de benefício.

Especialmente a presença frequente de propostas de melhoria de controle, parecem fruto de um contexto histórico em que a população brasileira está buscando meios de evitar a corrupção dos agentes públicos e dos cidadãos. Essa busca legítima por uma burocracia ética e por políticas eficientes pode, entretanto, fomentar o preconceito contra as pessoas de baixa renda. A agenda do Bolsa Família deve se basear em pressupostos de inclusão social, e não de exclusão.

Percebe-se também que o Cadastro Único se consolida como grande base de dados para as políticas sociais, já tendo sua ampliação almejada e divulgada em textos de programas de governo. As propostas de melhoria de controle das políticas que usam o Cadastro Único se baseiam mais em metodologias de cruzamento de dados do que no demérito das informações autodeclaradas que formam o registro do Cadastro.

No tão difundido sucesso do Bolsa Família, porém, pode existir uma falsa impressão de que o programa é a solução crucial da pobreza e da exclusão social no Brasil. Apesar do PBF exercer um importante papel para que milhares de pessoas tenham uma vida mais digna, não há indício de que um programa de transferência condicionada de renda consiga, isoladamente, resolver o problema de inclusão social. É fundamental que os investimentos públicos para a agenda social tenham uma visão ampla, que inclua acesso a proteção social, educação, saúde e trabalho. Assim, o debate político e público da agenda social não pode se sustentar apenas em propostas de um programa específico, tampouco em preconceitos em relação à disposição e capacidade da população de querer melhorar sua condição de vida, mas em uma proposta de fortalecimento dos vínculos de cidadania plena da população de baixa renda.

Referências bibliográficas

ALKIRE, S. AND JAHAN, S. (2018). 'The New Global MPI 2018: aligning with the Sustainable Development Goals', OPHI Working Paper 121, University of Oxford. Disponível em: https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP121_vs2.pdf. Acessado em 20 de outubro de 2018.

ALCKMIN, G. (2018a). Diretrizes Gerais do plano de governo. Disponível em http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000602477/proposta_1533849607885.pdf. Acessado em 20 de outubro de 2018.

ALCKMIN, G. (2018b). Plano de Governo disponível em https://www.geraldoalckmin.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Programa_Governo_Economia_GeraldoAlckmin2018.pdf. Acessado em 22 de outubro de 2018.

AMOEDO, J. (2017). *Bolsa Família: um exemplo de livre mercado*. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/joao-amoedo/2017/10/1923456-bolsa-familia-um-exemplo-de-livre-mercado.shtml>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

AMOEDO, J. (2018a). *Mais oportunidades, menos privilégios*. Plano de governo do Partido Novo disponível em: <http://joaoamoedo.com.br/programa-de-governo/>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

AMOEDO, J. (2018b). *Manuela D'Ávila X João Amoêdo - Pré-candidatos a presidente da República do PCdoB e do Partido Novo divergem sobre a operação Lava Jato e a condenação e prisão de Lula*. Entrevista feita à Revista Época em 17 de abril de 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/politica/noticia/2018/04/manuela-davila-x-joao-amoedo.html>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

AMOEDO, J. (2018c). *João Amoêdo quer implementar ideia do Bolsa Família na saúde e na educação*. Matéria feita pela redação da Band UOL em 12 de junho de 2018. Disponível em: <http://noticias.band.uol.com.br/eleicoes/noticias/100000917789/amoedo-quer-ideia-do-bolsa-familia-na-saude-e-na-educacao.html>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

ANTUNES, L. (2018). *Alckmin promete aumentar valor do benefício do Bolsa Família após 2020*. Matéria publicada online pelo UOL em 11 de novembro de 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/eder-content/2018/09/11/alckmin-promete-aumentar-valor-do-beneficio-do-bolsa-familia.htm>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

BARRIENTOS, A. (2012). *Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out?* World Development, 40 (1), pp. 11–20, 2012. Disponível em: http://ac.els-cdn.com/S0305750X11001422/1-s2.0-S0305750X11001422-main.pdf?_tid=60209a88-96dc-11e7-

8ec5-00000aab0f6c&acdnat=1505126071_4b72b0629b78336c4d8fa572ecfa9d17. Acessado em 23 de outubro de 2018.

BILENKY, T. (2018). *No Nordeste, Alckmin defende Bolsa Família, mas faz ressalvas a programa*. Matéria publicada online na Folha de São Paulo em 7 de maio de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/no-nordeste-alckmin-defende-bolsa-familia-mas-faz-ressalvas-a-programa.shtml>. Acessado em 23 de outubro de 2018.

BOHN, S. (2011). *Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula's Electoral Base*. The Latin American Studies Association. Latin American Research Review, Pittsburgh. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/db6f/6eb84fc46f73bcac27a67b60b6fff5a7ce.pdf>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2015a). Publicação feita no portal oficial do MDS em 01/07/2015. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>. Acessado em 23 de outubro de 2018.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2015b). – MDS. Publicação feita no portal oficial do MDS em 27/07/2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>. Acessado em 23 de outubro de 2018.

CECCHINI, S.; B. ATUESTA (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. serie Políticas Sociales, nº 224. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf. Acessado em 23 de outubro de 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina*. (LC/

G.2635-P), Santiago de Chile, 2014. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?jsessionid=F1529A9E3641179D57F27C4EB228EF85?sequence=6. Acessado em 22 de outubro de 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL (2015). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza>. Acessado em 23 de outubro de 2018.

CONGRESSO EM FOCO (2018). *Antigo crítico do programa, Bolsonaro agora promete 13º para o Bolsa Família*. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/antigo-critico-do-programa-bolsonaro-agora-promete-13o-para-o-bolsa-familia/>, 10 de outubro de 2018. Acessado em 22 de outubro de 2018.

DIAS, A. (2018a). Álvaro Dias diz que Bolsa Família deve ser visto como investimento. *Sabatinas 2018*, SBT. Declaração disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Fjn7BdnYPuk>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

DIAS, A. (2018b). *Plano de metas 19+ 1: para refundar a República*. Disponível em http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000618462//proposta_1534304719669.pdf. Acessado em 22 de outubro de 2018.

EYMAEL, J. M. (2018a). *Carta 27: diretrizes gerais de governo para construir um novo e melhor Brasil*. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000624085//proposta_1534450200223.pdf. Acessado em 22 de outubro de 2018.

EYMAEL, J. M. (2018b). Entrevista concedida à *Catraca Livre* em 25 de setembro de 2018. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/se-eu-chegar-ao-segundo-turno-eu-levo-afirma-eymael/>

FRANZONI, J.M.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2014). *Should Policy Aim at Having All People on the Same Boat? The Definition, Relevance and Challenges of Universalism in Latin America*. Working Paper, 70. Disponível em: http://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/70-WP-Martinez-Ancochea-Online.pdf. Acessado em 23 de outubro de 2018

FREIRE, S. (2018). *Marina promete dar até R\$ 3,7 mil a estudantes que recebem Bolsa Família*. Matéria feita pelo Jornal Poder 360 em 27/09/2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/marina-promete-dar-ate-r-37-mil-a-estudantes-que-recebem-bolsa-familia/>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

GOMES, C.F. (2017). Entrevista ao Jornal "O Popular" no dia 11/07/2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Dh1V5z6MP4c>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

HALL, A. (2008). *Brazil's Bolsa Familia: a double-edged sword?* Development and change, 39 (5). pp. 799-822. Disponível em: 10.1111/j.1467-7660.2008.00506.x. Acessado em 23 de outubro de 2018.

HONORATI, M., GENTILINI, U., YEMTSOV, R.G. (2015) The state of social safety nets 2015. Washington, DC: World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015>. Acessado em 23 de outubro de 2018.

LAVINAS, L. (2013). 21st century welfare. New Left Review 84. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/84/lena-lavinas-21st-century-welfare>. Acessado em 23 de outubro de 2018.

MORENO, J. B. (2018). *Álvaro Dias propõe "porta de saída" para o Bolsa-Família*. Publicada em O Globo, em 12/11/2008. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-moreno/post/alvaro->

dias-propoe-porta-de-saida-para-bolsa-familia-139858.html. Acessado em 22 de outubro de 2018.

NUNES, M.V. (2004). *Mídia e Eleição*. In Revista Comunicação e política: conceitos e abordagens. Rubim, Antonio Albino Canelas (org). – Salvador : Edufba, 2004. Disponível em: http://repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ufba/134/4/Comunicao-Politica_RI.pdf. Acessado em 23 de outubro de 2018.

ОТТА, L. A. (2018). *Haddad depende de reforma tributária para cumprir promessas*. Matéria publicada online no Estado de S. Paulo, em 27 de outubro de 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-depende-de-reforma-tributaria-para-cumprir-promessas,70002568091>. Acessado em 30 de outubro de 2018.

PAIVA, L.H.; BARTHOLO, L.; MOSTAFA, J.; AGATTE, J.P.; CORRÊA, C.L.M.; EMURA, W. S. (2014). *O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil*. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria / Orgs: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014. Pgs 365-384. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf. Acessado em 23 de outubro de 2018.

PAULO, P.P. (2018). *Marina Silva promete dar 'passo à frente' no Bolsa Família com acesso a microcrédito*. Matéria feita em 27 de agosto de 2018 pelo Jornal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/08/27/marina-silva-promete-dar-passo-a-frente-no-bolsa-familia-com-acesso-a-microcredito.ghtml>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT (2018). *Diretrizes para uma estratégia nacional de desenvolvimento para o Brasil*. Plano

de Governo do Partido Democrático Trabalhista. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000605589//proposta_1533938913830.pdf. Acessado em 22 de outubro de 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT (2018). *Plano Lula de Governo, o Brasil Feliz de novo*. Disponível em: https://lula.com.br/wp-content/uploads/2018/08/programa_de_governo_6_final-1.pdf. Acessado em 22 de outubro de 2018.

POWER, T.; ZUCCO, C. (2013). *Bolsa Família and the shift in Lula's electoral base, 2002-2006: A Reply to Bohn*. Latin American Studies Association. Pittsburgh, Latin American Research Review Vol. 48, No. 2, pp. 3-24. Disponível em: https://lasa.international.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol48no2/48-2_3-24_zucco-power.pdf. Acessado em 22 de outubro de 2018.

REDE SUSTENTABILIDADE, (2018). *Brasil justo, ético, próspero e sustentável*. Plano de Governo do Partido Rede e do Partido Verde. Disponível em <https://t.co/8ycr39S9ov>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

REGO, W. L., PINZANI, A. (2013). *Vozes do Bolsa Família – autonomia, dinheiro e cidadania*. Editora Unesp, São Paulo.

REUTERS (2018). *Haddad promete reajuste para Bolsa Família e teto para botijão de gás*. Matéria online publicada pela Exame em 21 de outubro de 2018. Disponível em <https://exame.abril.com.br/brasil/haddad-promete-reajuste-para-bolsa-familia-e-teto-para-botijao-de-gas/>. Acessado em 30 de outubro de 2018.

VEJA (2018). *Em carta, Bolsonaro defende Bolsa Família com 'auditoria'*. Publicada pela Revista Veja, disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/em-carta-bolsonaro-defende-bolsa-familia-com-auditoria/>, em 03 de junho de 2018. Acessado em 20 de outubro de 2018.

VENCESLAU, P.; FERRAZ, A. (2018). *Alckmin tenta conciliar discurso para atrair petistas*. Matéria publicada online na Revista Exame em 01 de abril de 2018. Disponível em <https://exame.abril.com.br/brasil/alckmin-tenta-conciliar-discurso-para-atrair-petistas/>. Acessado em 23 de outubro de 2018.

VIEGAS, N. (2018). *Como Bolsonaro quer mudar o Bolsa Família*. Entrevista concedida à Revista Época, em 7 de abril de 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2018/04/como-bolsonaro-quer-mudar-o-bolsa-familia.html>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

RESENDE, L. (2018). "Reforma política é prioridade para Marina". Matéria concedida ao Valor Econômico em 14 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/5594135/reforma-politica-e-prioridade-para-marina>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

SANTIAGO, T. (2018). *Haddad assina compromisso com o Unicef para combater a mortalidade infantil*. Matéria feita pelo Jornal G1 em 26 de setembro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/09/26/haddad-assina-compromisso-com-o-unicef-para-combater-a-mortalidade-infantil.ghtml>. Acessado em 22 de outubro de 2018.

SILVA, T. F.; EVANGELISTA, C. A. P.; NUNES, H. M. P.; SOUSA, M.F; COTTA, T. C. S. (2018). *Focalização do Programa Bolsa Família: o que a PNAD Contínua revela*. Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate. N. 30. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno_estudos_30.pdf. Acessado em 22 de outubro de 2018.

WIZIACK, J.; E CARNEIRO, M. *Bolsonaro prevê R\$ 100 bi para 'super Bolsa Família' e vagas em creches*. Folha de São Paulo, 11 de

outubro de 2018, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/10/bolsonaro-preve-r-100-bi-para-super-bolsa-familia-e-vagas-em-creches.shtml?loggedpaywall>. Acessado em 30 de outubro de 2018.

OUTRAS DÚVIDAS DE COMO CITAR:

Checar como citar: Fonte: Diário do Centro do Mundo, "Vídeo Cabo Daciolo, que viralizou com a URSAL, diz que apoia o Bolsa Família em nome de Jesus", disponível em <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/video-cabo-daciolo-que-viralizou-com-a-ursal-diz-que-apoia-o-bolsa-familia-em-nome-de-jesus/>, 13 de agosto de 2018.

Presente y futuro de las transferencias monetarias para la superación de la pobreza frente a los desafíos de inclusión social y laboral

Introducción

En el año 2015, Brasil, junto a los demás Estados Miembros de las Naciones Unidas, se comprometió al logro de La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, el primer de los cuales establece la necesidad de “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”. Para cumplir con este objetivo, *Bolsa Família* -el programa de transferencias condicionadas (PTC) más grande de América Latina y el Caribe y uno de los primeros a ser implementados- juega un papel muy importante. Esto porque los PTC representan una puerta de entrada a la protección social por parte de millones de familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema y que, gracias a las transferencias monetarias, pueden sustentar niveles de consumo básicos y mejorar su acceso a los servicios sociales. Los resultados de los PTC en términos de inclusión y superación de la pobreza son particularmente propicios cuando, además de garantizar este piso básico de protección, se promueven servicios sociales universales de calidad y se logran crear oportunidades de trabajo decente.

En América Latina y el Caribe, el surgimiento de los PTC a mediados de los años noventa y su expansión durante los años 2000 ocurrió en

un contexto económico y político muy diferente del actual, que se caracteriza por señales de contracción de la cobertura y del gasto en estos programas. Esta involución preocupa, en la medida en que persisten en la región los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión, además de insuficiencias y debilidades en la construcción de sistemas integrales de protección social de carácter universal, frente a los cuales se requeriría más bien de una ampliación de la cobertura y los montos de las prestaciones de los PTC (CEPAL, 2015). Esto es particularmente verdadero a la luz del hecho que esos programas han tenido impactos positivos sobre un conjunto de indicadores sociales, tanto de pobreza y desigualdad del ingreso, como de capacidades humanas.

No obstante los buenos resultados alcanzados por los PTC en varios ámbitos, estos programas no han sido exentos de críticas y en particular existen fuertes debates sobre su vínculo con el mundo del trabajo, especialmente en relación con los posibles desincentivos a la participación laboral y a la formalización. En este artículo argumentamos que los PTC, cuando responden a una mirada integral de política y a un enfoque de derechos, pueden contribuir tanto a mejorar la inclusión social como la inclusión laboral y productiva de los adultos en edad de trabajar que viven en los hogares receptores de las transferencias, especialmente cuando se crean sinergias positivas con el sistema más amplio de protección social y con las políticas y programas de inclusión laboral y productiva. Al respecto, nos referimos a la necesidad de sustentar un círculo virtuoso de doble inclusión, social y laboral.

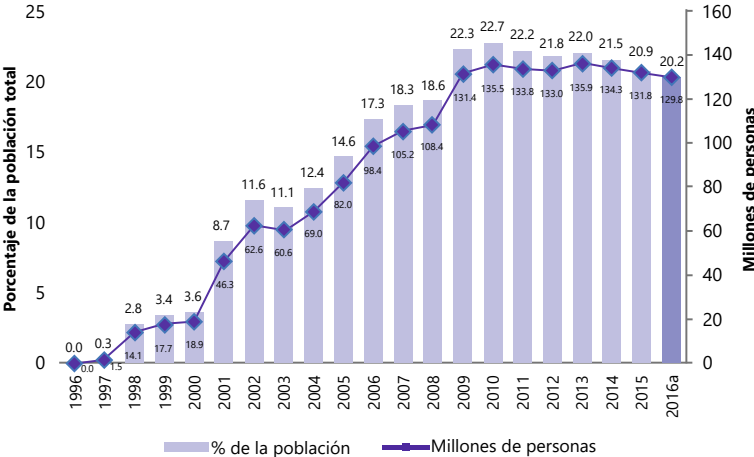
Expansión, consolidación y disminución de cobertura y gasto

En 2015, los PTC alcanzaban un quinto de la población de América Latina y el Caribe —132 millones de personas y 30 millones de hogares— con una inversión correspondiente al 0,33% del PIB regional, es decir 153 dólares per cápita (Cecchini y Atuesta, 2017). La cobertura de los PTC aumentó considerablemente en la región durante la década de los 2000,

estabilizándose después de 2010 y experimentando disminuciones a partir de 2014 (véase gráfico 1). La reciente baja en la cobertura poblacional obedece principalmente a reducciones en Ecuador y Guatemala, pero también en Brasil. En Ecuador, las madres destinatarias del Bono de Desarrollo Humano disminuyeron en 582mil entre 2014 y 2015 y en Guatemala, en el mismo período, las familias destinatarias de Mi Bono Seguro disminuyeron en 441mil unidades (Cecchini y Atuesta, 2017). A su vez, en el período 2013-2018, las familias destinatarias de *Bolsa Familia* disminuyeron en alrededor 350mil unidades, pasando de 14.086.199 a 13.736.341 (MDS, 2018). Sin embargo, *Bolsa Familia* sigue siendo el programa que cubre la mayor cantidad de hogares y personas en la región y el cuarto PTC en términos relativos al tamaño de su población total (28%), después de los programas de Bolivia (62%), República Dominicana (31%) y Uruguay (29%) (Cecchini y Atuesta, 2017).

Gráfico 1 – América Latina y el Caribe (20 países): población en hogares que participan en programas de transferencias condicionadas, 1996-2016

(En porcentajes de la población total y millones de personas)

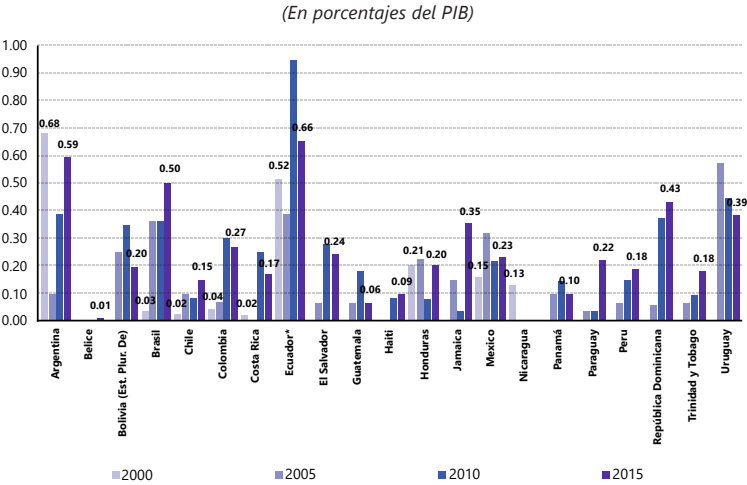


Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

^a Datos preliminares. Los países incluidos son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

De la par con el crecimiento de la cobertura poblacional, el gasto en PTC como porcentaje del PIB también ha aumentado a lo largo de las dos últimas décadas en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, pasando de 0,06% del PIB regional en 2000 (1.271 millones de dólares corrientes) a 0,33% del PIB regional en 2015 (20.162 millones de dólares corrientes). El aumento del gasto regional en PTC fue particularmente significativo entre 2001 y 2003, cuando pasó de 0,09% a 0,26% del PIB. Sucesivamente, en la década 2004-2014, el gasto regional en PTC siguió aumentando, si bien con fluctuaciones interanuales. Pero en 2015 se observó una disminución del gasto en PTC como porcentaje del PIB, en un entorno de contracción del crecimiento regional. Brasil destaca por el aumento sostenido del gasto en PTC, pasando de 0,03% del PIB en 2000 a 0,50% del PIB en 2015, cifra superior al promedio regional y que representa uno de los mayores esfuerzos macroeconómicos en la región (véase gráfico 2) (Cecchini y Atuesta, 2017).

Gráfico 2 – América Latina y el Caribe: Gasto en PTC, según países, alrededor de 2000, 2005, 2010 y 2015



Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

*La inversión de Ecuador incluye los bonos a las madres, así como las pensiones de los adultos mayores y de las personas con discapacidad. Teniendo en cuenta solamente los bonos entregados a las madres, la inversión en PTC en Ecuador fue de 0.3% del PIB en 2015.

Más allá de la disminución de la cobertura y del gasto en PTC en la región en años recientes, preocupa también que en muchos países los montos de las transferencias monetarias no se actualicen anualmente, perdiendo su poder de compra. Por ejemplo, en Bolivia el Bono Juancito Pinto amonta a 200 bolívars desde 2006 y en Panamá la transferencia monetaria de la Red de Oportunidades tiene un valor de USD 50 desde 2008. En otros países, incluyendo Brasil, los montos de las transferencias han sido aumentados en el tiempo, pero de forma discrecional, teniendo en cuenta las limitaciones fiscales y las presiones políticas.

Desde un enfoque de derechos, es deseable que existan mecanismos de indexación automática que mantengan el valor de las transferencias en el tiempo y las defiendan de la inflación general y del alza del precio de los alimentos en particular. Esto es lo que ocurre en Chile, Colombia, México y Uruguay. En el caso de Prospera de México, la indexación no tiene respaldo normativo en una ley, mientras que eso ocurre en el Subsistema de Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar) de Chile, Más Familias en Acción de Colombia y las Asignaciones Familiares de Uruguay (Cecchini, Atuesta y Morales, 2018).

Impactos sobre las capacidades humanas y la pobreza

Los PTC han sido objeto de múltiples evaluaciones de impacto, que han mostrado que estos programas han logrado mejorar el bienestar de la población en aspectos tales como el ingreso, el consumo de alimentos y el acceso a educación y salud, entre otros. Esta evidencia ha facilitado la consolidación de los programas en la región, y ayudado a contrarrestar el argumento presente en muchos círculos de que serían simples mecanismos de compensación que generarían dependencia de las políticas públicas (CEPAL, 2018).

Mediante las evaluaciones, se han encontrado efectos positivos de los PTC sobre las capacidades humanas y el acceso a educación de niños y

niñas, sobre su cobertura de salud y controles médicos de crecimiento y preventivos, y en algunos casos sobre la nutrición infantil, especialmente entre los grupos sociales más desaventajados. Sin embargo, las evaluaciones de impacto indican que los resultados en el aprendizaje, los resultados antropométricos y nutricionales y los efectos en el estado de salud son heterogéneos y dependen, en gran medida, de la cantidad y calidad de la oferta de servicios públicos universales.

Estos programas han tenido efectos importantes sobre indicadores de matriculación, asistencia, progresión y retención escolar (CEPAL, 2011) y en algunos casos también sobre el aprendizaje. En Colombia, la participación en el programa Familias en Acción aumenta entre 4 y 8 puntos porcentuales las probabilidades de terminar la secundaria (Báez y Camacho, 2011) y aumenta las puntuaciones en las pruebas estandarizadas de matemáticas (García y otros, 2012). En México, el programa Oportunidades ha contribuido a la reducción y casi desaparición de las brechas de género en la matriculación en estudios secundarios, sobre todo en zonas rurales (Parker, 2003), y ha contribuido a incrementar la matrícula y las tasas de promoción de los estudiantes indígenas (Escobar y González, 2002 y 2009). En Brasil, entre los niños y niñas de 6 a 15 años que participan en *Bolsa família* las tasas de asistencia aumentan entre 4,1% y 4,5% –según el grupo de control–, las tasas de abandono escolar disminuyen en un rango del -1,9% al -2,9% y aumenta la progresión al siguiente grado escolar, sobre todo para las jóvenes de 15 años (De Brauw y otros, 2012). Los PTC han contribuido asimismo a mejorar el acceso a los servicios de salud, especialmente en relación con los controles preventivos y la cobertura de inmunización (Cecchini y Veras Soares, 2015). Por ejemplo, Rasella y otros (2013) indican que el programa *Bolsa Família* ha contribuido a disminuir un 17% la mortalidad de los niños menores de 5 años entre 2004 y 2009, gracias a su efecto sobre las causas de muerte relacionadas con la pobreza, como la malnutrición y la disentería.

Uno de los efectos importantes de los PTC ha sido también su contribución a la prevención y la erradicación del trabajo infantil. Si bien los resultados varían según los países, una extensa revisión de

evaluaciones de impacto realizada por De Hoop y Rosati (2014) —que incluyó 23 estudios sobre programas en América Latina y el Caribe— mostró que los PTC disminuyen tanto la incidencia del trabajo infantil como el número de horas trabajadas por niños, niñas y adolescentes, en actividades remuneradas o no remuneradas.

A su vez, los efectos de los PTC sobre los indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso dependen de la calidad de la focalización, la amplitud de su cobertura y el monto de las transferencias monetarias. Dado que las transferencias tienden a focalizarse en los más pobres pero en general representan montos reducidos¹²⁵, el impacto en la pobreza, más que sobre el índice de recuento, se observa sobre todo en los indicadores relativos a la parte más baja de la distribución del ingreso, como la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza (Amarante y Jiménez, 2013; Cruces y Gasparini, 2012; Veras Soares, 2009)¹²⁶. En Brasil, por ejemplo, el programa *Bolsa Família* contribuye a una reducción del 8% del índice de recuento de la pobreza, del 18% de la brecha de pobreza y del 22% de la severidad de la pobreza Soares (2012).

Asimismo, los impactos sobre la reducción del porcentaje de personas en situación de pobreza o extrema pobreza se observan principalmente en países de renta media-alta, donde estos programas tienen un amplio alcance y efectividad, y los montos de las transferencias son significativos. En los países de renta más baja, en que la cobertura y el monto de las transferencias son inferiores, no se observan mayores repercusiones en materia de reducción de la pobreza. En el caso de Honduras, por ejemplo, Guerreiro Osório (2008) concluyó que el monto reducido de las transferencias del Programa de Asignación Familiar (PRAF) solo lograba disminuir la pobreza en 0,02 puntos porcentuales.

¹²⁵ En 2013, las transferencias mensuales de los PTC representaban en la región entre un mínimo del 1,2% de la línea de pobreza y el 2,0% de la línea de pobreza extrema (en Bolivia) y un máximo del 46% de la línea de pobreza y el 83,8% de la línea de pobreza extrema (en Uruguay) (CEPAL, 2015).

¹²⁶ El indicador más utilizado para medir la pobreza monetaria es el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza, o “índice de recuento”. Otros indicadores son la brecha de pobreza, que pondera el porcentaje de personas pobres por el déficit relativo de sus ingresos con respecto al valor de la línea de pobreza, y la severidad de la pobreza, que asigna un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza, al elevar al cuadrado el déficit relativo de ingresos (CEPAL, 2014b).

Respecto a los impactos de los PTC en la reducción de la pobreza estimados sobre la base de las encuestas de hogares, cabe advertir que las encuestas tienden a captar una cantidad menor de perceptores (en el promedio de América Latina, 13% menos) e ingresos totales transferidos (un 7,3% menos) respecto a los registros administrativos. De este modo, las mediciones basadas en encuestas de hogares subestiman el alcance de las transferencias monetarias no contributivas y su impacto sobre la reducción de la pobreza (Villatoro y Cecchini, 2018).

De todas formas, difícilmente el impacto de los PTC en los ingresos tendrá consecuencias que trasciendan la duración de las transferencias si estas no se complementan con otras políticas, programas e intervenciones orientadas a brindar acceso a políticas sectoriales de calidad (como la salud y la educación) y programas de promoción social que contribuyan a mejorar la inserción laboral y productiva de los adultos en edad de trabajar en los hogares destinatarios.

El reto de la inclusión laboral y el trabajo decente¹²⁷

Los vínculos de los PTC con el mercado de trabajo son objeto de fuertes discusiones. Algunos plantean que las transferencias monetarias no contributivas, como aquellas de los PTC, estarían creando dependencia en vez de fomentar el esfuerzo individual e incentivando a los trabajadores a buscar empleos informales, para no arriesgarse a perder las prestaciones recibidas. De acuerdo con estos argumentos, la protección social no contributiva constituiría un desincentivo a la oferta de trabajo de los adultos en edad de trabajar de las familias destinatarias y, por lo tanto, un freno para la inclusión laboral de las personas que viven en condición de pobreza y extrema pobreza. Se argumenta que las transferencias que reciben los hogares que se encuentran en situación de pobreza redundarían

¹²⁷ Esta sección se basa principalmente en CEPAL (2017a).

en que estas familias redujeran la premura con que buscan empleo, como resultado de tener garantizado un determinado nivel de ingresos.

Más allá de la consideración de teoría económica según la cual las transferencias de ingreso disminuyen marginalmente la oferta laboral (OIT, 2010), con frecuencia estos argumentos están asociados a una visión de acuerdo con la cual las personas que viven en situación de pobreza en la región se encuentran en esta condición por falta de esfuerzo personal o familiar, más que debido a los problemas y desigualdades estructurales que caracterizan a las sociedades y, en particular, sus mercados de trabajo. Pero, con independencia de la visión que se tenga sobre las causas de la pobreza, hay que destacar que difícilmente las familias que viven en condiciones de pobreza y que reciben esas transferencias monetarias pueden quedarse “con los brazos cruzados”, pues, como ya señalado, los montos de las transferencias no son muy altos en relación con las líneas de pobreza extrema y de pobreza (CEPAL, 2015). Por lo tanto, aun recibiendo transferencias públicas, las familias seguirán dependiendo de su propio esfuerzo para salir de la condición de pobreza y mantenerse fuera de ella.

Además, hay que considerar que en América Latina y el Caribe un gran porcentaje de las personas que viven en situación de pobreza y extrema pobreza trabajan en forma remunerada. Los ingresos del trabajo constituyen la mayor proporción de los ingresos familiares, incluso en las familias en situación de pobreza y extrema pobreza¹²⁸. Lo que ocurre es que esos ingresos no son suficientes para superar esas situaciones¹²⁹. En otras palabras, la razón por la que un gran porcentaje de personas se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza en la región no es que no trabajen en forma remunerada, sino que sus empleos se caracterizan por profundos déficits de trabajo decente.

¹²⁸ En América Latina, el 80% de los ingresos totales de los hogares provienen del trabajo; para los hogares en situación de pobreza esa proporción es de 74% y alcanza a 64% en los hogares en situación de extrema pobreza (CEPAL, 2015).

¹²⁹ En América Latina, en 2013, el 17,1% de las personas ocupadas en el mercado de trabajo eran trabajadores pobres (4,9% extremadamente pobres), lo que significa que sus ingresos eran insuficientes para superar la línea de pobreza (extrema pobreza) (CEPAL, 2016a).

Si bien los argumentos sobre los supuestos desincentivos a la oferta de trabajo siguen siendo comunes, han sido contrarrestados por los resultados de evaluaciones de impacto realizadas tanto a nivel mundial como regional. La evidencia proveniente de ensayos controlados aleatorizados (*randomized controlled trials*) en tres países de América Latina (Honduras, México y Nicaragua), dos de Asia (Filipinas e Indonesia) y uno de África (Marruecos) muestra claramente que los programas de transferencias monetarias no desincentivan la participación laboral (Banerjee y otro, 2016). Del mismo modo, en América Latina, en evaluaciones de impacto llevadas a cabo en países tan diversos como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua y el Paraguay no se encontró evidencia empírica sobre la existencia de los supuestos desincentivos de los PTC a la inclusión laboral de sus destinatarios (CEPAL/OIT, 2014).

Algunos autores han mostrado, asimismo, que existen sinergias positivas entre estas transferencias y la empleabilidad de las familias que las reciben (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009). En el caso de *Bolsa Família*, la proporción de personas que buscan trabajo es significativamente mayor en los hogares usuarios del programa (De Oliveira y otros, 2007) y las tasas de participación laboral en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso son más elevadas entre los destinatarios del programa que entre los no destinatarios (Medeiros, Britto y Veras Soares, 2008). En el caso de Colombia, una evaluación del programa Familias en Acción mostró que este PTC tiene un impacto positivo y significativo sobre la tasa de ocupación en los hogares urbanos y que redundo en disminuciones de las tasas de inactividad y de desempleo de 3,2 puntos porcentuales y 0,7 puntos porcentuales, respectivamente. Además, el programa se traduce en un aumento del ingreso per cápita de los hogares de un 25% en promedio (Núñez Méndez, 2011).

Los resultados relacionados con la inclusión laboral de las mujeres son mixtos (Holmes y otros, 2010). Los impactos diferenciados en hombres y mujeres se deben a razones que pueden actuar con

diferente peso en cada caso, dependiendo de factores como el diseño de las condicionalidades, las características de los mercados de trabajo locales y la disponibilidad de servicios o prestaciones relacionadas con el cuidado. Una de ellas es el tiempo requerido para cumplir las condicionalidades de los programas y la carga de responsabilidad que ello representa, asignada primordialmente a las mujeres (CEPAL, 2013, 2016b y 2017b; Martínez Franzoni y Voorend, 2008). Otra razón es que recibir regularmente la transferencia, aunque el monto sea pequeño, permite a las mujeres — con mayores barreras de entrada al mercado de trabajo e insertas en peores condiciones que los hombres— no someterse a condiciones de trabajo demasiado desfavorables, como ingresos bajos, jornadas extensas, largos tiempos de desplazamiento entre la casa y el trabajo o la exposición a abusos (como ocurre con frecuencia, por ejemplo, en el caso de las trabajadoras domésticas). Un estudio sobre el impacto del programa *Bolsa Família* en la autonomía de las mujeres y las relaciones de género llevado a cabo a partir de una amplia revisión de la literatura y de los estudios cuantitativos y cualitativos sobre el tema (Bartholo, Passos y Fontoura, 2017), encuentra, entre las participantes del programa, un leve aumento de la cantidad de horas dedicadas al trabajo no remunerado y una leve disminución del número de horas dedicadas al trabajo remunerado. Señala, asimismo, que en todos los estudios cualitativos analizados en esa revisión se considera que esa tendencia no está relacionada con el tiempo exigido por el cumplimiento de las condicionalidades asociadas al programa, sino con el hecho de que contar con un ingreso regular, aunque de bajo monto, permite a esas mujeres disminuir jornadas de trabajo muy largas o incluso liberarse de trabajos considerados humillantes o degradantes.

A las inquietudes ante el riesgo de que surjan desincentivos a la inclusión laboral como consecuencia de las transferencias monetarias, se han venido sumando aquellas respecto del círculo vicioso que podrían crear los programas de protección social no contributiva al entregar “subsidios” al sector informal, incentivando a los trabajadores a buscar empleos de baja productividad (para evitar los ahorros obligatorios de la seguridad social) y, por lo tanto,

disminuyendo la productividad del trabajo y del capital (Levy, 2009 y 2010).

Frente a ello cabe destacar, en primer lugar, que el riesgo de dar beneficios sociales a los trabajadores informales parece haber sido sobredimensionado, especialmente en el caso de los PTC, que por lo general no están destinados directamente a adultos en edad de trabajar, sino a niños o personas de edad, ni focalizan por condición laboral¹³⁰. Si los ingresos generados en el mercado de trabajo no tienen ningún impacto sobre las transferencias que pueden recibir las familias a través de los programas, no debieran existir incentivos a la informalización¹³¹.

En segundo lugar, y principalmente, estas preocupaciones con frecuencia se sustentan en supuestos infundados: por un lado, que el gasto en protección social es eminentemente improductivo y desvía recursos del verdadero desarrollo y, por otro, que el autoempleo es voluntario, de modo que muchos trabajadores por cuenta propia —si no todos— se encuentran en situación de informalidad por su elección. Según la CEPAL (2006, 2018), la protección social, además de ser un derecho y contribuir a mayores niveles de bienestar, representa una inversión en capacidades humanas, lo que da lugar a importantes ganancias en términos de productividad y cohesión social. A su vez, la informalidad, por lo general, no es resultado de una preferencia por el autoempleo derivada de la racionalidad económica de los trabajadores, sino que en muchos casos es la única posibilidad de inserción laboral (CEPAL, 2008; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). La heterogeneidad de la estructura productiva genera y mantiene al sector informal, debido a la escasa capacidad de los sectores de mayor productividad de absorber fuerza de trabajo y a la

¹³⁰ Sin embargo, hay que precisar que existen algunos PTC que se focalizan según condición laboral, como la Asignación Universal por Hijo en la Argentina, destinada a desocupados, trabajadores que se desempeñan en la economía informal, trabajadores domésticos que tengan un ingreso menor al salario mínimo y monotributistas sociales (Bertranou y Maurizio, 2012).

¹³¹ Los PTC seleccionan a las familias sobre la base de pruebas indirectas de los medios de vida, ya sea a través de índices multidimensionales de calidad de vida o de fórmulas que predicen los ingresos a través de variables que se supone están muy relacionadas con dichos ingresos. Bolsa Familia constituye una excepción, ya que se focaliza según el nivel de ingresos declarado por los propios destinatarios (Cecchini y Atuesta y Morales, 2018).

tendencia de expulsarla hacia los sectores de menor productividad (Infante, 2011). Asimismo, la informalidad está correlacionada con la debilidad de las instituciones que tienen a su cargo la supervisión del cumplimiento de la regulación laboral.

Los resultados de evaluaciones del impacto de los programas sobre la informalidad de sus destinatarios son heterogéneos y no permiten llegar a conclusiones definitivas. En el caso del Brasil, no hay evidencia de efectos del programa *Bolsa Família* sobre la informalización de los destinatarios (Barbosa y Corseuil, 2013). Sin embargo, en el caso del Uruguay, Vigorito (2014) muestra un impacto potencialmente negativo del programa de asignaciones familiares del Plan de Equidad sobre la formalización de sus destinatarios, especialmente de las mujeres. La evaluación apunta a que esto se debe al diseño del programa, en que se realiza una reevaluación frecuente (cada dos meses) de los ingresos formales de los beneficiarios para definir si siguen siendo elegibles en el pilar no contributivo. Los hogares que superan el umbral establecido son suspendidos durante seis meses del programa, lo que es un fuerte incentivo a no declarar un aumento del ingreso y permanecer en la informalidad o la informalidad parcial. Por ende, para evitar los potenciales desincentivos a la formalización laboral, hay que cuidar el diseño y la forma de operar de los programas, que debieran proveer los incentivos correctos.

En particular, es fundamental que no se adopten reglas que excluyan de los PTC a las familias en que alguno de los miembros consiga un trabajo formal, ya que la inserción laboral formal puede ser una condición inestable y de corta duración y estar asociada a bajos ingresos, en especial en el caso de los trabajadores con las características de las poblaciones beneficiarias de los PTC, y, por lo tanto, no siempre conduce a superar la pobreza. En este sentido, destaca la experiencia del subsistema Seguridades y Oportunidades / Ingreso Ético Familiar de Chile, en que con el Bono al Trabajo de la Mujer se premia la consecución de un trabajo formal por parte

de trabajadoras que tienen entre 25 y 60 años de edad, en vez de castigarlas mediante la expulsión del programa.

Hacia un círculo virtuoso de inclusión y productividad

En los enfoques más ortodoxos, las políticas sociales son concebidas como mecanismos compensatorios. Sin embargo, en los últimos años han quedado cada vez más patentes los efectos beneficiosos a largo plazo de las políticas igualadoras y la mirada sobre el papel de estas políticas y sus efectos ha cambiado. En particular, se ha reconsiderado la sinergia entre igualdad y crecimiento, en la medida en que muchas políticas sociales, por su impacto en las capacidades humanas, contribuyen al incremento de la productividad de los individuos, por lo que constituyen un estímulo al crecimiento económico (CEPAL, 2018).

Cuando las transferencias monetarias están garantizadas y son constantes en el tiempo, proveen un piso de protección a las personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad. Al tener asegurados niveles mínimos de subsistencia, es posible evitar el desaprovechamiento de capacidades humanas que se produce como consecuencia de estrategias de sobrevivencia (como es el caso del trabajo infantil, asociado a la deserción escolar y con efectos muy negativos sobre la salud y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes) y contar con posibilidades más amplias de inserción en el mercado laboral, disponiendo de recursos para la búsqueda de empleo, para la realización de algún tipo de entrenamiento o capacitación y para cubrir los costos del traslado hacia y desde el trabajo, así como aquellos asociados a la contratación de servicios de cuidado, de especial importancia para las mujeres, dada la desigual distribución sexual del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Asimismo, gracias a las transferencias monetarias, que brindan un mayor poder de negociación frente a salarios muy bajos

y condiciones de trabajo muy precarias, se pueden tomar mejores decisiones laborales con miras a la búsqueda de condiciones más dignas y equitativas de trabajo, al mismo tiempo que se amplían las oportunidades de invertir en actividades productivas, como los microemprendimientos, en el ámbito rural o urbano (CEPAL/OIT, 2014; OEA/CEPAL/OIT, 2011; OIT, 2010).

Las transferencias monetarias pueden así aportar a crear un círculo virtuoso de generación de ingresos autónomos, con importantes efectos multiplicadores a nivel micro -individual o de los hogares-, meso -comunidades y economías locales- y macro (Alderman y Yemtsov, 2012). A nivel individual, la protección social mejora los niveles de educación y salud, así como los indicadores de empleo y la capacidad de generar ingresos en las familias (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009). Gertler, Martínez y Rubio (2006), por ejemplo, encontraron que los destinatarios del programa Oportunidades de México invirtieron 12 centavos de cada peso recibido a través del programa en microemprendimientos o actividades agrícolas, con una tasa de retorno estimada del 17,6% en un período de alrededor de cinco años. Las transferencias monetarias tienen también efectos multiplicadores sobre las economías locales, al aumentar el consumo y la demanda. Los participantes de los PTC gastan gran parte de las transferencias monetarias recibidas de los programas a nivel local, particularmente en alimentos (Cecchini, 2014; Ibarrarán y otros, 2017), lo que genera externalidades positivas sobre los hogares no usuarios de los programas o los propietarios de negocios. En el caso de *Bolsa Família*, Luiz Pereira y otros (2008) observaron que en los municipios de menor índice de desarrollo humano del Brasil, las transferencias monetarias del programa redundan en aumentos importantes de las ganancias de las tiendas que venden alimentos y que, si no existiera el programa, el comercio perdería un 40% de sus ingresos. Asimismo, Landim (2009) muestra, para 5.500 municipios brasileños, que un incremento de un 10% anual per cápita de las transferencias del programa *Bolsa Família* aumenta el PIB municipal en un 0,6%, debido en buena medida

al aumento de la actividad comercial. Adicionalmente, se observa que el dinero invertido en el programa regresa a las arcas públicas municipales. Así, un aumento del 10% de la población destinataria incrementa en promedio la recaudación de impuestos municipal en un 1,05%, mientras que un aumento del 10% en el valor de las transferencias incrementa la recaudación en un 1,36%. A nivel macroeconómico, Neri, Vaz y Ferreira de Souza (2013) encuentran que *Bolsa Família* contribuye al crecimiento económico del Brasil, ya que cada real que se invierte en el programa agrega 1,78 reales al PIB del país.

Conclusiones

Para que el círculo virtuoso se haga realidad, es necesario que las estrategias de reducción de la pobreza y extensión de la protección social, en las que se enmarcan los PTC, se articulen con estrategias de desarrollo productivo, en especial en el ámbito local, y de promoción del trabajo decente, con enfoque de género y de promoción de la igualdad étnica y racial (CEPAL, 2015). Ello es fundamental para evitar que las únicas alternativas de inserción laboral a disposición de los destinatarios de esos programas sean informales, precarias, inestables y desprotegidas y para que se amplíen sus oportunidades de acceso a trabajos formales y de buena calidad. En particular, hay que avanzar en la formalización del trabajo y la protección contributiva de todos los trabajadores, incluso los independientes y por cuenta propia, en un contexto de grandes cambios en el mundo del trabajo.

Asimismo, para hacer frente a las profundas desigualdades de género que se evidencian en las barreras a la inclusión laboral femenina en la región y que se entrecruzan con las desigualdades étnicas, raciales y territoriales (CEPAL, 2015; 2016c), es fundamental adoptar un enfoque de género en el diseño de las estrategias que apunten a la confluencia entre la inclusión laboral y la social, con miras a garantizar

la autonomía económica de las mujeres. Para ello, el fortalecimiento de los sistemas de cuidado es clave, dado que la ausencia de una cultura de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las tareas del cuidado, así como la falta de apoyos públicos a las familias para el cuidado de niños, personas de edad, personas con discapacidad y enfermos crónicos inciden negativamente en la participación laboral de las mujeres, en especial de aquellas que viven en condición de pobreza (CEPAL/OIT, 2014). Como lo muestran algunas iniciativas llevadas a cabo en los países de la región, es posible avanzar en el diseño de estrategias de inclusión laboral que consideren de manera específica las demandas de cuidado a las que deben hacer frente las mujeres y los hombres participantes (por ejemplo, en el caso de programas de capacitación), proveyendo un acceso prioritario a los servicios públicos de cuidado existentes, instaurando servicios ad hoc o entregando transferencias monetarias para cubrir el cuidado de familiares dependientes (CEPAL, 2016a; Rico y Robles, 2016).

Además, por medio de la política pública es necesario proveer servicios universales de calidad en materia de salud, educación y cuidado, así como ofrecer programas para mejorar la inclusión laboral y productiva de los jóvenes y adultos en edad de trabajar. En otras palabras, es necesario que las estrategias de superación de la pobreza sean integrales y cuenten por lo menos con tres pilares articulados entre sí: uno de garantía de ingresos, otro de acceso a servicios de calidad en salud, educación y cuidado, y otro de inclusión económica (laboral y productiva) y promoción del trabajo decente.

Este tercer pilar es necesario porque, si bien se sabe que los problemas de inclusión económica y laboral son estructurales —debido a la escasa capacidad de los sectores de mayor productividad de absorber fuerza de trabajo—, también hay debilidades por el lado de la oferta de trabajo, en los servicios de intermediación laboral y en la institucionalidad del mercado de trabajo, en particular en los mecanismos de fiscalización (fundamentales para promover

y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales) y en las políticas e instrumentos de promoción de la formalización laboral. Por ende, se requiere actuar tanto sobre la demanda como sobre la oferta de trabajo, fomentando la creación directa e indirecta de empleo e implementando programas de capacitación, de nivelación de estudios y de apoyo al trabajo independiente y fortaleciendo los servicios de intermediación laboral, la fiscalización del trabajo y las políticas de formalización laboral.

Referencias

ALDERMAN, H. Y R. YEMTSOV (2012), "Productive role of safety nets: background paper for the World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy", Discussion Paper, N° 1203, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.

AMARANTE V. Y M. JIMÉNEZ (2013), "El escaso efecto directo de las transferencias monetarias condicionadas sobre la pobreza de ingresos y la desigualdad", inédito, CEPAL, Santiago.

BAEZ J. Y A. CAMACHO (2011), "Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: evidence from Colombia", IZA Discussion Paper, N° 5751, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).

BANERJEE, A. Y OTROS (2016), "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs worldwide", Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) [en línea] <https://economics.mit.edu/files/10861>.

BARBOSA, A. L. Y C. H. CORSEUIL (2013), "Bolsa Família, occupational choice and informality in Brazil", Working Paper, N° 118, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), noviembre [en línea] <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper118.pdf>.

BARTHOLO, L., L. PASSOS Y N. FONTOURA (2017), "Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?", Texto para Discussão, N° 2331, Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión del Brasil.

BERTRANOU, F. Y R. MAURIZIO (2012), "Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: characteristics and coverage of a 'System' with three components", Research Brief, N° 30, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agosto.

CECCHINI, S. (2014), "Transferencias monetarias y empleo: ¿círculo vicioso o virtuoso?", Madrid, Programa EUROsocial, 18 de noviembre [en línea] <http://reciprocamente.eurosocial-ii.eu/transferencias-monetarias-y-empleo-circulo-viciosoo-virtuoso-de-simone-cecchini-cepal/>.

CECCHINI, S. Y B. ATUESTA (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CECCHINI, S., B. ATUESTA Y B. MORALES (2018), "Programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique Latine et les Caraïbes", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

CECCHINI, S. Y F. VERAS SOARES (2014), "Conditional cash transfers and health in Latin America", *The Lancet*, vol. 385, No. 9975, Amsterdam, Elsevier, abril.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P)*, Santiago.

CEPAL (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo (LC/CDS.2/3)*, Santiago.

CEPAL (2017b), Panorama Social de América Latina, 2016 (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.

CEPAL (2016a), Panorama Social de América Latina, 2015 (LC/G.2691-P), Santiago.

CEPAL (2016b), Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.

CEPAL (2016c), La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.

CEPAL (2015), Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.

CEPAL (2014), Panorama Social de América Latina, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.

CEPAL (2013), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.

CEPAL (2012), Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social (LC/G.2539-P), Santiago.

CEPAL (2011), Panorama social de América Latina 2010, Santiago.

CEPAL (2008), Panorama Social de América Latina, 2007 (LC/G.2351-P), Santiago.

CEPAL (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, febrero.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), "Los programas

de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, mayo.

CRUCES, G. Y L. GASPARIANI (2012), *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 15 de junio.

DE BRAUW, A., D. O. GILLIGAN, J. HODDINOTT Y S. ROY (2012), *The Impact of Bolsa Família on Child, Maternal, and Household Welfare*, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.

DE HOOP, J. Y F. ROSATI (2014), “Cash transfers and child labor”, *Policy Research Working Paper*, N° 6826, Washington, D.C., Banco Mundial.

DE OLIVEIRA, A. Y OTROS (2007), “Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família”, *Avaliação de Políticas e Programas do MDS: Resultados*, vol. 2, J. Vaitsman y R. Paes-Sousa (orgs.), Belo Horizonte, Universidad Federal de Minas Gerais.

ESCOBAR A. Y M. GONZÁLEZ (2009), “Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresa-Oportunidades”, *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards “Embedded Liberalism”*, S. Razavi (ed.) Nueva York, Routledge.

ESCOBAR A. Y M. GONZÁLEZ (2002), “Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos: localidades de 2500 a 50000 habitantes, 2001”, Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

GARCÍA A. Y OTROS (2012), “Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100.000 habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Informe

final”, Bogotá, Unión Temporal Econometría/Departamento Nacional de Planeación (DNP).

GERTLER, P., S. MARTÍNEZ Y M. RUBIO-CODINA (2006), “Investing cash transfers to raise long-term living standards”, Policy Research Working Paper Series, N° 3994, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.

GUERREIRO OSÓRIO, R. (2008), “The recent impact of government transfers on poverty in Honduras and alternatives to enhance their effects”, Working Paper, N° 47, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), agosto.

HANLON, J., A. BARRIENTOS Y D. HULME (2010), Just Give Money to the Poor, Kumarian Press.

IBARRARÁN, P. Y OTROS (EDS.) (2017), Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

INFANTE, R. (2011), “América Latina en el “umbral del desarrollo”: un ejercicio de convergencia productiva”, Documento de Trabajo, N° 14, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

LANDIM, P. (2009), “Relatório final: os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros”, São Paulo, Insper, agosto [en línea] <http://www.ipcig.org/publication/mds/33P.pdf>.

LEVY, S. (2010), Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México, México, D.F., Océano.

LEVY, S. (2009), “Dos retos de la política social en América Latina”, documento presentado en el Seminario Internacional Sistemas de Protección Social, Brasilia, 8 de diciembre.

LUIZ PEREIRA, L. Y OTROS (2008), “Efeitos do programa Bolsa Família

nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH” [en línea] <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33M.pdf>.

MARTÍNEZ FRANZONI, J. Y K. VOOREND (2008), “Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?”, *Revista Ciencias Sociales*, N° 122, Universidad de Costa Rica.

MEDEIROS, M., T. BRITTO Y F. VERAS SOARES (2008), “Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família”, Working Paper, N° 46, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), junio.

MINISTERIO DE DESENVOLVIMIENTO SOCIAL (MDS) (2018), *MI Vetor: Ferramenta de Visualização dos Dados* [en línea] <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php> [último acceso: 5 de agosto de 2018].

NERI, M. C., F. M. VAZ Y P. H. FERREIRA DE SOUZA (2013), “Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais”, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M.C. Neri (eds.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

NÚÑEZ MÉNDEZ, J. (2011), *Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final*, Bogotá, Centro Nacional de Consultoría.

OEA/CEPAL/OIT (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS/ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE/ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO) (2011), “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, *Documentos de Proyecto*, N° 398 (LC/W.398), Santiago.

OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO) (2010), *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options*, Ginebra.

PARKER S. (2003), "Evaluación del impacto de oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior", Documentos de Investigación, N° 6, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

RASELLA D. Y OTROS (2013), "Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities", *The Lancet*, vol. 382, N° 9886, Amsterdam, Elsevier.

RICO, M. N. Y C. ROBLES (2016), "Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad", serie Asuntos de Género, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

SAMSON, M. (2009), "Social cash transfers and employment: a note on empirical linkages in developing countries", *Promoting Pro-Poor-Growth: Employment*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

SOARES, S. (2012), "Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future", Working Paper, N° 89, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).

VERAS SOARES, F. (2009), "El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis", documento presentado en el seminario Repensar lo social en tiempos de crisis, La Antigua, Guatemala, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/ Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 28 y 29 de mayo.

VIGORITO, A. (2014), "Principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad", Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal, S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).