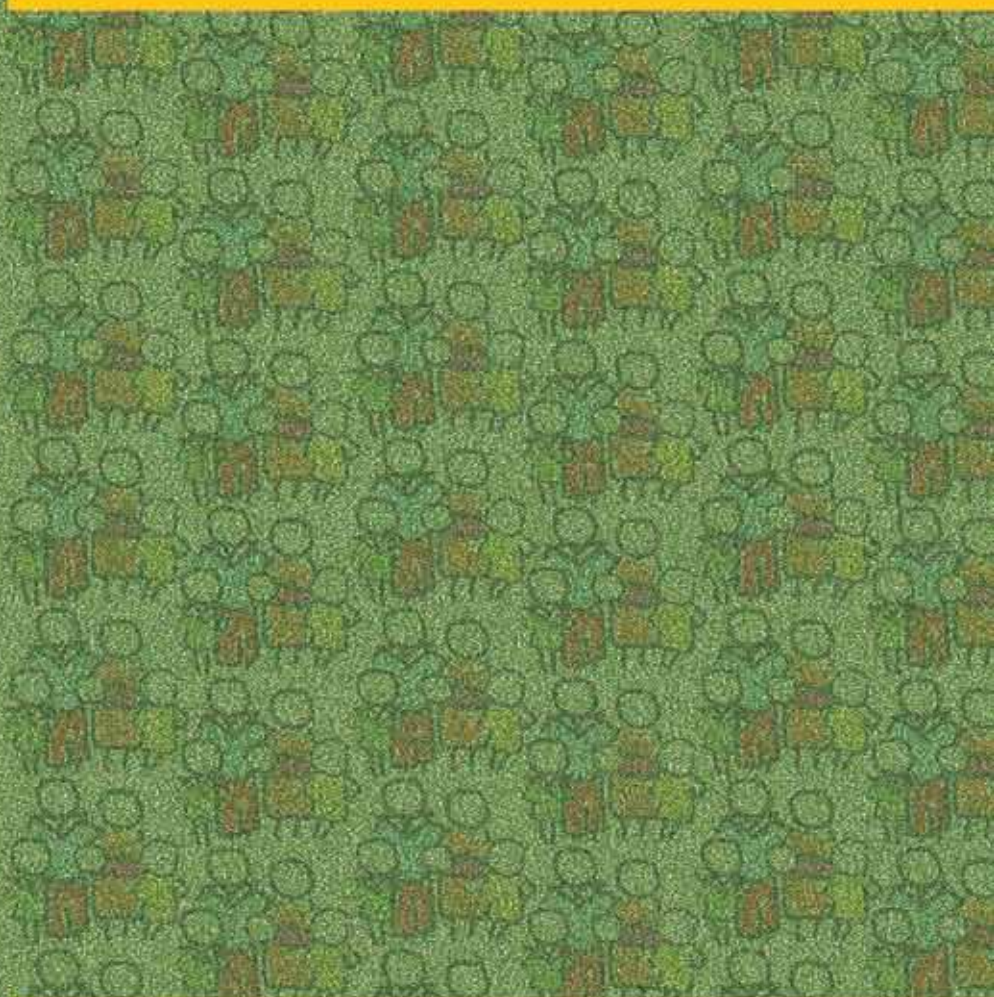


Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios



Organizadores:
Jorge Abrahão de Castro
Lúcia Modesto

ipea⁴⁶
anos

Volume 2

The background of the cover is a dense, repeating pattern of stylized human figures in various poses, rendered in a light gray tone against a darker gray background. A solid black horizontal bar is positioned at the very top of the page.

Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios

Organizadores:
Jorge Abrahão de Castro
Lúcia Modesto

ipea 46
anos

Volume 2

Governo Federal

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-presidente da República

José Alencar Gomes da Silva

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Ministra Marcia Helena Carvalho Lopes



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Rômulo Paes de Sousa

Secretária Nacional de Renda e Cidadania

Lúcia Maria Modesto Pereira

Secretária Nacional de Assistência Social

Maria Luíza Amaral Rizzotti

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Maria de Souza Tapajós

Secretário Nacional de Segurança Alimentar

Crispim Moreira

Secretário de Articulação Institucional e Parcerias

Ronaldo Coutinho Garcia

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

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

Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios

Volume 2

Brasília, 2010

ipea

Ficha técnica

Jorge Abrahão de Castro

(Diretor de Estudos e Políticas Sociais – Ipea)

Lúcia Modesto

(Secretária Nacional de Renda de Cidadania – MDS)

Bolsa família 2003-2010 : avanços e desafios /
organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto.
Brasília : Ipea, 2010.
2 v. (366p.)

ISBN 978-85-7811-079-6

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

CDD 361.60981

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

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

SUMÁRIO

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

SEÇÃO III

AValiação DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

CAPÍTULO 1

OS IMPACTOS DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A DESIGUALDADE E A POBREZA	25
Sergei Soares, Pedro Herculano G. Ferreira de Souza, Rafael Guerreiro Osório, Fernando Gaiger Silveira	

CAPÍTULO 2

IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A FREQUÊNCIA À ESCOLA: ESTIMATIVAS A PARTIR DE INFORMAÇÕES DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO (PNAD)	53
Raul da Mota Silveira Neto	

CAPÍTULO 3

A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DO BOLSA FAMÍLIA	73
Luziele Tapajós, Júnia Quiroga, Rovane B. Schwengber Ritzi, Marcel Frederico de Lima Taga	

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DA HETEROGENEIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA OFERTA DE TRABALHO DOS HOMENS E DAS MULHERES	89
Clarissa Gondim Teixeira	

CAPÍTULO 5

A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PERSPECTIVA COMPARADA	111
Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, Rosane Mendonça	

CAPÍTULO 6

A IMPORTÂNCIA DAS COTAS PARA A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	125
Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, Rosane Mendonça	

SEÇÃO IV

EXPERIÊNCIAS COMPARADAS

CAPÍTULO 7

PARA ONDE CAMINHAM OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADAS? AS EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DO BRASIL, MÉXICO, CHILE E URUGUAI	137
Fábio Veras Soares	

CAPÍTULO 8

POBREZA, PROGRESA Y OPORTUNIDADES: UNA MIRADA DE RELATIVO LARGO PLAZO	169
Mercedes González de la Rocha	

CAPÍTULO 9

CHILE SOLIDARIO.....	203
Osvaldo Larrañaga	

SEÇÃO V

PERSPECTIVAS FUTURAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

CAPÍTULO 10

O PBF E SEU POTENCIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO	217
Amélia Cohn	

CAPÍTULO 11

SOBRE O FUTURO DO BOLSA FAMÍLIA	241
José Graziano da Silva, Lucas Tavares	

CAPÍTULO 12

BOLSA FAMÍLIA: UM PROGRAMA COM FUTURO(S)	273
Aldaíza Sposati	

CAPÍTULO 13

PERSPECTIVAS PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA BRASILEIRO	307
Ana Cleusa Serra Mesquita, Luciana de Barros Jaccoud, Maria Paula Gomes dos Santos	

CAPÍTULO 14

DIMENSIONANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	355
Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Rosane Mendonça	

NOTAS BIOGRÁFICAS	363
--------------------------------	------------

APRESENTAÇÃO

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

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

APRESENTAÇÃO

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

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

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

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

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

Contudo, se estamos falando de uma trajetória em que são expressivos os avanços, também estamos falando de um campo onde os desafios são permanentes. Mais que operar uma transferência condicionada de renda, o Bolsa Família integra um esforço do governo e da sociedade de enfrentar as difíceis condições de vida de uma parcela ainda importante da população brasileira. Entre 2003 e 2009, conseguimos reduzir em 27,9 milhões o número de pessoas pobres no Brasil e melhorar as condições de vida daqueles que continuam na pobreza. Mas ainda são milhões de brasileiros a viver com uma renda inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. E o enfrentamento dessa situação deve permanecer como um objetivo prioritário da nação.

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

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

o principal papel do Cadastro Único: tornar as famílias pobres brasileiras visíveis em cada território. Com o Cadastro Único, cada um dos municípios brasileiros pode conhecer as famílias e identificar suas vulnerabilidades, contando com um instrumento de planejamento para a promoção das políticas públicas e do desenvolvimento social.

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

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

Márcia Lopes
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

INTRODUÇÃO

Lucia Modesto*
Jorge Abrahão de Castro**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SEÇÃO III

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

OS IMPACTOS DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A DESIGUALDADE E A POBREZA

Sergei Soares*
Pedro Herculano G. Ferreira de Souza*
Rafael Guerreiro Osório*
Fernando Gaiger Silveira*

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no bojo da iniciativa Fome Zero como o principal programa de combate à pobreza no Brasil. Assim sendo, cabe perguntar em que medida o benefício monetário repassado às famílias cumpriu este objetivo. Apesar do combate à desigualdade depender de outras iniciativas mais amplas no âmbito tanto da distribuição de ativos e regulação de mercados quanto da redistribuição de renda, não se pode discutir pobreza no Brasil sem discutir desigualdade. Portanto, este capítulo discute o impacto do Bolsa Família tanto sobre a pobreza quanto sobre a desigualdade.

O restante desta introdução é uma breve (realmente breve, uma vez que o programa se encontra exaustivamente descrito em outros capítulos deste livro) descrição do Bolsa Família. A seção 2 revisa o que já há na literatura sobre os impactos do programa sobre a pobreza e a desigualdade. Esta discussão necessariamente entra em algumas questões metodológicas, uma vez que clivagens de método definem, em alguma medida, os resultados de cada trabalho. A seção 3 é sobre o tamanho do Bolsa Família, segundo o número de beneficiários e o orçamento. As seções 4 e 5 estimam os impactos do Bolsa Família sobre a desigualdade, mediante a decomposição fatorial do coeficiente de Gini, e discutem a focalização do Bolsa Família. A seção 6 analisa os impactos do Bolsa Família sobre a pobreza e a seção 7 apresenta as principais conclusões.

1.1 Breve descrição do Programa Bolsa Família

Como o Programa Bolsa Família já foi descrito em detalhe em outros capítulos deste livro, esta seção fará apenas um breve resumo das principais características do programa, indispensáveis para a compreensão do restante do texto.

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

O programa foi criado em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de janeiro de 2004. Nela encontram-se definidos os benefícios financeiros do programa, os critérios de elegibilidade a cada um dos benefícios e as condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiadas ou por seus componentes. Existem duas modalidades de benefícios: *i)* o benefício básico, destinado às famílias em condições de extrema pobreza e; *ii)* os benefícios variáveis, dedicados às famílias em situação de pobreza e que contém em sua composição com gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 17 anos. Este segundo benefício contempla duas modalidades: a primeira, relacionada à presença de crianças ou adolescentes de até 15 anos, é limitada a até três benefícios por família; e a segunda, destinada aos jovens de 16 e 17 anos, é restrita a até dois benefícios por família. Vale sublinhar que este benefício variável para os jovens foi criado posteriormente, em dezembro de 2007.

As situações de extrema pobreza e pobreza são caracterizadas pela insuficiência de renda, com linhas de corte cujos valores mensais hoje são, após três reajustes, de R\$ 70 e R\$ 140 familiares *per capita*, respectivamente. Os benefícios foram reajustados, também, em três oportunidades e hoje o benefício básico vale R\$ 62, o variável infantil vale R\$ 22 e o variável para adolescentes é de R\$ 33.

Em julho de 2009, data última alteração dos valores das rendas de elegibilidade e dos benefícios, realizou-se, também, a atualização das estimativas da população-alvo do programa. Entre abril de 2009 e agosto de 2010 concretizou-se a ampliação do Programa Bolsa Família, de 11,1 para 12,7 milhões de famílias beneficiadas, resultado desta atualização.

2 ESTUDOS ANTERIORES E ALGUMAS QUESTÕES METODOLÓGICAS

É usual analisar a evolução da desigualdade e da pobreza em um mesmo texto. Não apenas por costume ou inércia, mas porque de fato são dois aspectos complementares da análise da distribuição de renda. Enquanto medidas de desigualdade resumem a dispersão de bem-estar ao longo de toda a distribuição de renda, medidas de pobreza sintetizam o bem-estar daqueles que mais precisam. Na medida em que a pobreza é função da desigualdade, entre outras coisas, é natural que os dois sejam analisados conjuntamente.

No caso das análises feitas sobre o Programa Bolsa Família, entretanto, esse padrão não é mantido. Há um bom número de estudos explorando as relações entre o programa e a desigualdade, mas quase nada sobre seus impactos sobre a pobreza. Possivelmente isto é fruto da coincidência temporal entre a surpreendente queda da desigualdade verificada no país e a expansão de programas de transferência de renda focalizados por todo o território nacional,

ambos ocorrendo a partir da virada do milênio. Pode, também, ser fruto do fato de que os impactos do Bolsa Família sobre a desigualdade são muito mais vistosos do que sobre a pobreza e a maior parte dos que os analisaram são simpáticos ao programa.

Assim, a análise dos impactos do Programa Bolsa Família sobre pobreza é bem limitada. Há um parágrafo com uma análise muito limitada em Soares e Sátyro (2009) e o Bolsa Família como parte de uma análise sobre transferências e pobreza em Rocha e Cavalcanti (2009) e, virtualmente, nada mais. Portanto, não há muito que revisar nesta seção. Uma das contribuições deste texto é fazer uma boa análise contrafactual dos impactos do Bolsa Família sobre a pobreza.

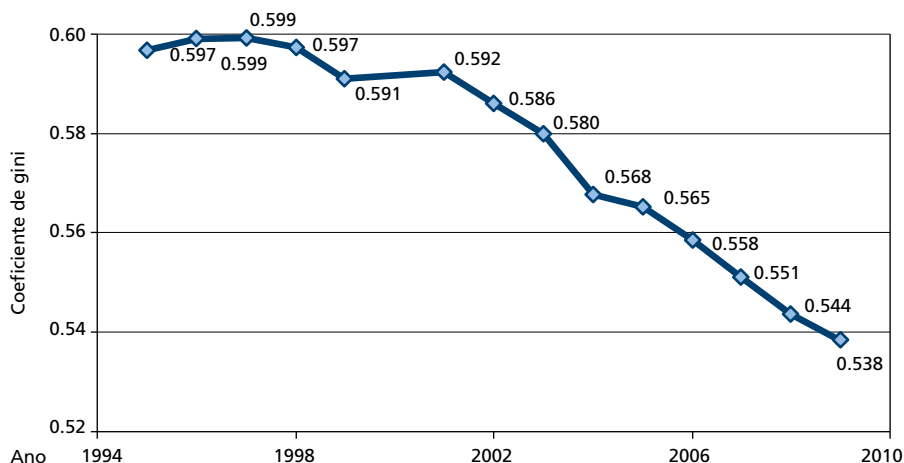
Já com relação aos impactos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade, o oposto se verifica. Há uma razoável literatura, na qual figuram trabalhos feitos com diferentes metodologias e, portanto, com resultados numéricos diferentes, mas cujas conclusões qualitativas se assemelham. Todos os trabalhos se perguntam em que medida os benefícios do programa foram responsáveis pela queda na desigualdade da renda domiciliar *per capita* observada a partir de 2001 no Brasil. Ou seja, são todas análises dinâmicas, comparando dois momentos no tempo, e não meramente estáticas.

Apesar de haver convergência entre as conclusões gerais, há variação na magnitude dos números, devido a dois grupos de diferenças metodológicas. Primeiro, há uma diversidade de abordagens teóricas na medida da desigualdade. Segundo – e talvez mais importante – há três modos de identificar a renda oriunda do Bolsa Família nas pesquisas domiciliares e a estratégia seguida define em grande medida os resultados de cada estudo. Trataremos cada grupo de dificuldades a seguir.

2.1 Diferentes abordagens na medida da desigualdade

A primeira diferença entre os estudos é o tratamento teórico da medida da desigualdade e sua decomposição. A maior parte dos estudos – Soares (2006), Hoffmann (2006), Soares, F. V. *et al.* (2006), Soares, S. *et al.* (2007), Soares, Ribas e Soares (2009) e Hoffmann (2010), entre outros – usa a decomposição fatorial do coeficiente de Gini para estimar os impactos de cada fonte de renda sobre a desigualdade. Trata-se de uma abordagem paramétrica, que é válida apenas para a família de medidas de desigualdade que inclui, além dos índices de Mehran e Piesch, o popular coeficiente de Gini. Dado que ele é uma das melhores e mais usadas medidas de desigualdade, esta não é uma limitação grave. O gráfico 1 apresenta a trajetória do índice de Gini da renda domiciliar *per capita* no Brasil entre 1995 e 2009, deixando clara a tendência de diminuição da desigualdade desde o início dos anos 2000.

GRÁFICO 1

Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* – Brasil, 1995-2009

Fonte: Microdados PNADs 1995-2009.

Barros, Carvalho e Franco (2007) seguem outro caminho, fazendo microssimulações não paramétricas para decompor as mudanças na distribuição de renda em todos os seus componentes. A vantagem é que o resultado destas microssimulações é uma distribuição de renda contrafactual completa que permite o cálculo de qualquer medida de desigualdade, bem-estar ou pobreza. Esta abordagem de microssimulação, contudo, não se tornou muito popular, provavelmente devido às dificuldades associadas a sua execução e reprodução.

Neste texto será usada a metodologia de decomposição fatorial do coeficiente de Gini.

2.2 Diferentes estratégias de identificação da renda do Programa Bolsa Família

A segunda diferença entre os estudos se refere a como tratam as limitações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). O uso da PNAD se justifica por ser basicamente a única alternativa. Para fazer análises dinâmicas do impacto do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade, é necessária uma pesquisa posterior a 2003, ano de implementação do Bolsa Família, com cobertura nacional, ou quase nacional, com mais de uma observação e com questionários comparáveis. Houve uma Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) com cobertura nacional em 2003 e outra em 2008, mas não foram ainda usadas na análise dos impactos do Bolsa Família sobre a desigualdade, principalmente porque há mudanças no modo de fazer a pergunta sobre a renda de programas sociais.

Já a PNAD conta com o mesmo esquema amostral, o mesmo questionário, periodicidade anual e ampla cobertura (quase nacional até 2003 e nacional a partir de 2004).¹ A PNAD, contudo, apresenta duas limitações que devem ser levadas em conta. A primeira é que a PNAD subestima, por razões amostrais, o número de beneficiários do Bolsa Família. Isso ocorre porque os municípios que compõem a amostra da PNAD são mantidos constantes de 2001 a 2009. Trata-se de um desenho amostral para maximizar a comparabilidade entre anos e há fortes argumentos em sua defesa. No entanto, se um conjunto de municípios fosse sorteado em 2001, e nestes o Programa Bolsa Família viesse a ser implementado com intensidade inferior à média nacional, esta amostra levaria a uma subestimativa do número de beneficiários, que mudaria apenas com um novo desenho amostral. Souza (2010) mostra que é exatamente isto que ocorreu entre 2001 e 2009. O desenho amostral da PNAD subestima o número de beneficiários em aproximadamente 1,1 milhão de famílias. Não há solução para este problema e a única coisa a ser feita é manter em mente que todas as estimativas feitas usando a PNAD são limites inferiores do verdadeiro impacto do programa.

A segunda limitação é que as rendas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), do Auxílio-Gás, do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação, do Cartão Alimentação e do Bolsa Família, além de programas estaduais ou municipais, são captadas na variável residual v1273: “Juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos que recebia, normalmente, no mês de referência” (QUESTIONÁRIOS DA PNAD, 1995-2009). Trata-se de uma categoria de rendimento absurdamente heterogênea e algum tratamento faz-se necessário para extrair desta variável a renda do Bolsa Família e de outros “programas sociais”.

A primeira solução para esse problema, seguida por Soares (2006), Hoffmann (2006) e Hoffmann (2010) é não tentar identificar a renda do Bolsa Família e simplesmente informar ao leitor que as rendas de programas de transferência de renda focalizados encontram-se misturadas com juros e dividendos. Os estudos que utilizam esta não-solução chegam à conclusão de que as rendas associadas à variável v1273 foram responsáveis por 0,6 a 0,9 ponto de Gini, ou algo próximo de 27% a 30% da queda na desigualdade de meados da década de 1990 até 2004. Para atribuir esta mudança majoritariamente ao Bolsa Família é necessário fazer a hipótese – razoável, porém não testada – de que as demais rendas na v1273 não sofreram mudanças relevantes. Como não se faz qualquer tentativa de isolar o efeito dos programas de transferência de renda focalizados, esta abordagem não se mostrou inteiramente satisfatória e não será seguida neste texto.

1. Até 2003, a PNAD não cobria a área rural da região Norte (salvo Tocantins), devido ao alto custo.

A segunda solução é fazer uso dos suplementos de 2001, 2004 e 2006, nos quais se pergunta se há alguém no domicílio que recebe programas de transferência de renda focalizados. Esta foi a abordagem seguida por Soares, F. V. *et al.* (2006), Soares S. *et al.* (2007) e Soares, Ribas e Soares (2009). Os principais resultados são que as rendas dos programas de transferência foram responsáveis pela redução de 0,6 ponto de Gini entre 1995 e 2004 e 0,2 ponto entre 2004 e 2006. Tais impactos equivalem a 21% e 20% da queda da desigualdade entre 1995 e 2004 e entre 2004 e 2006, respectivamente.

Não há dúvida de que o uso da informação no suplemento é o modo mais preciso de identificar as rendas dos programas de transferência de renda focalizados. No entanto, esta metodologia exige que haja um suplemento. O que fazer para os anos que não são 2001, 2004 ou 2006? Uma solução inovadora foi desenvolvida por Barros, Carvalho e Franco (2007), uma variante da qual será usada neste trabalho. A solução consiste em servir-se de valores típicos para identificar a renda do Bolsa Família e demais programas.

Suponha, por exemplo, que se tente identificar rendas oriundas do Bolsa Família em 2005, ano em que os benefícios eram de R\$ 50 (o benefício fixo) e R\$ 15 (o benefício variável por criança). Todas as combinações possíveis destes benefícios geram os valores: R\$ 15, R\$ 30, R\$ 45, R\$ 50, R\$ 65, R\$ 80 e R\$ 95. De acordo com a metodologia de Barros, Carvalho e Franco (2007), qualquer renda registrada na variável v1273 com estes valores seria classificada como sendo renda do Bolsa Família.

Há limitações evidentes a essa estratégia identificadora. As pessoas erram e arredondam ao reportar sua renda. É também possível que um beneficiário do programa em questão tenha recebido outra renda classificável como v1273, ocultando a renda do Bolsa Família na soma. A solução mais óbvia, que será seguida neste texto, é ampliar os valores típicos, incluindo valores arredondados, valores de outros programas e valores de um mesmo programa, mas referentes aos outros anos,² Souza (2010) mostra que a abordagem de valores típicos levemente superestima o número de beneficiários; Foguel e Barros (2010) mostram que subestima a focalização dos benefícios, relativo ao uso dos suplementos.

2. Esta ampliação aumentou de tal modo o número de “valores típicos” que quase todos os valores foram incluídos. Optou-se, por simplicidade, por considerar todos os valores abaixo do benefício máximo por família como um valor típico.

TABELA 1
Impactos do PBF sobre desigualdade

Estudo	Identificação da renda do PBF	Metodologia analítica	Períodos	Impacto absoluto em pontos de Gini	Como D G no período (%)
Soares (2006)	Sem identificação	Decomposição fatorial do Gini	1995-2004 2001-2004	- 0,64 - 0,86	27 30
Hoffmann (2006)	Sem identificação	Decomposição fatorial do Gini	1997-2004 2002-2004	- 0,79 - 0,41	25 31
Soares <i>et al.</i> (2006)	Suplemento	Decomposição fatorial do Gini	1995-2004	- 0,57	21
Soares <i>et al.</i> (2007)	Suplemento	Decomposição fatorial do Gini	1995-2004	- 0,57	21
Barros, Carvalho e Franco (2007)	Valores típicos	Microsimulação	2001-2005	- 0,32	12
Hoffmann (2010)	Sem identificação	Decomposição fatorial do Gini	2001-2007	- 0,80	19
Soares, Ribas e Soares (2009)	Suplemento	Decomposição fatorial do Gini	2004-2006	- 0,20	21

A tabela 1 resume os resultados da literatura até hoje. É visível que, quando se usa a metodologia de valores típicos, os impactos são um pouco menores do que quando se usa o suplemento. Dada a conclusão de Foguel e Barros (2010) e Souza (2010) de que os valores típicos superestimam os vazamentos e subestimam a focalização, este resultado não chega a surpreender. Também há uma tendência aos estudos que consideram períodos mais recentes chegarem a resultados um pouco menores, o que não deveria surpreender qualquer um que acredita em rendimentos marginais decrescentes.

3 QUAL É O TAMANHO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA?

A primeira pergunta que se deve fazer quando se analisa o impacto de uma política de transferência de renda se refere ao tamanho dessa política. Afinal, o Programa Bolsa Família é um programa grande ou pequeno? Se for grande, esperam-se grandes resultados; se for pequeno, não tanto. A resposta é que depende de como se define o que é grande e o que é pequeno. Em particular, se o critério usado for a cobertura, então o programa é grande. Por outro lado, se for o volume de recursos, então não é tão grande.

Se o critério for a cobertura, então o Bolsa Família é julgado segundo a porcentagem da população que recebe seus benefícios ou então o número absoluto de benefícios concedidos. Sendo este o critério, o programa é, sem qualquer dúvida, grande. De acordo com a PNAD 2009, quase um quarto da população brasileira (41 milhões de pessoas) vivia nas 9,2 milhões de famílias que recebiam benefícios do Bolsa Família. As únicas políticas sociais com cobertura superior são o Sistema Único de Saúde (SUS), que cobre toda a população

brasileira; a educação pública, com 52,8 milhões de alunos matriculados em todos os níveis de ensino; e a previdência social, com 21,2 milhões de benefícios concedidos. Cabe notar que estas são políticas universais e constituem a espinha dorsal da política social brasileira.

TABELA 2
Tamanho do PBF¹

Ano	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Tamanho (em pessoas)						
População brasileira (milhões)	159,4	166,4	171,6	180,1	182,4	185,1
Indivíduos beneficiários PBF (PNAD) (milhões)		9,7	27,4	31,0	33,1	41,2
Porcentagem da população brasileira com PBF		5,8%	16,0%	17,2%	18,1%	22,2%
Tamanho (em domicílios)						
Domicílios no Brasil (PNAD) (milhões)	42,9	46,0	48,7	52,0	54,5	56,9
Domicílios beneficiários (PNAD) (milhões)		2,13	5,75	6,62	7,16	9,2
Porcentagem domicílios brasileiros com PBF		4,6%	11,8%	12,7%	13,2%	16,2%
Domicílios beneficiários PBF (registro administrativo) (milhões)		n.d. ²	1,15	8,70	11,04	12,37
Domicílios beneficiários todos programas (RA) (milhões)		n.d. ²	7,50	10,59	11,07	12,38
Benefício médio (R\$ 2009)						
Benefício médio por domicílio (PNAD)		37	47	64	82	95
Benefício médio por domicílio (RA)		n.d. ²	n.d. ²	61	76	84
Tamanho (% renda nacional)						
Renda média dos brasileiros (PNAD) (R\$ 2009)	505	512	482	523	587	632
Participação do PBF na renda dos brasileiros		0,1%	0,3%	0,5%	0,6%	0,7%
Gasto com PBF (bilhões de R\$ 2009) (RA)				8,077	10,112	12,462
PIB (em bilhões de R\$ 2009)	2269	2398	2490	2716	2995	3143
PBF/PIB		n.d. ²	n.d. ²	0,30%	0,34%	0,40%
Importância na renda dos beneficiários						
Renda média beneficiários, com PBF (PNAD) (R\$ 2009)		336	222	225	219	233
Renda média beneficiários, sem PBF (PNAD) (R\$ 2009)		328	212	211	202	212
Benefício médio por beneficiário (PNAD) (R\$ 2009)		8	10	15	19	21
Participação do PBF na renda dos beneficiários		2,5%	4,7%	6,5%	8,8%	9,5%

Fontes: Microdados da PNAD e registros administrativos do PBF.

Notas: ¹ Para o período entre 1999 e 2003 foram considerados os programas precursores do PBF. ² n.d. é o mesmo que não disponível.

Já se o Programa Bolsa Família for julgado segundo o volume de recursos que mobiliza, ele ainda pode ser considerado como um programa relativamente modesto. Em 2009, as transferências do PBF representavam 0,7% da renda total das famílias, medida pela PNAD, e 0,4% do produto interno bruto (PIB), medido pelas Contas Nacionais.

A tabela 2 mostra que há uma tendência de aumento. O Bolsa Família, como porcentagem da renda das famílias, aumentou de 0,5% para 0,7% de 2005 a 2009. Como porcentagem do PIB, o aumento foi de 0,3% para 0,4%. Estes montantes, contudo, continuam pequenos.

O que explica que o Bolsa Família seja grande segundo um critério, mas pequeno segundo outro? Ora, o tamanho dos benefícios. Em 2009, o benefício médio *per capita* do programa entre os beneficiários era de R\$ 21, o que não chega a 4% do rendimento médio nacional.

Veremos na próxima seção que o Bolsa Família pode ser considerado grande segundo um terceiro critério: apesar de pequeno em termos orçamentários, respondeu por boa parte da queda recente da desigualdade da distribuição de renda brasileira.

4 DECOMPONDO A QUEDA DA DESIGUALDADE

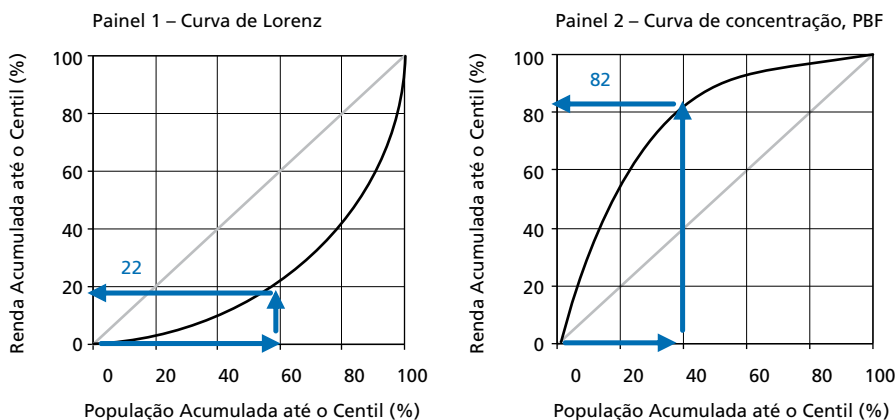
Antes da apresentação dos resultados desta seção, cabe explicar os conceitos básicos necessários para entender a metodologia usada. A medida de desigualdade usada neste texto é o coeficiente de Gini, calculado a partir de curva de Lorenz. A curva de Lorenz se desenha ordenando os indivíduos do mais pobre para o mais rico e acumulando no eixo horizontal a população até um dado centil e no eixo vertical a renda detida pela população até aquele centil. O primeiro painel do gráfico 2 mostra a curva de Lorenz para o Brasil de 2009.

A curva de Lorenz mostra a porcentagem da renda detida pelos x% mais pobres da população em questão. Por exemplo, para o Brasil de 2009, para saber a porcentagem da renda detida pelos 60% mais pobres segue-se o eixo horizontal até chegar ao percentil 60%, sobe-se até a curva e lê-se o valor, 22%, no eixo vertical.

O coeficiente de Gini nada mais é que o dobro do valor da área entre a curva de Lorenz e a reta ligando os pontos (0%, 0%) e (100%, 100%). Qualquer curva de Lorenz começa no ponto (0%, 0%), já que 0% das pessoas vão sempre deter 0% da renda, e termina no ponto (100%, 100%), já que sempre a população inteira vai deter a totalidade da renda. Uma curva de Lorenz que é uma reta entre estes dois pontos se chama reta da igualdade perfeita, uma vez que corresponde a uma distribuição de renda perfeitamente igualitária. O afastamento de uma dada distribuição de renda da igualdade é medida pelo dobro da área entre sua curva de Lorenz e a reta da igualdade perfeita. Dobra-se o valor para obter um coeficiente que varie entre 0 e 1 e não entre 0 e 0,5. Para fins analíticos, chamemos o coeficiente de Gini de G.

GRÁFICO 2

Curvas de Lorenz e concentração do Bolsa Família – Brasil, 2009



Fonte: Microdados PNAD 2009.

Frequentemente, é possível dividir a renda em diferentes fontes cuja soma é toda a renda – renda do trabalho, de aposentadorias, dos programas de transferência de renda e outras rendas, por exemplo. A condição analítica é que a soma dos pesos das rendas seja a renda total. Ou seja, se m_k for o peso da renda k na renda total: $\sum m_k = 1$. Se esta condição se verifica, é possível ir além e decompor o coeficiente de Gini por tipo de renda.

É possível construir uma espécie de curva de Lorenz, chamada de curva de concentração, que indica o grau de progressividade de cada tipo de renda. O procedimento é análogo àquele usado para construir a curva de Lorenz, mas com uma importante diferença. Ordena-se a população pela renda total (e não a renda cuja concentração vai ser medida), acumula-se novamente população no eixo horizontal e renda no eixo vertical.

Essa diferença no critério de ordenamento é crucial porque uma curva de Lorenz sempre estará abaixo da reta da igualdade perfeita, uma vez que, por exemplo, nunca os 10% mais pobres podem deter mais que 10% da renda; caso contrário, não seriam os 10% mais pobres. Já uma curva de concentração pode perfeitamente estar acima da reta da igualdade perfeita, uma vez que é perfeitamente possível que os 10% mais pobres tenham qualquer porcentagem (até 100%) de uma dada fonte de renda.

O segundo painel do gráfico 2 mostra a curva de concentração para o Bolsa Família em 2009. Para saber que porcentagem do Bolsa Família estava nas mãos dos 40% mais pobres, segue-se o eixo horizontal até chegar ao centil 40%, sobe-se até a curva de concentração e lê-se no eixo vertical a porcentagem de 82%.

Analogamente ao coeficiente de Gini, o dobro da área entre a reta da igualdade perfeita e a curva de concentração se chama o coeficiente de concentração, mas com a importante diferença que áreas acima da reta da igualdade entram negativamente. É possível, portanto, ter coeficientes de concentração negativos, se a renda à qual se referem estiver mais que proporcionalmente nas mãos dos mais pobres. Chamemos o coeficiente de concentração da renda k de C_k .

Um resultado matemático extremamente útil é que a soma dos coeficientes de concentração (C_k), ponderados pelo seu peso na renda total (m_k), nada mais é que o coeficiente de Gini, G . Ou seja: $\sum m_k C_k = G$.

Outro modo de escrever a mesma soma é: $\sum m_k (C_k - G) = 0$.

Essa soma deixa claro que a desigualdade é a soma de rendas chamadas de progressivas, uma vez que são menos concentradas que o coeficiente de Gini, que puxam para a igualdade, e outras chamadas de regressivas porque são mais concentradas, que puxam para a desigualdade. Tudo, é claro, ponderado pelo peso de cada renda na renda total.

É possível diferenciar a expressão $\sum m_k C_k = G$ e obter uma expressão dinâmica para a desigualdade: $\Delta G = \Delta \sum_k \mu_k C_k = \sum_k (\mu_k \Delta C_k + C_k \Delta \mu_k)$

Como $\sum m_k = 1$, $\sum \Delta m_k = 0$. Podemos multiplicar ambos os lados por G (ou qualquer outro número) e teremos que: $\sum G \Delta m_k = 0$. Podemos subtrair (ou somar) zero a qualquer expressão sem mudar o resultado. Em particular, podemos subtrair zero da expressão acima e obter: $\Delta G = \sum_k (\mu_k \Delta C_k + C_k \Delta \mu_k) - \sum_k G \Delta \mu_k$

Rearranjando, temos: $\Delta G = \sum_k [\mu_k \Delta C_k + (C_k - G) \Delta \mu_k]$

Ou seja, uma diminuição da concentração de uma dada renda contribui para a igualdade e um aumento no peso de uma renda menos concentrada que o Gini, também. Inversamente, um aumento na concentração de qualquer renda contribui para a desigualdade e também um aumento no peso de uma renda mais concentrada que o Gini.

Para completar, sempre que se faz uma análise dinâmica da distribuição de renda, há o problema de escolha do ano-base, que pode ser o inicial ou o final. Esta dificuldade se contorna, normalmente, usando a média dos dois anos como base. Ou seja: $\Delta G = \sum_k [\bar{\mu}_k \Delta C_k + (\bar{C}_k - \bar{G}) \Delta \mu_k]$ em que a barra em cima de certas variáveis indica que se toma a média do ano inicial e do final.

É usual chamar o primeiro termo da equação mencionada de efeito composição, uma vez que a mudança ocorre no peso relativo de cada renda na renda total. Já o segundo termo costuma chamar o segundo termo de efeito concentração, uma vez que o que muda é a concentração de cada fonte de renda.

A fórmula citada permite o cálculo da contribuição do Programa Bolsa Família (ou qualquer outra renda) para a queda da desigualdade no Brasil. Antes de calcular a decomposição é preciso decidir quais as rendas que irão compor a renda domiciliar *per capita*. A PNAD faz 13 perguntas sobre a renda de um dado indivíduo, seis para a renda do trabalho e outras sete para as demais rendas. É possível juntar ou separar as rendas oriundas destas variáveis em outras categorias. Naturalmente, há vários modos de dividir a renda e a decisão de qual irá ser utilizada depende basicamente do objeto de estudo de cada trabalho.

Neste caso, a divisão será a seguinte:

- Renda do trabalho – a renda de todos os trabalhos medida pela PNAD. Trata-se do maior e mais importante componente da renda.
- Renda da previdência pública indexada ao salário mínimo – são todos os benefícios previdenciários ou assistenciais indexados a um salário mínimo. Nesta categoria estão incluídos o piso do Regime Geral de Previdência Social –RGPS, a previdência rural e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Na PNAD são rendas contidas nas variáveis v1252 e v1255 (aposentadorias e pensões públicas) cujo valor é igual a um salário mínimo e todas as rendas na variável v1273 também iguais a um salário mínimo (o BPC).
- Renda da previdência pública superior a um salário mínimo – são todos os benefícios previdenciários não indexados a um salário mínimo. Nesta categoria estão incluídos benefícios acima do piso do RGPS e do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Na PNAD são rendas contidas nas variáveis v1252 e v1255 cujo valor é diferente de um salário mínimo de setembro do ano de referência.
- Renda do Programa Bolsa Família – esta é a categoria mais importante para este trabalho. Nesta renda estão contidas todas as rendas na variável v1273 cujo valor é inferior ao benefício máximo por família em setembro do ano de referência.
- Outras rendas – nesta categoria encontra-se todo o resto. A totalidade das rendas v1258 (aposentadorias privadas), v1261 (pensões privadas, incluindo pensão alimentícia), v1264 (abono permanência), v1267 (aluguéis), v1270 (doações de outro domicílio) e as rendas calculadas a partir da variável v1273 que não foram parar nem na renda do Bolsa Família nem na da previdência pública indexada ao salário mínimo (via BPC).

Agora que está claro quais são as rendas relevantes, como se comportam seus coeficientes de concentração e pesos na renda total?

TABELA 3
Coeficientes de concentração e peso na renda total de cada renda³

Renda/ano	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Coeficientes de concentração						
Renda do trabalho	0,585	0,589	0,578	0,565	0,558	0,545
Previdência indexada ao SM	0,025	0,093	0,115	0,136	0,131	0,147
Previdência superior ao SM	0,756	0,746	0,759	0,753	0,745	0,748
Outras rendas	0,687	0,674	0,659	0,668	0,636	0,611
Renda do PBF		-0,288	-0,303	-0,461	-0,530	-0,513
Peso na renda total (%)						
Renda do trabalho	78,5	77,9	76,7	76,0	76,9	76,2
Previdência indexada ao SM	3,6	3,9	4,9	5,4	5,9	6,4
Previdência superior ao SM	13,1	13,3	13,7	13,2	12,5	12,9
Outras rendas	4,9	4,8	4,4	5,0	4,1	3,7
Renda do PBF	0,0	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7

Fonte: Microdados PNAD 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

Várias mudanças são visíveis na tabela 3. A renda do trabalho fica progressivamente menos concentrada nos dez anos de 1999 a 2009, o que é muito relevante dado seu peso na renda total. O peso da renda da previdência indexada cresce ao mesmo tempo em que sua progressividade diminui – ambos são efeitos do forte aumento do salário mínimo no período. Finalmente, tanto o peso da renda do Bolsa Família como sua progressividade crescem.

Sem fazer nenhuma conta, apenas por inspeção da tabela 3, seria de se esperar que a renda do trabalho tenha uma forte contribuição, mediante efeito concentração, para a redução da desigualdade. Seria de se esperar também que a contribuição da previdência indexada seja maior no início do período e que sua contribuição seja via efeito composição. Finalmente, é esperado que o Bolsa Família contribua principalmente mediante o efeito composição para a queda da desigualdade. A tabela 4 mostra que de fato é isto que ocorre.

3. Para o período 1999-2003, considerou-se como renda do PBF os rendimentos associados aos programas precursores a ele.

TABELA 4

Decomposição das mudanças na desigualdade por fonte de renda

(Em pontos de Gini x100)

	Efeito composição				
	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009
Renda do trabalho	0,003	0,005	0,002	0,001	-0,003
Previdência indexada SM	-0,159	-0,484	-0,232	-0,213	-0,218
Previdência superior ao SM	0,037	0,068	-0,097	-0,124	0,085
Outras rendas	-0,008	-0,030	0,054	-0,082	-0,033
Renda do PBF	-0,081	-0,208	-0,116	-0,106	-0,212
Todas as rendas	-0,208	-0,650	-0,390	-0,524	-0,382
	Efeito concentração				
	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009
Renda do trabalho	0,331	-0,843	-0,995	-0,523	-1,045
Previdência indexada SM	0,253	0,098	0,106	-0,024	0,096
Previdência superior ao SM	-0,133	0,175	-0,084	-0,099	0,034
Outras rendas	-0,064	-0,065	0,038	-0,145	-0,098
Renda do PBF	0,000	-0,003	-0,061	-0,035	0,011
Todas as rendas	0,388	-0,638	-0,996	-0,826	-1,002
	Total				
	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009
Renda do trabalho	0,335	-0,838	-0,993	-0,522	-1,049
Previdência indexada SM	0,094	-0,387	-0,126	-0,236	-0,123
Previdência superior ao SM	-0,096	0,243	-0,181	-0,224	0,120
Outras rendas	-0,072	-0,095	0,092	-0,228	-0,131
Renda do PBF	-0,081	-0,211	-0,178	-0,141	-0,200
Δ Gini	0,180	-1,288	-1,386	-1,350	-1,384

Fonte: Microdados PNAD 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

Após 2001, quando a desigualdade começa a cair, sua queda é surpreendentemente estável em aproximadamente 1,3 pontos de Gini (x100) a cada dois anos. A contribuição do mercado de trabalho é um pouco menos estável, mas fica em torno de 0,8 a 0,9 ponto de Gini (x100) a cada dois anos. A previdência indexada ao salário mínimo contribui fortemente, mas seus rendimentos são claramente decrescentes, indo de quase 0,4 ponto (x100) a cada dois anos para pouco mais que 0,1 ponto (x100), devido à perda de progressividade desta fonte de renda.

A renda do Bolsa Família contribui principalmente pelo efeito composição, uma vez que sua fatia do bolo vem crescendo a cada ano. O efeito concentração nunca é forte, considerando que já em 2001 sua renda era bem progressiva. De 2007 a 2009, já se observa um leve queda na sua progressividade, possivelmente devido a aumentos no valor do benefício e à criação do benefício variável para adolescentes.

TABELA 5
Contribuição para a queda da desigualdade (%)

	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	1999-2009
Renda do trabalho	186	65	72	39	76	59
Previdência indexada	52	30	9	18	9	15
Previdência superior	-53	-19	13	17	-9	3
Outras rendas	-40	7	-7	17	10	8
Renda do PBF	-45	16	13	10	14	16
Δ Gini	100	100	100	100	100	100

Fonte: Microdados PNAD 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

A tabela 5 resume a informação sobre a contribuição global de cada fonte de renda para a queda na desigualdade. Quase dois terços da queda da desigualdade são devidos a um mercado de trabalho que remunera as pessoas de modo progressivamente mais igualitário, o que não surpreende uma vez que o mesmo responde por 75% da renda das famílias. O que surpreende é que a renda do Bolsa Família seja responsável por 16% da queda global da desigualdade na última década, sendo que o programa não chega a 0,8% da renda das famílias.

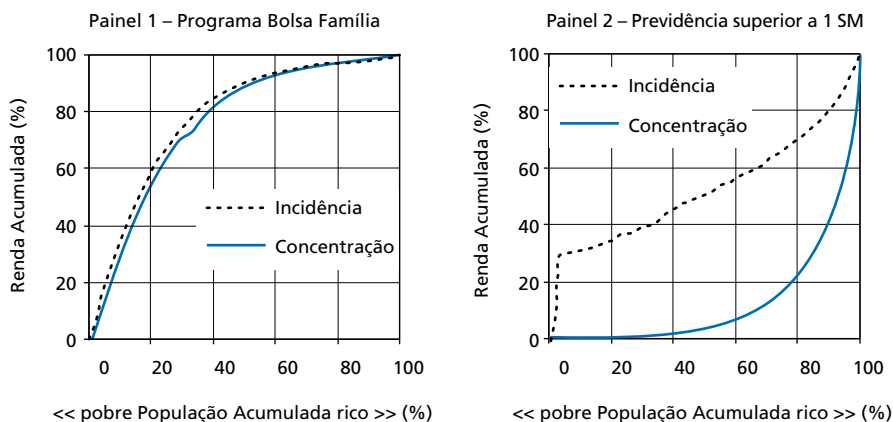
Como é que uma fonte de renda tão pequena pode ter um efeito tão grande sobre a desigualdade? O segredo se chama focalização e é o assunto da próxima seção.

5 FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A principal razão de a renda transferida pelo Bolsa Família contribuir de modo tão desmesurado para a redução da desigualdade é a focalização. Neste texto, entende-se por focalização a capacidade de fazer a renda chegar aos bolsos de quem mais precisa. Um modo de medir a focalização é o uso do coeficiente de incidência. Como se calcula? Exatamente do mesmo modo que o coeficiente de concentração, salvo que os indivíduos são ordenados segundo a renda líquida da transferência cuja incidência se quer medir. Quando a transferência é alta, as curvas de concentração e de incidência serão muito diferentes, uma vez que a própria transferência pode mudar de modo significativo o centésimo no qual o indivíduo se encontra. Para uma transferência infinitesimal (tão pequena que não muda o ordenamento das pessoas), a curva de incidência será idêntica à curva de concentração. O gráfico 3 mostra as curvas de incidência e concentração para a renda do Bolsa Família e as rendas da previdência superior a um salário mínimo. No caso do Bolsa Família, os benefícios são pequenos e as duas curvas largamente coincidem. Já no caso da previdência não indexada os benefícios são grandes (por definição, superiores a um salário mínimo) e as duas curvas são totalmente diferentes.

O coeficiente de incidência é o dobro da área entre a curva de incidência e a reta da igualdade perfeita, com áreas acima da reta entrando com uma contribuição negativa.

GRÁFICO 3

Curvas de incidência e concentração para 2009 – Brasil

Fonte: Microdados PNAD 2009.

Pode-se dividir o processo gerador da focalização em focalização de desenho e focalização real. Por desenho, o programa deve transferir para as famílias mais pobres quantias pequenas em relação à média, porém grandes em relação à renda dessas famílias. Se a ampla cobertura dessas famílias pobres é obtida com baixa inclusão de famílias não pobres, é de se esperar que contribua para reduzir a desigualdade.

O gráfico 4 mostra as curvas de incidência reais do Programa Bolsa Família para 2005-2009. Optamos por não incluir anos anteriores a 2005 porque o programa ainda estava em expansão forte e a focalização não refletiria suas verdadeiras prioridades.

Duas coisas saltam aos olhos. Primeiro, a ótima focalização do programa. Qualquer que seja o ano, a imensa maioria (80% ou mais) dos benefícios do Bolsa Família vai para os 40% mais pobres.

A segunda coisa é a distância entre a focalização ideal e a real. A título de exemplo, em 2009, o coeficiente de incidência do Bolsa-Família era -0,547, mas se fosse possível fazer a focalização perfeitamente, como desenhada, o coeficiente de concentração seria muito mais baixo, -0,845.⁴ Há várias razões possíveis para esta

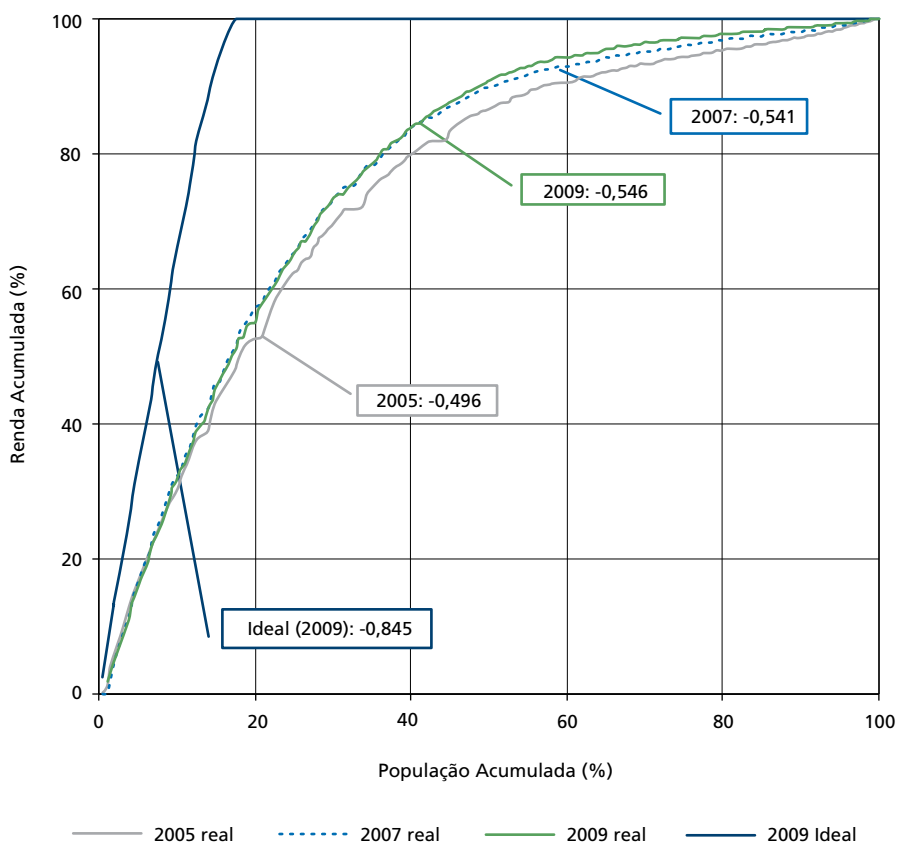
4. Este cálculo é feito retirando da renda dos indivíduos a renda proveniente dos benefícios do Bolsa Família e depois reoutorgando benefícios fictícios apenas às famílias na PNAD que cumprem as exigências do programa.

distância: erros de declaração na renda, seja na PNAD, seja no cadastro; volatilidade da renda do momento em que a família entrou no programa e o momento no qual foi entrevistada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e comportamento estratégico das famílias que podem ocultar fontes de renda oriundas de mercados informais.

Sem saber a razão da distância entre o ideal e o real, não é possível afirmar se a focalização pode ou não ser melhorada. Se a principal razão for a volatilidade de renda, então não é possível reduzir a distância entre o real e o ideal, uma vez que ela se refere à distância entre dois momentos no tempo: quando a família entrou no programa e quando o IBGE mediu sua renda. Se a principal razão for o comportamento estratégico das famílias, então com melhores controles pode ser possível reduzir a distância.

GRÁFICO 4

Curvas de incidência para 2005-2009 – Brasil



Fonte: Microdados PNAD 2005, 2007 e 2009.

Qualquer que seja a razão, no mundo real, contudo, não é possível implantar um mecanismo de focalização perfeito, que realize todo o potencial redutor de desigualdade intrínseco ao desenho do programa. No entanto, erros de focalização não são direcionalmente neutros. Esta diferença entre a contribuição real e a potencial decorre dos erros de focalização: a exclusão de famílias elegíveis e a inclusão de famílias inelegíveis.

A tabela 6 apresenta os erros de exclusão⁵ e inclusão do Bolsa Família, segundo as PNADs 2005-2009, bem como os coeficientes de incidência reais e perfeitos. É interessante que a focalização melhorou de 2005 para 2007 e, de novo, de 2007 para 2009. É um pouco contraintuitivo, uma vez que seria de se esperar que com a massificação do programa haveria uma pequena piora de focalização. Como são mudanças pequenas, principalmente de 2007 para 2009, é possível que se devam parcialmente à estratégia de identificação usada neste trabalho.

TABELA 6
Coeficientes de incidência e erros de focalização

	Incidência		Erro (em % da população beneficiária)	
	Real	Perfeita	Exclusão	Inclusão
2005	-0,4959	-0,8008	64,6	46,7
2007	-0,5407	-0,8255	46,1	46,2
2009	-0,5474	-0,8453	25,5	50,1

Fonte: Microdados PNAD 2005, 2007 e 2009.

O erro de exclusão é muito mais preocupante do que o erro de inclusão e representa a dificuldade do programa em atingir parte das famílias pobres. Um erro de inclusão indevida leva, no máximo, ao desperdício de um benefício modesto. Já o erro de exclusão indevida pode levar ao abandono de uma família à beira da fome. Sendo assim, no aprimoramento da focalização, a prioridade deve ser a minimização do erro de exclusão, ainda que o aumento da cobertura das famílias elegíveis venha acompanhado de um aumento do erro de inclusão. De fato, mesmo equacionado o problema da cobertura, o erro de inclusão só deveria ser objeto de preocupação para o programa se as famílias não pobres recebendo as transferências estivessem muito distantes da linha de pobreza. Soares (2009) mostra que a renda das famílias mais pobres é volátil. Assim, muitas das famílias com renda pouco acima da linha podem ser famílias de renda média típica do público do programa, mas observadas em um mês particularmente bom para as atividades econômicas de seus membros. A inclusão de famílias apenas um pouco acima da linha de pobreza do programa também não compromete severamente o

5. Como já foi mencionado, Souza (2010) mostra que o desenho amostral da PNAD leva a uma subestimação de pelo menos um milhão de famílias, o que quer dizer que é possível que nossas contas superestimem este erro.

efeito redutor da desigualdade, e à medida que o erro de exclusão tende a zero, o erro de inclusão, assim configurado, passa a contribuir para a redução.

Em resumo, a ótima, apesar de imperfeita, focalização do Programa Bolsa Família é que o leva a ter impactos tão consideráveis sobre a distribuição de renda. Há uma parte da distribuição de renda, no entanto, que é mais importante que as demais, do ponto de vista do Bolsa Família. Trata-se das famílias que menos recursos e mais necessidades têm. Resta ver o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza.

6 IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA

Um dos principais efeitos esperados do Programa Bolsa Família é a redução da pobreza, mas, curiosamente, existem poucas análises sobre isto. Existem três formas de redução da pobreza. A primeira ocorre quando parte dos pobres deixa de ser pobre, a segunda quando a renda média dos pobres remanescentes se eleva, e a terceira, quando a desigualdade entre eles diminui. Das três, a primeira é mais relevante, por fazer a sociedade caminhar rumo à erradicação da pobreza, enquanto as demais apenas aliviam a pobreza, tornando-a menos dura para os que nela permanecem. O indicador que capta esta redução – ignorando as outras – é a taxa de pobreza, a razão entre o número de pobres e a população total. O gráfico 5 mostra a evolução da pobreza em porcentagem da população, segundo as duas linhas administrativas que determinavam a elegibilidade para o Bolsa Família no momento de sua criação, em janeiro 2004, R\$ 50 e R\$ 100⁶. Para distingui-las, a linha mais baixa será referida como sendo de pobreza extrema.

De 1999 a 2009 a pobreza caiu no Brasil, conforme a linha, de 10% para 5% ou de 26% para 14%. Sobressai no primeiro painel do gráfico 5 o fato de a pobreza, segundo as duas linhas, ficar estacionada no nível de 1999 até 2003, com a queda começando no período 2003-2005, justamente o da unificação dos programas de transferência de renda no Bolsa Família e da expansão de sua cobertura. Porém, não se pode atribuir toda a queda ao programa, pois outros fatores, como o aumento do emprego e dos salários e da cobertura previdenciária, também contribuíram.

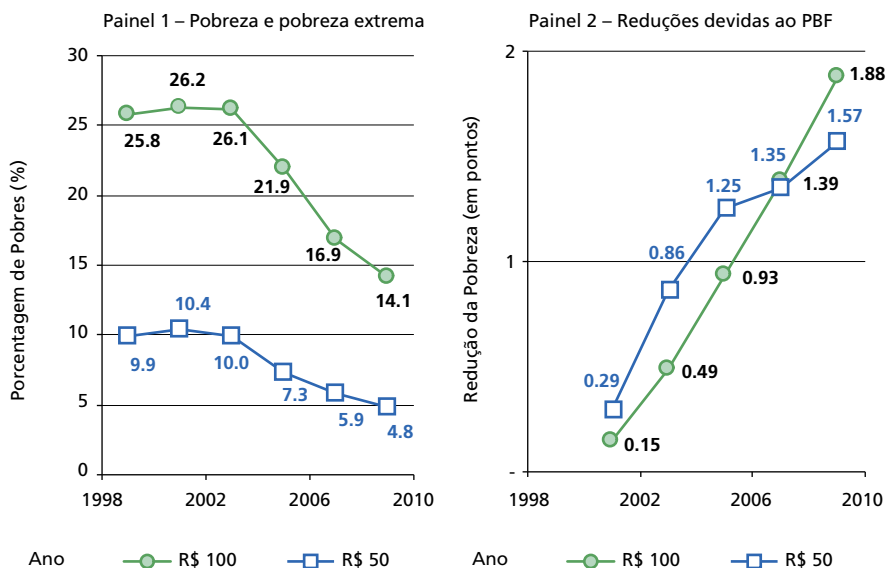
Para estimar o efeito do Bolsa Família sobre a pobreza, calculamos para cada ano a porcentagem de pobres que haveria no país caso as transferências não existissem. A diferença entre as taxas de pobreza calculadas para a distribuição da renda domiciliar *per capita*, com e sem o benefício, traduz o efeito redutor de

6. A escolha de linhas de pobreza é sempre motivo de discórdia, uma vez que o Brasil não conta nem com linhas nem com metodologias oficiais para o cálculo de pobreza. Optamos por escolher as linhas administrativas usadas no Bolsa Família por uma questão de coerência da análise com os objetivos do programa. Para os anos 2005-2009, as linhas de pobreza foram deflacionadas pelo INPC.

pobreza do programa. Em 1999, quando tais programas inexistiam, o efeito era nulo, como mostra o segundo painel do gráfico 5. Em 2001, os programas de transferência que precederam o Bolsa Família já faziam com que a pobreza extrema observada fosse 0,1 ponto percentual menor do que seria no Brasil sem os programas, e a pobreza 0,3 ponto menor. Estas reduções equivaleram a 0,6% da taxa de pobreza e 2,8% da taxa de pobreza extrema, respectivamente, naquele ano. Não parecem números muito impressionantes.

A partir de 2005 o efeito praticamente dobra e em 2009 o Bolsa Família faz a pobreza extrema e a pobreza serem 1,9 e 1,6 pontos percentuais (p.p.) menores do que seriam essas taxas na ausência do programa. Estas reduções equivalem a 13% da pobreza e 32% da pobreza extrema em 2009.

GRÁFICO 5

Evolução da pobreza e reduções devidas ao PBF – Brasil, 1998-2010

Fonte: Microdados PNAD 1998-2010.

De posse das taxas de pobreza contrafactuais pode-se calcular também quanto teria sido a redução de pobreza entre dois anos caso o programa não existisse. A diferença entre a redução contrafactual e a observada corresponde ao efeito do Bolsa Família para a redução da pobreza e é expressa como porcentagem da redução no painel 1 do gráfico 5. A tabela 7 mostra que de 1999 a 2001 aumentaram as taxas de pobreza e de pobreza extrema, porém os programas que antecederam o Bolsa Família ajudaram a conter este aumento, que foi, respectivamente, 37% e 60%

menor do que teria sido sem os programas. De 2001 a 2003, houve uma redução desprezível da pobreza, mas se os programas de transferência de renda não existissem nesse período a pobreza teria aumentado. Assim, não só a redução de pobreza resultou dos programas como a existência deles preveniu o aumento, e por isto os efeitos são superiores a 100%. No entanto, não é acertado dar ênfase a esses valores, por causa da baixíssima magnitude da redução de pobreza a que se referem.

TABELA 7
Redução na pobreza e parcela atribuível ao PBF

Período	Redução na pobreza		Parcela da redução atribuível ao PBF	
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)
1999-2001	-0,4	-0,5	-37	-60
2001-2003	0,1	0,4	269	140
2003-2005	4,2	2,7	17	40
2005-2007	5,0	1,4	23	92
2007-2009	2,8	1,0	59	140

Fonte: Microdados PNAD 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

As estimativas para os períodos subsequentes, quando há maiores reduções de pobreza e o Bolsa Família é expandido, são mais relevantes. A tabela 7 mostra que, no período 2003-2005, a pobreza caiu 4,2 p.p. e a pobreza extrema caiu 2,7 pontos. O Bolsa Família foi responsável por 17% dessa queda da pobreza e por 40% da queda da pobreza extrema. É relevante que no período de 2007 a 2009 o PBF foi responsável por quase 60% da redução da pobreza e, talvez mais importante, foi responsável por manter a pobreza extrema em queda em um período quando a renda do trabalho dos mais pobres de fato caiu.

Os resultados do gráfico 5 e da tabela 7 aparentam contradição, pois no primeiro o efeito do Bolsa Família sobre a pobreza aumenta a cada ano, enquanto no segundo não há padrão claro e, de 2001 a 2007, há uma queda. Porém, não há contradição. O que de fato ocorre é que o potencial do programa para provocar reduções adicionais de pobreza diminui à medida que o programa se expande e seus instrumentos de focalização são aperfeiçoados. Sem mudanças no desenho, apenas ajustes nas linhas e nos benefícios que reponham a inflação, com boa focalização, chega-se a um limiar no qual o programa pode apenas manter o efeito sobre a pobreza que produziu no passado, dependendo de expansões de cobertura para produzir efeitos adicionais.

Pode-se mostrar isso decompondo em duas partes o efeito do Bolsa Família sobre a pobreza em um ano qualquer – uma que representa a manutenção dos ganhos anteriores; outra, que representa a redução adicional provocada pela expansão e aperfeiçoamento do Bolsa Família, no período entre o ano em tela e o anterior.

A manutenção dos ganhos anteriores em um dado ano é representada pela diferença entre a taxa observada e a contrafactual no ano anterior (efeito do Bolsa Família sobre a pobreza) e a redução adicional é justamente a diferença, de um ano a outro, das taxas contrafactual e a observada (o efeito do Bolsa Família para a redução da pobreza).

TABELA 8

Manutenção do efeito Bolsa Família sobre a pobreza

Ano	Efeito estático do Bolsa Família (em pontos percentuais)	
	Pobreza	Pobreza extrema
2001	0,149	0,290
2003	0,487	0,861
2005	0,934	1,253
2007	1,386	1,347
2009	1,879	1,568

Fonte: Microdados PNAD 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

A tabela 8 mostra quanto do efeito do Bolsa Família sobre a pobreza em cada ano é composto pela manutenção dos ganhos anteriormente obtidos. Não surpreendentemente, a parcela cresce à medida que as transferências são unificadas no Bolsa Família e este é expandido. De 2001 a 2003, 59% do impacto sobre a pobreza foi manutenção de ganho existente em 2001 e 41% novas reduções atribuíveis ao Bolsa Família; de 2007 a 2009, 79% se deve à manutenção de ganhos e 21% a novos ganhos. Para a linha de pobreza extrema, 88% do efeito atual do Bolsa Família, desde 2007, se deve à manutenção de ganhos anteriores, pois a cobertura da população em pobreza extrema é quase universal. A tabela 9 mostra o aprofundamento do efeito do Bolsa Família sobre a pobreza.

TABELA 9

Aprofundamento do efeito Bolsa Família sobre a pobreza

Período	Efeito Bolsa Família dinâmico (em pontos percentuais)	
	Pobreza	Pobreza extrema
2001-2003	0,338	0,571
2003-2005	0,447	0,392
2005-2007	0,452	0,094
2007-2009	0,493	0,221

Fonte: Microdados PNAD 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

Convém ressaltar que a análise apresentada não autoriza a interpretação de que há uma parcela da população dependente do Bolsa Família. Evidências disponíveis sobre a volatilidade da renda dos pobres, tais como Soares (2009), Machado e Ribas (2008) e Barros, Mendonça e Neri (1995), sugerem haver

grande mobilidade de curta distância nas camadas mais pobres da estratificação por renda. Como a análise é realizada sob anonimidade, os efeitos discutidos são sobre a pobreza, e não sobre um grupo particular de famílias pobres.

7 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho era investigar o quanto o Programa Bolsa Família contribuiu para a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil nos dez anos entre 1999 e 2009 e o seu potencial de contribuição futura, considerando sua importância para a manutenção da pobreza e da desigualdade em níveis iguais ou inferiores aos atuais.

De 1999 a 2009, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE em todo o território nacional, o coeficiente de Gini (x100) foi de 59,2 a 54,0. A transferência de renda do Bolsa Família foi responsável por 15% da queda no período. O que mais impressiona é que o Bolsa Família o fez mesmo representando apenas 0,7% da renda das famílias, tal como medida nas pesquisas domiciliares.

No caso da redução de pobreza, para a linha de R\$ 100 de janeiro de 2004, a queda foi de quase 12 p.p.: de 26% para 14% da população. Os benefícios do Bolsa Família respondem por aproximadamente 16% da queda. Para a linha de R\$ 50 de 2004, a pobreza caiu de 10% para menos de 5% da população e o benefício do Bolsa responde por quase um terço da redução.

Talvez mais relevante quanto à contribuição do benefício do Bolsa Família para a redução da pobreza, no longo prazo, tem sido sua atuação em momentos de crise. Entre 1999 e 2003, os programas antecessores ao Bolsa Família evitaram 40% do aumento da pobreza que teria ocorrido na sua ausência. Entre 2001 e 2003 eles inverteram a tendência das rendas oriundas do mercado de trabalho e levaram a uma pequena redução da pobreza. De 2007 a 2009 o benefício do Bolsa Família inverteu a tendência da pobreza extrema, levando a uma queda que não teria ocorrido sem estes benefícios.

O Bolsa Família tem boa cobertura de seu público-alvo e seu coeficiente de incidência (x100) tem se situado em torno de -54. Isto é consideravelmente menos progressivo que a focalização perfeita, que levaria a um irreal coeficiente de incidência (x100) de -84, mas muito melhor que qualquer outra fonte de renda no Brasil.

Por ser bem focalizado, o Bolsa Família contribuiu bastante para a queda da desigualdade e da pobreza no período 2004-2008. Esta contribuição, todavia, é menor do que a registrada por alguns dos estudos que compararam o Brasil de meados da década de 1990, quando não havia transferências na escala do Bolsa

Família, ao de 2004, quando o Bolsa Família já havia se consolidado atingindo uma parcela considerável da população. Uma das razões é que alguns destes estudos contavam com um suplemento na PNAD que identificava o benefício. Nossa técnica subestima o tamanho e provavelmente a focalização do programa.

Mas existe também uma razão de fundo, mais importante. Logicamente, uma vez que um programa de transferência de renda para os pobres se estabeleça e atinja uma cobertura próxima do total da população elegível, suas contribuições adicionais para a queda da desigualdade e da pobreza tendem a diminuir. Na expansão de 2001 a 2003, quando os antecessores ao Bolsa Família passaram de 2,1 milhões a 5,7 milhões de famílias, a contribuição do programa para a queda da desigualdade e da pobreza foi maior do que nos períodos 2003-2005 ou 2005-2007, quando o PBF se estabilizou em torno de 7 milhões de famílias⁷. Apenas de 2007 a 2009, quando houve novo crescimento do universo de beneficiários, além de um aumento do benefício médio, é que a contribuição do Bolsa Família para a queda da desigualdade voltou ao nível de 2001-2003.

Assim, como consequência da sua própria expansão, o PBF parece estar começando a se aproximar do limiar de sua capacidade de contribuição para a redução da desigualdade e da pobreza. Para que possa continuar a ter contribuições tão relevantes quanto as advindas de sua implantação e expansão, o programa terá de passar por mudanças de desenho que levem ao aumento real dos valores transferidos e à expansão do número de famílias beneficiadas.

De qualquer forma, mesmo sem essas mudanças, o Programa Bolsa Família permanecerá fundamental para a manutenção dos efeitos das suas contribuições passadas. Se o programa fosse suprimido e seus recursos fossem distribuídos como qualquer das outras fontes de renda analisadas, a desigualdade cresceria, pois o Bolsa Família é o componente de renda mais progressivo que há. Além disso, haveria um crescimento de 16% na pobreza e quase um terço na pobreza extrema, uma vez que o benefício do Bolsa Família é uma importante fonte de renda para as famílias pobres e próximas da linha de pobreza.

7. Segundo a PNAD, com seus problemas amostrais e de identificação. Segundo os registros administrativos, o Programa Bolsa Família se estabilizou em torno de 11 milhões de famílias. Usamos o número da PNAD por ser coerente com o restante dos nossos cálculos.

REFERÊNCIAS

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, 2007, p. 41-86. v. 2.

BARROS, R. P. *et al.* **Determinantes da queda na 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 spell of poverty. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS DO TRABALHO, 4., 1995. São Paulo. **Anais**. ABET, 1995.

FOGUEL, M.; BARROS, R. P. The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section Sample of Brazilian Municipalities. **Estudos Econômicos**, São Paulo: UFF, v. 40, n. 2, 2010, p. 259-293.

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

_____. Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. **Economia e Sociedade**, v. 18, n. 1, 2009, p. 213-231.

_____. The evolution of income distribution in Brazil: what promotes and what restricts the decline in inequality. *In*: A COMPARATIVE ANALYSIS OF GROWTH AND DEVELOPMENT: ARGENTINA AND BRAZIL. University of Illinois, Apr. 22-23, 2010.

MACHADO, A. F.; RIBAS, R. P. **Do changes in the labour market take families out of poverty?** Determinants of exiting poverty in Brazilian Metropolitan Regions. International Policy Centre for Inclusive Growth. Feb, 2008 (Working Paper, n. 44). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper44.pdf>>.

ROCHA, S.; CAVALCANTI, R. Como gerar oportunidades para os pobres. *In*: VELLOSO (Org.). **Na crise global, oportunidades do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009, p. 187-219.

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

_____. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1459).

SOARES, F. V. *et al.* Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1228).

SOARES, S. *et al.* **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México:** impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1293).

_____. 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, 2007b, p. 87-129. v. 2.

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

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família:** qual o significado dos 11 milhões? Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1396).

SOUZA, P. H. G. F. **Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas domiciliares, com aplicação para o PBF e o BPC na PNAD.** Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão). No prelo.

IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A FREQUÊNCIA À ESCOLA: ESTIMATIVAS A PARTIR DE INFORMAÇÕES DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO (PNAD)

Raul da Mota Silveira Neto*

1 INTRODUÇÃO

Não parece haver qualquer dúvida a respeito da influência do Programa Bolsa Família (PBF) na redução da desigualdade de renda brasileira e nos níveis de pobreza no país durante os anos 2000 (SOARES; SÁTYRO, 2009). Como recentemente mostraram Glewwe e Kassouf (2008), a partir de informações dos censos escolares e nas escolas, e Duarte e Silveira Neto (2008), a partir de base de informações primárias para o meio rural da região Nordeste, o referido programa também parece apresentar impactos positivos sobre importantes indicadores educacionais, o que sugere que, além de atenuar as condições economicamente desfavoráveis dos beneficiados pelo programa, tal política poderá ter efeitos intergeracionais favoráveis sobre o bem-estar da população beneficiada.

A partir da utilização de uma base de informações diferente daquelas utilizadas nos dois estudos citados, mas amplamente conhecida, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o presente trabalho pretende obter estimativas do impacto do PBF sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos pertencentes a famílias beneficiadas pelo programa. As evidências obtidas servem, assim, para complementar o conjunto de evidências hoje disponíveis a respeito do impacto do referido programa sobre indicadores educacionais.

Tal complementaridade parece fundamental, uma vez que, diferentemente de Glewwe e Kassouf (2008), a presente investigação obtém estimativas do impacto do programa a partir de microdados das famílias e crianças beneficiadas e, também de maneira distinta daquela de Duarte e Silveira Neto (2008), o faz a partir de microdados referentes ao país como um todo e não apenas da região Nordeste. Neste sentido, a presente investigação, ao considerar estimativas separadas para os meios urbano e rural e para as regiões Nordeste e Sudeste, permite examinar as potencialidades do programa em realidades sociais bastante díspares quanto à provisão e disponibilidade de serviços públicos de infraestrutura de transporte e educacionais.

* Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (Pimes/UFPE).

Uma vez que, evidentemente, não é possível a observação das crianças beneficiadas simultaneamente nas condições de beneficiadas e não beneficiadas, as estimativas deste trabalho são obtidas a partir da comparação da frequência à escola de um grupo de crianças de domicílios beneficiados com recursos do PBF com a frequência à escola de um grupo de crianças que de domicílios que não recebem tais recursos, mas que se situavam em condições de potenciais beneficiários quando se consideram seus níveis de renda familiar *per capita* – grupo de controle. Tal comparação, note-se, só é possível porque o programa não inclui todo o universo de famílias potencialmente beneficiárias.

Em tal situação, o fato de os níveis de renda *per capita* não determinarem inteiramente as chances de as famílias estarem na condição de beneficiárias ou não beneficiárias sugere a relevância de outras características para configuração de tais chances. Assim, no sentido de eliminar a influência de outros condicionantes, além da renda, que pudessem tornar diferenciado o grupo de crianças beneficiárias – introduzindo um viés de seleção – afetando, desta forma, os resultados, a obtenção desses seguiu duas etapas.

Primeiro, a partir da consideração de um largo conjunto de variáveis pessoais, familiares e domiciliares das crianças, tanto para crianças beneficiadas e como para não beneficiadas – grupo de controle –, foram obtidas estimativas das chances de as crianças estarem na condição de beneficiadas. Em uma segunda etapa, procedeu-se ao cotejo da frequência à escola de crianças beneficiárias e não beneficiárias, apenas para crianças dos dois grupos com probabilidades ou chances similares de estarem na condição de serem beneficiárias. Tal expediente corresponde à realização de um emparelhamento ou *matching* das crianças a partir de suas chances ou *propensity score* de serem beneficiadas pelo programa e posterior obtenção das diferenças quanto à frequência entre os dois grupos de crianças.

Juntamente aos resultados obtidos para o país como um todo, são também apresentados resultados de estimativas do impacto do Bolsa Família sobre a frequência escolar separadamente para os meios rural e urbano. Seja porque envolvem importantes diferenciações quanto às condições de oferta escolar, seja porque está associado a diferenças de custos de oportunidade entre os gêneros nos dois meios, tal recorte, já considerados anteriormente por Duarte e Silveira Neto (2008) em contexto semelhante, pode permitir uma melhor compreensão dos limites e potenciais do programa em diferentes ambientes sociais.

Os resultados obtidos para as estimativas, obtidas por diferentes critérios de *matching* ou emparelhamentos a partir das estimativas das chances de serem beneficiadas pelo programa, indicam que o PBF elevava em 2004 a frequência à escola das crianças beneficiadas entre 2,2 e 2,9 pontos percentuais, resultado bastante próximo daquele obtido por Cardoso e Souza (2004) para o caso do

Programa Bolsa Escola, não havendo diferenças importantes entre os impactos obtidos para os meios urbano e rural.

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em mais três seções. Na próxima, são descritos em detalhes a estratégia empírica utilizada no trabalho, a técnica de avaliação de impacto – *matching* a partir de estimativas de *propensity score* –, e a base de informações e as amostras utilizadas. Na seção 3, são apresentadas as estimativas do modelo para a probabilidade de participação e as estimativas do impacto do programa sobre a frequência à escola das crianças beneficiadas. As conclusões são apresentadas na quarta e última seção.

2 ESTIMATIVAS DO IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A FREQUÊNCIA À ESCOLA: ESTRATÉGIA EMPÍRICA

2.1 Metodologia para avaliação do impacto do Programa Bolsa Família

A questão da avaliação do impacto da aplicação dos recursos do Bolsa Família sobre a frequência escolar das crianças das famílias beneficiadas pode ser vista dentro do problema geral de avaliação dos impactos de políticas sociais ou públicas. Em tais situações, as dificuldades, de forma geral, derivam da impossibilidade da observação do indivíduo em situações ou estados diferentes, beneficiado e não beneficiado pela política, mas nunca nos dois simultaneamente, ou seja, as técnicas tentam resolver o problema de avaliação sob insuficiência de informações a respeito dos beneficiados.

Para uma rápida formalização dessa situação, considere-se um indivíduo i , uma variável de avaliação de impacto F (frequência à escola, por exemplo) e os dois estados possíveis, “1” para a situação de ter sido beneficiado e “0” para a situação de não ter sido beneficiado. Com $D = 1$ indicando o primeiro estado (exemplo: família beneficiada pelo Bolsa família) e $D = 0$, o estado alternativo (exemplo: não beneficiária pelo Bolsa Família), o resultado observado para a variável de interesse da política, F do indivíduo i , pode ser representado por:

$$F^i = DF_1^i + (1 - D)F_0^i, \quad (1)$$

e o impacto da política para o indivíduo i e o impacto médio da política sobre as famílias beneficiadas poderiam ser representados, respectivamente, por $\Delta^i = F_1^i - F_0^i$ e $D = E(\Delta^i / D = 1) = E(F_1^i - F_0^i / D = 1)$, onde $E(F_1^i - F_0^i / D = 1)$ refere-se ao valor esperado condicionado à participação no financiamento.

Como não é possível observar as crianças nas duas situações, utiliza-se nas avaliações um grupo de crianças que não recebeu o benefício, grupo de controle, obtendo-se uma medida aproximada do impacto do benefício sobre a variável considerada:

$$\begin{aligned} E(F_1^i / D = 1) - E(F_0^i / D = 0) &= E(F_1^i / D = 1) - E(F_0^i / D = 1) + E(F_0^i / D = 1) - E(F_0^i / D = 0) \\ &= \Delta + E(F_0^i / D = 1) - E(F_0^i / D = 0) \end{aligned} \quad (2)$$

A última diferença do lado direito, diferença entre os valores esperados da variável quando da não participação no programa condicionado aos dois estados, corresponde a uma medida do erro ao se utilizar o grupo de controle. Isto é, deriva do fato de que a taxa do aumento da frequência escolar, por exemplo, das crianças do grupo de controle não corresponde àquela dos beneficiados, caso estes não tivessem recebido o Bolsa Família. Tal medida fornece, assim, um indicador do viés de seleção ou participação na política, ligado ao fato de que a própria participação no financiamento serve, em si, para diferenciar as famílias – mais motivadas *versus* menos motivadas, por exemplo –, já condicionando os resultados do programa.

A precisão e o grau de identificação do impacto do programa sobre as crianças beneficiadas, D , depende, evidentemente, do tamanho do viés de seleção envolvido na avaliação. Tal magnitude, por sua vez, está vinculada ao mecanismo de seleção do grupo de controle e às técnicas de avaliação utilizadas nessa tarefa. A alternativa à inexistência de seleção aleatória entre beneficiados e não beneficiados, situação em que inexisteria qualquer viés de seleção ou participação, implica a utilização de grupo de controle escolhido de forma não aleatória, como é o caso do presente trabalho.

Os métodos de *matching* por meio das estimativas de *propensity score* procuram sintetizar as informações contidas nas variáveis que afetam a participação no programa, pela estimação, condicionada nestas variáveis, da probabilidade de pertencer ao grupo de beneficiados – estimativa de *propensity score*.¹ Duas hipóteses fundamentais, neste sentido, são assumidas para garantia de uma estimação do impacto do programa livre do viés de seleção antes apontado. Primeiro, assume-se que, condicionando-se nas variáveis utilizadas na estimação do *propensity score*, não há diferença entre as probabilidades de participação no programa de um beneficiário e um não beneficiário. Segundo, assume-se que os resultados da variável de interesse (F), condicionados na probabilidade de participação no programa, são independentes da participação (ROSEMBAUM; RUBIN, 1983).

No caso do presente estudo, a estimação do *propensity score* é realizada por intermédio de um modelo *logit*, onde a variável dependente é um indicador ou variável binária, informando se a criança pertence a uma família que recebeu o benefício ou não, e as variáveis de controle correspondem às características das crianças, da família e da localidade. Por sua vez, no sentido de aferir a robustez dos resultados, o *matching* foi realizado a partir de dois critérios limites: a partir do vizinho mais próximo (*nearest neighbor matching*) e partir de uma função *kernel*.

O *matching* a partir do(s) vizinho(s) com estimativa de *propensity score* mais próxima parte da comparação de cada beneficiado pelo programa com o(s) indivíduo(s) do grupo de comparação – não beneficiado – com probabilidade

1. Para uma discussão mais técnica e detalhada do método, ver, por exemplo, Angrist e Krueger (1999) e Dehejia e Wahba (2002).

de participação mais próxima, sendo o resultado final da avaliação do programa dado pela média dos resultados das comparações a partir de cada beneficiado. O conjunto de observações do grupo de comparação – não beneficiados – a ser comparado com o beneficiado i , $V(i)$, pode ser representado por:

$$V(i) = \min_j \|p_i - p_j\|, \quad i \in B \quad (3)$$

onde, p_i e p_j corresponde a probabilidades de ser beneficiado pelo programa e B é o conjunto dos beneficiados com a política pública.

Note-se que a definição do(s) vizinho(s) a ser cotejado com cada observação do grupo de beneficiado – conjuntos do tipo $V(i)$ – não obedece a nenhuma medida absoluta de distância em relação às estimativas de *propensity score* dos beneficiados e, além disto, podem ser cotejados pares de observações.

O estimador de *matching* a partir de uma função densidade ou *kernel matching* representa, nesse sentido, uma ampliação do universo de comparação de cada estudante beneficiado, na medida em que estes são, de início, individualmente cotejados com todas as observações do grupo de controle – não beneficiados –, ponderadas estas pelas distâncias de estimativas de *propensity score* via uma função densidade. Novamente, o resultado final do impacto da política é obtido a partir de uma média das comparações efetivadas para os beneficiados. Mais formalmente, considerando-se uma função *kernel* G e um parâmetro para janela h , para cada observação i de estudante ou indivíduo beneficiado pela política pública – cada $i \in B$ –, de início, é estimada a seguinte média ponderada dos resultados Y_j^{NB} observados – considerando-se todas os estudantes ou indivíduos do grupo de controle, isto é, todo $j \in NB$ (conjunto de não beneficiados):

$$Y_{ki}^{NB} = \frac{\sum_{j \in NB} Y_j^{NB} G\left(\frac{p_j - p_i}{h}\right)}{\sum_{j \in NB} G\left(\frac{p_j - p_i}{h}\right)}, \quad i \in B. \quad (4)$$

Finalmente, aqui, a estimativa do impacto da política (D^K) é obtida a partir da média das diferenças entre Y_i^B e Y_{ki}^{NB} , isto é:

$$\Delta^K = \frac{1}{N^B} \sum_{i \in B} [Y_i^B - Y_{ki}^{NB}] \quad (5)$$

Deve estar claro, pois, que os estimadores que utilizam as estimativas de *propensity score* de fato permitem solucionar o problema da execução do balanceamento (*match*) entre crianças quando o número de variáveis observáveis é muito elevado. Não obstante, não opera sem limitações; em particular, é sempre importante apontar que não soluciona problemas relacionados com o potencial viés de participação derivado da influência de variáveis não observáveis.

2.2 Base de dados

As estimativas do impacto do PBF sobre a frequência à escola nesta parte do trabalho foram obtidas a partir dos microdados da PNAD do IBGE de 2004 – doravante PNAD 2004. Apesar de ser a PNAD uma pesquisa anual, apenas para 2004 e 2006 é possível a identificação dos domicílios beneficiados com o PBF. Tal condição, em conjunto com as informações a respeito das condições sociais – o que inclui a frequência à escola e as condições quanto à escolaridade – e econômicas dos habitantes dos domicílios, permitiu a definição de grupos de crianças residentes em domicílios beneficiados pelo PBF e de um grupo de crianças residentes em domicílios não beneficiados pelo referido programa. Neste trabalho, trabalhou-se exclusivamente com os microdados de 2004, ano em que parte importante do público-alvo do referido programa ainda não estava sendo incluída como beneficiária. Analiticamente, isto representa uma vantagem importante sobre a situação de 2006, uma vez que as condições para constituição de um grupo de crianças pertencentes a famílias potencialmente beneficiárias, mas ainda não incluídas no programa – grupo de controle –, eram muito mais favoráveis que dois anos depois. Como se mostra a seguir, de fato, com as informações de 2004, foi possível realizar um emparelhamento (*matching*) a partir das probabilidades de participação estimadas bastante satisfatório.

Outras duas qualificações devem ser destacadas a respeito da constituição das amostras utilizadas para a definição dos grupos de crianças beneficiadas e não beneficiadas pelo Bolsa Família. Primeiro, com respeito ao grupo de crianças beneficiadas, foram consideradas apenas aquelas pertencentes a domicílios que recebiam exclusivamente recursos do PBF, deixando-se de fora, assim, aqueles domicílios que também eram beneficiados por outros programas públicos de transferência de renda. Segundo, e agora com respeito ao grupo de crianças não beneficiadas – grupo de controle –, como o PBF apresenta o critério de renda familiar *per capita* para elegibilidade da família, do conjunto de crianças de 7 a 14 anos não beneficiadas pelo Bolsa Família, foram utilizadas como grupo de controle apenas aquelas pertencentes a família com renda familiar *per capita* abaixo de R\$ 200,00 em setembro de 2004.² Estes dois novos recortes implicaram, finalmente, tamanhos de amostras de 4.885 crianças residentes em domicílios beneficiados com recursos do PBF – grupo de beneficiários – e de 31.578 crianças residentes em domicílios não beneficiários do Bolsa Família – grupo de controle – em 2004.

A tabela 1 apresenta um conjunto de variáveis pessoais, familiares e de localização que auxiliam na caracterização desses dois grupos de crianças das amostras de 2004.

2. Para uma discussão a respeito da evolução dos critérios para elegibilidade ao Bolsa Família, ver Soares e Sátyro (2009). Em 2006, a linha de pobreza utilizada para elegibilidade aos recursos do Bolsa Família era de R\$ 120,00 para a renda familiar *per capita*, sendo o benefício fixo de R\$ 58,00 e o variável, no limite de três, de R\$ 18,00. Assim, ter-se-ia para as famílias beneficiadas um limite superior – depois de considerados os benefícios – em torno de R\$ 230,00 para a renda familiar *per capita*. Os resultados do presente trabalho pouco se alteram com um limite ainda menor (de R\$ 150,00) ou maior (R\$ 250,00) para a escolha do conjunto de crianças do grupo de controle.

TABELA 1

Características das crianças de 7 a 14 anos beneficiadas e não beneficiadas pelo PBF – estatísticas descritivas – 2004

	Beneficiários	Não beneficiários
Pessoais		
Idade (anos)	10,2	10,4
Sexo (homem) (%)	50,3	50,4
Raça (branca) (%)	28,2	35,3
Famíliares		
Idade mãe (anos)	34,3	35,0
Escolaridade mãe (anos de estudos)	3,5	4,5
Escolaridade pai (anos de estudos)	2,3	3,5
Família casual (%)	79,4	74,4
Número de pessoas na família	6,1	5,8
Número de filhos até 5 anos	0,6	0,4
Número de filhos de 6 a 10 anos	1,3	1,0
Número de filhos de 11 a 15 anos	1,1	0,9
Renda familiar <i>per capita</i>	R\$ 84,74	R\$ 101,40
Localização		
Rural (%)	32,8	21,3
Região metropolitana (%)	26,0	31,3
Norte (%)	12,0	17,7
Nordeste (%)	58,8	38,6
Sudeste (%)	17,3	23,3
Sul (%)	7,2	11,2
Centro-Oeste (%)	4,8	9,3
Número de observações	4885	31578

Fonte: Microdados da PNAD 2004.
Elaboração própria.

De acordo com os valores para as características pessoais na referida tabela, é possível apontar que, embora não haja diferenças significativas entre os grupos de crianças de 7 a 14 anos beneficiárias e não beneficiárias do PBF no que diz respeito à idade e ao sexo nos dois anos, as informações revelam um menor percentual de crianças da cor branca no grupo de crianças beneficiadas (28,2%) que no grupo de crianças não beneficiadas (35,3%).

A utilização da renda familiar *per capita* para definição do grupo de controle parece ter eliminado ou atenuado grande parte das diferenças entre características familiares dos dois grupos de crianças, como se percebe a partir da tabela 1. Entretanto, nota-se os ainda maiores níveis de escolaridade dos pais das crianças não beneficiadas em 2004 quando comparadas com o grupo de crianças das famílias beneficiadas pelo programa. Tal fato revela uma característica importante distintiva dos dois grupos e parece confirmar o já conhecido bom foco do PBF (SOARES; SÁTYRO, 2009).

É interessante observar também que a constituição dos grupos a partir de um limite para a renda familiar *per capita* não elimina diferenças importantes que dizem respeito à localização rural/urbana e metropolitana/não metropolitana dos domicílios beneficiados e não beneficiados. Por exemplo, os valores da tabela 1 indicam que há maior presença relativa de domicílios rurais (cerca de 33%) e menor presença relativa de domicílios metropolitanos (em torno de 26%) no grupo das crianças beneficiadas, quando cotejados com grupo de não beneficiadas. Adicionalmente, há entre os referidos grupos importantes diferenças na distribuição espacial entre as macrorregiões do país; claramente, observa-se maior presença relativa de crianças beneficiadas na região Nordeste (58,8%) e maior presença relativa de crianças não beneficiadas nas demais macrorregiões do Brasil (61,5%).

Para além de permitir melhor caracterização de grupos de beneficiados e não beneficiados com o PBF, na presente avaliação tais conjuntos de características e diferenças entre os grupos são importantes porque sugerem que as chances de pertencer ao grupo de beneficiados podem ser influenciadas por estas e não apenas pelo critério de renda familiar *per capita*. A estratégia de avaliação levada a efeito nas seções seguintes, que procura cotejar o desempenho quanto à frequência à escola de crianças com chances semelhantes de estar no grupo de beneficiadas pelo programa, considera explicitamente tais influências na constituição dos grupos de comparação.

3 IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A FREQUÊNCIA À ESCOLA

Como descrito na seção 2 deste capítulo, as estimativas do impacto do PBF sobre a frequência à escola das crianças beneficiadas pelo referido programa é levada a efeito em duas etapas. A partir de estimativas das chances de ser beneficiárias (chances de participação no programa) tanto para efetivamente beneficiadas como para crianças efetivamente não beneficiadas, primeiro são construídos, segundo diferentes critérios de pareamento (*matching*), grupos de comparação de crianças beneficiadas e não beneficiadas; em seguida – segunda etapa –, coteja-se a frequência à escola dos dois diferentes grupos para se obter estimativas finais do impacto do programa sobre a frequência à escola.

Dessa forma, primeiramente, na subseção a seguir são apresentadas as estimativas das influências das variáveis sobre as chances da criança pertencer a um domicílio beneficiado pelo PBF. Em seguida, são apresentadas e discutidas as estimativas do impacto do programa sobre a frequência à escola.

3.1 Determinantes das chances de ser beneficiado pelo Programa Bolsa Família

A determinação das chances de uma criança pertencer a um domicílio beneficiado com recursos do PBF é obtida via estimação dos parâmetros de um modelo *logit* de resposta discreta. Especificamente, considerando-se o indicador $y = 1$ para a criança que pertence a um domicílio beneficiado com recursos do PBF e $y =$

0 para a criança que não pertence a um domicílio beneficiado com recursos do programa, assume-se que a probabilidade de as crianças do universo estudado pertencer a domicílios que recebem Bolsa Família é dada por:

$$P(y = 1 / x) = G(x\beta) , \quad (6)$$

onde, x é vetor de variáveis que afetam as chances de a criança pertencer ao domicílio que recebe recursos do Bolsa Família, β é um vetor de parâmetros associado a tal conjunto de variáveis e $G(x\beta)$ é uma função de densidade de probabilidade logística padrão, dada por:

$$G(x\beta) = \exp(x\beta) / [1 + \exp(x\beta)] , \quad (7)$$

onde $\exp(.)$ corresponde à função exponencial. Neste contexto, a estimação dos parâmetros β permite observar a influência de cada variável do vetor x sobre as chances de a criança pertencer a um domicílio beneficiado com recursos do PBF.³

Além de evidentemente incluir a renda familiar *per capita* entre os determinantes destas chances, variável que é utilizada como critério de elegibilidade para o programa, no vetor x foram incorporadas características pessoais da criança (sexo e raça), características das famílias (escolaridade e idade dos pais, número de pessoas no domicílio, número de filhos) e características de localização (macrorregiões do país, localização rural/urbana e localização metropolitana/não metropolitana do domicílio). Como se mostra a seguir, a maioria destas características apresentou-se como relevante para determinação das chances da criança pertencer a um domicílio beneficiado com recursos do PBF.

Na tabela 2, a seguir, são apresentadas as estimativas dos parâmetros de um modelo *logit* para determinação das chances de uma criança pertencer a um domicílio beneficiado com recursos do PBF obtidas para 2004. Tais parâmetros estão associados às influências que as respectivas variáveis têm sobre a probabilidade de a criança ser beneficiada pelo programa e, além de permitir aferir a influência de cada variável quando as influências das demais são controladas – descontadas –, são utilizados para estimar as probabilidades de cada criança das amostras de beneficiadas e não beneficiadas.

De forma geral, são consideradas nas estimativas como determinantes das chances de o domicílio ser beneficiado com recursos do PBF o conjunto de variáveis apresentado anteriormente na tabela 1, que inclui características pessoais, familiares e de localização. Exceto para as variáveis de escolaridade, idade, renda e número de pessoas, todas as demais têm sua influência apreendidas por meio de variáveis *dummies*, o que requer um grupo de referência. Como se nota imediatamente, a

3. Veja-se, por exemplo, Wooldridge (2002) para especificação e estimação dos modelos *logit*. Os resultados apresentados são pouco sensíveis à utilização de modelos alternativos de resposta binária – *linear* ou *probit*, por exemplo.

grande maioria das variáveis consideradas exerce influência estatisticamente significativa sobre as chances de o domicílio receber recursos do programa, o que indica a relevância do conjunto de variáveis considerado.⁴ Tal evidência, que deve ser ressaltada uma vez que existe um critério objetivo para a família ser elegível ao programa – renda familiar *per capita* –, sugere que a participação das famílias beneficiadas no referido programa foi influenciada por várias de suas características.

TABELA 2

Estimativas do modelo logit para a probabilidade de ser beneficiário do Programa Bolsa Família – 2004

Variáveis	Coefficientes	Desvio-padrão
Escolaridade da mãe	-0,017 ⁽²⁾	0,003
Escolaridade do pai	-0,037 ⁽²⁾	0,003
Família – casal	0,270 ⁽²⁾	0,034
Idade da mãe	-0,002 ⁽²⁾	0,001
Idade do pai	-0,002 ⁽²⁾	0,001
Renda familiar <i>per capita</i>	-0,004 ⁽²⁾	0,000
Sexo (menina)	0,007	0,017
Raça (branca)	-0,046 ⁽¹⁾	0,020
Núm. de pessoas no dom.	0,001	0,004
Norte	-0,362 ⁽²⁾	0,026
Sudeste	-0,212 ⁽²⁾	0,024
Sul	-0,257 ⁽²⁾	0,034
Centro-Oeste	-0,402 ⁽²⁾	0,037
Meio urbano	-0,051 ⁽¹⁾	0,022
Região metropolitana	-0,064 ⁽²⁾	0,025
Filhos de 0 a 5 anos	0,071 ⁽²⁾	0,012
Filhos de 6 a 10 anos	0,117 ⁽²⁾	0,010
Filhos de 11 a 15 anos	0,025 ⁽¹⁾	0,010
Constante	-0,616	0,046
LR chi2		2379,40 ⁽²⁾
Pseudo R2		0,0819
Número de observações		36.561

Fonte: Microdados da PNAD 2004.

Elaboração própria

Notas: ¹ Níveis de significância de 5% e 1%.

² Para a variável *Família – casal*, o grupo de referência é família apenas com pai ou apenas com mãe; para a variável *Sexo*, a referência é sexo masculino; para a variável *Raça*, toma-se as demais raças que não branca como referências. Com respeito às macrorregiões, a região de referência é a região Nordeste; para as variáveis *Meio urbano* e *Região metropolitana* as referências são, respectivamente, pertencer ao meio rural e não pertencer a alguma região metropolitana. Finalmente, para as variáveis de grupos de filho, as referências correspondem à situação de não ter filho na respectiva faixa etária.

Obs.: Estimativas obtidas por máxima verossimilhança.

Mais especificamente e em acordo com as expectativas, as estimativas obtidas indicam que um maior nível de renda familiar *per capita* diminui as chances de a família ser beneficiada com recursos do PBF, evidência válida para as estimativas dos dois anos. Como se nota pelo sinal negativo dos coeficientes estimados,

4. Estatisticamente, isto é confirmado pela significância da estatística LRChi2 em um teste da razão de verossimilhança.

influências neste mesmo sentido também são observadas para a escolaridade dos pais em 2004: quanto mais elevada a escolaridade dos pais, menor a chance de a criança pertencer a um domicílio beneficiado pelo programa.

Com respeito às características pessoais da criança – sexo e raça –, percebe-se que indivíduos da raça branca apresentam menor chance de residir em um domicílio beneficiado com recursos do Bolsa Família, não havendo como esperado, por sua vez, influência do sexo da criança na chance de seu domicílio ser beneficiado.

Por seu turno, as características da estrutura familiar parecem também ser condicionantes relevantes para as chances de a família ser beneficiada com recursos do PBF. Tanto a presença do casal no domicílio – em oposição à presença de apenas um dos pais ou responsáveis –, como a presença de filhos nas três faixas etárias consideradas atuam no sentido de elevar as chances de a família ser beneficiada com recursos do programa.

Por fim, percebe-se também que a localização do domicílio familiar importa para as chances de a família ser beneficiada com recursos do PBF. Famílias domiciliadas no meio rural em oposição ao meio urbano ou famílias domiciliadas fora das regiões metropolitanas apresentam maiores chances de serem beneficiadas pelo programa. Além disso, em relação ao domicílio nas demais macrorregiões do país, famílias domiciliadas na macrorregião Nordeste do Brasil apresentam maiores chances de serem beneficiadas com recursos do PBF.

3.2 Estimativas do impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola

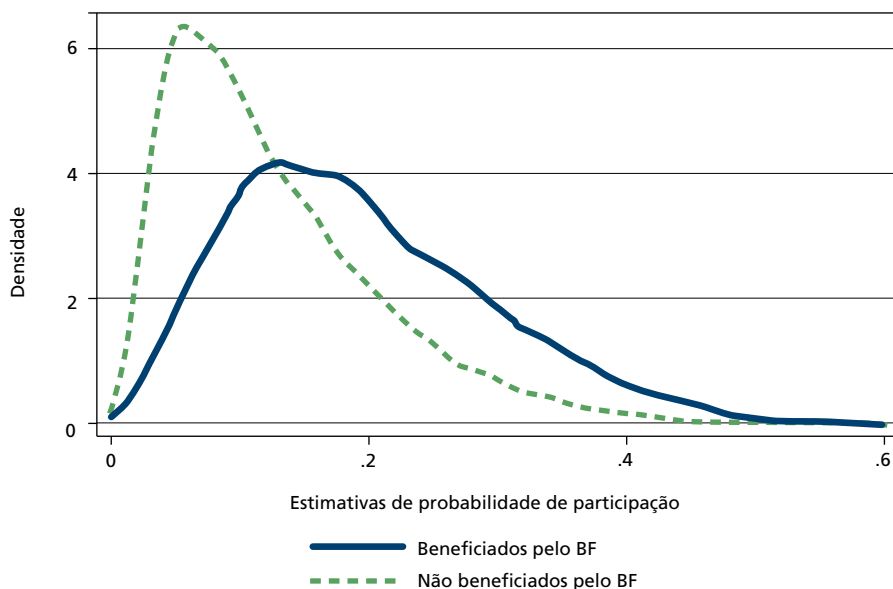
Nesta subseção são apresentados os resultados das estimativas do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos em 2004. Para tal, inicialmente, os coeficientes estimados do modelo *logit* apresentados na tabela 2 são utilizados para estimar probabilidades específicas de cada criança pertencer a famílias beneficiadas, sendo, em seguida, cotejadas à frequência à escola de crianças de famílias efetivamente beneficiadas e não beneficiadas, mas com chances (probabilidades) similares de serem beneficiadas com recursos do PBF.

As estimativas do impacto do programa sobre a frequência à escola foram obtidas a partir de duas diferentes formas de emparelhamento (*matching*) das crianças baseadas em suas estimativas para a probabilidade de participação no Bolsa Família. O primeiro *matching* considerou o critério do “vizinho mais próximo”, situação em que, lembre-se, cada criança beneficiada é cotejada com outra não beneficiada, mas com chance similar de ser beneficiada; no segundo caso, *matching* a partir de uma função *kernel*, o cotejo das beneficiadas é feito com todas as não beneficiadas mas há ponderação quanto às diferenças: maior peso é atribuído à frequência ou não à escola das crianças não beneficiadas, com estimativas de probabilidade de participação do programa mais próximas.

No sentido de ilustrar as diferenças quanto às probabilidades de participação estimadas entre os grupos de crianças beneficiadas e não beneficiadas sem e com os emparelhamentos e ao mesmo tempo ressaltar a importância destes emparelhamentos para os resultados, as figuras 1 e 2, a seguir, apresentam as distribuições das probabilidades estimadas a partir dos coeficientes da tabela 2 para crianças beneficiadas e não beneficiadas sem (figura 1) e com (figura 2) emparelhamentos, considerando o critério do vizinho mais próximo e o ano de 2004.⁵

A partir da figura 1, observa-se que, inicialmente, os dois grupos de crianças apresentavam distribuições de probabilidades estimadas de participação bastante diferenciadas, com maior presença relativa das beneficiadas entre aquelas com maiores chances de participação no programa. Como se nota a partir da figura 2, contudo, foi possível obter, com o emparelhamento (*matching*), distribuições bastante similares para beneficiados e não beneficiados pelo PBF, a partir das estimativas do modelo empírico. É a partir destas duas últimas distribuições que são obtidas as estimativas do impacto do programa sobre a frequência à escola com o critério do vizinho mais próximo.

FIGURA 1
Distribuição das probabilidades estimadas de participação no Programa Bolsa Família – sem emparelhamento – 2004

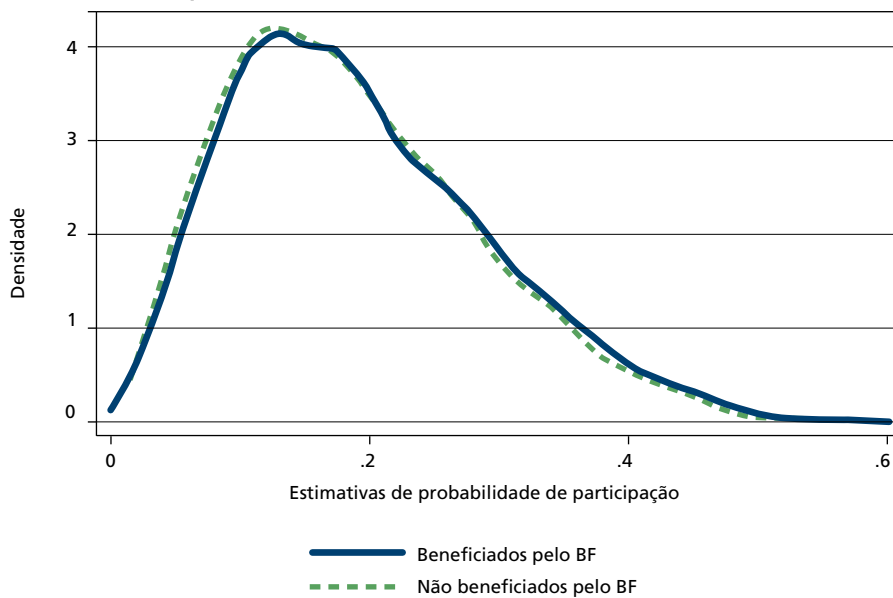


Fonte: Microdados da PNAD.
Elaboração própria.

5. Em ambas as estimativas foi utilizado um *kernel* de Epanechnikov com janelas que minimizam o erro quadrado médio das estimativas.

FIGURA 2

Distribuição das probabilidades estimadas de participação no Programa Bolsa Família – com emparelhamento – 2004



Fonte: Microdados da PNAD.
Elaboração própria.

Os valores da tabela 3, a seguir, apresentam as estimativas do impacto do Bolsa Família sobre a frequência à escola para toda a amostra de crianças beneficiadas e não beneficiadas para 2004 e segundo três critérios de cotejo: para o caso de não haver qualquer controle para o fato de as amostras de beneficiados e não beneficiados serem diferentes – “sem controles” –, o que representa a simples diferença entre as médias de frequência entre os grupos, e para os dois critérios de emparelhamento (*matching*) em relação às chances de a crianças serem beneficiadas – “vizinho mais próximo” e “*kernel*”.

De acordo com os valores da referida tabela, nota-se que, em 2004, 97,1% das crianças de 7 a 14 anos da amostra de beneficiadas frequentavam a escola, percentual que correspondia a 96% na amostra de crianças não beneficiadas. Tal diferença, que corresponde a 1,1 ponto percentual (p.p.), fornece uma medida do impacto do programa quando nenhum controle é utilizado para eliminar influências derivadas de características diferentes das duas amostras que podem influenciar este resultado. Note-se que apenas no caso em que as escolhas entre beneficiadas e não beneficiadas ocorressem de forma aleatória – sorteio –, tal diferença poderia ser tomada como indicador do impacto do programa. Como este evidentemente não foi o caso, as duas outras estimativas são as que devem ser tomadas como resultados da avaliação.

Neste sentido, quando são comparadas crianças com chances similares de serem beneficiadas pelo PBF, ou seja, é realizado um *matching* a partir das estimativas das chances de serem beneficiadas, as estimativas obtidas para o impacto do programa sobre a frequência à escola são de 2,9 p.p., segundo o critério do vizinho mais próximo, e 2,2 p.p., a partir do uso de uma função *kernel* para ponderação das diferenças das probabilidades estimadas. Ou seja, quando são consideradas e supostamente eliminadas as influências de outras variáveis que podem afetar as chances de recebimento de recursos do programa, obtém-se um impacto mais elevado do Bolsa Família sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos. Tal elevação sugere que o grupo de crianças de famílias não beneficiadas, de forma geral, apresenta características, importantes para a frequência à escola, diferenciadas em relação àquelas apresentadas pelo grupo de famílias beneficiadas.

TABELA 3

Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola – toda a amostra – 2004

Emparelhamento (<i>matching</i>)	Beneficiários	Não beneficiários	Impacto
Sem controles	0,971 (0,002)	0,960 (0,001)	0,011 ⁽¹⁾ (0,003)
<i>Propensity score</i>			
Vizinho mais próximo	0,971 (0,165)	0,942 (0,221)	0,029 ⁽¹⁾ (0,005)
<i>Kernel</i>	0,971 (0,002)	0,960 (0,001)	0,022 ⁽¹⁾ (0,003)

Fonte: Pesquisa de campo.

Elaboração própria.

Nota: ¹ Indica significância estatística a 1%.Obs.: Desvio-padrão entre parênteses e obtido por *bootstrap* para o caso do *matching* via *propensity score*. Na estimativa com *matching* via *propensity score* por um *kernel*, foi utilizado o *kernel* de Epanechnikov.

No sentido de obter evidências adicionais para ambientes socialmente distintos, evidências são obtidas a partir de duas extensões. Primeiro, considera-se separadamente o impacto do programa para os meios urbano e rural, situações que apresentam condições de oferta de infraestrutura de transporte e de serviços públicos educacionais bastante distintos no país. Em seguida, também são obtidas evidências em separado para as regiões Nordeste e Sudeste do país. Além das conhecidas disparidades entre tais regiões, o que seguramente está associado a condições de oferta de serviços públicos educacionais distintas, tais regiões, as mais populosas do país, eram residência em 2004 de mais de 75% das crianças de domicílios beneficiados com recursos do programa.

Como é possível perceber a partir das estimativas apresentadas nas tabelas 4 e 5, a seguir, estimativas similares àquelas obtidas para o caso geral são obtidas quando os meios urbano e rural são considerados separadamente.

Mais especificamente, as estimativas obtidas com *matching* ou emparelhamento a partir das estimativas de *propensity score* (chances de ser beneficiado) indicam impacto do programa de 1,7 a 2,2 p.p. adicionais na frequência à escola das crianças beneficiadas no meio urbano e em um intervalo mais elevado, entre 2,2 e 3,0 p.p., no meio rural. Note-se, contudo, que tais diferenças aqui observadas entre estes diferentes meios quanto ao impacto do programa não aparecem quando são utilizados os diferentes critérios de emparelhamento (*matching*), não sendo, pois, robustas as diferentes formas de cotejo a partir das estimativas das probabilidades de participação no programa

TABELA 4

Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola – meio urbano -2004

Emparelhamento (<i>matching</i>)	Beneficiários	Não beneficiários	Impacto
Sem controles	0,969 (0,002)	0,965 (0,001)	0,004 (0,003)
<i>Propensity score</i>			
Vizinho mais próximo	0,969 (0,171)	0,948 (0,222)	0,022 ⁽¹⁾ (0,007)
<i>Kernel</i>	0,969 (0,002)	0,965 (0,001)	0,017 ⁽¹⁾ (0,003)

Fonte: Pesquisa de campo.

Elaboração própria.

Nota: ¹ Indica significância estatística a 1%.

Obs.: Desvio-padrão entre parênteses e obtido por *bootstrap* para o caso do *matching* via *propensity score*. Na estimativa com *matching* via *propensity score* por um *kernel*, foi utilizado o *kernel* de Epanechnikov.

TABELA 5

Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola – meio rural – 2004

Emparelhamento (<i>matching</i>)	Beneficiários	Não beneficiários	Impacto
Sem controles	0,976 (0,004)	0,943 (0,003)	0,033 ⁽¹⁾ (0,005)
<i>Propensity score</i>			
Vizinho mais próximo	0,976 (0,152)	0,954 (0,209)	0,022 ⁽¹⁾ (0,009)
<i>Kernel</i>	0,976 (0,004)	0,943 (0,003)	0,030 ⁽¹⁾ (0,004)

Fonte: Pesquisa de campo.

Elaboração própria.

Nota: ¹ Indica significância estatística a 1%.

Obs.: Desvio-padrão ent.btido por *bootstrap* para o caso do *matching* via *propensity score*. Na estimativa com *matching* via *propensity score* por um *kernel*, foi utilizado o *kernel* de Epanechnikov.

Finalmente, nas tabelas 6 e 7, a seguir, são apresentadas as estimativas do impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos separadamente para as regiões Nordeste e Sudeste, respectivamente, as mais populosas do país. No caso da região Nordeste do país, foi utilizada uma

amostra de 15.097 crianças, das quais 2.896 pertenciam a famílias beneficiadas com recursos do programa e 12.201 correspondiam a crianças de famílias não beneficiadas com tais recursos. Já a para a região Sudeste, a amostra utilizada totalizou 8.125 crianças, das quais 826 pertencentes a famílias beneficiadas e 7.299 pertencentes a famílias não beneficiadas pelo PBF.

Tabela 6

Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola – toda a amostra – Nordeste - 2004

Emparelhamento (<i>matching</i>)	Beneficiários	Não beneficiários	Impacto
Sem controles	0,970 (0,003)	0,957 (0,002)	0,013 ⁽¹⁾ (0,004)
Propensity Score			
Vizinho mais próximo	0,969 (0,173)	0,939 (0,240)	0,030 ⁽¹⁾ (0,005)
<i>Kernel</i>	0,970 (0,003)	0,957 (0,002)	0,020 ⁽¹⁾ (0,004)

Fonte: Cálculo dos autores a partir de pesquisa de capo. Desvio-padrão entre parênteses e obtidos por *bootstrap* para o caso do *matching* via *propensity score*. Na estimativa com *matching* via *propensity score*, através de um *kernel*, foi utilizado o *kernel* de Epanechnikov.

Nota: ¹ Indica significância estatística a 1%.

Tabela 7

Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola – toda a amostra – Sudeste - 2004

Emparelhamento (<i>matching</i>)	Beneficiários	Não beneficiários	Impacto
Sem controles	0,974 (0,002)	0,973 (0,005)	0,001 (0,006)
Propensity Score			
Vizinho mais próximo	0,974 (0,163)	0,956 (0,205)	0,019 ⁽²⁾ (0,010)
<i>Kernel</i>	0,974 (0,002)	0,973 (0,005)	0,015 ⁽³⁾ (0,003)

Fonte: Cálculo dos autores a partir de pesquisa de capo. Desvio-padrão entre parênteses e obtidos por *bootstrap* para o caso do *matching* via *propensity score*. Na estimativa com *matching* via *propensity score*, através de um *kernel*, foi utilizado o *kernel* de Epanechnikov.

Notas: ² Indica significância estatística a 10%.

³ Indica significância estatística a 5%.

Como se pode observar a partir da comparação das tabelas 3 e 6, os resultados obtidos separadamente para a região Nordeste são bastante similares àqueles obtidos para o país como um todo, o que, dado o maior peso da região entre famílias beneficiadas pelo programa, é em certa medida esperado. Mais especificamente, o impacto do PBF sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos de famílias beneficiadas com recursos é estimado em 2,0 p.p. segundo o critério de emparelhamento via função *kernel* e de 3,0 p.p. segundo o *matching* com vizinho mais próximo.

Já para a região Sudeste, as estimativas apresentam-se como de menor magnitude e com menores níveis de significância estatística (menor precisão). Com efeito, os valores da tabela 7 indicam que o impacto do Bolsa Família sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos de famílias beneficiadas com recursos é estimado em 1,5 p.p. segundo o critério de emparelhamento por uma função *kernel* e de 1,9 p.p. segundo o *matching* com vizinho mais próximo, sendo neste último caso tal estimativa significante somente a 10%.

Tais diferenças com respeito ao impacto do PBF sobre a frequência à escola de crianças de 7 a 14 anos em 2004 entre as regiões Nordeste e Sudeste seguramente estão associadas ao já mais elevado nível de frequência escolar observado de forma generalizada para as crianças desta última região. De fato, como se observa a partir das primeiras linhas das tabelas 6 e 7, enquanto as crianças não beneficiadas da região Sudeste apresentavam frequência escolar já em torno de 97,3%, praticamente igual àquela das famílias beneficiadas, na região Nordeste tal frequência ainda era de 95,7% para o grupo de crianças beneficiadas. Ou seja, seguramente os resultados díspares para as referidas regiões refletem, em boa medida, a defasagem da região Nordeste e, assim, a presença de um maior espaço para elevação da frequência à escola das crianças desta região.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou apresentar estimativas do impacto do Bolsa Família sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 residentes em domicílios beneficiados com os recursos do referido programa em 2004, utilizando para tal os microdados da PNAD. Devido ao fato de as crianças dos domicílios beneficiados com o programa representarem um grupo diferenciado do universo do total de crianças brasileiras na mesma faixa etária, tais estimativas foram obtidas a partir de técnicas semiparamétricas (*propensity score matching*), que buscam eliminar possíveis influências da especificidade do grupo de beneficiário e não beneficiário nos resultados do programa.

Os resultados obtidos indicam, primeiro, que além da renda familiar *per capita*, tanto características pessoais (raça), como familiares (escolaridade dos pais, número e idade dos filhos) e de localização (macrorregiões e localização rural/urbana) afetavam as chances de a criança pertencer a um domicílio beneficiado com recursos do Bolsa Família nos dois anos considerados. Mais especificamente, crianças que não pertencem à raça branca, com pais menos escolarizados, familiares de menor renda *per capita*, domicílios com famílias com maior número de filhos e localizadas na zona rural, não metropolitana e no Nordeste do Brasil são aquelas que apresentavam em 2004 as maiores chances de pertencer a domicílios que recebiam recursos do PBF. Tal conjunto de informações parece confirmar o excelente foco do programa, conforme argumentado por Soares e Sátyro (2009).

A partir da utilização das estimativas das chances de pertencer a domicílios beneficiados com o PBF em 2004, obtidas para cada criança, de acordo com o emparelhamento (*matching*) destas nas amostras de beneficiárias e não beneficiárias, as estimativas obtidas do impacto do PBF sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos indicam que o programa propiciava elevação em torno de 2,2 p.p. nesta frequência. Tais resultados estão em linha com aqueles obtidos por Cardoso e Souza (2004) a partir de microdados do Censo Demográfico 2000 em sua avaliação do Bolsa Escola.

No sentido de investigar possíveis impactos do programa em ambientes socialmente distintos no que diz respeito à oferta de infraestrutura de transporte e serviços educacionais, evidências adicionais também foram obtidas separadamente para os meios urbano e rural e para as regiões Nordeste e Sudeste do país. No que diz respeito aos resultados para os diferentes setores, não se obteve diferenças significativas com, em ambas as situações, as estimativas de impacto, situando-se próximas àquela observada quando toda a amostra é considerada.

Contudo, há diferenças importantes a apontar com respeito ao impacto do programa sobre a frequência à escola entre crianças das regiões Nordeste e Sudeste. Para a primeira destas regiões, as estimativas indicam um impacto da mesma ordem de magnitude daquele obtido para o país como um todo, o que, dado o peso da região Nordeste no total das famílias beneficiadas, era, em alguma medida, esperado. Já para a região Sudeste, as estimativas indicam que o programa propiciava elevação em torno de 1,5 p.p. na frequência das crianças à escola, situando-se abaixo daquele impacto verificado para o país como um todo. Seguramente, tais diferenças estão associadas ao maior atraso generalizado apresentado em 2004 pela região nordestina com respeito à frequência de suas crianças à escola, o que representava maior espaço para crescimento desta.

REFERÊNCIAS

- ANGRIST, J., KRUEGER, A. Empirical strategies in labor economics. *In*: ASHENFELTER, O., CARD, D. **Handbook of Labor Economics**, v. 3A, Elsevier, 1999.
- CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. The impact of cash transfers in child labor and school attendance in Brazil. Vanderbilt Place Nashville: Department Of Economics/ Vanderbilt University, 2004 (Working Paper, n. 4-W07).
- DEHEJIA, R. H.; WAHBA, S. Propensity Score-Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies. **Review of Economics and Statistics**, v. 84 n. 1, p.151-161, 2002.
- DUARTE, G. B.; SILVEIRA NETO, R. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. *In*: **Anais do Encontro Nacional de Economia**, 36. Salvador, 2008.
- GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. *In*: **Anais do Encontro Nacional de Economia**, 36. Salvador, 2008.
- SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1424).
- ROSENBAUM, P.; RUBIN, D. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, v. 70, p. 41-55, 1983.
- WOOLDRIDGE, J. M. **Econometrics analysis of cross section and panel data**. Cambridge: MIT Press, 2002.

A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DO BOLSA FAMÍLIA

Luziele Tapajós*

Júnia Quiroga**

Rovane B. Schwengber Ritzl***

Marcel Frederico de Lima Taga****

APRESENTAÇÃO

Este artigo objetiva evidenciar o papel fundamental da avaliação no contexto do Programa Bolsa Família (PBF), considerado atualmente como o maior programa de transferência de renda do mundo e referência nacional e internacional desse tipo de intervenção estatal. Atividades de avaliação na gestão pública vêm confirmando-se como importantes ferramentas para o fortalecimento de políticas públicas *vis-à-vis* a necessidade de considerar resultados, dirimir dificuldades, determinar rumos e incrementos na formulação e gestão das ações empreendidas. No âmbito de transformações nas relações entre Estado e sociedade, associadas aos avanços nas políticas sociais no país na última década, com base nos direitos sociais, a avaliação assume a condição de instrumento estratégico em todo o ciclo das políticas públicas.

Representa, assim, potente instrumento de gestão, na medida em que subsidia o planejamento, a formulação, a implementação e a identificação do impacto de uma dada intervenção. Com isso, os achados resultantes da avaliação de um Programa como o Bolsa Família contribuem para o conhecimento de seus efeitos e impactos, a definição de ajustes a serem adotados e fornecem subsídios importantes para a tomada de decisões para seu aperfeiçoamento.

O artigo, nesse sentido, apresenta o processo de avaliação do PBF empreendido pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sob a

* Secretária de Avaliação e Gestão da Informação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome da Sagi/MDS.

** Diretora do Departamento de Avaliação da Sagi/MDS.

*** Coordenadora de Avaliação de Resultados e Impacto do Departamento de Avaliação da Sagi/MDS.

**** Técnico do Departamento de Avaliação da Sagi/MDS.

responsabilidade do Departamento de Avaliação, bem como uma síntese dos resultados encontrados.

Além desta apresentação, o artigo contempla outras quatro seções. Na primeira seção – introdutória –, é feita uma descrição do processo de avaliação conduzido pela Sagi e um breve histórico das avaliações sobre o PBF, contratadas pela Secretaria, entre 2004 e 2010. Na segunda e terceira seções são elencados os principais resultados das avaliações em questão, enfatizando os resultados das duas rodadas da pesquisa “Avaliação de impacto do Bolsa Família”. Finalmente, nas considerações finais é feita uma reflexão sobre a contribuição dos resultados para o conhecimento que se tem sobre o Programa e sobre os desafios que deverão ser enfrentados em avaliações futuras.

1 INTRODUÇÃO

Além do Gabinete da Ministra (GM) e da Secretaria Executiva (SE), o MDS conta com cinco secretarias. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Senan), a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) – gestora do Programa Bolsa Família –, e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).

Junto às demais secretarias do MDS, a Sagi avalia e monitora políticas, programas, ações e serviços, além de contribuir com a formação de gestores públicos e sociais e disseminar conteúdo técnico. A institucionalização das funções de avaliação e monitoramento como parte da gestão das políticas e dos programas sociais do MDS é estratégica para o aprimoramento da capacidade institucional do Ministério no seu objetivo de construir e consolidar a rede de proteção e promoção social no país.

Entre 2004 e 2010, a Sagi contratou cerca de 100 estudos de avaliação sobre as diversas políticas, programas, serviços e ações do MDS. Entre os estudos, incluem-se aqueles com foco prioritário em um desses programas, ações ou serviços e aqueles em que o foco é na rede de proteção ou na integração de seus componentes. Em ambos os casos, a perspectiva priorizada pode ser tanto a gestão e execução quanto os efeitos produzidos pela intervenção social.

De maneira geral, a decisão sobre os estudos a serem realizados é fruto de um processo coletivo entre os diversos setores do MDS, coordenado pela Sagi, e contempla: *i*) a priorização de programas ainda não avaliados, considerando os objetivos da avaliação, metodologia condizente com o atendimento dos objetivos, disponibilidade de recursos orçamentários para fazer frente aos objetivos e metodologia traçados e inexistência de estudos anteriores, mesmo que realizados por outras instituições; e, *ii*) as necessidades identificadas de reavaliação periódica dos programas sob a gestão do MDS.

Os estudos contratados, dos quais mais de 80 encontram-se concluídos, incluem distintas abordagens metodológicas e técnicas de pesquisa. A decisão quanto à metodologia a ser empregada deriva do processo de interlocução que se estabelece entre o Departamento de Avaliação e os representantes da secretaria finalística ou unidade cliente¹ quando da definição do processo de avaliação.

Esclarecidos os objetivos da avaliação e a metodologia a ser empregada, evolui-se para a elaboração do Termo de Referência (TR) e a posterior contratação do estudo. A forma de contratação varia conforme o escopo do estudo e o montante financeiro que se prevê investir, coerentemente com a legislação que rege contratações na esfera pública e com as regras dos organismos internacionais que usualmente são parceiros do MDS nesses processos.

Após a contratação e, ao longo de todo o acompanhamento de uma avaliação, é essencial o envolvimento e cooperação entre gestores e técnicos da Sagi e das unidades clientes. Por um lado, essa parceria é essencial para suprir demandas da instituição executora que envolvem o subsídio no que concerne ao conhecimento de aspectos de gestão que sejam relevantes para a avaliação. Por outro lado – e mais crucial –, o maior envolvimento da unidade cliente é essencial para potencializar o grau de apropriação dos gestores em relação à avaliação. Na experiência do Departamento de Avaliação, fica claro que esse último aspecto é determinante para que, concluída a avaliação, os resultados de fato respondam aos questionamentos para os quais foram concebidos.

O ciclo de avaliação que compõe o Sistema de Avaliação e Monitoramento da Sagi/MDS é apresentado de maneira simplificada no quadro 1.

1. Conforme o caso, há mais de uma secretaria finalística envolvida na interlocução a respeito de um processo de avaliação, que pode incluir também representantes da Secretaria Executiva e do Gabinete da Ministra. Do ponto de vista da Sagi, interpretados como os usuários primeiros das pesquisas de avaliação e – portanto – unidades “clientes”.

QUADRO 1
ciclo de avaliação do sistema de avaliação e monitoramento do MDS

1. Discussão	2. Termo de referência	3. Contratação
Sagi/UC <ul style="list-style-type: none"> Definição da avaliação a ser realizada Relevância do estudo proposto Identificação de parceiros interinstitucionais relevantes 	Sagi/UC <ul style="list-style-type: none"> Elaboração do TR pela Sagi Revisão do TR pela UC 	Sagi/SAA e/ou Órgão de Cooperação Internacional <ul style="list-style-type: none"> Aprovação do TR Elaboração de edital Avaliação de propostas técnicas e comerciais Contratação da instituição executora (IE)
4. Interlocução para a operacionalização do estudo	5. Acompanhamento	6. Resultados finais
Sagi/UC/IE <ul style="list-style-type: none"> Definição de questões relevantes para o estudo Disponibilização dos dados necessários para a realização da pesquisa 	Sagi/IE/UC <ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa Envolvimento no treinamento de pesquisadores Acompanhamento in loco do trabalho de campo Análise, discussão e aprovação de relatórios parciais e do relatório final 	Sagi/UC/IE <ul style="list-style-type: none"> Recomendações da avaliação (IE) Discussões com os gestores federais e, conforme o caso, estaduais e municipais Discussões com outros parceiros interinstitucionais relevantes Retroalimentação dos programas
7. Divulgação dos resultados	8. Publicações	9. Disponibilização dos microdados
Sagi/UC/IE <ul style="list-style-type: none"> Apresentação dos resultados finais ao MDS Seminários abertos ao público externo 	Sagi <ul style="list-style-type: none"> Cadernos de estudos Relatórios de pesquisa Livros Multimeios 	Sagi <ul style="list-style-type: none"> Disponibilização ao CIS dos microdados desidentificados e documentação pertinente
Sagi = Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação UC = Unidade cliente (inclui as secretarias finalísticas, a secretaria executiva e o gabinete da ministra) SAA = Secretaria de Assuntos Administrativos IE = Instituição executora CIS = Consórcio de Informações Sociais		

Fonte: Vaitsman, Rodrigues, Paes-sousa, (2006).
Elaboração própria.

2 AVALIAÇÕES DO PBF CONTRATADAS PELA SAGI

Durante o período de 2004 a 2010, foram contratadas dez avaliações com foco prioritário no PBF,² totalizando um investimento de aproximadamente R\$ 11 milhões. Foram realizadas pesquisas cuja metodologia permite resultados de curto ou médio prazos – de forma a subsidiar a gestão na resposta a questionamentos mais pontuais –, estudos de abordagem analítica com base em dados secundários e, também, pesquisas com metodologia de avaliação de impacto, com a obtenção de respostas mais a longo prazo. O histórico das pesquisas em ordem cronológica de contratação é apresentado no quadro 2.

2. Conforme o artigo enfatiza o total de dez avaliações diz respeito àquelas com foco prioritário no PBF. Contudo, na perspectiva de integração entre os programas, ações, benefícios e serviços que compõem o sistema de proteção social, o PBF é abrangido em um conjunto maior de avaliações contratadas pela Sagi ao longo do período.

QUADRO 2

Avaliações com foco prioritário no Programa Bolsa Família, contratadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação entre 2004 e 2009

Pesquisa		Descrição	Período de realização	Instituição executora
1	Estudos sobre a importância das transferências na renda municipal	Análise da importância do volume de renda transferido pelo Programa Bolsa Família segundo tipo de município. <i>Metodologia:</i> Estudo realizado por meio de dados secundários.	6/2004 a 12/2004	Bolsa CNPq: Rosa Maria Marques
2	Avaliação de impacto do Bolsa Família – 1ª rodada (AIBF I)	Avaliação do impacto do PBF sobre gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; empoderamento e capital social; relações de gênero e alocação intrafamiliar de recursos. <i>Metodologia:</i> Pesquisa domiciliar com desenho quase experimental e longitudinal. Amostra probabilística considerando três grandes áreas do Brasil (regiões Sudeste e Sul, em conjunto; regiões Norte e Centro-Oeste, em conjunto; e região Nordeste) – 15.426 domicílios em 269 municípios.	12/2004 a 11/2006	Cedeplar-UFMG / FUNDEP
3	Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família	Avaliação do grau de conhecimento dos beneficiários do PBF sobre esse programa e suas percepções sobre a importância do benefício para a melhoria das condições de vida. <i>Metodologia:</i> Pesquisa domiciliar com amostra probabilística de abrangência nacional - 2.317 domicílios em 86 municípios.	7/2005 a 11/2005	Pólis Pesquisa
4	O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero	Avaliação do programa sobre a condição social das mulheres beneficiárias, visando averiguar o ordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. <i>Metodologia:</i> Pesquisa qualitativa por meio de estudos de casos em dez municípios brasileiros.	11/2005 a 11/2006	Agende/Nepem
5	Pesquisa de percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional	Mensurar as percepções dos beneficiários do programa sobre a melhoria de suas condições de vida, principalmente, sobre as mudanças referentes à qualidade e à quantidade de alimentos consumidos pelas famílias beneficiárias. <i>Metodologia:</i> Pesquisa domiciliar com amostra probabilística de abrangência nacional – 4 mil domicílios distribuídos em 53 municípios.	2/2006 a 4/2006	DataUff - FEC e UFBA
6	Pesquisa sobre a implementação do Programa Bolsa Família	Avaliar a implementação do Programa Bolsa Família, particularmente quanto à gestão e ao controle social do programa nos municípios brasileiros. <i>Metodologia:</i> Pesquisa quantitativa com de dados municipais dos atores institucionais relacionados ao PBF nos 269 municípios pesquisados na AIBF I. Análise conjunta dessas informações com os dados individuais e domiciliares coletados para a AIBF I..	4/2006 a 8/2008	Cedeplar-UFMG / FUNDEP
7	Avaliação epidemiológico e social do Programa Bolsa Família – experiência de um município baiano	Avaliação do PBF considerando seus resultados sobre: situação nutricional das crianças de famílias beneficiárias, utilização do benefício na unidade familiar, estímulo à economia local, acesso das famílias beneficiárias ao sistema municipal de saúde e o empoderamento das mulheres face à titularidade do recebimento do benefício num município com 25 mil habitantes. <i>Metodologia:</i> Estudo de coorte do Programa Bolsa Família de todas as crianças menores de nove anos pertencentes às famílias beneficiárias em 2004, e posteriormente nas mesmas famílias em 2006, em um município baiano.	4/2006 a 12/2006	UFBA-FAPEX
8	Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família	Análise dos problemas e pontos críticos identificados pelo TCU, CGU e MPU, bem como pelo próprio MDS, na gestão e implementação do PBF durante o ano de 2005, nos níveis federativos pertinentes. <i>Metodologia:</i> Pesquisa realizada por meio da sistematização e análise de dados secundários.	5/2006 a 11/2006	Consultor pessoa física: Cristina Filgueiras
9	Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família	Analisar o desempenho das instâncias municipais e estaduais de controle social do Programa Bolsa Família no cumprimento de suas funções; avaliando os efeitos de sua implantação e do funcionamento em termos de incremento do capital social e identificar possíveis variáveis explicativas do seu desempenho. <i>Metodologia:</i> Pesquisa qualitativa. Foram conduzidos 19 grupos focais e 186 entrevistas em profundidade.	2/2008 a 3/2009	DataUFF-FEC
10	Avaliação de impacto do Bolsa Família – 2ª rodada (AIBF II)	Avaliação do impacto do PBF sobre gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; empoderamento e capital social; relações de gênero e alocação intrafamiliar de recursos. <i>Metodologia:</i> Pesquisa domiciliar com desenho <i>quasi</i> -experimental e longitudinal. Amostra probabilística considerando três grandes áreas do Brasil (regiões Sudeste e Sul, em conjunto; regiões Norte e Centro-Oeste, em conjunto; e região Nordeste) – 11.433 domicílios em 269 municípios.	02/2009 – 10/2010	Consórcio IFPRI/Data-métrica

Destaca-se o montante de recursos investidos nas pesquisas de avaliação de impacto – aproximadamente 85% do investimento total destinado às avaliações do PBF. Isso se explica pelas especificidades da metodologia em questão, pela amplitude dos aspectos levantados e – sobretudo – pela convicção da importância de se aferir resultados de um programa de transferência de renda de tamanha magnitude.

Passaremos agora a um relato sintético dos principais resultados do conjunto de avaliações realizadas sobre o PBF, sendo que os aspectos da execução e resultados das avaliações de impacto serão tratados separadamente, na seção 3 deste artigo.

2.1 Economia

Os primeiros resultados que trazem informações sobre a relação entre as transferências do PBF e a economia constam do estudo realizado pelo Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) intitulado “Estudo sobre a importância das transferências do Programa Bolsa Família da renda municipal”. Já neste primeiro estudo, realizado em 2004, ficou clara a importância do PBF para os municípios mais pobres da região Nordeste, onde o percentual da população beneficiária variava de 13% a 45%. O estudo também demonstrou que a importância do Programa para a economia municipal é inversamente proporcional ao desenvolvimento econômico do município.

Em relação à melhoria de renda das famílias, a “Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família”, realizada pelo Instituto Pólis em 2005, apontou que o PBF representava acréscimo de 21% na renda das famílias beneficiadas. Também foi constatado que os itens prioritários para o gasto do benefício eram, em ordem de prioridade, alimentação, material escolar, roupas/calçados e remédios.

Apesar de realizada em apenas um município, a pesquisa de “Avaliação epidemiológica e social do Programa Bolsa Família em município baiano” reitera os resultados encontrados nos estudos anteriores que mostram a relação existente entre os recursos do PBF e a economia municipal. Os resultados dessa pesquisa mostram que 82% dos comerciantes responderam positivamente quando questionados sobre a percepção de mudanças positivas no fluxo das vendas após a implantação do programa no município. Segundo esta pesquisa, os segmentos do comércio local mais beneficiados foram aqueles que comercializavam alimentos. Também se destacaram as lojas de móveis populares, especialmente com a venda de camas, colchões e armários.

2.2 Gestão do programa

Um dos principais estudos sobre a gestão do PBF foi a pesquisa realizada pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Cedeplar), da UFMG, denominada “Pesquisa sobre a implementação do Programa Bolsa Família”.

Desenvolvida no período de abril de 2006 a agosto de 2008, utilizou dados dos mesmos municípios em que foi realizada a pesquisa “Avaliação de impacto do Bolsa Família”.

Os resultados revelaram aspectos importantes no entendimento das dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais do PBF. Entre outros aspectos, ficou evidenciada a falta de experiência prévia dos gestores municipais – 62% deles declararam nunca antes ter trabalhado nesta área – e a falta de coordenação intersetorial formalizada em metade dos municípios. Esta última, principalmente em municípios com menos de 50 mil habitantes.

Outros aspectos relevantes apontados pela pesquisa estão relacionados ao cadastramento e gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e às condicionalidades de educação e saúde.

Sobre o cadastramento e gestão do CadÚnico, a pesquisa revelou que as visitas domiciliares eram realizadas em 32% dos cadastros realizados e, além disso, em 78% dos domicílios os gestores entrevistados reportaram que a equipe do PBF verificava a veracidade da informação de renda familiar mediante a adoção isolada ou associada dos seguintes procedimentos: visita domiciliar (55%), solicitação de comprovante de renda (40%) e/ou conversas com a comunidade (41%).

Em relação às condicionalidades de educação, o que se verificou foi a falta de integração das secretarias de educação municipais e a gestão do PBF. Um terço dos municípios não possuía nenhum representante da secretaria de educação na gestão do PBF ou na Instância de Controle Social (ICS). Sobre condicionalidades de saúde, 58% dos municípios realizavam acompanhamento das condicionalidades de saúde por meio da gestão local do programa.

É interessante notar que os obstáculos encontrados no estudo correspondem ao mesmo tipo de irregularidades encontradas por órgãos de fiscalização externos ao MDS – Ministério Público Federal (MPF), os ministérios públicos estaduais, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Em pesquisa realizada com dados secundários destes órgãos, em 2006, foi possível identificar que, apesar de a ocorrência de denúncias, falhas e irregularidades ser baixa, a maior parte das irregularidades está relacionada à elegibilidade das famílias para receber o benefício; ao cumprimento das condicionalidades de educação e saúde pelas famílias; à entrega dos cartões pela Caixa Econômica Federal aos beneficiários; ao funcionamento da coordenação do programa em nível municipal; e à existência e funcionamento da ICS. Apesar das dificuldades, o estudo destaca a reação positiva do MDS buscando aplicar as sanções pertinentes e, ao mesmo tempo, solucionar as irregularidades pelo fortalecimento dos processos de cadastramento e do controle sobre os gestores locais do programa.

Nesse sentido, a Sagi contribuiu com a pesquisa qualitativa denominada “Estudos de caso sobre controle do Programa Bolsa Família”, realizada entre 2008 e 2009 pela DataUff/FEC, em que foram conduzidos grupos focais e entrevistas em profundidade para compreender melhor o funcionamento das ICS. Os principais resultados apontados foram que as instâncias estaduais e municipais relacionadas a municípios de médio e grande portes tendem a ser mais desenvolvidas do que as instâncias de municípios de pequeno porte; além disso, os pequenos municípios tendem a apresentar um executivo municipal mais centralizador, sendo observada baixa participação popular e reduzido número de pessoas e entidades habilitadas – com disposição e capacitação – para exercer o controle social. Verificou-se, também, que as instâncias de controle social estaduais tendem a ser bem mais estruturadas, que o esforço de criar uma comissão especificamente voltada para o PBF tende a enfraquecer o controle social nos municípios e não a fortalecê-lo e que a relação entre executivos municipal e estadual de controle social ainda é um problema a ser solucionado.

2.3 Segurança alimentar e nutricional

Os resultados da “Pesquisa de percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional”, realizada em 2006, demonstraram redução da percepção de insegurança alimentar por parte dos beneficiários – 48% dos entrevistados apontaram que nos últimos três meses alguma pessoa da família havia deixado de comer ou havia comido menos, pois havia insuficiência de alimentos, mas considerando as informações sobre as famílias antes de ingressarem no programa este percentual chegava a 58%. Além disso, no que diz respeito ao tempo de duração dos alimentos comprados, os resultados apontaram que após ingressar no programa houve redução do percentual de famílias beneficiárias para os quais os alimentos comprados duram apenas uma semana, redução do percentual de famílias beneficiárias para as quais os alimentos comprados duram duas semanas e aumento do percentual de famílias beneficiárias para as quais os alimentos comprados duram entre três e quatro semanas (que passaram de 31% para 55%).

2.4 Mulher

Os resultados da pesquisa “O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero” demonstrou o papel do PBF no empoderamento das mulheres. Neste sentido, receber o benefício significava uma possibilidade de expansão da “maternagem” – assim entendida como o desempenho do papel de cuidar das crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta –, que garante o fortalecimento do seu papel central na coesão social do grupo doméstico pelo qual são responsáveis. Neste aspecto, os principais efeitos do PBF na condição

social das mulheres corresponderam à visibilidade das beneficiárias como consumidoras, uma vez que o benefício lhes confere maior poder de compra, inclusive com a afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo benefício do que da mudança nas relações tradicionais de gênero. O PBF permite também uma mudança da percepção das beneficiárias sobre si próprias, passando a se ver como cidadãs, fato que está intimamente relacionado com a necessidade de lavrar documentos.

3 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA 1ª E 2ª RODADAS

Sob a perspectiva de mensurar resultados esperados e inesperados, de médio e longo prazos, do PBF, decidiu-se pela realização de uma avaliação de impacto. O principal objetivo dessa metodologia de avaliação é mensurar as mudanças observadas na vida das pessoas e isolar aquelas que podem ser atribuídas exclusivamente à participação do programa.

Um desafio na aplicação desse método na avaliação do PBF foi que, devido às circunstâncias da implementação do programa, não foi possível aleatorizar os domicílios. Optou-se, portanto, pela realização de um painel longitudinal com desenho *quasi*-experimental utilizando o método amplamente conhecido como “diferença-das-diferenças”. Basicamente, esse método compara dois grupos (beneficiários e não beneficiários do PBF) ao longo do tempo, de forma a isolar os efeitos de fatores externos, identificando, desta forma, a diferença observada que pode ser atribuída ao programa.

Contratado por processo licitatório, o Cedeplar-UFMG/Fundep foi responsável pela condução da 1ª rodada da “Avaliação de impacto do Bolsa Família” (AIBF I). Cumpre registrar que a contratação foi realizada em dezembro de 2004, em compasso com a criação do PBF.³ Esse *timing* foi fundamental para que a primeira rodada de coleta de dados fosse conduzida quando as famílias beneficiárias tinham baixa exposição ao benefício. A pesquisa buscou informações quanto a aspectos socioeconômicos, consumo e gastos domiciliares, decisões intradomiciliares e de gênero, participação no mercado de trabalho, de acesso à saúde – inclusive realizando antropometria de crianças – e à educação, que expressam as condicionalidades acompanhadas pelo PBF.

A amostra da AIBF foi construída para uma coleta domiciliar de base populacional com estratificação geográfica para três grandes regiões: Nordeste (NE); Sudeste e Sul (SE+S); e Norte e Centro-Oeste (NO+CO). Para garantir que a amostra contemplasse tanto domicílios beneficiários do PBF e de programas remanescentes quanto domicílios não beneficiários ou apenas cadastrados, foi

3. O PBF foi criado em outubro de 2003 e sua criação foi sancionada pela Lei nº 10.836, em 9 de janeiro de 2004.

realizada uma varredura⁴ nos setores censitários sorteados. Após a varredura, os domicílios foram sorteados numa proporção de 3-6-1 entre os seguintes grupos, respectivamente:

- i) famílias beneficiárias do PBF;
- ii) famílias que não eram beneficiárias do PBF, mas estavam incluídas no Cadastro Único e podiam ser beneficiárias dos programas remanescentes; e
- iii) famílias não incluídas no Cadastro Único, mas com perfil semelhante ao das famílias cadastradas, entretanto, sem receber benefícios de programas sociais.

O primeiro momento de entrevistas foi realizado em novembro de 2005. No total, foram entrevistados 15.426 domicílios, em 269 municípios de 23 estados da Federação e do Distrito Federal. Os mesmos domicílios foram procurados entre os meses de setembro e novembro de 2009 para conduzir a segunda rodada de coleta de dados, mantendo, portanto, o mês de referência análogo ao da primeira rodada. Desta vez, a pesquisa foi realizada pelo consórcio entre o Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas Alimentares (IFPRI)⁵ e o instituto Datamétrica, contratado por licitação internacional fruto de parceria entre o MDS, o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial.

Foram encontrados 11.433 dos 15.426 domicílios visitados na primeira rodada. Isto representa uma perda amostral de 26%, ocorrida principalmente em virtude de endereçamento incorreto/inexistente – 64% dos casos de perda – e mudança das famílias para endereços fora do plano amostral e/ou que não puderam ser identificados – 32% dos casos de perda. A perda amostral foi de 6,5% ao ano.

Na tabela 1 apresentamos a distribuição conjunta dos domicílios segundo sua condição na primeira e na segunda rodadas da AIBF. Desta forma, podemos quantificar as mudanças ocorridas na participação dos domicílios nos grupos. Leia-se, por exemplo, que 1.844 domicílios eram beneficiários em ambas as rodadas, 929 domicílios eram beneficiários na AIBF I e não na AIBF II, 1.121 domicílios estavam inscritos no CadÚnico, mas não eram beneficiários quando da coleta de dados da AIBF I, ao passo que se encontravam como beneficiários na AIBF II.

4. A varredura (*screening*) consistiu na coleta de informações básicas nos domicílios, dentro dos setores censitários sorteados no estágio anterior. Tendo em vista o objetivo da pesquisa, indagou-se nos domicílios quanto à inscrição no CadÚnico e participação no PBF ou em programas remanescentes, para construção da listagem para sorteio do último estágio, qual seja, das unidades a serem pesquisadas na AIBF.

5. International Food Policy Research Institute.

TABELA 1

Distribuição dos domicílios pesquisados na “Avaliação de impacto do Bolsa Família”, segundo sua condição quanto ao recebimento do benefício na AIBF I e na AIBF II

AIBF I (2005)	AIBF II (2009)		Total
	Beneficiário do PBF	Não beneficiário do PBF	
Beneficiário do PBF	1.844	929	2.773
Não beneficiário do PBF, mas inscrito no CadÚnico	1.121	1.352	2.473
Não beneficiário do PBF e nem inscrito no CadÚnico	1.707	3.416	5.123
Total	4.672	5.697	10.369

Fonte: Avaliação de Impacto do Bolsa Família, 1ª e 2ª rodadas.

Elaboração própria.

Nota: Em relação aos 11.433 domicílios encontrados na AIBF II, foram omitidos da tabela 1.064 domicílios que não pertencem aos três grupos em análise (coluna AIBF I).⁶

3.1 O Programa Bolsa Família na visão dos beneficiários

Há muita informação disponível sobre a gestão do PBF. Todavia, há pouca informação sobre o que os beneficiários e potenciais beneficiários conhecem a respeito do Programa. A AIBF II trouxe alguns resultados interessantes sobre essas questões.

Em relação aos critérios de elegibilidade do programa, 80% dos respondentes souberam identificar o corte de renda para famílias extremamente pobres como um dos critérios utilizados para inclusão no PBF. Pouco menos, 70% dos respondentes, identificaram o corte de renda para famílias pobres como um dos critérios para inclusão das famílias. Outro ponto identificado como critério de elegibilidade foi a presença de crianças fora da escola.

Um resultado interessante foi observado quando se perguntou aos entrevistados o que eles achavam melhor, caso existisse mais dinheiro disponível para o programa, se o aumento do valor dos benefícios ou a inclusão de novos beneficiários. Mais de 82% dos entrevistados consideraram como melhor opção a inclusão de novos beneficiários. Até mesmo entre aqueles que eram beneficiários do PBF essa resposta prevaleceu – 78% dos beneficiários disseram preferir esta opção ao aumento do valor do benefício.

Sobre o conhecimento das condicionalidades exigidas pelo programa, 90% dos entrevistados souberam identificar corretamente aquelas relacionadas à educação e 92% identificaram corretamente as de saúde, considerando tanto beneficiários quanto não beneficiários. Algumas famílias (11%) acharam, no entanto, que o dinheiro do Programa deveria ser utilizado apenas para a compra de materiais e livros escolares, o que não procede.

6. Composto pelas famílias que relataram já terem sido beneficiárias do Programa Bolsa Família e de algum dos programas remanescentes e/ou não serem mais no momento da pesquisa – Bolsa Escola, Vale-Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e/ou Peti.

As famílias beneficiárias disseram que, em geral, não têm dificuldades em cumprir as condicionalidades do PBF, mas nas regiões rurais a dificuldade em cumprir condicionalidades de saúde é superior à encontrada nas regiões urbanas, especialmente devido a problemas de acesso aos postos e unidades de saúde.

3.2 O que mudou para as famílias entre 2005 e 2009 nos aspectos de saúde e educação

A comparação entre os resultados de 2005 e 2009 mostra melhoras significativas na vida das famílias entrevistadas. O objetivo desta seção é descrever essas mudanças, sem considerar, por enquanto, quanto delas se deve à participação das famílias no PBF.

Um dos resultados positivos observados é o fato de que quase todas as crianças de 0 a 1 ano de idade das famílias entrevistadas – beneficiárias ou não – são ou foram amamentadas (95%), até 2009. No entanto, as crianças de famílias beneficiárias do PBF recebem o leite materno como alimentação exclusiva até os seis meses de vida em proporção maior do que aquelas de famílias não beneficiárias – 62% contra 54%.

Comparando os dados antropométricos de crianças de até cinco anos de idade entre 2005 e 2009, observa-se que a relação entre altura e idade melhorou, tanto entre as famílias beneficiárias quanto entre as não beneficiárias do PBF.

No que concerne à imunização infantil, em que pese a alta cobertura para ambos os grupos, em ambas as rodadas da pesquisa as famílias beneficiárias apresentaram melhores índices de vacinação do que aquelas não beneficiárias.

A proporção de crianças de 8 a 13 anos de idade frequentando a escola é alta e praticamente não variou entre os anos de 2005 e 2009, tanto entre crianças de famílias beneficiárias quanto de famílias não beneficiárias – mantendo-se próxima a 95%. Contudo, em 2009, observa-se que a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade beneficiários do PBF é maior do que a dos não beneficiários.

Ainda em relação à educação de crianças e jovens, a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos é maior do que a dos não beneficiários, assim como também são melhores as taxas de progressão dos beneficiários.

3.3 Quais mudanças podem ser atribuídas ao PBF?

Apesar da melhora significativa das famílias entre 2005 e 2009, para identificar quais mudanças podem ser atribuídas ao Programa é preciso, como anteriormente mencionado, isolar os efeitos do Bolsa Família de outras intervenções igualmente dirigidas a essas pessoas no mesmo período. Apresentam-se em seguida alguns resultados referentes ao impacto do PBF – efeitos que devem ser creditados exclusivamente à participação no programa.

1. Saúde da criança

A participação no PBF impacta positivamente as gestações, significando menor quantidade de partos prematuros entre as famílias beneficiárias. A quantidade de crianças nascidas a termo, ou seja, após um período de gestação entre 37 e 41 semanas, foi 14,1 pontos percentuais (p.p.) maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as famílias não beneficiárias.

A proporção de crianças beneficiárias consideradas nutridas foi, por sua vez, 39,4 p.p. mais alta em comparação com crianças não beneficiárias, considerando-se o Índice de Massa Corporal (IMC), que estabelece relação entre o peso e a altura das crianças.

Finalmente, o PBF teve impacto positivo sobre a vacinação em dia, especialmente quando se observam os índices de vacinação contra poliomielite. A proporção de crianças beneficiárias que receberam a primeira dose da pólio no período apropriado foi 15 p.p. maior do que a proporção de crianças de famílias não beneficiárias. No caso da terceira dose, a proporção foi 25 p.p. superior. A vacinação contra tétano, difteria e coqueluche (DTP) também foi mais frequente entre as famílias beneficiárias do PBF, com uma diferença de 18 p.p. na segunda dose e de 19 p.p. na terceira.

2. Educação

A participação no PBF também tem impacto positivo na educação de crianças e jovens. A frequência à escola entre crianças de 6 a 17 anos foi 4,4 p.p. maior nas famílias beneficiárias no contraste com as famílias não beneficiárias. Destaca-se que na região Nordeste essa diferença foi de 11,7 p.p. a favor das crianças das famílias beneficiárias.

Além disso, a progressão de ano para crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6,0 p.p. maior em comparação com famílias não beneficiárias. O impacto é maior entre as meninas de 15 e 17 anos, quando a diferença chega a 19 e 28 p.p., respectivamente.

4 CONCLUSÃO

No campo do discurso sobre a relevância da avaliação no contexto das políticas públicas, a existência de avaliações não significa automaticamente a apropriação dos processos de avaliação como ferramentas de gestão. Frequentemente, ocorre uma confusão decorrente da associação da prática avaliativa com processos de fiscalização – também importantíssimos, mas de caráter bastante diferenciado ao da avaliação – ou mesmo a sua interpretação como obrigação institucional eventualmente imposta pelos planos governamentais ou por organismos financeiros internacionais.

Esse não é o caso aqui explicitado. O empenho que vem sendo posto na estrutura político-governamental quanto à adoção como prática regular, e não eventual, dos processos avaliativos tem sido frutífero no que concerne ao processo de avaliação e aprimoramento do PBF, ora apresentado.

Isso corrobora a estratégia de mudança do paradigma da gestão, alinhada com boas práticas que associam a avaliação e a gestão da informação de maneira integral ao ciclo de gestão das políticas e programas sociais. Sob o ponto de vista da gestão social, programas de tal envergadura como este, não apenas de dimensão abrangente, mas do ponto de vista de uma finalidade clara e de um público bem definido, devem ser avaliados pelo cumprimento de seus objetivos e os gestores devem ter, à disposição, informação suficiente e consistente para o acompanhamento de seu desempenho em relação a esses objetivos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/bolsafamilia/medidas-provisorias/Medida%20Provisoria%20no%20132.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de estudos**: desenvolvimento social em debate: a importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. Brasília: Sagi, n. 1, set. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de estudos**: desenvolvimento social em debate: Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. Brasília: Sagi, n. 5, fev. 2007a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. **Sumário executivo**: Avaliação de impacto do Bolsa Família. Brasília: Sagi; Cedeplar/UFGM, 2007b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa. **Sumário executivo**: Pesquisa sobre a implementação do Programa Bolsa Família. Brasília: Sagi; FUNDEP/UFGM, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Fundação Euclides da Cunha. **Sumário executivo**: Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família. Brasília: Sagi; DataUFF, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica nº 110/2010**. Síntese do 1º Relatório contendo os Principais Resultados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª Rodada – AIBF II. Brasília: Sagi, DA, 2010.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil – MOST. Brasília: MDS; Unesco, 2006 (Policy Paper, n. 17).

ANÁLISE DA HETEROGENEIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA OFERTA DE TRABALHO DOS HOMENS E DAS MULHERES

Clarissa Gondim Teixeira*

1 INTRODUÇÃO

Durante a década de 1990, o governo brasileiro, assim como outros governos latino-americanos, implementou políticas de proteção social com o objetivo de aliviar a pobreza no curto prazo e de criar condições para a saída da pobreza no longo prazo. O Programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência de renda condicionada (PTRC) com foco nas famílias abaixo da linha de pobreza, beneficiou 11,1 milhões de brasileiros em 2006 e se tornou importante política de proteção social do país.

Muitos estudos mostram o sucesso do PBF em promover investimento em capital humano e reduzir o nível de pobreza. Por exemplo, Chein, Andrade e Ribas (2006) apontam para a redução na desigualdade e na pobreza, enquanto Cardoso e Souza (2004) e Pedrozo (2007) mostram que o Bolsa Família foi responsável por elevar a frequência escolar das crianças beneficiadas em 3 pontos percentuais.

A literatura sobre efeitos dos PTRCs na oferta de trabalho, apesar de crescente, ainda é limitada. Parker e Skoufias (2000) analisaram o impacto do Progreso – atualmente chamado Oportunidades –, o PTRC do México, na oferta de trabalho. Eles usaram a abordagem de efeito renda e efeito substituição. Efeito renda se refere à redução do trabalho em consequência direta do aumento da renda do não trabalho proporcionada pela transferência monetária. O efeito substituição, por outro lado, refere-se ao aumento da oferta de trabalho adulto para compensar a redução do trabalho infantil em resposta à condicionalidade de frequência escolar. Ambos os efeitos ocorrem no sentido de manter o nível original de renda.

No que tange à análise de impacto do Bolsa Família usando dados domiciliares, Soares, Ribas e Osório (2007) encontram um aumento na taxa de participação no mercado de trabalho tanto para homens quanto para mulheres, sendo mais significativo para as mulheres. Foguel e Barros (2008) usam dados domiciliares agregados ao nível de municípios, a fim de estimar o impacto tanto na taxa de participação quanto nas horas de trabalho. Esse estudo mostra que as transferências não afetaram significativamente nenhuma das duas medidas de oferta de trabalho.

* Pesquisadora associada do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP).

Tavares (2008) faz uma análise semelhante, porém sobre a oferta de trabalho das mães. A autora encontra um aumento de 5,6% na probabilidade de trabalhar e um aumento de 1,6 hora semanal de trabalho e atribui esse aumento ao efeito substituição.

Ferro e Nicollela (2007), diferentemente de Tavares (2008), encontram um efeito negativo na oferta de trabalho para as mulheres habitantes de áreas urbanas e para homens, tanto da área urbana quanto da área rural. O efeito estimado sobre a oferta de trabalho para as mulheres habitantes da área rural foi positivo. Considerando que o mesmo artigo aponta uma redução do trabalho infantil como consequência do PBF, é possível inferir que o efeito substituição não sobrepõe o efeito renda, pelo menos no que tange aos homens e às mulheres habitantes da área urbana.

A contribuição do presente estudo em relação à literatura existente é desagregar a avaliação do impacto na oferta de trabalho por tipo de ocupação e valor da transferência, permitindo uma investigação mais detalhada da relação causal entre programas de transferência de renda e oferta de trabalho.

Segundo Becker (1976), a decisão de quanto tempo alocar em trabalho é baseada no salário total, na taxa de salário, na renda exógena e na função de produção doméstica. Assim, alterações nas fontes de renda do domicílio podem modificar a quantidade de trabalho ofertada por seus membros. Quando há um aumento na renda domiciliar, o domicílio sofre um choque positivo de renda. Mas no caso dos beneficiários do Bolsa Família esse choque de renda não está relacionado com a renda do trabalho.

A escolha de analisar a função de oferta de trabalho individual está baseada na teoria de Tempo e Produção Domiciliar de Becker. A teoria sugere que a decisão de alocação temporal envolve a escolha entre tempo dedicado a afazeres domésticos, tais como lazer e educação dos filhos, e tempo dedicado ao trabalho remunerado, como trabalho assalariado ou na produção própria, que gera renda.

Na função de produção domiciliar, o tempo dedicado a afazeres domésticos aparece como uma variável importante para transformar os bens e serviços adquiridos em produtos prontos para o consumo – por exemplo, cozinhar. Esse tempo contribui para gerar utilidade, uma medida de bem-estar, e, desta forma, tem valor. Quando o indivíduo tem um trabalho remunerado, o salário pode servir de medida para o valor do tempo dedicado a afazeres domésticos, já que quantifica o custo oportunidade de não despendar tempo equivalente em trabalho. Quando o indivíduo não exerce trabalho remunerado, uma forma possível de quantificar o valor do tempo dedicado a afazeres domésticos é estimar a capacidade produtiva dessa pessoa. O valor do tempo não dedicado ao trabalho remunerado, também chamado de “preço sombra do tempo” por Gronau (1986), varia de acordo com o tempo e com a renda disponíveis.

Quando um choque na renda ocorre, o valor do tempo é modificado e uma nova configuração de alocação do tempo entre trabalho remunerado e afazeres domésticos é estabelecida. Um aumento súbito na renda domiciliar, não relacionado com trabalho, eleva o valor do tempo dedicado a afazeres domésticos em relação ao valor do tempo dedicado ao trabalho remunerado. De acordo com essa teoria, programas de proteção social baseados em transferências monetárias podem potencialmente gerar desincentivos ao trabalho remunerado – que é o efeito renda discutido por Paker e Skoufias (2000) –, ao mesmo tempo em que geram incentivos ao trabalho em afazeres domésticos que promovem o bem-estar no domicílio.

No entanto, espera-se que a sensibilidade ao choque na renda não seja uniforme entre os membros do domicílio. A decisão de alocação do tempo de um membro é normalmente influenciada pela decisão de alocação do tempo dos demais membros. O conceito de “trabalhador adicional” desenvolvido em Stephens (2001) sugere que a divisão do tempo intradomiciliar segue uma hierarquia definida pelas relações familiares. Desta forma, a elasticidade de substituição do tempo alocado em trabalho remunerado *versus* o tempo alocado em afazeres domésticos varia entre os membros, devido a hábitos culturais geralmente relacionados com gênero.

As famílias vivendo na pobreza, ou na extrema pobreza, aquelas elegíveis ao PBF, desenvolvem estratégias de sobrevivência na tentativa de alcançar economias de escala. Dividir um domicílio implica compartilhar o uso de recursos, sejam duráveis, sejam não duráveis, assim como a divisão de trabalho intradomiciliar. Chiappori (1992) estudou o padrão de alocação intradomiciliar de recursos e propôs uma “abordagem coletiva” para a análise domiciliar. Essa abordagem sugere que a identidade do recipiente – homem, mulher ou criança, por exemplo – afetaria a forma como o recurso é utilizado e quem se beneficia dele. O PBF prioriza as mulheres enquanto receptoras das transferências, na tentativa de que o recurso seja destinado à criança.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, de acordo com Cardoso (1999), a interação de produção doméstica e oferta de trabalho é maior quando o trabalho é menos formalizado. Isso ocorre principalmente quando há predominância de trabalho por conta própria, no qual a produção doméstica se confunde com a produção de afazeres domésticos, seja na produção para comercialização, seja na produção para autoconsumo. Por exemplo, Martinez (2004) ao analisar o Bonsol, programa de seguridade social boliviano, identificou um impacto no consumo de alimentos mais do que proporcional ao aumento de renda devido às transferências. O autor explica que, como o programa é voltado para o meio rural, parte das transferências foi investida na produção própria, gerando efeitos multiplicadores via produção de alimentos.

Além da destinação do benefício exclusivamente para o consumo, que por si só mostra-se válida para alcançar a melhoria da qualidade de vida das famílias

beneficiadas, outros destinos dados ao valor recebido, tal como investimento no empreendimento próprio, permitem pensar em impactos positivos na oferta de trabalho individual. Essa abordagem também facilita a identificação de grupos mais beneficiados pelo PBF, assim como grupos que sofrem efeitos não intencionais, contribuindo assim para a construção de estratégias para melhorar o desempenho do programa.

2 METODOLOGIA

A metodologia aqui aplicada é baseada no modelo proposto por Becker (1976), segundo o qual a oferta de trabalho depende da renda do trabalho, a renda do não trabalho e da função de produção domiciliar. Seguindo a recomendação de Gronau (1986 p. 280), na falta de dados sobre a produção domiciliar, foram incluídas no modelo características domiciliares determinantes desta, tais como renda domiciliar e outros aspectos demográficos. Características individuais também foram incluídas como controles.

O choque na renda causado pelas transferências do PBF representa um aumento na renda de não trabalho e deve ser incluída na equação. É por meio do coeficiente estimado para a variável que indica os beneficiários que o efeito na oferta de trabalho é medido. Esse coeficiente é o efeito médio do tratamento sobre os tratados (Average Treatment Effect on the Treated) de acordo com Hirano e Imbens (2002). O ATT permite medir a heterogeneidade do impacto via interação com outras variáveis.

O Bolsa Família destina-se a dois grupos de famílias. Àquelas famílias com renda *per capita* entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00, que recebem R\$ 22,00 por filho com idade inferior a 15 anos, até o limite de 3 filhos. Desde 2007, jovens entre 16 e 17 anos de idade também podem ser beneficiários do programa recebendo R\$ 33,00, até o limite de dois jovens. E às famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00, as quais, além de benefício variável, recebem mais R\$ 68,00 de benefício fixo, mesmo que não tenham filhos¹.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006 fornece os dados utilizados nas estimações. A amostra é composta de domicílios que contêm pelo menos uma família com renda *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 200,00. Ampliou-se o espectro de famílias elegíveis pelo fato de a renda ser autodeclarada e, assim, a focalização, apesar de muito boa, não ser perfeita (CEDEPLAR; SCIENCE-ASSOCIAÇÃO CIENTÍFICA, 2005). A média da renda *per capita*

1. Os valores em 2006 para faixas de renda *per capita* das famílias elegíveis era entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 para aqueles que recebiam apenas o benefício variável, que neste ano correspondia a R\$ 15,00 por criança (até o limite de três filhos). A segunda faixa de renda *per capita* era abaixo de R\$ 50,00 para aquelas famílias que, além do benefício variável, recebiam o benefício fixo, que neste ano correspondia a R\$ 50,00.

mensal é de R\$ 99,52 para não beneficiários, R\$ 110,89 para beneficiários que recebem transferências inferiores a R\$ 45,00 e R\$ 52,57 para beneficiários que recebem transferências superiores a R\$ 50,00. Portanto, acima do valor estabelecido como critério de elegibilidade.

Uma subamostra de domicílios contendo pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 64 anos trabalhando foi utilizada na análise das horas de trabalho semanais. O modelo assume a forma abaixo nas estimativas do impacto sobre as horas de trabalho:

$$L_i = \beta_0 + \beta_1 * V_i + \beta_2 * w_i + \beta_3 * M_{dj} + \beta_4 * Z_{dj} + \beta_5 * T_{dj} + u_i, \text{ em que:}$$

L_i : número de horas semanais de trabalho dos indivíduos entre 16 e 64 anos;

V_i : renda domiciliar *per capita* se o indivíduo não estivesse trabalhando – soma da renda domiciliar menos o salário do indivíduo dividido pelo número de membros do domicílio – equivalente à renda do não trabalho;

w_i : taxa salarial;

M_{dj} : matriz de características individuais que determinam o salário – anos de estudo, raça, idade, idade ao quadrado, sexo, que tipo de trabalho desempenha (formal, informal ou por conta própria), se o trabalho é agrícola ou não, que posição ocupa no domicílio (chefe do domicílio, cônjuge, filho ou outro parente), número de meses no emprego atual – equivalente à renda do trabalho;

Z_{dj} : matriz de características domiciliares – soma do número de horas dedicada a afazeres domésticos por membros com menos de 16 anos ou mais de 64 anos, número de filhos não elegíveis, taxa de participação no mercado de trabalho dos membros com idades entre 16 e 64 anos, proporção de mulheres, índice de bens e infraestrutura domiciliar, se residente de área metropolitana, urbana ou rural e região do país – equivalente à função de produção domiciliar;

T_{dj} : indicativo de tratamento – se beneficiário ou não – e interações desta variável com as variáveis de sexo, informalidade, conta própria, atividade agrícola e valor da transferência;

u_i : erro idiossincrático.

O modelo adota a seguinte forma para a probabilidade de estar trabalhando:

$$L_i = \beta_0 + \beta_1 * V_i + \beta_2 * M_{dj} + \beta_3 * Z_{dj} + \beta_4 * T_{dj} + u_i, \text{ em que:}$$

L_i : indicativo de trabalho para pessoas entre 16 e 64 anos;

V_i : renda domiciliar *per capita* se o indivíduo não estivesse trabalhando (soma da renda domiciliar menos o salário do indivíduo dividida pelo número membros do domicílio) – equivalente à renda do não trabalho;

Mdj: matriz de características individuais que determinam o salário – anos de estudo, raça, idade, idade ao quadrado, sexo, que tipo de trabalho desempenha (formal, informal ou conta própria), se o trabalho é agrícola ou não, que posição ocupa no domicílio (chefe do domicílio, cônjuge, filho ou outro parente) – equivalente à renda do trabalho;

Zdj: matriz de características domiciliares – soma do número de horas dedicada a afazeres domésticos por membros com menos de 16 anos ou mais de 64 anos, número de filhos não elegíveis, taxa de participação no mercado de trabalho dos membros com idades entre 16 e 64 anos, proporção de mulheres, índice de bens e infraestrutura domiciliar, se residente de área metropolitana, urbana ou rural e região do país – equivalente à função de produção domiciliar;

Tdj: indicativo de tratamento – se beneficiário ou não –, valores de transferência e interações dessas variáveis com a variável de sexo;

ui: erro idiossincrático.

Como não é possível medir o efeito do programa para o mesmo indivíduo e comparar as situações em que ele recebe e não recebe a transferência, propõe-se uma comparação entre beneficiários – tratados – e não beneficiários – controles – similares. A tabela 1 do anexo mostra a análise descritiva na qual uma amostra de 11.771 domicílios tratados (10.637 com pelo menos um homem ou mulher ocupado) e uma amostra de 18.641 domicílios controles (16.200 com pelo menos um homem ou mulher ocupado) diferem significativamente.

Segundo Rosenbaum e Rubin (1983), é necessário ter um grupo de comparação válido, igual em todas as características ao grupo de tratados, exceto pelo recebimento do benefício, para que se possa identificar a relação causal. Métodos usando o escore de propensão são uma alternativa para lidar com diferenças entre os grupos devido a um desenho não experimental, como é o caso do PBF.

Hirano e Imbens (2002) propõem multiplicar os pesos amostrais do grupo de controle pela razão do escore de propensão a fim de ajustar a frequência deste grupo, tornando a distribuição do escore de propensão, e de todos os seus componentes, do grupo controle similar à distribuição do grupo de tratados. O escore de propensão é obtido por meio de uma regressão *probit* estimando a probabilidade de o domicílio ser beneficiado pelo programa em questão, dado um conjunto de características domiciliares. Portanto, o escore de propensão funciona como um índice de características domiciliares determinantes do tratamento.

A amostra completa e a amostra reduzida contendo apenas domicílio com algum adulto ocupado foram reponderadas usando o escore de propensão construído para cada uma delas. Os escores de propensão foram calculados usando a equação abaixo:

$$\text{treat}_d = \alpha_0 + \alpha_1 * Z_{dj} + u_d$$

treat_d : indicador de participação no PBF;

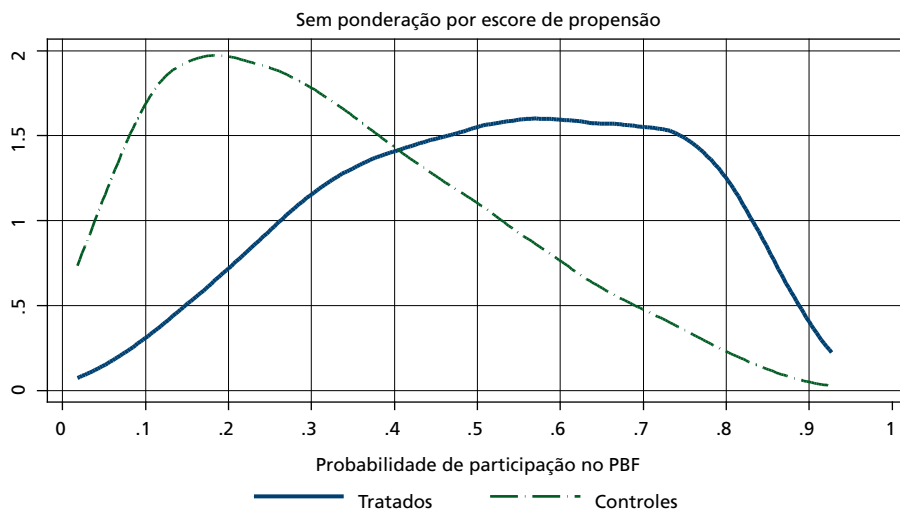
Z_{dj} : matriz de características domiciliares – número de crianças com menos de 15 anos e número de adultos entre 16 e 64 anos, ambos elevados ao quadrado e à terceira potência, sua interação com a raça do chefe do domicílio; indicador de faixa de renda domiciliar *per capita* (renda total menos transferência do PBF) – menos de R\$ 50,00, entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00, entre R\$ 100,00 e R\$ 150,00 e mais de R\$ 150,00; percentual de adultos por nível de escolaridade e por tipo de ocupação; percentual de adultos ocupados; percentual de mulheres entre adultos; indicador de propriedade do domicílio, posse de telefone celular, raça do chefe do domicílio, existência de cônjuge, área metropolitana, área rural, estado da Federação.

u_d : erro idiossincrático.

Observe a distribuição do escore de propensão nos gráficos 1 e 2 para os grupos de tratados e controles da amostra completa. O gráfico 1 considera apenas os pesos amostrais, enquanto o gráfico 2 mostra a distribuição usando o reponderamento proposto por Hirando e Imbens (2002). Os gráficos para a subamostra de adultos ocupados foi omitida, pois são similares aos gráficos a seguir.

GRÁFICO 1

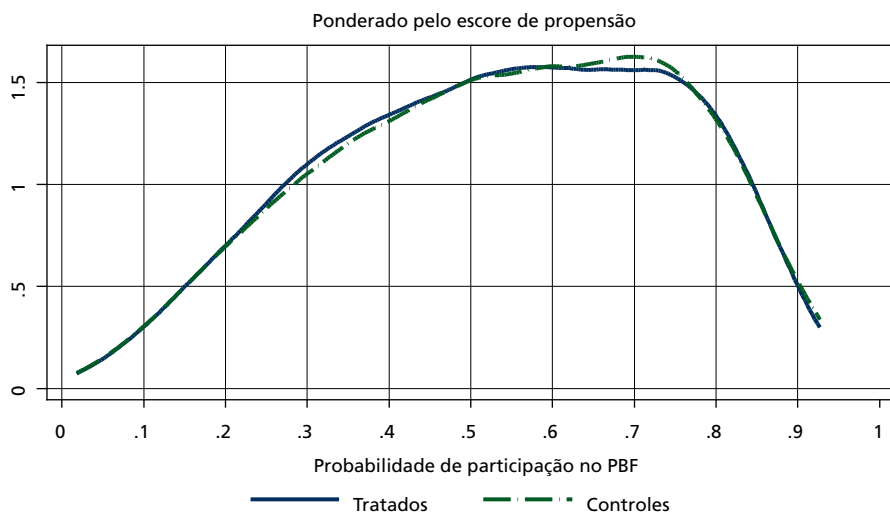
Distribuição da probabilidade de participação (densidade Kernel) – escore de propensão usando pesos amostrais



Fonte: PNAD 2006.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 2

Distribuição da probabilidade de participação (densidade Kernel) – escore de propensão usando reponderação



Fonte: PNAD 2006.
Elaboração da autora.

As tabelas 1 e 2 do apêndice oferecem a descrição da amostra completa desagregada por sexo para as variáveis principais. Note que, na última coluna da tabela 1, a diferença média entre tratados e controles após reponderação é menos significativa. Deste ponto em diante, todas as estimativas serão calculadas usando as amostras reponderadas a fim de ter grupos de tratamento e controle comparáveis em uma região de suporte comum. É importante destacar que se trata de um desenho não experimental que apenas corrige para características observáveis. Assim, o impacto estimado somente pode ser interpretado como uma aproximação do seu valor verdadeiro e os resultados devem ser interpretados com cuidado.

3 ANÁLISE DE RESULTADO

A análise de resultado abrange o efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT) do Bolsa Família sobre a probabilidade de trabalhar de homens e mulheres e a quantidade de horas semanais por eles trabalhadas, sejam eles trabalhadores formais ou informais, assalariados ou por conta própria, trabalhadores agrícolas ou não. Analisou-se também a heterogeneidade do resultado em termos de intensidade do tratamento via valor das transferências.

- a. Probabilidade de trabalhar – três estimações foram feitas: a primeira, usando apenas o indicador de participação no programa; a segunda, usando o indicador de participação e uma variável contínua de transferência *per capita*; e a terceira, usando variáveis *dummy* indicativas do valor da transferência. Os coeficientes e as médias se encontram nas tabelas 1 e 2 adiante:

TABELA 1

Impacto do programa na probabilidade de trabalhar – efeito médio do tratamento por sexo

	Mulheres		Homens	
	Média	Efeito estimado	Média	Efeito estimado
Participação no PBF	0.888 (0.002)	0.000 (0.005)	0.948 (0.001)	-0.005 (0.003)
Participação no PBF	0.888 (0.002)	0.022 ⁽¹⁾ (0.011)	0.948 (0.001)	0.016 ⁽¹⁾ (0.008)
Benefício <i>per capita</i>		-0.002 ⁽¹⁾ (0.001)		-0.002 ⁽²⁾ (0.000)

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração da autora.

Notas: ⁽¹⁾ Significante a 0.05.

⁽²⁾ Significante a 0.01.

Obs.: Erro padrão reportado em parênteses.

O efeito médio sobre a probabilidade de trabalhar não é significativo nem para os homens nem para as mulheres. Se há uma tendência a aumentar a probabilidade de trabalhar (de 2,2% para mulheres e de 1,6% para homens), independentemente do valor da transferência, essa tendência é totalmente anulada pelo efeito renda promovido pelo benefício *per capita* (-0,02%).

A tabela 2 mostra o efeito médio para valores de transferência.

TABELA 2

Efeito médio do tratamento por valor de transferência e sexo

	Mulheres		Homens	
	Média	Efeito estimado	Média	Efeito estimado
R\$ 15,00	0.856 (0.002)	-0.008 (0.012)	0.917 (0.009)	-0.009 (0.013)
R\$ 30,00	0.883 (0.011)	0.022 (0.012)	0.947 (0.007)	0.011 (0.019)
R\$ 45,00	0.899 (0.012)	0.034 (0.015)	0.950 (0.008)	0.021 (0.019)

(Continua)

(Continuação)

	Mulheres		Homens	
	Média	Efeito estimado	Média	Efeito estimado
R\$ 50,00	0.906 (0.010)	0.015 (0.012)	0.937 (0.007)	-0.006 (0.019)
R\$ 65,00	0.880 (0.009)	-0.010 (0.010)	0.949 (0.005)	-0.004 (0.018)
R\$80,00	0.901 (0.007)	0.000 (0.009)	0.956 (0.004)	-0.008 (0.018)
R\$ 95,00	0.904 (0.006)	-0.013 (0.008)	0.964 (0.003)	-0.010 (0.018)

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração da autora.

Notas: ⁽¹⁾ Significante a 0.1.⁽²⁾ Significante a 0.05.

Obs.: Erro padrão reportado em parênteses.

O valor da transferência é significativo e positivo apenas para as mulheres que recebem benefícios nos valores de R\$ 30,00 e R\$ 45,00. Para essas mulheres, a probabilidade de trabalhar é superior à média em 2,5% e 3,8%, respectivamente. Especula-se que esses valores de transferência não sejam grandes o suficiente para gerar um efeito renda que anule o efeito substituição. Adicionalmente, é possível que a condicionalidade de frequência escolar atue no sentido de liberar as mulheres para o trabalho, já que seus filhos passam mais tempo na escola. A probabilidade de trabalhar dos homens não parece ser afetada com o valor do benefício.

- b. Horas de trabalho semanais – a tabela 3 descreve o efeito médio do programa sobre as horas semanais de trabalho e de afazeres domésticos para homens e mulheres.

TABELA 3

Efeito médio do tratamento sobre a quantidade semanal de horas trabalhadas e horas dedicadas aos afazeres domésticos para homens e mulheres

	Mulheres		Homens	
	Média	Efeito estimado	Média	Efeito estimado
Horas de trabalho semanais	29.006 (0.129)	-1.184 (3) (0.349)	43.203 (0.080)	-0.558 ⁽²⁾ (0.235)
Horas semanais dedicadas a afazeres domésticos	30.106 (0.090)	0.537 ⁽¹⁾ (0.302)	9.726 (0.057)	-0.034 (0.172)

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração da autora.

Notas: ⁽¹⁾ Significante a 0.1.⁽²⁾ Significante a 0.05.⁽³⁾ Significante a 0.01.

Obs.: Erro padrão reportado em parênteses.

O coeficiente da variável de participação no PBF indica redução de 0,56 hora de trabalho semanal (1,3%) para homens e 1,18 hora de trabalho semanal (4,1%) para mulheres. Note que o PBF não gera grande desincentivo ao trabalho, apesar de os efeitos calculados serem estatisticamente significantes.

Considerando os impactos modestos na oferta de horas de trabalho aqui retratados, e tendo em vista a ausência de efeitos na probabilidade de trabalhar, não se pode acusar o PBF de causar grandes reduções na oferta de trabalho, nem mesmo de gerar nos beneficiários dependência.

O valor do preço sombra do tempo das mulheres – valor das horas dedicadas a afazeres domésticos – é maior do que o dos homens, devido a aspectos culturais relacionados com a divisão de trabalho intradomiciliar. As mulheres contribuem mais para a produção doméstica, por exemplo, para a educação dos filhos, para a aquisição e preparação de alimentos etc. Por esse motivo, mulheres são mais sensíveis ao choque na renda e apresentam maior variação na oferta de trabalho.

Em linha com esse argumento, o PBF exerce um efeito no sentido de aumentar as horas dedicadas a afazeres domésticos das mulheres em 0,54 hora por semana (1,8%). Este resultado sugere que o programa estimula a alocação do tempo em atividades que aumentam o bem-estar, apesar de reduzir as horas de trabalho remunerado das mulheres. Mesmo não havendo uma perfeita substituição de horas de trabalho por horas em afazeres domésticos, não se pode afirmar que as mulheres deixam de trabalhar para despendar tempo em lazer.

O efeito observado pode ser em parte explicado pelo fato de serem as mulheres que recebem o benefício na grande maioria dos domicílios. Se a distribuição dos recursos financeiros entre os membros não for uniforme, as mulheres, enquanto administradoras do benefício, podem sentir o choque de renda mais do que os demais membros.

O comportamento dos homens contrasta com o das mulheres uma vez que as suas horas de trabalho são convertidas em lazer – tempo improdutivo para a função de produção domiciliar. As horas dedicadas a afazeres domésticos dos homens não aumenta em decorrência do PBF. É importante enfatizar que homens, para os níveis de renda considerados, contribuem muito pouco para a produção doméstica quando comparados com as mulheres. Mulheres dedicam 24 horas por semana em média para afazeres domésticos, enquanto homens dedicam apenas 9 horas semanais.

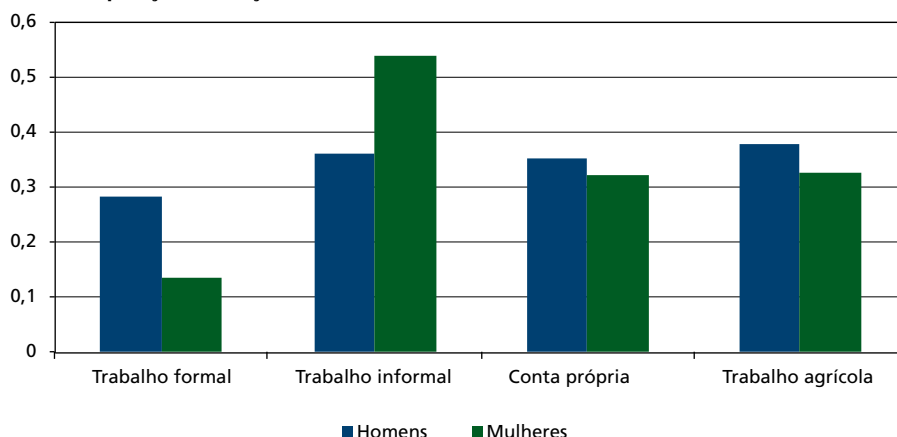
Além disso, adultos pobres e extremamente pobres trabalham em diferentes tipos de ocupação – formal, informal ou por conta própria. Cada tipo de ocupação oferece diferentes médias de taxa salarial, a jornada pode ter horas flexíveis ou fixas, alguns tipos são mais estáveis que outros e essas características podem

influenciar a elasticidade da resposta ao choque de renda. O gráfico 3 ilustra a composição da força de trabalho brasileira por sexo e mostra que homens e mulheres se distribuem de forma desigual entre os referidos tipos de ocupação.

Trabalhadores formais são aqui definidos como aqueles portadores de carteira de trabalho assinada, militares e os que trabalham para o setor público. Trabalhadores informais são aqueles sem carteira assinada, não remunerados e empregados domésticos. Empregadores, aqueles que têm seu próprio negócio e aqueles que produzem para o próprio consumo foram classificados como conta própria.

Prevalece a informalidade na amostra. Note que a inserção da mulher no mercado de trabalho é bastante mais precária do que a do homem. Ao todo, 11% das mulheres não trabalham, o que representa o dobro da proporção de homens sem trabalho. Apenas 14% das mulheres ocupadas têm emprego formal. O percentual de trabalho formal é de 2% entre as mulheres trabalhadoras agrícolas. Ainda entre as mulheres trabalhadoras agrícolas, 53% trabalham por conta própria e 81% não recebem remuneração pelo seu trabalho.

GRÁFICO 3
Composição da força de trabalho



Fonte: PNAD 2006.
Elaboração da autora.

A tabela 4 mostra a heterogeneidade do efeito das transferências monetárias nas horas de trabalho para trabalhadores agrícolas e não agrícolas, formais e informais, por conta própria e assalariados.

TABELA 4
Efeito médio do tratamento por posição na ocupação e sexo

	Mulheres		Homens	
	Média	Efeito estimado	Média	Efeito estimado
Trabalho agrícola	22.123 (14.421)	-1.079 ⁽¹⁾ (0.555)	41.917 (13.612)	-0.776 ⁽³⁾ (0.362)
Trabalho não agrícola	33.842 (16.893)	-1.214 ⁽³⁾ (0.430)	44.429 (13.233)	-0.437 (0.296)
Trabalho formal	39.736 (10.687)	-0.443 (0.632)	46.819 (9.465)	0.355 (0.303)
Agrícola	42.725 (8.408)	-1.651 (2.513)	48.912 (9.837)	-0.029 (0.704)
Não agrícola	39.518 (10.805)	-0.265 (0.626)	46.246 (9.279)	0.249 (0.307)
Trabalho informal	27.842 (17.076)	-1.223 ⁽³⁾ (0.387)	42.272 (14.182)	-0.759 ⁽³⁾ (0.289)
Agrícola	21.786 (14.253)	-1.015 ⁽¹⁾ (0.575)	41.225 (13.738)	-0.840 ⁽²⁾ (0.395)
Não agrícola	32.798 (17.589)	-1.336 ⁽³⁾ (0.498)	43.597 (14.617)	-0.750 ⁽¹⁾ (0.411)
Conta própria	21.388 (16.404)	-1.659 ⁽³⁾ (0.581)	42.974 (14.589)	-0.265 (0.411)
Agrícola	16.703 (13.235)	-1.203 ⁽¹⁾ (0.726)	42.363 (13.936)	-0.166 (0.531)
Não agrícola	28.724 (18.114)	-2.104 ⁽²⁾ (0.915)	43.792 (15.385)	-0.375 (0.627)
Assalariado	33.226 (15.701)	-0.968 ⁽²⁾ (0.420)	43.348 (12.721)	-0.683 ⁽²⁾ (0.279)
Agrícola	28.165 (13.241)	-0.845 (0.808)	41.545 (13.326)	-1.113 ⁽²⁾ (0.492)
Não agrícola	35.427 (16.172)	-0.994 ⁽²⁾ (0.482)	44.734 (12.055)	-0.439 (0.315)

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração da autora.

Notas: ⁽¹⁾ Significante a 0.1.

⁽²⁾ Significante a 0.05.

⁽³⁾ Significante a 0.01.

Obs.: Erro padrão reportado em parênteses.

Apesar de o efeito ser negativo na maioria dos tipos de ocupação, ele varia entre os tipos em magnitude e significância estatística. O coeficiente estimado para o indicador

de participação no PBF não é estatisticamente significativa para trabalho formal tanto para homens quanto para mulheres. O trabalho formal é potencialmente menos elástico devido aos direitos trabalhistas assegurados e à estabilidade de renda que ele proporciona. Como na maioria das vezes o trabalho formal explicita um número fixo de horas de trabalho, o desincentivo ao trabalho causado pelo choque na renda não deve alterar a jornada de trabalho para esse tipo de ocupação, ou pelo menos não alterou a resposta dada ao questionário da PNAD 2006, caso os entrevistados tenham respondido as horas contratadas e não as horas efetivamente trabalhadas.

Mulheres trabalhadoras por conta própria em atividade não agrícola são as mais sensíveis ao recebimento das transferências do PBF e reduzem suas horas de trabalho em 2,1 horas semanais (7,3%). Curiosamente, o efeito é não significativo para os trabalhadores por conta própria do sexo masculino. Para os homens, o tipo de ocupação mais elástico é o trabalho assalariado agrícola, no qual a transferência do PBF é responsável por reduzir 1,1 hora semanal (2,7%).

É importante destacar a falta de significância na oferta de horas de trabalho de homens trabalhadores por conta própria. Por se diferenciar do comportamento dos informais, é possível que parte das transferências seja investida no empreendimento próprio com o objetivo de fortalecer a produção. Um aumento da produção pode elevar a demanda por trabalho, a depender da função de produção, reduzindo assim o efeito negativo do PBF. Este é o argumento de Martinez (2004) sobre os trabalhadores agrícolas. Porém, isso não se verifica para as mulheres. Uma investigação mais detalhada faz-se necessária para fundamentar essa especulação.

Outra questão abordada é a relevância do valor da transferência para a intensidade do impacto. O choque na renda é tão maior quanto maior for o valor do benefício. Na busca de compreender e comprovar a existência de um efeito dose, variáveis indicadoras do valor do benefício recebido foram incluídas no modelo. Os resultados estão na tabela 5.

Efeitos significativos são observados para as mulheres que recebem benefícios nos valores de R\$ 50,00, R\$ 80,00 e R\$ 95,00. Estas mulheres recebem transferências destinadas a famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 50,00 mensais. A razão benefício/renda domiciliar parece ser relevante para a existência ou não de impacto do programa, já que pode variar bastante entre os domicílios e determina a dose do tratamento. Note que o efeito não é linear com o valor do benefício.

TABELA 5
Efeito médio do tratamento por valor da transferência e sexo

	Mulheres		Homens	
	Média	Efeito estimado	Média	Efeito estimado
R\$ 15,00	30.597 (16.690)	0.690 (0.593)	44.119 (13.289)	-0.544 (0.626)
R\$ 30,00	31.016 (16.859)	0.150 (0.703)	44.465 (12.827)	0.418 (0.903)
R\$ 45,00	30.321 (16.519)	-0.911 (0.749)	44.975 (12.593)	0.479 (0.943)
R\$ 50,00	26.405 (16.106)	-1.757 ⁽¹⁾ (0.687)	39.919 (13.887)	0.223 (0.973)
R\$ 65,00	27.018 (16.376)	-0.872 (0.532)	42.265 (13.479)	1.319 (0.865)
R\$ 80,00	27.130 (16.782)	-2.327 ⁽²⁾ (0.525)	43.148 (13.463)	0.724 (0.859)
R\$ 95,00	28.217 (16.644)	-1.771 ⁽²⁾ (0.493)	43.005 (13.587)	0.285 (0.858)

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração da autora.

Notas: ⁽¹⁾ Significante a 0.05.

⁽²⁾ Significante a 0.01.

Obs.: Erro padrão reportado em parênteses.

Conforme a discussão dos resultados, pode-se concluir que a divisão intradomiciliar do trabalho e as fontes de renda domiciliar são dois fatores que podem ajudar a compreender a dinâmica da oferta de trabalho frente a um choque de renda.

4 CONCLUSÃO

Tendo em vista o anteriormente exposto, com base nos dados da PNAD 2006 e na metodologia adotada, a primeira conclusão é que não há efeito do PBF sobre a probabilidade de trabalhar dos homens ou das mulheres e que o impacto de redução nas horas de trabalho, apesar de estatisticamente significativo, não é grande em magnitude. Com isso, não se pode acusar o Bolsa Família de ser responsável por gerar nas famílias dependência nos benefícios do programa.

Os resultados também confirmam que a elasticidade da oferta de trabalho varia de acordo com o sexo e o tipo de ocupação. A informalidade intensifica o efeito na oferta de horas de trabalho e as mulheres são mais sensíveis ao choque na renda em comparação com os homens. Os resultados indicam que programas de transferência de renda que elegem mulheres como beneficiárias tendem a reforçar a divisão intradomiciliar do trabalho.

Do ponto de vista do efeito dose, efeitos mais significativos foram encontrados para valores mais altos de transferência. É esperado que uma maior causa, choque de renda, gere maiores efeitos na oferta de trabalho.

Um estudo detalhado sobre se as transferências são investidas na produção dos empreendimentos familiares se faz necessário, a fim de identificar efeitos multiplicadores do PBF que podem fortalecer o combate à pobreza.

A maior contribuição deste artigo é apresentar uma análise mais detalhada sobre a relação causal entre transferências monetárias e oferta de trabalho. Esta pesquisa identifica comportamentos heterogêneos esperados entre os beneficiários confirmando as hipóteses levantadas, mas não parecem induzir a dependência em fontes de renda exógenas ao trabalho.

Melhorias futuras no desenho do PBF devem levar em consideração a dinâmica familiar, especialmente no que se refere à divisão intradomiciliar do trabalho. Além disso, iniciativas em paralelo voltadas para o treinamento e empoderamento de trabalhadores informais e por conta própria são desejáveis no sentido de fortalecer o potencial do programa em reduzir a pobreza.

REFERÊNCIAS

- BECKER, G. S. **The economic approach to human behavior**. Chicago: The University of Chicago Press, 1976, p. 92.
- BOURGUIGNON, F.; CHIAPORI, P.-A. The collective approach to Household Behavior. *In*: BLUNDELL, R. W.; PRESTON, I.; WALKER, I. **The measurement of Household Welfare**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994.
- BRYSON, A.; DORSET, R.; PURDON, S. **The use of propensity score matching in the evaluations of active labor market policies**, 2002. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/4993/1/The_use_of_propensity_score_matching_in_the_evaluation_of_active_labour_market_policies.pdf>. Acesso em: 15 maio 2009.
- CAMERON, T. **Microeconometrics methods and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- CARDOSO, E.; SOUZA, A. **The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil**. Nashville, 2004 (Working Paper, n. 4-W07).
- CARDOSO JR., J. C. **Estrutura setorial-ocupacional do emprego no Brasil e evolução do perfil distributivo nos anos 90**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999, p. 13 (Working Paper, n. 655).
- CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL (CEDEPLAR); SCIENCE-ASSOCIAÇÃO CIENTÍFICA. **AIBF: avaliação de impacto do Bolsa Família**, 2005.
- CHEIN, F.; ANDRADE, M. V.; RIBAS, R. P. **Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Família**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2006 (Texto para Discussão, n. 312).
- CHIAPPORI, P. Collective labor supply and welfare. **The Journal of Political Economy**, v. 100, n. 3, p. 437-467, June 1992.
- DURYEA, S.; LAM, D.; LEVISON, D. **Effects of economic shocks on children's employment and schooling in Brazil**. Michigan, 2003 (PSC Research Report, n. 3-541).
- FERRO, A. R.; NICOLLELA, A. C. **The impact of conditional cash transfers programs on household working decision in Brazil**, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf>. Acesso em: 9 out. 2008.
- FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of brazilian municipalities. *In*: ANPEC, 2008. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211655420-.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2009.

GRONAU, R. Home production: a survey. *In*: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Ed.). **Handbook of labor economics**. Amsterdam: North Holland, 1986, p. 273-303.

HIRANO, K.; IMBENS, G. W. Estimation of causal effects using propensity score weighting: an application of data on right heart catheterization. **Health Services and Outcomes Research Methodology**, v. 2, n. 3-4, p. 1387-3741, 2002.

_____. **The propensity score with continuous treatments**, 2004. Disponível em: <http://www.irl.wisc.edu/initiatives/trainedu/igrfp/readings07/Hirano_Imbens_GPS_2004.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2008.

IMAI, K.; DYK, D. A. Causal inference with general treatment regimes: generalizing the propensity score. **Journal of American Statistical Association**, número 99, p. 854-866, 2004.

IMBENS, G.; WOOLDRIDGE, J. M. Recent developments in econometrics for program evaluation. **NBER**, Cambridge, 2008 (Working Paper, n. 14251).

MARTINEZ, S. **Pensions, poverty and household investments in Bolívia**, 2004. Disponível em: <http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/e271_f04/martinez.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2008.

PARKER, S.; SKOUFIAS, E. **The impact of Progressa on work, leisure and time allocation**. International Food Policy Research Institute, 2000. Final report. Disponível em: <http://www.ifpri.org/themes/progres/pdf/ParkerSkoufias_timeuse.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2009.

PEDROZO, E. Uma avaliação *ex-ante* dos impactos do Bolsa Família na redução do trabalho infantil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35. Recife: ANPEC, 2007. **Anais**.

SOARES, F.; RIBAS, R.; OSÓRIO, R. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países 2007**. Disponível em: <<http://www.undp-povertycentre.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2008.

STEPHENS, J. R. M. Worker displacement and the added worker. **NBER**, Cambridge, 2001 (Working Paper, n. 8260).

TAVARES, P. A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre o trabalho das mães. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., ABEP, Caxambú-MG, 2008. **Anais**.

ROSENBAUM, P.; RUBIN, D. B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, v. 70, p. 41-55, 1983.

ANEXO

TABELA 1

Análise descritiva para homens entre 16 e 64 anos – média e significância da diferença de médias

Homens	Tratados	Controles	Controles ponderados
Com trabalho (%)	0.949	0.916 ⁽²⁾	0.948
	0.002	0.002	0.002
Horas trabalhadas	42.997	44.518 ⁽²⁾	43.409 ⁽¹⁾
	0.124	0.103	0.106
Horas dedicadas a afazeres domésticos	9.666	9.973 ⁽¹⁾	9.786
	0.091	0.081	0.074
Trabalho formal (%)	0.210	0.341 ⁽²⁾	0.199 ⁽¹⁾
	0.004	0.004	0.003
Trabalho informal (%)	0.393	0.311 ⁽²⁾	0.401
	0.005	0.004	0.004
Conta própria (%)	0.388	0.335 ⁽²⁾	0.388
	0.005	0.004	0.004
Trabalho doméstico (%)	0.009	0.013 ⁽²⁾	0.011
	0.001	0.001	0.001
Trabalho agrícola (%)	0.493	0.293 ⁽²⁾	0.483*
	0.005	0.004	0.004
Número de crianças não elegíveis (mais do que 3)	0.510	0.320 ⁽²⁾	0.647 ⁽²⁾
	0.009	0.006	0.008
Renda domiciliar <i>per capita</i> se não estivesse trabalhando	46.605	59.490 ⁽²⁾	50.772 ⁽²⁾
	0.423	0.424	0.364
Taxa salarial (R\$/hora)	6.851	8.625 ⁽²⁾	6.751
	0.083	0.074	0.099
Renda domiciliar <i>per capita</i>	96.381	125.989 ⁽²⁾	99.126 ⁽²⁾
	0.440	0.365	0.364
Soma de horas dedicadas a afazeres domésticos por crianças e idosos	8.682	5.560 ⁽²⁾	8.000 ⁽²⁾
	0.120	0.082	0.096
Anos de estudo	5.301	6.758 ⁽²⁾	5.294
	0.029	0.026	0.024
Idade	33.366	33.345	32.979 ⁽²⁾
	0.105	0.085	0.086
Raça	0.720	0.628 ⁽²⁾	0.728
	0.004	0.003	0.003
Número de adultos	3.157	2.994 ⁽²⁾	3.167

(Continua)

(Continuação)

Homens	Tratados	Controles	Controles ponderados
	0.012	0.009	0.010
Número de crianças	2.272	1.624 ⁽²⁾	2.345 ⁽²⁾
	0.013	0.009	0.011
Presença de cônjuge	0.910	0.888 ⁽²⁾	0.900 ⁽²⁾
	0.002	0.002	0.002
Propriedade da casa	1.378	1.428 ⁽²⁾	1.373
	0.006	0.005	0.005
Índice de posse de bens	0.371	0.235 ⁽²⁾	0.400 ⁽²⁾
	0.004	0.003	0.003
Índice de infraestrutura da casa	0.302	0.476 ⁽²⁾	0.305
	0.004	0.004	0.003
Área metropolitana	2.637	2.223 ⁽²⁾	2.637
	0.006	0.006	0.005
Área rural	0.415	0.256 ⁽²⁾	0.415
		0.004	0.003

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração da autora.

Notas:

⁽¹⁾ Significante a 0.05.⁽²⁾ Significante a 0.01.

Obs.: Erro padrão reportado em parênteses.

TABELA 2

Análise descritiva para mulheres entre 16 e 64 anos – média e significância da diferença de médias

Mulheres	Tratados	Controles	Controles ponderados
Com trabalho (%)	0.890	0.816 ⁽²⁾	0.885
	0.003	0.004	0.003
Horas trabalhadas	28.413	32.187 ⁽²⁾	29.621 ⁽²⁾
	0.191	0.176	0.177
Horas dedicadas a afazeres domésticos	30.158	30.216	30.055
	0.140	0.121	0.117
Trabalho formal (%)	0.091	0.184 ⁽²⁾	0.105 ⁽²⁾
	0.003	0.004	0.003
Trabalho informal (%)	0.323	0.255 ⁽²⁾	0.316
	0.005	0.004	0.005
Conta própria (%)	0.361	0.303 ⁽²⁾	0.352
	0.006	0.005	0.005
Trabalho doméstico (%)	0.225	0.258 ⁽²⁾	0.228
	0.005	0.004	0.004

(Continua)

(Continuação)

Mulheres	Tratados	Controles	Controles ponderados
Trabalho agrícola (%)	0.420	0.250 ⁽²⁾	0.405 ⁽¹⁾
	0.006	0.004	0.005
Número de crianças não elegíveis (mais do que 3)	0.535	0.340 ⁽²⁾	0.639 ⁽²⁾
	0.009	0.006	0.007
Renda domiciliar <i>per capita</i> se não estivesse trabalhando	80.941	105.928 ⁽²⁾	85.230 ⁽²⁾
	0.421	0.390	0.349
Taxa salarial (R\$/hora)	4.554	6.623 ⁽²⁾	4.694
	0.077	0.090	0.088
Renda domiciliar <i>per capita</i>	95.913	126.015 ⁽²⁾	99.896 ⁽²⁾
	0.436	0.355	0.353
Soma de horas dedicadas a afazeres domésticos por crianças e idosos	8.168	5.158 ⁽²⁾	7.215 ⁽²⁾
	0.111	0.075	0.089
Anos de estudo	5.968	7.242 ⁽²⁾	5.944
	0.030	0.026	0.025
Idade	32.849	32.669	32.290 ⁽²⁾
	0.093	0.081	0.080
Raça	0.712	0.613 ⁽²⁾	0.711
	0.004	0.003	0.003
Número de adultos	2.949	2.847 ⁽²⁾	2.969
	0.011	0.008	0.009
Número de crianças	2.327	1.686 ⁽²⁾	2.368**
	0.013	0.009	0.010
Presença de cônjuge	0.834	0.813 ⁽²⁾	0.817 ⁽²⁾
	0.003	0.003	0.003
Propriedade da casa	1.388	1.436 ⁽²⁾	1.385
	0.006	0.005	0.005
Índice de posse de bens	0.352	0.211 ⁽²⁾	0.368 ⁽²⁾
	0.004	0.003	0.003
Índice de infraestrutura da casa	0.329	0.504 ⁽²⁾	0.336
	0.004	0.003	0.003
Área metropolitana	2.594	2.171 ⁽²⁾	2.591
	0.006	0.006	0.005
Área rural	0.378	0.224 ⁽²⁾	0.366 ⁽¹⁾
	0.004	0.003	0.003

Fonte: PNAD 2006.

Elaboração da autora.

Obs.: Erro padrão reportado em parênteses.

Notas:

** Significante a 0.05.

*** Significante a 0.01.

A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Ricardo Paes de Barros*

Mirela de Carvalho**

Samuel Franco***

Rosane Mendonça****

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF), desde sua criação, atende famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Em que medida o programa tem conseguido, de fato, atender esta população será o principal tema a ser discutido por este estudo.

Para mensurar o grau de focalização do PBF, será feito uso de curvas de incidência, as quais indicam que a porcentagem dos beneficiários pertence a cada centésimo da distribuição de renda. Um programa bem focalizado será aquele com maior incidência de beneficiários nos centésimos mais pobres da população.

A maior parte da análise tomará como base informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004 por duas razões principais: primeiro porque seu suplemento permite identificar os beneficiários com maior precisão, segundo porque também serão realizadas comparações entre o grau de focalização do PBF com o de outros programas brasileiros de transferência de renda e, neste caso, a fonte de informações será a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2002-2003.

Assim, a seção 2 traz uma apresentação geral do quão focalizado estava o PBF em 2004 e, também, discute o desempenho do programa até 2008, em termos de sua capacidade de alcançar os mais pobres da população.

Para avaliar a adequação do grau de focalização do PBF, vamos compará-lo primeiramente a algumas das mais conhecidas experiências internacionais.

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

** Pesquisadora do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

*** Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

**** Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora associada do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede) da UFF.

Na seção 3, serão considerados os casos chileno, mexicano e panamenho. Em seguida, nos voltamos para comparações internas e contrapomos a focalização do PBF com a de programas de transferência mais tradicionais, previamente existentes, todos voltados para trabalhadores ou ex-trabalhadores do setor formal. Os programas considerados nesta comparação foram: *i*) abono salarial, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), seguro-desemprego e outras indenizações trabalhistas; *ii*) auxílios alimentação e transporte; *iii*) auxílios natalidade, maternidade e outros; e *iv*) pensões a aposentadorias públicas.

Ainda que o PBF tenha bom desempenho em termos de sua capacidade de atender os mais pobres, ainda assim, cabe perguntar se a universalização das transferências não seria uma alternativa mais custo-efetiva, capaz de gerar as mesmas reduções na pobreza. Afinal não se precisaria incorrer em custos de cadastramento nem com o sistema de seleção de beneficiários. Para responder a esta pergunta, na seção 5, mantivemos fixo o orçamento do programa e contrastamos seu impacto atual sobre a renda média dos mais pobres com o que teria, caso fosse, distribuído de forma universal.¹

Por fim, veremos que, apesar da focalização do PBF ser relativamente boa, ainda há espaço para melhorar. A questão é se vale a pena realizar investimentos que aumentem o grau de focalização do programa. A resposta vai depender tanto da magnitude do benefício marginal dessa medida para os mais pobres quanto do custo das alternativas disponíveis capazes de gerar tal melhoria. Para concluir, apresentamos algumas opções capazes de gerar benefícios para os mais pobres de mesma magnitude que os gerados pelos ganhos de focalização. Com isso, esperamos gerar alguma medida do quanto uma sociedade interessada em reduzir a pobreza e a desigualdade estaria disposta a pagar para aprimorar o grau de focalização de suas políticas públicas. Caberá aos gestores avaliar se estão disponíveis alternativas capazes de gerar estes efeitos e se os custos compensam investir.

2 FOCALIZAR É POSSÍVEL

A curva de incidência do PBF revela a porcentagem dos beneficiários que pertence a cada um dos centésimos acumulados da distribuição de renda. Dada uma linha de pobreza, o ideal é que 100% dos beneficiários pertençam a centésimos abaixo do ponto de corte imposto pela linha.

1. É claro que se, além dos que já recebem hoje, o programa fosse estendido a todos os brasileiros o seu custo e impacto seriam necessariamente maiores. Daí a importância de manter o orçamento fixo. O que se deseja investigar é se, dado um orçamento, quanto maior a focalização maior o impacto sobre a pobreza e a desigualdade.

Essa curva indica tanto o erro de inclusão quanto o grau de focalização de um programa. O erro de inclusão equivale à porcentagem de beneficiários que não é pobre. Esta é, na realidade, uma medida da desfocalização. O grau de focalização propriamente dito é dado pela porcentagem de beneficiários que é pobre. Portanto, o erro de inclusão e o grau de focalização somam 100% dos beneficiários.

Evidentemente, o grau de focalização finalmente atingido pelo programa dependerá da linha de pobreza adotada: quanto mais elevada for a linha, melhor deverá ser o grau de focalização. O gráfico 1 apresenta o grau de focalização do PBF em 2004 para uma variedade de linhas de pobreza.² Para uma linha igual ao ponto de corte definido em 2004 para entrada no programa³ (R\$ 100,00 familiar *per capita*), apenas 62% dos beneficiários seriam pobres. Isto é, quase 40% dos beneficiários não atenderiam ao próprio critério de inclusão estabelecido pelo programa.

Não se deve, entretanto, confundir a escolha de um ponto de corte com a de uma linha de pobreza. Existem razões para que estes dois pontos sejam distintos. A linha de pobreza marca um padrão mínimo de vida a que todas as pessoas deveriam ter acesso. Define, portanto, o grupo mais vulnerável da sociedade, que precisa de mais atenção e oportunidades. É possível que essas famílias subdeclarem sua renda por diversas razões, entre elas pelo fato de que uma renda mais baixa pode aumentar-lhes a probabilidade de participar do programa. Neste caso, o ponto de corte utilizado para identificar os mais vulneráveis deve ser mais baixo do que o valor da linha de pobreza. Assim, pode-se instituir, por exemplo, um ponto de corte de R\$ 100,00, mesmo quando se acredita que todas as pessoas com renda familiar *per capita* abaixo de R\$ 150,00 vivem em pobreza.

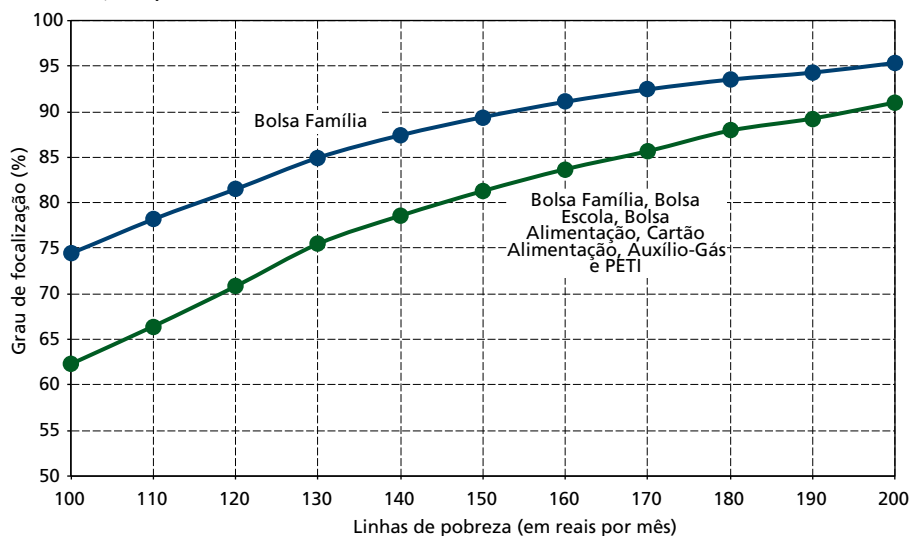
Para avaliar o grau de focalização, o relevante mesmo é utilizar uma linha de pobreza. As estimativas de pobreza do Ipea para 2004 consideram uma linha regionalizada, que tem valor médio igual a R\$ 154,00 ao mês. Conforme o gráfico 1 revela, utilizando esta linha, o grau de focalização do programa passa para 81% e, portanto, o erro de inclusão se torna inferior a 20%.

2. Este gráfico foi obtido a partir da PNAD 2004, tendo os beneficiários sido identificados com base nas informações do suplemento sobre programas sociais. A opção pela PNAD 2004 vem tanto da possibilidade de utilizar o suplemento para identificar os beneficiários com maior precisão quanto da maior comparabilidade com resultados, a serem apresentados mais adiante, extraídos da Pesquisa de Orçamento Familiar 2003.

3. Em 2006, a linha utilizada para definir a população-alvo foi elevada para R\$ 120,00. Entretanto, no momento em que a PNAD 2004 foi coletada, o ponto de corte utilizado ainda era de R\$ 100,00. Daí a sua utilização neste estudo.

GRÁFICO 1

Grau de focalização do Programa Bolsa Família para linhas de pobreza de R\$ 100,00 a R\$ 200,00 – Brasil

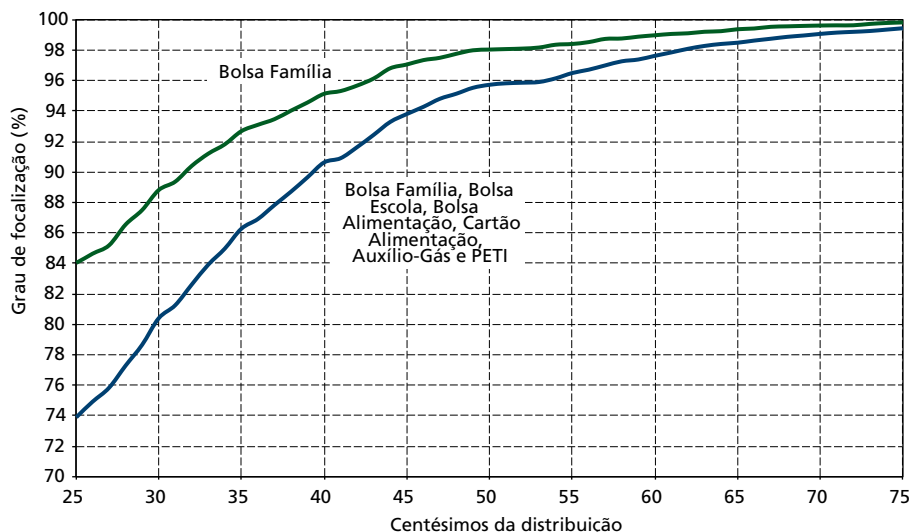


Fonte: Estimativas produzidas com base na PNAD 2004.

Uma alternativa para a seleção da linha de pobreza, particularmente útil em comparações internacionais, é definir a pobreza em termos relativos, por exemplo, escolhendo como pobres a parcela da população pertencente aos 25% menos privilegiados em termos de renda, isto é, os primeiros 25 centésimos da distribuição de renda. O gráfico 2 apresenta o grau de focalização para diversas noções relativas de pobreza, ou seja, a porcentagem dos beneficiários entre os $\alpha\%$ mais pobres. Por exemplo, quase 75% dos beneficiários do PBF pertencem aos 25% mais pobres e mais de 90% pertencem aos 40% mais pobres.

GRÁFICO 2

Grau de focalização do Programa Bolsa Família por centésimos da distribuição de renda domiciliar *per capita* acumulados a partir dos mais pobres – Brasil



Fonte: Estimativas produzidas com base na PNAD 2004.

Note que os gráficos 1 e 2 trazem também informação para o PBF isolada dos antigos programas unificados em sua formação. Note que o grau de focalização específico do PBF é bem superior. Para uma linha de R\$ 100,00, por exemplo, o grau de focalização para os beneficiados específicos do PBF (incluídos mais recentemente) chega a ser mais de 15 pontos percentuais (p.p.) maior do que o conjunto que inclui os programas unificados. Da mesma forma, enquanto no programa unificado 74% dos beneficiários estavam entre os 25% mais pobres da população, isolando os que ingressaram mais recentemente, temos que 84% pertencem aos 25% mais pobres da população.

A despeito da dificuldade dos entrevistados de identificar o programa do qual participam,⁴ é razoável supor que, como o PBF foi o último dos programas a ser instituído, aqueles que declararam ser beneficiários dele devem ter sido também os últimos a serem incluídos. Esta diferença de focalização nos dá indícios não só de que é possível melhorar a focalização como também que a melhoria vem sendo alcançada pela gestão do programa.⁵

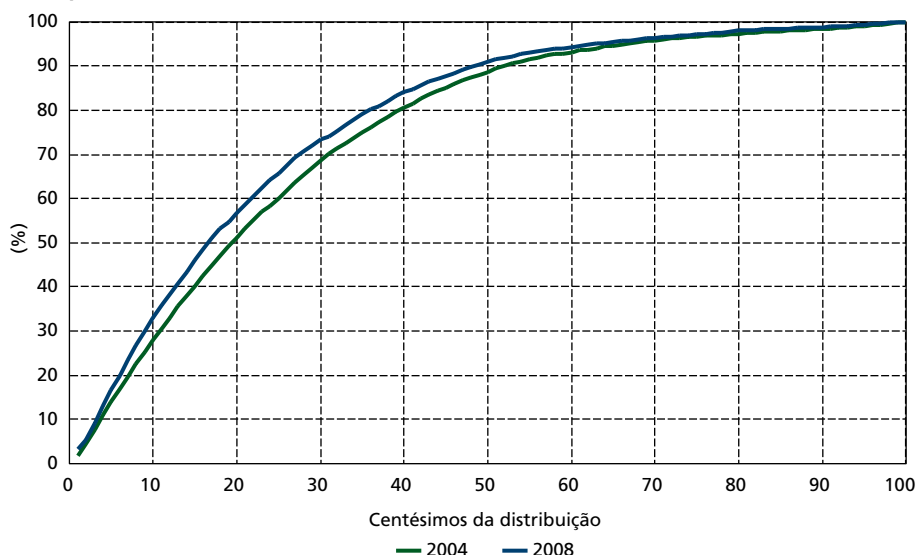
4. A PNAD foi a campo logo após a implantação e primeira expansão do Bolsa Família.

5. Esta melhoria não é acidental. Ao longo dos últimos anos, a gestão do programa vem desenvolvendo um intenso esforço de depuração e atualização do Cadastro Único, com evidente impacto sobre o grau de focalização do programa.

Informações da PNAD 2008 nos permitem acompanhar como o grau de focalização do programa evoluiu de lá para cá (ver gráfico 3). As evidências são de que não houve evolução significativa e que os esforços para melhorar a qualidade do Cadastro Único têm sido fundamentais não para aumentar o grau de focalização do programa, mas para garantir que este permaneça atendendo àqueles que mais necessitam.

GRÁFICO 3

Distribuição dos beneficiários do Bolsa Família nos centésimos da distribuição da população segundo a renda *per capita* acumulados a partir da renda dos mais pobres – Brasil



Fonte: Estimativas produzidas com nas PNADs 2004 e 2008.

Obs.: A renda *per capita* que definiu os centésimos da população excluiu a renda do benefício.

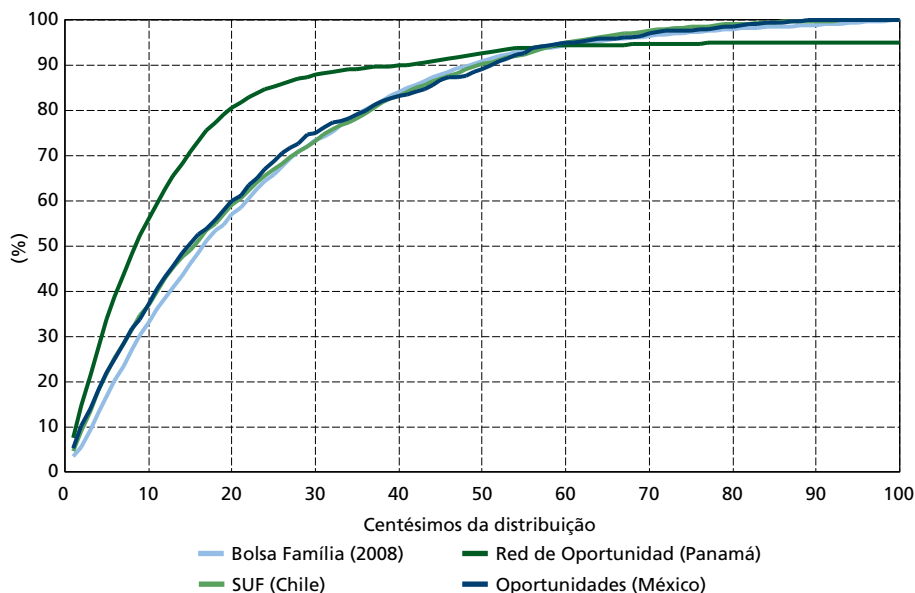
3 FOCALIZAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA EM PERSPECTIVA COMPARADA

A fim de nos certificarmos de que o desempenho em focalização do PBF é mesmo adequado, é importante avaliar o padrão internacional. Outros países têm adotado programas de transferência de renda condicionada semelhantes ao PBF e cada um possui um sistema de seleção de beneficiários com desenho diferenciado em termos do uso de cotas geográficas, de quem é a responsabilidade pela coleta de informações sobre as famílias, qual o nível de qualificação dos entrevistadores, quais as regras utilizadas para extrair do cadastro as famílias contempladas etc. Aprender sobre o desempenho relativo dessas experiências pode lançar luz sobre quais as estratégias de seleção de beneficiários podem ser mais efetivas.

O gráfico 4 compara o programa brasileiro com o chileno, o mexicano e o panamenho.

GRÁFICO 4

Distribuição dos beneficiários nos centésimos da distribuição da população, segundo a renda *per capita*, acumulados a partir da renda dos mais pobres – Brasil, Panamá, Chile e México

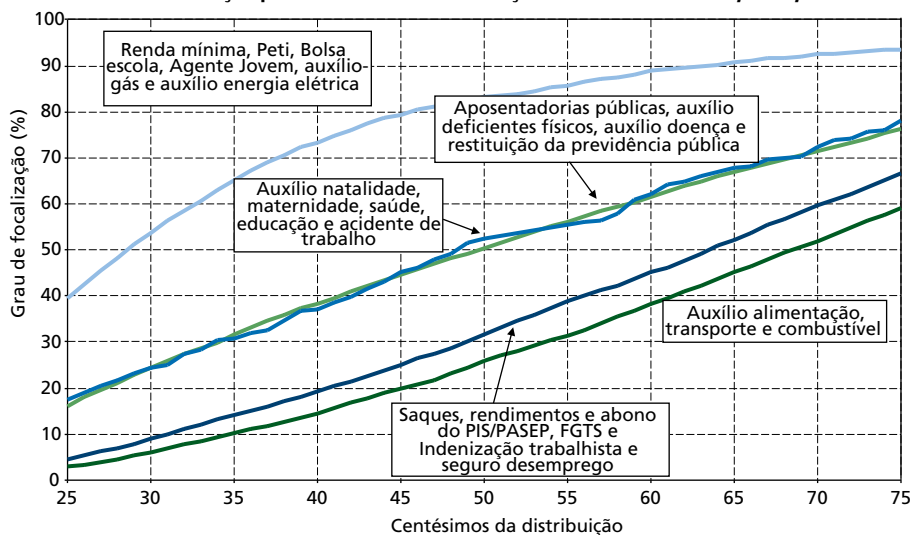


Fontes: Estimativas produzidas com base na PNAD 2008, Encuesta de Hogares, Panamá (2008), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), Chile (2003) e Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) México (2004).

Esse gráfico indica que, embora o grau de focalização do PBF seja similar ao dos programas chileno e mexicano, existe maior dificuldade do programa brasileiro para incluir os que estão nos percentuais mais baixos da distribuição. O desempenho do Panamá é realmente fantástico e o programa está muito bem focalizado nos 20% mais pobres da população. O sistema de seleção panamenho também faz uso de critérios de priorização geográfica, mas a grande diferença com relação ao nosso é que a utilização de um teste de média (*proxy means test*) indica a probabilidade de cada uma das famílias no cadastro ser pobre, levando em consideração uma série de variáveis socioeconômicas.

Outra comparação importante que permite avaliar o grau de focalização alcançado pelo PBF é considerar as várias gerações anteriores de transferências de renda no Brasil. A POF 2002-2003, neste quesito, possui uma riqueza muito maior de informações do que a PNAD e, por esta razão, foi a fonte utilizada. Os resultados obtidos são apresentados no gráfico 5. Como o PBF ainda não existia quando a POF foi a campo, ele será representado apenas pelo conjunto dos programas que lhe deram origem, além de outros correlatos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o de renda mínima.

GRÁFICO 5

Grau de focalização por centésimo da distribuição de renda domiciliar *per capita* – Brasil

Fonte: Estimativas produzidas com base na POF 2002-2003.

Existe uma grande diferença no grau de focalização do PBF e dos programas mais tradicionais. Enquanto, no caso do PBF, cerca de 75% dos beneficiários pertencem aos 40% mais pobres, em todos os programas tradicionais, menos de 40% dos beneficiários se encontram nesta situação. No caso dos programas direcionados aos trabalhadores no setor formal, como os auxílios alimentação e transporte e as indenizações trabalhistas, a porcentagem de beneficiários que se encontra entre os 40% mais pobres não chega a 20%.

Esses resultados evidenciam uma significativa ruptura com os programas anteriores e que finalmente a política social brasileira começa a ser capaz de chegar àqueles pobres que antes eram invisíveis por estarem fora do mercado de trabalho formal.

4 ALTERNATIVAS UNIVERSAIS E IMPACTO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

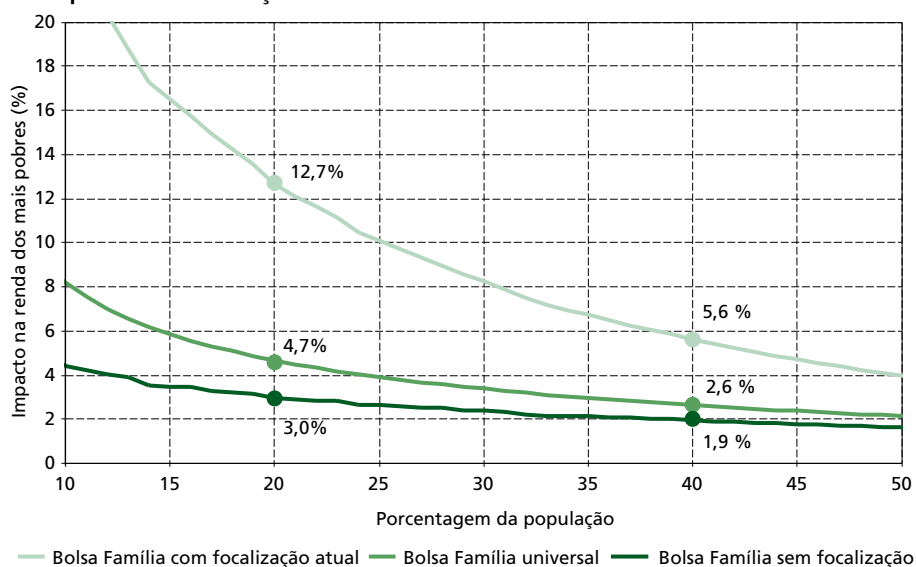
Nesta seção, discutimos o quanto a focalização do PBF permite melhorar a vida dos mais pobres, comparada com a alternativa de universalizar as transferências. Para isto, contrastamos o impacto da criação do PBF sobre a renda dos mais pobres com o que teria acontecido em dois cenários alternativos. No primeiro cenário criou-se um programa com o mesmo número de beneficiários e valor dos benefícios, mas os beneficiários foram selecionados de forma aleatória. Embora a escolha aleatória não seja exatamente o inverso da focalização, ela é seguramente a maneira mais pura para se representar um sistema neutro de seleção, em que nenhum grupo é priorizado em detrimento de outro. Com isso, os benefícios e beneficiários estarão uniformemente distribuídos entre todos

os grupos sociais (por exemplo, 25% dos beneficiários estarão entre os 25% mais pobres da população. Vale lembrar que no caso do PBF, 75% dos beneficiários estão entre os 25% mais pobres). No segundo cenário criou-se um programa universal com o mesmo orçamento. Neste, todos recebem um benefício igual que, evidentemente, deve ser bem menor que o atual, uma vez que o orçamento está fixo.

O gráfico 6 apresenta estimativas do impacto da criação do PBF sobre a renda dos $\alpha\%$ mais pobres e, também, avaliações do impacto que teria a criação dos dois programas descritos acima. O impacto do PBF sobre a renda, por exemplo, dos 20% mais pobres, é cerca de três vezes maior que o das outras duas alternativas não focalizadas. Se compararmos a ação sobre a renda dos 40% mais pobres, o programa focalizado permanece duas vezes mais importante.

GRÁFICO 6

Impacto do Bolsa Família sobre a renda dos centésimos acumulados pelos mais pobres da distribuição – Brasil



Fonte: Estimativas produzidas com base na PNAD 2004.

Em suma, a focalização aumenta o efeito do PBF sobre a renda dos mais pobres de duas a três vezes mais que as alternativas não focalizadas, o que é bastante considerável.

Mesmo assim, ainda caberá investigar se vale a pena aumentar, hoje, o grau de focalização de um programa já bem focalizado como o PBF. A resposta será uma consequência do quanto a melhoria na focalização gerará ganhos para o grupo mais pobre e, também, dependerá do custo das alternativas disponíveis para gerar o alcance almejado de focalização.

5 IMPACTO DE MELHORIA NO GRAU DE FOCALIZAÇÃO SOBRE A RENDA DOS MAIS POBRES

A tabela 1 mostra o quanto a renda dos mais pobres aumentaria se o grau de focalização do PBF melhorasse em 5, 10 e 15 p.p. A linha de pobreza utilizada é a de R\$ 150,00 familiar *per capita* ao mês. Um aumento de 10 p.p. no grau de focalização do programa elevaria, por exemplo, a renda dos 20% mais pobres em 1,2% e a dos 40% mais pobres em 0,5%. Os ganhos variam de 0,2% a 2,6%, dependendo do grupo mais pobre selecionado e da magnitude da melhora na focalização.

TABELA 1
Impacto sobre a renda dos mais pobres de melhorias no grau de focalização
(Em %)

Melhorias no grau de focalização	Impacto sobre a renda dos mais pobres			
	10% mais pobres	20% mais pobres	30% mais pobres	40% mais pobres
5 pontos percentuais	0,80	0,57	0,41	0,21
10 pontos percentuais	1,73	1,23	0,88	0,52
15 pontos percentuais	2,60	1,81	1,29	0,80

Fonte: Estimativas obtidas com base na PNAD 2004.

Embora seja positiva a contribuição de um aumento no grau de focalização para a renda dos mais pobres, ainda é preciso saber quais os custos envolvidos. Para discutir esta questão consideramos duas alternativas capazes de gerar o mesmo efeito sobre a renda dos mais pobres. Na primeira, indagamos qual o crescimento na renda média nacional é necessário para a renda dos mais pobres crescer tanto quanto o que se poderia obter com melhoras de 5, 10 ou 15 p.p. na focalização do programa. Ou seja, qual seria a taxa de crescimento balanceado equivalente a uma melhoria no grau de focalização do PBF?

Na segunda alternativa se estima em quanto seria preciso elevar o valor dos benefícios do PBF para que a renda dos mais pobres crescesse tanto quanto na situação de aumento no grau de focalização. A menos que o custo de focalizar seja mais elevado que o dessas expansões equivalentes, melhorias na focalização devem ser perseguidas.

Vale ressaltar que, em ambos os exercícios, estamos levando em consideração a disposição da sociedade em melhorar o sistema de focalização do PBF. Entretanto, qualquer melhoria no Cadastro Único poderá aumentar o grau de focalização de todos os programas que, hoje, o utilizam ou venham a utilizá-lo no futuro.

Estimativas do crescimento necessário para alcançar o mesmo impacto que melhorias, no grau de focalização do PBF, já foram apresentadas na tabela 1. Uma melhoria de 10 p.p. teria o mesmo impacto sobre a pobreza que um crescimento balanceado de 0,5% a 2,0%, sendo a necessidade de crescimento tão

maior quanto mais centrado nos mais pobres for o programa. Veja que não existem deseconomias de escala na busca por uma melhor focalização. O crescimento equivalente a uma melhoria no grau de focalização de 15 pontos percentuais, comparado ao equivalente a uma melhoria de 5 p.p., é sempre mais de três vezes superior. Assim, se existe limite à busca de uma melhor focalização, este não está em benefícios decrescentes e só pode decorrer de custos crescentes.

A tabela 2 apresenta o custo de se elevar o valor dos benefícios do PBF suficientemente a ponto de garantir o mesmo impacto sobre a renda dos mais pobres que o obtido com melhorias no grau de focalização. A tabela revela que cada ponto percentual de melhoria no grau de focalização é equivalente de R\$ 50 milhões a R\$ 60 milhões por ano. Assim, se uma melhoria de 5 p.p. no grau de focalização tem um custo anual inferior a R\$ 50 milhões, então sua relação custo-benefício é favorável e deve ser perseguida.

TABELA 2

Recursos necessários para obter, com aumento no valor dos benefícios, o mesmo impacto sobre a renda dos mais pobres que melhorias no grau de focalização

(Em milhões de reais por ano)

Melhorias no grau de focalização	Recursos necessários para obter o mesmo impacto por ponto percentual na renda dos mais pobres			
	10% mais pobres	20% mais pobres	30% mais pobres	40% mais pobres
5 pontos percentuais	51	57	55	40
10 pontos percentuais	57	62	60	49
15 pontos percentuais	57	61	59	50

Fonte: Estimativas obtidas com base na PNAD 2004.

Embora seja preciso realizar estudos mais aprofundados a respeito do custo de focalização, parece razoável supor que existem ações com custo bem inferior a R\$ 50 milhões ao ano capazes de elevar o grau de focalização do programa em mais de 1 ponto percentual. Entre estas ações, podemos citar melhorias na auditoria do programa, melhor treinamento da equipe local de cadastramento e melhor utilização das informações do Cadastro Único na seleção dos beneficiários.

6 CONCLUSÃO

Embora o PBF já tenha alcançado um grau de focalização bastante razoável no contexto internacional e represente uma ruptura com os programas anteriores de transferência de renda, que atendiam apenas aos trabalhadores do setor formal do país, ainda há espaço para aprimorar a focalização.

É importante realizar estudos e aprofundar nosso conhecimento a respeito das dificuldades para se incluir os extremamente pobres da população. Uma primeira hipótese é que talvez o cadastro não consiga alcançar uma parcela da população, que

permanece isolada mesmo localmente. Outra hipótese é que há uma volatilidade tamanha na pobreza, que não é acompanhada pelo cadastramento ou que é incapaz de ser detectada pelos critérios de seleção utilizados atualmente. Será fundamental avançar nestas frentes para alcançar melhorias no grau de focalização do programa.

Tais melhorias parecem valer a pena, uma vez que impactam consideravelmente sobre o bem-estar dos mais pobres, e seu custo de implementação não parece nada proibitivo, muito pelo contrário. Principalmente se levarmos em consideração que esse custo pode ser não apenas do PBF, mas compartilhado por qualquer outro programa federal, estadual ou municipal que fizer uso do Cadastro Único.

O grande sucesso por trás de todo o empreendimento é o Cadastro Único. Construído de forma descentralizada, exigiu das prefeituras e da sociedade civil um esforço sério e comprometido para identificar os mais pobres. Com isso, abriu-se um canal de comunicação do Estado com essa parcela antes invisível da população. Até então, utilizamos esse canal de comunicação para garantir a este grupo, principalmente acesso à renda mínima. Será absolutamente crucial utilizar este mesmo canal para levar um conjunto bem mais amplo de oportunidades.

REFERÊNCIAS

BARROS, R. *et al.* Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2006a, p. 117-147.

_____. Consequências e causas imediatas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *In*: ANÁLISE sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2004). **Parcerias Estratégicas**, Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, n. 22, 2006b, p. 89-119. Edição especial.

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

KERSTENETZKY, C. **Políticas sociais**: focalização ou universalização? Niterói: UFF/Economia, 2005 (Texto para Discussão, n. 180).

MOJUCA, A. R. **Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá**. Santiago, Chile: Cepal, 2010. (Serie Políticas Sociales, n. 162).

A IMPORTÂNCIA DAS COTAS PARA A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ricardo Paes de Barros*
Mirela de Carvalho**
Samuel Franco***
Rosane Mendonça****

1 INTRODUÇÃO

Para que um programa social seja capaz de reduzir a pobreza e a desigualdade, ele precisa atingir a população mais vulnerável. Quanto maior a proporção dos recursos alocados a essa parcela da população, mais bem *focalizado* será o programa e, conseqüentemente, maior deverá ser seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade.¹

Para alcançar um elevado grau de focalização, é preciso que o desenho de cada uma das etapas que compõem o sistema de seleção de beneficiários seja adequado. No caso do Programa Bolsa Família (PBF), os beneficiários são selecionados a partir de um sistema que opera em três estágios. O primeiro estágio é implementado em nível da administração central do programa. Consiste na definição de cotas para o número máximo de beneficiários em cada município obtidas a partir de estimativas da pobreza local. No segundo estágio, os governos municipais identificam e cadastram as famílias que fazem parte do público-alvo do programa (ou beneficiários potenciais), obedecendo à cota disponível. São coletadas informações socioeconômicas sobre cada família cadastrada, as quais são inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O cadastramento de uma família não implica necessariamente

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

** Pesquisadora do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) na Disoc do Ipea.

*** Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

**** Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora associada do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede) da UFF.

1. Diversos estudos têm demonstrado que o PBF, criado em janeiro de 2004, tem um elevado grau de focalização e também um substancial impacto sobre a pobreza e a desigualdade. Entre esses estudos destacam-se os de Carvalho (2006), Hoffmann (2007a, b), Barros, Carvalho e Franco (2007), Soares *et al* (2007a,b), Rocha (2007), Lavinhas, Matijascic e Nicoll (2007), Cury e Leme (2007), Bourguignon, Ferreira e Leite (2007), Camargo e Reis (2007) e Soares e Zepeda (2008).

sua entrada no programa nem no recebimento do benefício. Por fim, também de acordo com as cotas preestabelecidas, a administração central do programa seleciona mensalmente as famílias beneficiárias entre as que foram cadastradas, fazendo uso da informação sobre renda *per capita*.

A focalização finalmente atingida será maior quando: *i*) as famílias inseridas localmente no “cadastro” forem as mais pobres; *ii*) as informações coletadas forem de alta qualidade; *iii*) a metodologia para a utilização de tais informações na seleção dos beneficiários for a mais adequada; e *iv*) as cotas estabelecidas para cada município forem próximas ao efetivo número local de pobres.

Este trabalho tem por objetivo discutir qual o papel potencial do uso de cotas geográficas para a focalização de um programa, além de avaliar empiricamente a importância do sistema utilizado pelo PBF para alcançar a focalização finalmente atingida por ele. O trabalho encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na seção seguinte, discutimos teoricamente por que um sistema de cotas proporcionais à pobreza é importante para a focalização de um programa. Na seção 3 estimamos a contribuição potencial de um sistema desse tipo para a focalização do PBF e na seção subsequente avaliamos seu impacto efetivo. Por fim, a última seção sumaria as principais conclusões.

2 O PAPEL DAS COTAS PARA A FOCALIZAÇÃO

Uma forma de avaliar a importância de um sistema de cotas locais para a boa focalização de um programa consiste em estimar qual seria o grau desta se as cotas fossem o único componente do sistema de seleção de beneficiários. Caso este componente não seja importante, o seu uso isolado não deveria gerar um alto grau de focalização. Por outro lado, se as cotas forem um componente decisivo, utilizando apenas elas já se poderia alcançar um grau de focalização similar ao atualmente obtido após os três estágios.

Ao se optar por esse desenho para avaliar a contribuição do sistema de cotas geográficas (qual seja, o de simular o que aconteceria na ausência de outros estágios do processo de seleção de beneficiários), estamos omitindo não apenas os demais estágios do processo de seleção, como também todas as possíveis interações deles com o sistema de cotas. Assim, se o sistema de cotas tem papel complementar com os demais estágios, estaremos subestimando sua verdadeira contribuição. Se, por outro lado, existir uma intensa sobreposição entre os diversos estágios do processo de seleção, a soma da contribuição isolada de cada um será maior que o grau de focalização alcançado pelos três estágios em conjunto. Nesse caso, nosso procedimento estaria sobre-estimando a contribuição das cotas para a focalização do programa. Implicitamente, procedemos nesta seção assumindo que todas essas interações têm importância limitada.

Resta, portanto, precisar o que significa um sistema de seleção de beneficiários baseado puramente em cotas locais, uma vez que existem múltiplas possibilidades de implementação. Essa especificação não precisa incluir todos os detalhes operacionais, mas apenas aqueles suficientes para que o grau de focalização fique unicamente determinado. Mais especificamente, precisamos de informação sobre a linha de base e sobre o que significa implantar um sistema baseado puramente em cotas.

Como linha de base, vamos considerar uma situação em que os beneficiários são selecionados aleatoriamente. Assumindo que, nesse caso, todos têm a mesma probabilidade de se beneficiar do programa, a proporção de recursos que beneficiará aos mais pobres será igual ao tamanho relativo desse grupo na população total. Assim, se 10% da população é pobre, então 10% dos recursos serão alocados a esse grupo. É possível imaginar regras de priorização que gerem graus de focalização ainda mais baixos, como o caso em que todo o recurso é destinado à população não pobre. Assim, embora a seleção aleatória dos beneficiários não gere o pior grau de focalização possível, nem represente necessariamente o que aconteceria na ausência do sistema atual,² ela é certamente a mais pura representação de um sistema neutro, sem priorizações.

Para a definição do que vem a ser um sistema de seleção puramente baseado em cotas, faremos uso de duas condições. A primeira é que em cada localidade k , exatamente $100b_k\%$ da população local é beneficiada, o que equivale a dizer que as cotas são obedecidas. A segunda condição é que os beneficiários, em cada comunidade k , devem ser aleatoriamente selecionados entre a população local, o que vale dizer que dentro de cada localidade não existirá um sistema de priorização. É fácil verificar que, nesse caso, se as cotas fossem proporcionais à população local, isto é, se $b_k = b$, em que b é o grau de cobertura do programa na população total, então o sistema de cotas não levaria a nenhuma melhoria no grau de focalização em relação à linha de base selecionada.

De fato, se p denota a proporção de pobres na população total e P_k a correspondente proporção na comunidade k , então, com um sistema de cotas, a proporção dos recursos que beneficia os pobres, f , isto é, o grau de focalização seria dado por:

$$f = \frac{\sum_k \alpha_k b_k P_k}{\sum_k \alpha_k b_k} \quad (1)$$

Em que α_k denota a proporção da população total residente na comunidade k . Assim, quando as cotas são uniformes (proporcionais à população local), isto é, $b_k = b$, tem-se que $f = \sum_k \alpha_k P_k = p$. Portanto, para que as cotas tenham impacto sobre a focalização, é necessário que elas não sejam uniformes.

2. Pode ser que os mais ricos não tenham interesse no programa e, desta forma, ocorra alguma dose de autofocalização.

É importante ressaltar, contudo, que nem todo sistema de cotas não uniformes leva a uma melhoria no grau de focalização. Um sistema de cotas mal desenhado pode certamente piorar o grau de focalização. Tomando um exemplo extremo, suponhamos que se adote $b_k = 1 - p_k$, isto é, cotas proporcionais ao número de não pobres na comunidade. Nesse caso, temos que:

$$f = \frac{\sum_k \alpha_k (1 - p_k) p_k}{\sum_k \alpha_k (1 - p_k)} = \frac{p - \sum_k \alpha_k p_k^2}{1 - p} \leq \frac{p - p^2}{1 - p} = p \quad (2)$$

Em que utilizamos o fato de que:

$$\sum_k \alpha_k p_k^2 \geq \left(\sum_k \alpha_k p_k \right)^2 = p^2$$

Portanto, nesse caso, o grau de focalização é pior que o obtido na ausência de cotas.

Resta, portanto, saber qual o sistema de cotas que maximiza o grau de focalização. Isto é, dado o grau de cobertura do programa, b , qual o sistema de cotas $\{b_k\}$ compatível com esse grau de cobertura (o que significa atender a $b = \sum_k \alpha_k b_k$) e que maximiza o grau de focalização f . É fácil verificar que a melhor opção requer universalizar o programa em todos os grupos com alto grau de pobreza até que todos os benefícios sejam distribuídos. Assim, se os grupos forem ordenados de forma decrescente ao seu grau de pobreza, então, a solução ótima consiste em fazer com que $b_k = 1$ para todo $k=1, \dots, m-1$ (universalização nos grupos com elevada pobreza), $b_k = 0$ para todo $k > m$, e definir:

$$b_m = \frac{b - \sum_{k=1}^{m-1} \alpha_k}{\alpha_m} \quad (3)$$

de tal forma que:

$$b = \sum_{k=1}^m \alpha_k b_m \quad (4)$$

Nesse caso, o grau de focalização é dado por:

$$f = \frac{\sum_{k \leq m} \alpha_k p_k + \alpha_m b_m p_m}{b} \quad (5)$$

Note que, quando $\alpha_m b_m$ é pequeno, isto é, poucos benefícios são alocados ao grupo limite, o grau de focalização ótimo baseado apenas em cotas é dado por:

$$f = \frac{\sum_{k \leq m} \alpha_k p_k}{\sum_{k \leq m} \alpha_k} = p_k^+ \quad (6)$$

Isto é, o grau de pobreza médio dos grupos mais pobres.

Em suma, em um sistema puramente baseado em cotas, a melhor estratégia para maximizar o grau de focalização consiste em universalizar o programa nos grupos mais pobres. Por conseguinte, nesse caso, o grau de focalização será igual ao grau de pobreza médio desses grupos.

Como o ganho devido ao uso de cotas, $\delta = p - f$, é dado por:

$$\delta = f - p = \frac{\sum_k \alpha_k b_k p_k}{\sum_k \alpha_k b_k} - \sum_k \alpha_k p_k = \frac{\sum_k \alpha_k b_k p_k - \sum_k \alpha_k b_k \sum_k \alpha_k p_k}{\sum_k \alpha_k b_k} = \frac{Cov(b_k, p_k)}{b} \quad (7)$$

segue que o uso de cotas levará a ganhos de focalização se, e somente se, as cotas estiverem positivamente relacionadas ao grau de pobreza. Em particular, se as cotas forem uma função crescente do grau de pobreza. Se $b_k = h(p_k)$ com h crescente, então o uso de cotas trará melhorias no grau de focalização. Por outro lado, se as cotas forem uma função decrescente do grau de pobreza, o seu uso vai piorar o grau de focalização.

Embora não seja o ideal quando se quer maximizar o grau de focalização, uma estratégia natural consiste em distribuir os benefícios disponíveis proporcionalmente ao número de pobres em cada comunidade. Nesse caso, teremos $b_k = \lambda p_k$ e a racionalidade para essa escolha se justifica pelo objetivo de garantir igualdade de oportunidades a todos os pobres, independentemente da comunidade a que pertence. Essa igualdade se verifica quando a seleção dos beneficiários em cada comunidade é realizada com perfeita focalização, mas não quando é realizada de forma aleatória. De fato, quando o processo de seleção em cada comunidade tem perfeita focalização e existe escassez de benefícios a serem distribuídos, isto é, $\lambda < 0$, então a probabilidade de uma pessoa pobre ser atendida pelo programa será λ , qualquer que seja a comunidade a que pertence, garantindo-se, dessa forma, igualdade de oportunidades.

No entanto, se a seleção local for aleatória, a probabilidade de uma pessoa pobre ser atendida pelo programa será dada por $b_k = \lambda p_k$. Neste caso, os pobres que vivem nas comunidades mais pobres terão mais chance de participar do programa do que aqueles que vivem nas comunidades menos pobres. Essa característica, na verdade, é válida para qualquer sistema em que as cotas são crescentes com o grau de pobreza. Quando a escolha local é feita de forma aleatória, todos os pobres terão a mesma chance de participar do programa apenas quando as cotas forem proporcionais à população local, isto é, quando $b_k = b$. No caso de uso de cotas proporcionais, o grau de focalização, sob a hipótese de seleção local aleatória, é dado por:

$$f = \frac{\sum_k \alpha_k p_k^2}{\sum_k \alpha_k p_k} \quad (8)$$

Por conseguinte, o ganho de focalização será dado por:

$$\delta = f - p = \frac{\sum_k \alpha_k p_k^2}{p} - p = \frac{Var(p_k)}{p} \quad (9)$$

Assim, quanto maior a diversidade dos grupos quanto ao grau de pobreza, maior o ganho de se introduzir cotas. De fato, se o grau de pobreza for igual em todas as comunidades, as cotas não terão qualquer impacto sobre o grau de focalização. Além disso, quanto menor o grau de pobreza, maior o ganho que se pode alcançar com as cotas. De fato, se o grau de pobreza for extremamente elevado em praticamente todas as comunidades, o ganho obtido com as cotas deverá ser limitado.

Como a variância entre distritos pode sempre ser expressa como a soma da variância entre municípios e a média das variâncias entre distritos de um mesmo município, ela é sempre maior que entre municípios. Portanto, o ganho de um sistema de cotas para a focalização irá crescer com o grau de desagregação espacial utilizado. Quanto maior o grau de desagregação espacial, maior será o grau de focalização que um sistema puro de cotas é capaz de produzir. De fato, quando existe apenas uma área e, portanto, uma cota, não existe ganho em se utilizar um sistema de seleção dessa natureza.

3 ESTIMANDO A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DE UM SISTEMA DE COTAS PROPORCIONAIS

A tabela 1 apresenta qual seria o ganho de focalização caso utilizássemos sistemas de focalização puramente baseados em cotas proporcionais à pobreza com variadas escolhas para a desagregação espacial. Note que, como a expressão (9) revela, para se obter estas estimativas é suficiente conhecer o grau de pobreza espacialmente desagregado, $\{p_k\}$, e a correspondente distribuição espacial da população, $\{\alpha_k\}$.

Essa tabela revela que apenas a utilização de um sistema de cotas proporcionais em nível de setor censitário já garantiria um ganho de focalização de aproximadamente 17 pontos percentuais, mesmo que a escolha local dos beneficiários fosse feita de forma aleatória. Conforme a tabela mostra, embora o uso de cotas ao nível de setor censitário aumente o grau de focalização mais do que o uso de cotas municipais, a diferença não é substancial. De fato, um sistema de cotas em nível municipal já garantiria um ganho de focalização de 12 pontos percentuais e, portanto, apenas cinco pontos percentuais inferior ao que seria obtido com base em um sistema em nível de setor censitário.

TABELA 1

Ganho de focalização de sistemas puramente baseados em cotas proporcionais à pobreza

Uso de cotas pelas seguintes desagregações geográficas	Grau de pobreza entre os beneficiários (Censo 2000 ¹)	Ganho em relação à distribuição aleatória dos benefícios (em p.p.)	Grau de pobreza entre os beneficiários (Pnad 2005 ¹)	Ganho em relação à distribuição aleatória dos benefícios (em p.p.)
Brasil	32,3	—	19,8	—
Regiões	40,6	8,3	27,0	7,2
Estados	41,5	9,2	27,6	7,8
Municípios	46,4	14,1	32,0	12,2
Unidades primárias de amostragem (setor censitário)	— ²	—	36,4	16,6

Fonte: Estimativas obtidas com base nas informações do Censo Demográfico 2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005.

Notas: ¹ Considerando uma linha de pobreza nacional de R\$120,00.

² A base de dados do Censo Demográfico para uso público não contém as informações sobre o setor censitário.

A passagem para um sistema estadual, entretanto, já representaria uma perda maior em relação ao sistema de cotas municipais: de quatro a cinco pontos percentuais. E o ganho em relação a um sistema sem cotas seria de apenas oito pontos percentuais. Por fim, essa tabela revela que a perda, ao se passar de um sistema de cotas estaduais para um sistema regional, é muito limitada, menos de um ponto percentual.

Utilizando-se como linha de pobreza ½ salário mínimo de 2004, o grau de pobreza segundo a PNAD-2005 era de 20%³ e o grau de focalização do PBF, com relação à mesma linha de pobreza, era da ordem de 57%. Assim, o ganho de focalização do sistema atual de seleção de beneficiários em relação a uma situação em que os beneficiários são selecionados de forma aleatória é de 37 pontos percentuais. Como o ganho de focalização decorrente de um sistema de cotas municipais é da ordem de 12 pontos percentuais, supondo que essas cotas são razoavelmente proporcionais à pobreza, elas explicam cerca de 1/3 do ganho de focalização finalmente atingido, alcançado após os três estágios de seleção do PBF. É importante ressaltar que a contribuição das cotas pode estar superestimada na medida em que existirem imperfeições em sua definição.

Embora tais imperfeições necessariamente reduzam a correlação das cotas com o grau de pobreza, na medida em que elas elevarem a variância das cotas terão também um efeito positivo de aumentar a covariância com o grau de pobreza e, desta forma, aumentar o ganho de focalização. De fato, o ganho de focalização é dado por:

$$\delta = \frac{Cov(b_k, p_k)}{b} = \frac{1}{b} \rho(b_k, p_k) \sigma(b_k) \sigma(p_k) \quad (10)$$

A expressão (10) indica que, para o ganho de focalização, o desvio-padrão das cotas é tão importante quanto o grau de correlação entre cotas e o grau de pobreza.

3. Porcentagem de famílias vivendo com renda abaixo de ½ salário mínimo.

4 ESTIMANDO A CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA LOCAL DE CADASTRAMENTO

Ainda que o objetivo central deste estudo seja uma avaliação da importância das cotas para a focalização, a tabela 2 nos indica que elas respondem por apenas uma parcela do ganho de focalização do sistema de seleção atualmente utilizado. Dito de outra forma, boa parte do ganho de focalização deve-se ou a méritos do sistema local de seleção das famílias a serem cadastradas ou à utilização das informações do cadastro para a seleção das famílias a serem beneficiadas.

Uma avaliação da contribuição destes outros dois estágios para a focalização requer informações sobre o real grau de pobreza de cada uma das famílias cadastradas.⁴ Com base nesse tipo de informação, podemos contrastar o grau de focalização efetivamente alcançado e o que seria obtido se os beneficiários fossem selecionados de forma aleatória entre os cadastrados. Os resultados obtidos são apresentados na tabela 2. Note que o ganho de se utilizar as informações cadastrais é limitado. O grau de focalização se eleva em apenas dois pontos percentuais, indicando que apenas 5% do ganho de focalização do sistema deve-se à utilização das informações cadastrais. Essa pequena contribuição se explica integralmente pela baixa qualidade da informação sobre a renda coletada no cadastramento.

TABELA 2

Importância das cotas para a focalização do sistema de seleção atualmente utilizado pelo PBF

Sistema de seleção	Censo 2000	PNAD 2005	Pesquisa de validação do Cadastro Único
Focalização sem o uso de qualquer sistema (grau de pobreza)	32,3	19,8	–
Focalização puramente baseada em cotas proporcionais à pobreza	46,4	32,0	–
Focalização sem o uso das informações do Cadastro Único	–	57,1	83,1
Focalização utilizando as informações do Cadastro Único (com renda cadastrada até R\$120)	–	57,1	85,2

Fonte: Estimativas obtidas com base nas informações do Censo Demográfico 2000, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005 e pesquisa de validação do Cadastro Único (Ipea).

Por diferença, chega-se à conclusão de que o sistema de seleção de famílias para o cadastramento é o principal fator responsável pelo sucesso do sistema de seleção de beneficiários do programa. Dada a baixa qualidade da informação sobre renda, se o cadastramento fosse universal ou as famílias fossem aleatoriamente selecionadas, a análise das informações cadastradas seria pouco útil para melhorar o grau de focalização do programa para além de seu nível básico dado pelo uso das cotas.

4. Esse tipo de informação encontra-se disponível em pesquisa de avaliação da qualidade das informações cadastrais, realizada pelo Ipea em 2003. A base de dados coletada ficou conhecida como "Pesquisa de Validação do Cadastro Único".

Em suma, o elevado grau de focalização alcançado pelo programa decorre, em parte, da existência de cotas, ou seja, do fato de que apenas uma parcela relativamente pequena das famílias é cadastrada. Mas decorre, principalmente, de um sistema bem-sucedido de seleção de quais famílias serão cadastradas. Se as informações sobre renda disponíveis no cadastro fossem perdidas ou omitidas, isso não prejudicaria em quase nada o grau de focalização alcançado.

Por fim, vale ressaltar que, embora o sucesso da focalização do PBF (entendido pela presença no cadastro de uma população predominantemente pobre) tenha origem na qualidade do processo local de seleção de famílias para cadastramento, é importante ressaltar que é também uma consequência do sistema de monitoramento do cadastro cujos procedimentos levam à exclusão de importantes segmentos não pobres indevidamente cadastrados.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscamos avaliar a importância de se estabelecer cotas locais para o grau de focalização do PBF. Para isso, contrastamos o grau de focalização do programa sem qualquer tipo de priorização na seleção de beneficiários, isto é, os beneficiários sendo selecionados aleatoriamente na população e, portanto, todos com a mesma probabilidade de serem selecionados, com o grau de focalização do programa caso o seu sistema de seleção fosse puramente baseado em cotas proporcionais à pobreza. Os resultados obtidos demonstraram que um sistema puramente baseado em cotas municipais proporcionais à pobreza já garante um ganho de focalização de 12 a 14 pontos percentuais, mesmo que a escolha local dos beneficiários seja feita de forma aleatória. Isso representa 1/3 do ganho de focalização total alcançado nos três estágios do sistema atual.

Embora o objetivo central do trabalho fosse avaliar a importância das cotas geográficas para a focalização do programa, investigamos também o papel do sistema local de cadastramento das famílias. De fato, as cotas municipais respondem por apenas uma parcela do ganho de focalização do sistema de seleção atualmente utilizado pelo programa. Com base nas informações do Censo Demográfico de 2000, da PNAD de 2005 e na Pesquisa de Validação do Cadastro Único de 2003, contrastamos o grau de focalização efetivamente alcançado quando se utilizam as informações cadastrais para selecionar as famílias a serem beneficiadas e o que seria obtido se os beneficiários fossem selecionados de forma aleatória entre os cadastrados.

Os resultados obtidos revelam que o ganho de se utilizar as informações cadastrais é limitado, aumentando o grau de focalização em apenas dois pontos percentuais. Portanto, o maior ganho de focalização vem do sucesso na seleção das famílias a serem cadastradas localmente.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O Papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M. ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2 v.
- BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F.; LEITE, P. Os efeitos do antigo programa bolsa escola sobre a pobreza, a desigualdade, a escolaridade e o trabalho infantil: uma abordagem de microssimulações. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2 v.
- CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. Transferências e incentivos. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2 v.
- CARVALHO, M. **Direitos universais** – gastos focalizados: a focalização como um instrumento para universalizar direitos sociais. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- CURY, S.; LEME, M. C. da S. Redução da desigualdade e programas de transferência de renda: uma análise de equilíbrio geral. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2 v.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões entre, 1997 e 2005. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007a. 2 v.
- _____. Medindo a progressividade das transferências. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007b. 2 v.
- LAVINAS, L.; MATIJASCIC, M.; NICOLL, M. Desigualdade de Cobertura: a evolução recente do acesso a uma renda mínima via sistema de proteção social. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2 v.
- ROCHA, S. Os “novos” programas de transferências de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2 v.

SOARES, S. *et al.* Conditional cash transfer in Brazil, Chile and México: impacts upon inequality. **IPC**, Apr. 2007a (Working Paper, n. 35).

SOARES, S. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007b. 2 v.

SOARES, S.; ZEPEDA, E. Todas as transferências de renda diminuem a desigualdade? Centro de Pobreza Internacional, **One Pager**, n. 36, jan. 2008. Disponível em:<<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager36.pdf>>

POBREZA, PROGRESA Y OPORTUNIDADES: UNA MIRADA DE RELATIVO LARGO PLAZO

Mercedes González de la Rocha*

El Programa Oportunidades (PROGRESA) fue creado cuando México se enfrentaba al déficit acumulado de años de deterioro económico y creciente empobrecimiento de la población. Durante los años ochenta y la primera mitad de los años noventa los pobres se hicieron más pobres y numerosos hogares de clase media cayeron en el abismo de la pobreza; todos se volvieron más vulnerables (González de la Rocha, 1995 y 2001). El resultado de dos décadas de vaivenes, crisis y ajustes económicos al final de los noventa fue el abrumador crecimiento de la pobreza. En el año 2000 el 53.6 por ciento de mexicanos estaba situado por debajo de la línea patrimonial de pobreza y el 24.1 por ciento de los habitantes del país formaba parte de hogares cuyos ingresos no eran suficientes para cubrir las necesidades mínimas por persona de alimentación (umbral de pobreza alimentaria).¹

A partir de los años noventa las políticas y los programas específicos para combatir o reducir la pobreza empezaron a gozar de una prioridad sin precedentes en toda la región como resultado, entre otros factores, del reconocimiento del Consenso post-Washington de la relación entre crisis y pobreza y la necesidad de que el déficit acumulado incumbe a la política social. Es decir, que la reducción de la pobreza debe convertirse en meta última y primera de los programas sociales (Abel y Lewis, 2002; Fine, 2001; Molyneux, 2005, González de la Rocha, 2005b; Escobar, 2006).

* Professora-pesquisadora do Centro de Pesquisas e Estudos Superiores em Antropologia Social (Ciesas), Guadalajara, México.

1. La línea de pobreza patrimonial se refiere al porcentaje de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación que, con base en información estadística del año 2000, correspondía a 41.8 pesos para los contextos urbanos y 28.1 pesos para los rurales. El porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza patrimonial, en ese año, era 45.9% y el porcentaje de personas 53.6 por ciento. La línea de capacidades se refiere al porcentaje de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación (24.7 urbano; 18.9 pesos rural). El 25.3 por ciento de los hogares y el 31.8 por ciento de las personas eran pobres de capacidades en el 2000. Por último, la pobreza alimentaria corresponde al porcentaje de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a las establecidas en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (20.9 pesos urbano, 15.4 rural). Un total de 18.6 por ciento de hogares y 24.1 por ciento de personas eran pobres alimentarios en ese mismo año (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002 y CONEVAL, 2009).

Como parte de esta redefinición de la política social y en gran medida gracias a que la segunda mitad de la década de los noventa fue una de relativa recuperación en México, se destinaron mayores recursos a los programas sociales (Székely, 2002). En 1997, cuando la pobreza aumentaba de manera acelerada, se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), antecesor del actual Programa Oportunidades. En 1996 la pobreza había aumentado más de 16 puntos porcentuales en tan sólo los dos años anteriores.²

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS 1992-1996

Porcentaje de personas

	1992	1994	1996	Variación 1994-1996
Pobreza alimentaria	21.4	21.2	37.4	16.2
Pobreza de capacidades	29.7	30.0	46.9	16.9
Pobreza patrimonial	53.1	52.4	69.0	16.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, 2009, con base en las ENIGH 1992-1996

Desde que fue creado, Oportunidades ha sido un programa focalizado de transferencias condicionadas que pretende incidir —a través del mejoramiento de la alimentación, la salud y la educación de las familias más pobres del país— en la construcción y fortalecimiento de capital humano con el objetivo de romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Desde su inicio selecciona a las familias beneficiarias a través de criterios técnicos resumidos en indicadores de pobreza y establece como norma y requisito indispensable la corresponsabilidad de los beneficiarios. Su evolución, en sus primeros diez años de existencia, fue vertiginosa. Inició sus operaciones en áreas rurales en 1997 y a partir de ese año expandió sus operaciones tanto en términos del territorio geográfico como en el número de familias incorporadas.

Entre el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de 1997 y el Programa Oportunidades de hoy hay diferencias de las cuales el nombre es la menos importante. Además del crecimiento de su número de familias beneficiarias y de su expansión a contextos urbanos el programa ha adaptado los métodos de selección de beneficiarios según se trata de comunidades rurales o pequeñas, medianas y grandes ciudades. Oportunidades ha diseñado y puesto en práctica nuevos componentes,³ ha progresivamente aumentado el número de becarios, incorporó en 2001 a los jóvenes estudiantes de bachillerato

2. En el caso de la pobreza alimentaria el aumento fue de 16.2; en el de la pobreza de capacidades de 16.9 y de 16.6 puntos porcentuales en el caso de la pobreza patrimonial. Véase Cuadro 1.

3. Como el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades, los apoyos a adultos mayores, el apoyo “energético” y el apoyo que ante la crisis internacional de aumento de precios de los alimentos se otorgó a todas las familias como medida de emergencia, además del apoyo alimentario originalmente incorporado en el diseño.

a sus listas de becarios (además de los estudiantes de primaria y secundaria) y el número de becarios en este nivel también se ha incrementado. En lo que sigue se discuten algunos aspectos de la operación del programa Oportunidades a través de un recuento breve de su historia para después presentar algunos de sus más importantes resultados.

BREVE HISTORIA DEL PROGRESA-OPORTUNIDADES

PROGRESA, en su formulación original de 1997, se proponía romper el ciclo de la transmisión de la pobreza rural que consta, entre otros elementos, de niveles bajos de rendimiento del trabajo, una estrategia reproductiva de maximización del número de trabajadores potenciales del hogar (alta fecundidad), abandono temprano del sistema educativo a favor de actividades que generan ingresos para la unidad doméstica, y creación temprana de nuevas familias con el mismo perfil. Se propone mejorar los niveles de nutrición en edades tempranas (madres embarazadas y niños pequeños), alargar la escolaridad y dar seguimiento y tratamiento efectivo en el área de salud, orientar a las mujeres para “mejorar” su conducta reproductiva (limitar la fecundidad) y en la prevención y tratamiento de enfermedades. Todo ello debía redundar en una mejor inserción futura en el mercado laboral y, en general, en condiciones distintas a las que sirven de sustento a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Oportunidades es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, la Coordinación Nacional del Programa, a través del cálculo del nivel de elegibilidad (pobreza⁴) de cada hogar, mantiene el control técnico y operativo de la selección, la incorporación y la permanencia en el Programa.⁵

La cobertura de Oportunidades ha pasado por un proceso de expansión considerable. En el año 2000, dos millones y medio de hogares recibían sus apoyos y en el año 2004 el número de hogares incorporados llegó a cinco millones, cifra que se mantuvo sin cambios hasta el año 2006, cuando ese número de familias beneficiarias era el equivalente al número de hogares que en ese momento se encontraban por debajo de la línea de pobreza de capacidades. Aunque sabemos que este conjunto de hogares no necesariamente coincide con los que han sido reportados como pobres según dicho umbral (Oportunidades no utiliza esas líneas de pobreza para llevar a cabo sus procesos de incorporación sino un complejo sistema de puntaje basado en valores otorgados a distintos elementos del bienestar

4. Los métodos y las bases para definir la elegibilidad de cada hogar son previos a la definición de las líneas de pobreza oficiales (2002), y por lo tanto distintas de ellas.

5. Como explica Escobar (2008), en las distintas etapas de desarrollo del Programa se han previsto formas específicas de participación de los gobiernos municipales.

de la familia –sin considerar los ingresos), es claro que el programa ha llegado o está muy cerca del tope de su cobertura.⁶ Del año 2006 a la fecha ha crecido muy poco en términos del número de familias beneficiarias (poco más de 200,000 adicionales a las ya existentes en 2006), aunque ha aumentado su presencia en localidades y municipios (en un poco más de cinco mil localidades adicionales y en cuatro municipios más. Ver Cuadro 2).

El método de selección de las familias rurales se realiza a través de la aplicación de una encuesta a la totalidad de los hogares de las localidades (ENCASEH, o Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares) para determinar qué hogares se ubican por debajo del umbral de incorporación, definido por un puntaje construido por análisis discriminante.

Los apoyos del Programa son de distintos tipos. Por un lado, las familias reciben un suplemento nutricional para la madre, cuando está embarazada o en periodo de lactancia, para todos los infantes entre los cuatro meses y los dos años de edad y para los menores de entre dos y cinco años que presentan indicios de desnutrición. Además, da a las familias seleccionadas transferencias en efectivo para complementar el ingreso familiar y propiciar una mejor alimentación (el “apoyo para alimentación”) y transferencias en efectivo por concepto de becas de educación, cuando hay niños en edad escolar, a partir de tercero de primaria. Semestralmente otorga a los becarios de nivel primaria una cantidad para útiles escolares y un apoyo monetario anual a los becarios de secundaria y de educación media superior. En un principio y hasta el año 2001, las becas se daban a los niños y jóvenes que cursaban entre tercero de primaria y el tercer año de secundaria. En 2001 se empezó a dar becas a los muchachos que cursaban la preparatoria. Estas becas siguieron la misma lógica de montos crecientes, de acuerdo con el año y el nivel educativo, y con un diferencial de género favorable a las mujeres (este diferencial opera a partir de primero de secundaria).⁷

6. Las evaluaciones cualitativas realizadas por el equipo de antropólogos del CIESAS han recomendado no el aumento de más beneficiarios sino la “limpieza” del padrón de beneficiarios a través de las bajas de actuales beneficiarios que son claramente errores de inclusión (sus niveles de vida sobrepasan el umbral de elegibilidad que el programa emplea).

7. Los montos de las becas, de tercero a sexto de primaria, en el primer semestre de 2006, fueron de 120, 140, 180 y 240 pesos mensuales respectivamente, tanto para niños como para niñas. Las becas de primero de secundaria eran, en ese mismo periodo, de 350 pesos para los hombres y 370 pesos para las mujeres (por mes). Los montos para segundo de secundaria eran, respectivamente para hombres y mujeres, de 370 y 410 pesos mensuales. Los varones becarios en tercero de secundaria recibían 390 pesos al mes, mientras que la beca para las jóvenes en ese mismo grado escolar ascendía a 450 pesos por mes. El diferencial de género en la escuela media superior continúa, de tal forma que en primero de preparatoria los jóvenes varones reciben 585 pesos al mes y las becarias 675; los varones que cursan el segundo año de la escuela media superior reciben 630 y las becarias 715 pesos al mes. Por último, los estudiantes de tercer año de preparatoria tienen una beca de 665 pesos y las estudiantes reciben 760 pesos al mes (Programa Oportunidades, portal electrónico, Monto de los apoyos mensuales correspondientes al primer semestre del 2006).

CUADRO 2
EXPANSIÓN DE LA COBERTURA DEL PROGRAMA
 OPORTUNIDADES 2000-2009

AÑO	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	FAMILIAS
2000	2,166	53,232	2,476,430
2001	2,310	67,539	3,116,042
2002	2,354	70,520	4,240,000
2003	2,360	70,436	4,240,000
2004	2,429	86,973	5,000,000
2005	2,435	86,091	5,000,000
2006	2,441	92,672	5,000,000
2007	2,444	92,961	5,000,000
2008	2,445	95,819	5,049,206
2009	2,445	97,922	5,209,359

Fuente: Programa Oportunidades, Histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias, Portal electrónico: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/historico_de_la_cobertura_de_municipios_localidade, consultado el 14 de julio de 2010.

Sin embargo, las transferencias son acumulativas sólo hasta cierto punto. Las becas escolares tienen dos montos “máximos” por familia (cantidades de dinero en efectivo), según el nivel escolar al que asisten los hijos. Una familia con becarios en primaria y en secundaria puede actualmente recibir hasta 1,095 pesos por mes (180 por concepto de apoyo alimentario y hasta 915 por concepto de becas). Por otra parte, los grupos domésticos con becarios en primaria, secundaria y preparatoria (en cualquier combinación pero con estudiantes en este último nivel) pueden recibir hasta 1,855 pesos por mes (180 de apoyo para la alimentación y hasta 1,675 pesos por becas). En el ciclo escolar 2004-2005, el número total de becarios fue de poco más de cinco millones (5,157,151) y en el ciclo 2005-2006 aumentó ligeramente (5,298,756), distribuidos por nivel educativo de la siguiente forma:

CUADRO 3
COBERTURA ESCOLAR, CICLOS 2004 – 2010

CICLO ESCOLAR	NIVEL ESCOLAR, NÚMERO DE BECARIOS			TOTAL
	PRIMARIA	SECUNDARIA	EMS	
2000-2001	1,677,138	808,185	n/a	2,485,323
2001-2002	2,046,407	1,012,152	266,965	3,325,524
2002-2003	2,588,587	1,330,589	436,751	4,355,927
2003-2004	2,609,692	1,432,254	535,063	4,577,009
2004-2005	2,882,294	1,633,626	641,231	5,157,151
2005-2006	2,867,760	1,734,643	696,353	5,298,756
2006-2007	2,728,676	1,757,110	739,530	5,225,316
2007-2008	2,586,258	1,768,341	771,160	5,125,759
2008-2009	2,496,012	1,751,866	782,363	5,030,241

Fuente: Programa Oportunidades, Padrón de Becarios, Variación de Becarios del Inicio del ciclo escolar por nivel educativo del año 2000-2009, consultado el 14 de julio de 2010.

Por último, como parte de los apoyos se considera también la información que se proporciona en las sesiones educativas mensuales para la promoción y el cuidado de la salud, conocidas en las localidades como las “pláticas de salud”. En ellas se da información sobre higiene y nutrición, campañas de vacunación y prevención de enfermedades, entre otros temas.

Las transferencias llegan a las familias bimestralmente de manera directa o a través de cuentas bancarias. Los apoyos están condicionados al cumplimiento de las corresponsabilidades: la asistencia de los niños y jóvenes a las instituciones educativas, el cumplimiento de las citas médicas por parte de todos los miembros del hogar y la asistencia a las pláticas de salud, asistencia de la que se lleva registro mensual por parte de los responsables de la provisión de los servicios educativos y de salud. Aunque no formalmente parte de las corresponsabilidades, muchas mujeres titulares tienen que cumplir también con faenas de trabajo colectivo, organizadas sobre todo por los médicos y las enfermeras, destinadas a la limpieza de las escuelas, las clínicas o los espacios públicos de los pueblos (limpieza de la plaza central o de las calles, o campañas contra el dengue y otras enfermedades a través de acciones de higiene comunitaria).

En el año 2001, el Programa dejó de operar sólo en áreas rurales y se expandió a las pequeñas ciudades o localidades semi-urbanas (de hasta 50 mil habitantes). La selección de localidades y familias semi-urbanas se llevó a cabo con una metodología específica que sólo se usó una vez. Esta consistió en la aplicación de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos (ENCASURB) que, a diferencia de la experiencia en el ámbito rural, consideró la participación del municipio para registrar y definir las áreas marginadas y no marginadas, previamente delimitadas por el Programa con información censal.⁸ En el 2002, Oportunidades incluyó también a las áreas urbanas de hasta un millón de habitantes y en 2004 se incorporaron familias en las grandes zonas metropolitanas (con población mayor a un millón de habitantes, incluido el Distrito Federal). La incorporación de familias en áreas urbanas se llevó a cabo con una nueva metodología basada en la “autofocalización por módulos”.⁹ Esta consiste, en términos generales, en cuatro distintos pasos:

8. Las evaluaciones cualitativas mostraron que tanto los procesos operativos basados en la ENCASEH rural como en la ENCASURB tienen limitaciones y, por lo tanto, son herramientas insuficientes para nutrir el proceso de selección de familias beneficiarias. Por ello, se apuntó la necesidad de explorar la alternativa de la *auto-selección* (abrir la posibilidad de que aquellos que creen necesitar el Programa acudan a solicitar su ingreso) mediante una corroboración posterior y cuidadosa de las condiciones de vida de la familia (Escobar y González de la Rocha, 2002a). Como se podrá ver más adelante, el Programa diseñó y puso en práctica este nuevo sistema en las localidades urbanas en las que inició sus operaciones posteriormente.

9. Mismo que fue sujeto al análisis en la evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, proyecto que tuvo lugar en el año 2003. En ese mismo proyecto se indagaron las condiciones de provisión de los servicios de salud y educación en el medio urbano y la interacción de los nuevos beneficiarios con los proveedores de dichos servicios (véase Escobar y González de la Rocha, 2005a).

1) identificación de manzanas donde se concentran los hogares pobres, a través de información censal; 2) difusión intensiva, dando prioridad a dichas zonas, sobre el Programa y sobre el tipo de familias (definidas por sus carencias) que pueden acceder al mismo. La difusión se lleva a cabo por diversos medios (impresos, megáfonos ambulantes); 3) operación durante tres meses de módulos a los que acuden las personas que se autodefinen como elegibles en los términos difundidos; 4) verificación de la información ofrecida por los candidatos (algún miembro del hogar, normalmente la madre de familia) por medio de visitas a los hogares. A partir de ahí, el procedimiento sigue pasos similares a los de años anteriores: una reunión de orientación, una reunión para capacitación de vocales (antes promotoras), registro de los alumnos en sus escuelas y de todos los miembros de las familias en clínicas, y el seguimiento del cumplimiento de las corresponsabilidades, del cual dependen las transferencias. Es en las ciudades, y especialmente en las grandes ciudades, y en las regiones rurales muy apartadas de los centros urbanos y asentadas en territorios serranos, de geografía accidentada, en donde existen más huecos de cobertura y podemos hablar de sub-cobertura o problemas de exclusión de población muy necesitada y que reúne los criterios para ser incorporada y no lo está (Escobar y González de la Rocha, 2003; Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005; Sariego, 2008).¹⁰

Los cambios más significativos se realizan en 2003 y empiezan a operar a partir de 2004. En el primer año referido funciona por primera vez la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades, más conocida en las comunidades como “los puntos de Oportunidades”. Este nuevo componente fue, de acuerdo con el propio Programa: “...un nuevo incentivo para los jóvenes que estudian el bachillerato a fin de abrirles nuevas opciones... Los becarios del Programa, que terminan la educación media superior, pueden tramitar una cuenta de ahorros que los vincula con nuevas opciones para seguir estudiando, iniciar un proyecto productivo o mejorar su vivienda.” (SEDESOL, 2005: 16). Consiste en un beneficio económico diferido que se acumula gradualmente en forma de puntos a partir del tercer grado de secundaria y hasta el último grado de EMS (educación media superior). Los puntos se convierten pesos que se depositan en una cuenta de ahorros (a través de un factor de conversión de puntos a pesos, aproximadamente un peso por punto) administrada por una institución financiera.¹¹ Ese dinero podía ser empleado por los jóvenes para seguir estudiando, iniciar un negocio, mejorar la vivienda o adquirir un seguro de

10. No basta ser pobre y estar debajo del umbral de elegibilidad para ser beneficiario. Deben existir escuelas y clínicas o centros de salud en un radio no mayor a 7 kilómetros para que las familias pobres sean incorporadas porque, simplemente, las corresponsabilidades no podrían cumplirse de no existir estos servicios. Sin embargo, la evaluación cualitativa de impacto realizada en el año 2008 mostró que existen regiones de sub- cobertura aún cuando hay evidencias de la existencia y funcionamiento de los servicios, en donde coincide la alta presencia de población indígena en el norte del país (Sariego, 2008).

11. La tasa de conversión de puntos es actualizada anualmente, fijada por la Coordinación Nacional y autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica.

salud. Para ser acreedores a este componente, los egresados de la educación media superior debían tener menos de 22 años y formar parte de una familia activa en el Programa Oportunidades (que cumple con sus responsabilidades). Cuando el recién egresado cumplía con los requisitos era notificado, a través de una carta, que era elegible para recibir los beneficios del componente y que podía proceder a formalizar su cuenta de ahorro (mediante la presentación de la documentación que le es solicitada: comprobante del término de sus estudios y comprobante de que pertenece a una familia activa del Programa Oportunidades). Estos jóvenes podían acumular en total hasta un máximo de 3000 puntos.¹²

En 2004 empieza a operar el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA). Al cumplir tres años de recibir los beneficios del programa los hogares deben sujetarse a un Proceso de Recertificación que evalúa nuevamente las condiciones socioeconómicas de las familias incorporadas a través de la aplicación de una encuesta, llamada de recertificación (ENCRECEH). Con base en los resultados de esta encuesta, el Programa tiene los elementos para decidir mantener a las familias que siguen siendo elegibles sin cambios en los apoyos (esquema tradicional), para transferir familias que han superado este nivel al Esquema Diferenciado de Apoyos, y para dar de baja a familias que se consideran *errores de inclusión*. El EDA se basa en puntajes que se usan para detectar hogares que han estado por encima del umbral de elegibilidad, tanto en el momento de incorporación como en el momento en que la ENCRECEH es aplicada. Estos hogares no son transferidos al EDA sino que son dados de baja como “errores de inclusión”. Los hogares rurales que han superado el umbral son transferidos al EDA a los seis años de su incorporación, y los urbanos a los cuatro años. Las familias transferidas al EDA dejan de recibir los apoyos alimentarios y las becas de primaria, y reciben sólo las becas de secundaria y preparatoria, sin cambio en las responsabilidades. Si en un hogar transferido al EDA hay niños que cursan la primaria, éstos no reciben la beca pero deben seguir asistiendo a la escuela como si la recibieran, porque la asistencia de todos los niños a la escuela sigue siendo parte del cumplimiento de las responsabilidades. Un hogar sin jóvenes que cursen secundaria o preparatoria deja de recibir todos los apoyos económicos, aunque continúa la exigencia del cumplimiento de las responsabilidades porque, en teoría, dicho hogar es aún beneficiario.

12. Pocos componentes o aspectos de operación del programa han fracasado tan claramente como la PJO. El número de jóvenes que lograban formalizar sus cuentas fue siempre mucho menor que lo que se esperaba porque había muchos obstáculos para ello (entre otros, la edad tope de 22 años, ya que los pobres suelen estar retrasados en sus trayectorias escolares). Los pocos que sí lo hicieron tuvieron un sinfín de problemas para cobrar sus puntos acumulados pues debían realizar demasiados trámites burocráticos y, además, se observó que la institución pagadora cometía muchos abusos. Este componente dejó de operar con la finalidad de ser modificado. A partir de abril de 2010 está de nuevo en funciones y opera más o menos de la misma manera, excepto que el uso del dinero es aparentemente libre (puede ser empleado para lo que los jóvenes deseen). Sigue existiendo la edad tope de 22 años y el mismo número de puntos, 3000, que se convierten en aproximadamente 4,000 pesos.

Los esquemas EDA y PJO pueden ser entendidos como esquemas de “graduación”, o puertas de salida del Programa. Su diseño responde a la idea de que empiezan a salir “cohortes” de beneficiarios del Programa, es decir, por una parte, de becarios que terminan la educación media superior, momento en el que el Programa ve su acción, con esos becarios, terminada. Por la otra, con familias que han superado el umbral de elegibilidad y que, se estima, tendrán la capacidad de mantenerse fuera de la pobreza por sí mismas. Mientras que EDA y PJO son esquemas en los que subsisten muchos de los apoyos del programa (aunque hay familias que por no tener niños en primaria y secundaria pierden todos los apoyos), con el sistema de “bajas”¹³ el programa cancela su interacción con las familias que en teoría nunca debieron ser incorporadas o que no cumplieron con sus corresponsabilidades.

EVIDENCIAS DE IMPACTO: MIRADA MACRO

Antes de presentar los hallazgos de las evaluaciones cualitativas realizadas mediante el método etnográfico se presentan aquí algunos resultados de estimaciones realizadas por el CONEVAL, sobre la evolución de la pobreza por ingresos en México y el papel que Oportunidades ha jugado en dicho proceso.¹⁴

Es necesario recordar que en 1996, un año antes de que el PROGRESA fuera creado, la pobreza había alcanzado niveles sumamente elevados. El Cuadro 4 muestra la evolución de la pobreza a partir de 1996, un año antes de que el programa fue creado, hasta el año 2008. En dicha evolución se aprecia un descenso importante del número de personas pobres.

Es necesario señalar, además, que el cambio absoluto que se observa de 2006 a 2008, de 5.0 en la pobreza alimentaria, 5.1 en la de capacidades y de 5.9 en la pobreza patrimonial ha sido atribuido en primer lugar al aumento de precios de los alimentos que tuvo lugar en todo el mundo como resultado del aumento en el consumo de alimentos en Asia, y en segundo lugar a la destrucción de empleos debida a la crisis económica global.

13. Los hogares pueden ser dados de baja por incumplimiento de las corresponsabilidades, porque sus condiciones socioeconómicas sobrepasan el umbral de elegibilidad, o al término del tercer año dentro del Esquema Diferenciado de Apoyos.

14. El CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) “...es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México”. Sus principales funciones son: 1) normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y 2) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Fue creado por decreto presidencial el 24 de agosto de 2005 (Portal electrónico del CONEVAL: www.coneval.gob.mx y Diario Oficial, Miércoles 24 de agosto de 2005, Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social).

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS 1996-2008

Porcentaje de personas

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	Variación 1996-2008
Pobreza alimentaria	37.4	33.3	24.1	20.0	17.4	13.8	18.2	- 19.2
Pobreza de capacidades	46.9	41.7	31.8	26.9	24.7	20.7	25.2	- 21.8
Pobreza patrimonial	69.0	63.7	50.0	50.0	47.2	42.6	47.4	- 21.6

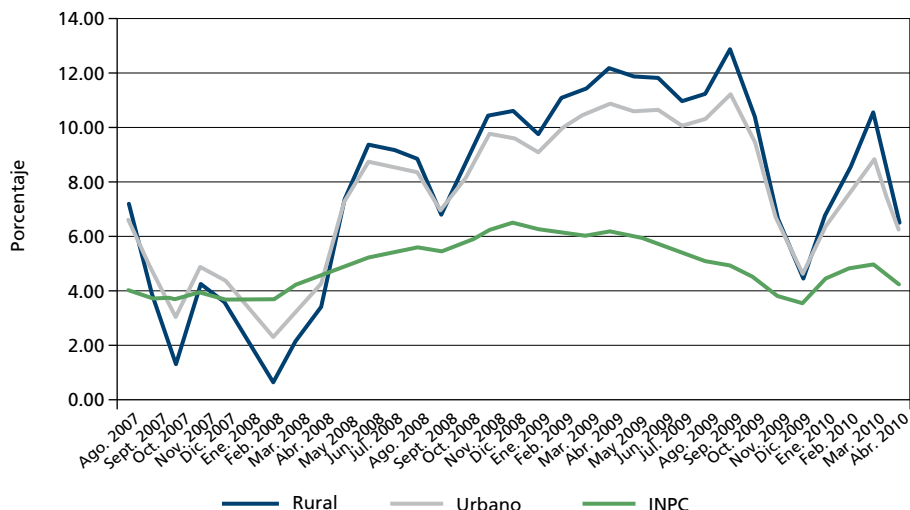
Fuente: Estimaciones del CONEVAL, 2009, con base en las ENIGH 1996-2008.

En la gráfica 1 se observa que los precios de la canasta alimentaria básica rural y urbana (básicamente lo que los pobres consumen) aumentaron mucho más que lo señalado por el índice general de precios.

Oportunidades no es el único responsable de toda la disminución de la pobreza entre 1996 y 2008, pero sí lo es respecto de una parte de la misma. Las estimaciones realizadas por el CONEVAL ofrecen un claro panorama de qué pasaría si el programa Oportunidades –y otros programas de política social- dejaran de operar en este momento. En primer lugar, si se quitaran todas las transferencias de los programas sociales más importantes en México (Oportunidades, Adultos Mayores y PROCAMPO), la pobreza alimentaria aumentaría en un 13.5 por ciento, el equivalente de 2.6 millones adicionales de pobres alimentarios. En segundo lugar, y aunque la hipotética desaparición de PROCAMPO y Adultos Mayores también contribuiría al aumento de la pobreza con un 1.6 y un 2.1 por ciento respectivamente, la desaparición de las transferencias de Oportunidades significaría un 9.6 por ciento más de pobres alimentarios (CONEVAL, 2009).

Esto quiere decir que Oportunidades ha tenido un papel muy importante en la disminución de la pobreza y que su efecto sería aún más notable sin la recurrencia de crisis económicas. De hecho, se ha llegado a decir que la mejor política social es una economía estable sin las crisis que han asolado al país en la década de los ochenta, en 1995-96 y la más reciente crisis del precio de los alimentos. A pesar de los picos en la evolución de la pobreza que dichas crisis han ocasionado, sin embargo, es notable la contribución de los programas de transferencias, especialmente el de Oportunidades, en la reducción del número de pobres.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DEL COSTO DE LA CANASTA ALIMENTARIA*
BÁSICA RURAL Y URBANA Y DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
 (Crecimiento porcentual con respecto al mismo mes del año anterior)



Fuente: CONEVAL, 2010, con datos del Banco de México.

* Valor mensual per cápita.

Efectivamente, según el CONEVAL, las fuentes de ingreso de los hogares se han transformado significativamente de 2006 a 2008:¹⁵

- a) Disminución de los ingresos monetarios, aumento de los ingresos no monetarios y descenso de los ingresos provenientes de regalos monetarios respecto del ingreso neto total per cápita promedio.
- b) Los ingresos monetarios están conformados por remuneraciones al trabajo subordinado y transferencias (en general). Se observa que las remuneraciones al trabajo han sufrido un descenso absoluto y relativo considerable (-\$44.39 en términos absolutos y -13.2 por ciento) y las transferencias han aumentado significativamente: 18.9 por ciento o \$18.83 en valores absolutos.
- c) Al desmenuzar las transferencias se encuentra que las remesas (dinero que los migrantes laborales en territorio nacional o en el extranjero envían a sus hogares de origen o de procreación, padres, cónyuges e hijos) disminuyen (-16.4 por ciento o \$3.33), las transferencias de PROCAMPO también descienden, aunque marginalmente (-6.4 por

15. Se trata de la evolución del ingreso nominal per cápita.

ciento o -\$0.43), y las transferencias de Oportunidades aumentan muy significativamente su contribución al ingreso per cápita promedio. Se trata de un incremento del 42.2 por ciento o \$15.85 en valores absolutos.¹⁶

Al considerar otras dimensiones de la pobreza y su evolución, además de los ingresos, el CONEVAL ha encontrado resultados alentadores. Sobresale el aumento de los niveles escolares y el aumento de los hogares que están cubiertos por algún esquema de seguridad o de protección social, tanto en el conjunto de la población nacional como en el 20 por ciento más pobre.

CUADRO 5

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA: DIMENSIÓN EDUCACIÓN

Población nacional y 20% más pobre

	% Niños 8-10 años que no asisten escuela		% Personas analfabetas mayores de 15		% Personas con primaria incompleta mayores de 15		% Jefes de hogar con educación básica o más	
	1992	2008	1992	2008	1992	2008	1992	2008
Nacional	5.1	2.1	11.3	7.6	36.2	23.2	29.9	47.0
20% más pobre	8.9	3.4	26.8	17.9	64.8	41.7	5.4	23.3

Fuente: CONEVAL, 2009, estimaciones con base en las ENIGH 1992, 2000, 2006 y 2008

Respecto de la seguridad social, de 1992 a 2008 hay un notable aumento de la cobertura de programas sociales y, por lo tanto, una disminución importante del porcentaje de hogares sin cobertura de programas ni seguridad social (en 1992 el 69.3 por ciento de todos los hogares del país y el 89.1 por ciento de los hogares más pobres del país no gozaban de ningún tipo de seguridad social y para 2008 el porcentaje de hogares en esta situación había bajado a 44.1 y 31.0 respectivamente). Nótese que han disminuido más los hogares sin esquemas de seguridad social ni programas sociales que se encuentran entre los más pobres que en el total nacional, lo que sin duda es un resultado positivo de los esfuerzos para que la política social beneficie más a quien más necesidades tiene.¹⁷

Sin embargo, estos aspectos relativamente luminosos no deben cegar al lector. Es necesario añadir que aunque se puede hablar de avances como los ya mencionados, también ha habido severos retrocesos en materia de seguridad

16. Todos los rubros del ingreso no monetario (autoconsumo, remuneraciones en especie y estimación del alquiler de la vivienda) tienen valores positivos relativos y absolutos: 47.4% o \$6.11; 14.8% o \$0.45 y 13.7% o \$10.88 respectivamente (CONEVAL, 2009).

17. Los programas que aparentemente son más "pro-pobres", lo que el CONEVAL llama *acciones progresivas* porque llegan a la población pobre, son en primer lugar el programa Oportunidades seguido por Piso Firme, IMSS Oportunidades, Empleo Temporal, Adultos Mayores y varios programas que operan con el objetivo de fomentar la educación. En contraste, hay una serie de acciones que no son "pro-pobres" o *acciones regresivas* en tanto que favorecen a la población de mayores ingresos (CONEVAL, 2009).

social. En México, el acceso a la seguridad social ha estado tradicionalmente ligado al tipo de empleo, de manera que quienes han gozado de la cobertura de las instituciones públicas que ofrecen servicios de salud, pensiones, indemnizaciones, licencias de maternidad o licencias por incapacidad, etc., han sido los trabajadores formales.¹⁸ Ahora bien, el porcentaje de la población ocupada sin derechohabiencia y el porcentaje de los jefes de hogar sin derechohabiencia ascendieron de 1992 a 2008 para alcanzar cifras realmente preocupantes sobre todo entre la población más pobre. Si bien el ascenso de 64.1 a 65.2 por ciento de la población ocupada sin derechohabiencia para el total nacional sitúa a México entre los más bajos escaños en cuanto a cobertura de seguridad social se trata en América Latina, los porcentajes de los ocupados no derechohabientes entre el 20 por ciento más pobre: de 90.6 por ciento en 1992 pasó a 92.2 por ciento en 2008 claramente muestra un mercado de trabajo casi totalmente informalizado en el que los pocos empleos que se crean caen de lleno en la categoría de la precariedad laboral y la exclusión de los sistemas de seguridad social.¹⁹ Es decir, si bien es cierto que los jefes de hogar son ahora mucho más escolarizados (ver Cuadro 5) en gran medida por la nueva cohorte de jóvenes que se han unido recientemente y han formado un nuevo hogar, es un hecho que estos nuevos jefes de hogar no cuentan con el empleo que les brinde salarios dignos Y esquemas de protección social. Se trata de una nueva camada de jefes de hogar (y por lo tanto responsables de una familia) que gozan de credenciales educativas pero son crecientemente excluidos de las formas de protección social ligadas al empleo. Por supuesto, ellos seguirán dependiendo de programas de política social.

EVIDENCIAS DE IMPACTO: PERSPECTIVAS ANTROPOLÓGICAS

Pocos programas de política social han sido tan ampliamente evaluados respecto de sus alcances e impactos como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En sus propias Reglas de Operación está establecido que el programa ha de evaluarse, tanto en términos de la instrumentación como en términos de los resultados de sus acciones. Así, desde poco después de

18. Las instituciones de seguridad social a las que se está aludiendo son IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), los servicios médicos y la cobertura de seguridad social que brindan PEMEX (Petróleos Mexicanos), la Marina, el Ejército y las Universidades.

19. La situación se torna aún más dramática cuando se considera el porcentaje de jefes de hogar sin derechohabiencia: mientras que en 1992 el porcentaje era de 69.3 a nivel nacional, pasó a 72.0 en el 2008 en el total nacional. En el caso del 20 por ciento más pobre, el porcentaje de jefes de hogar sin derechohabiencia pasó de 89.1 en 1992 a 92.3 en 2008 (CONEVAL, 2009). Un análisis de la OIT da cuenta de que México se encuentra muy por debajo cuando se le compara con otros países latinoamericanos en materia de acceso a seguro de salud vinculado al empleo y cobertura de jubilaciones y pensiones. Mientras que, por ejemplo, más del 60% de los trabajadores en Chile y Argentina tienen acceso a un seguro de salud vinculado a su empleo, apenas el 39% de los trabajadores mexicanos en el año 2000 gozaba de esa prestación. En cuanto a cobertura de jubilaciones y pensiones, Argentina, Brasil y Chile se encuentran a la cabeza con entre el 51 y el 64% de los trabajadores asalariados mientras que sólo el 48% de los trabajadores asalariados en México gozan de lo mismo (Bertranou y Gasparini, 2004).

su primer año de operación, el programa ha encomendado a instituciones académicas de investigación, mexicanas y de fuera del país la tarea de evaluar su operación e impacto.²⁰ Con metodologías y estilos propios de cada especialidad, desde 1999 se han llevado a cabo investigaciones de corte cuantitativo y cualitativo sobre una amplia gama de temas y problemáticas. Tomadas como conjunto, las evaluaciones han procurado cumplir con una serie de objetivos que incluye la medición de los impactos del Programa en el corto, mediano y largo plazo, la identificación de cambios en las prácticas familiares y en el bienestar asociados a otros factores, el análisis de los efectos indirectos y, en general, la formulación de recomendaciones, basadas en el conocimiento adquirido, para el mejoramiento del Programa.

De 1999 a 2008, año con año, Escobar y la que esto escribe dirigimos las evaluaciones cualitativas externas de impacto y operación del programa de manera ininterrumpida. Estas consistieron en investigaciones etnográficas o estudios de campo que generan información de primera mano a través de preguntas pertinentes para el estudio de los procesos que dan lugar a cambios en la capacidad de reacción de las familias de Oportunidades. Las evaluaciones cualitativas partieron, además, de preguntas que se encuentran enraizadas en un enfoque conceptual.²¹ Nuestros estudios hicieron especial énfasis en los procesos familiares y en los cambios que los grupos domésticos han experimentado a raíz de su incorporación al Programa.²² Se privilegia el análisis de la organización social de los grupos domésticos familiares por varias razones: 1) porque el Programa Oportunidades opera al nivel de las familias para acercarse a su objetivo central -romper el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza- y este es un proceso que se gesta y tiene lugar en los espacios y tiempos familiares; 2) porque los grupos domésticos son las unidades de análisis idóneas para observar los cambios que el Programa

20. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el International Food Policy Research Institute (IFPRI) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) han sido las instituciones de investigación que han realizado evaluaciones del impacto del Programa. Las evaluaciones han tenido la finalidad de que el conocimiento adquirido a través de la investigación se convierta en un insumo real (y no potencial) para el mejoramiento de los instrumentos operativos del Programa mismo.

21. Las investigaciones-evaluaciones se realizaron desde la perspectiva del enfoque de los recursos y activos de los hogares y la vulnerabilidad social (Moser, 1996; Kaztman, 1999; González de la Rocha, 2000 y 2001). Se han desarrollado construcciones analíticas en las evaluaciones cualitativas, como la de los escenarios de vulnerabilidad y los factores y procesos que llevan a dichos escenarios (Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005) que han ayudado a refinar las diferencias entre los escenarios domésticos donde las ventajas se acumulan y dan lugar a historias más exitosas y aquellos otros que, en contraste, están caracterizados por el estancamiento o la acumulación de desventajas.

22. Toda síntesis es necesariamente incompleta. En esta se decidió dar prioridad a los elementos de las propuestas de investigación y los hallazgos que tienen que ver con los procesos familiares a lo largo del periodo de exposición al programa. Las características de las localidades son tomadas en cuenta en tanto es ahí donde los miembros de los grupos domésticos estudiados encuentran o no opciones laborales o productivas para la obtención de ingresos (monetarios y en especie). Los detalles sobre los hallazgos de la evaluación cualitativa sobre la operación del programa pueden ser revisados en los reportes de evaluación (Escobar y González de la Rocha, 2000; 2002a; 2002b 2003; 2004; Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005; González de la Rocha, 2008; Agudo, 2008; Sánchez, 2008; Sariego *et al.*, 2008; Sariego, 2008).

pretende producir (mejor alimentación, más largas trayectorias escolares, prácticas positivas del cuidado de la salud, cambio en el uso de la fuerza de trabajo infantil); 3) porque además, y esta es una razón fundamental, los grupos domésticos son los escenarios de la sobrevivencia en donde se instrumentan prácticas y mecanismos para enfrentar y sobrellevar la vida en pobreza y los problemas que la escasez de recursos acarrea en la vida cotidiana de los individuos. Es ahí, en el seno de la vida en familia, con sus elementos de cohesión y unidad pero, también, con todas sus desarmonías, fisuras y desigualdades, donde los sujetos de nuestro estudio luchan día con día para asegurar el acceso a bienes y servicios básicos para sobrevivir en contextos en donde el empleo y la producción agropecuaria no siempre son suficientes o posibles. A final de cuentas, el impacto del Programa Oportunidades existe en mayor o menor medida en función de los procesos familiares y las condiciones domésticas de aprovechamiento de los apoyos del Programa.²³

Por ello, hemos decidido darle un mayor peso a los cambios en las prácticas domésticas que pueden asociarse a una estrategia de reproducción familiar que modifique en el mediano o largo plazo la posición de sus miembros en la estructura socioeconómica, que a las prácticas encaminadas al corto o inmediato plazo. Nos interesa distinguir, por lo tanto, el impacto del Programa en acciones domésticas que apuntalan las estrategias de sobrevivencia inmediata del impacto que robustece, a través de acciones y prácticas en el presente, las estrategias encaminadas a la movilidad ascendente en el futuro.²⁴ Distinguir entre ambos tipos de impacto no incluye juicios de valor sobre la mayor o menor importancia de los beneficios de corto plazo ante los de

23. Por *impacto* se ha entendido cualquier modificación a las condiciones de vida de los grupos domésticos que puede ser directa o indirectamente asociada al Programa Oportunidades. En teoría podría haber tanto impactos negativos como positivos, pero la mayoría de los observados por nosotros caen en la segunda categoría, aunque en distintos grados. Los cambios en la dieta que año con año hemos observado, las inversiones en la vivienda, la mayor facilidad con la que las mujeres titulares del Programa obtienen crédito en las tiendas locales, el alargamiento de las carreras escolares son, casi sin excepción, evidencias claras del impacto positivo del Programa. En los análisis que hemos realizado se ha hecho un esfuerzo adicional para construir una especie de *gradiente* del impacto. Si el objetivo del Programa es romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza podemos asumir que el máximo impacto debe ser el que produce acciones que –en el mediano y largo plazo– acercarán más a los hogares beneficiarios a situaciones en las que los niños y jóvenes no tengan que salir de la escuela para trabajar y lleguen a la etapa productiva de sus vidas en buen estado de salud y con credenciales suficientes para obtener de su trabajo los satisfactores a sus necesidades. En esa misma línea de pensamiento consideramos que los apoyos que apenas alcanzan para comer pero existe el riesgo de los *trade-offs* entre educación y trabajo asalariado que caracterizan las vidas de los pobres no están logrando el impacto deseado (González de la Rocha, 2006).

24. Al hablar de mejorar la posición de los miembros del hogar en la estructura socioeconómica se entiende el cambio ocupacional de los jóvenes que fueron becarios del programa y su mejor inserción en los mercados laborales, con mejores niveles salariales y condiciones laborales. Por otra parte, cuando empíricamente se observa que las transferencias sólo sirven para comprar alimentos que de otra manera no se podrían comprar, por más importante que ello sea, se considera que el programa está apuntalando las estrategias de sobrevivencia pero no están llevando al grupo doméstico más allá de ello. Cuando las transferencias están contribuyendo a la inversión en la educación, el ahorro o las acciones productivas, se considera que el programa está en el camino de lograr sus objetivos. La idea clásica de distinguir las estrategias de sobrevivencia con una connotación temporal inmediata, de las estrategias de más largo plazo encaminadas a la reproducción familiar es útil para distinguir estos dos tipos de efecto (Schmink, 1979 y 1984; Roberts, 1991; González de la Rocha, 1994).

largo plazo. Si se tratara de asignar valores diferenciales quizás llegaríamos a la conclusión de que lo más importante es resolver el hambre. Al mismo tiempo, sin embargo, alimentar en el presente es una inversión para el futuro de esos individuos (más fuertes, más sanos). Lo importante aquí es tener en cuenta que el impacto de un programa de transferencias condicionadas depende del tiempo de exposición al mismo y de todo un conjunto de factores domésticos entre los que se encuentran la estructura del hogar, la etapa del ciclo doméstico en la que inicia en calidad de hogar beneficiario, etc. Al introducir un elemento temporal en los análisis realizados, el plazo inmediato y el más largo, no sólo se tiene la oportunidad de situar a las familias en el contexto de su historia como beneficiarias sino de adoptar un enfoque que sea capaz de captar los procesos y ayude a distinguir distintos tipos de impacto o de aprovechamiento de los apoyos del Programa Oportunidades.

Las evaluaciones cualitativas de cada año, aunque siempre realizadas con el objetivo central de conocer el impacto de Oportunidades en la organización social y en la economía de los hogares y de iluminar los procesos que conducen al mismo, tuvieron objetivos específicos que en parte responden a la evolución misma del programa. Ello obligó a diseñar estrategias metodológicas que respondieran a las necesidades de cada estudio. Sin embargo, todas las evaluaciones cualitativas se realizaron desde la misma perspectiva teórica y estuvieron basadas en trabajo de campo realizado con el rigor del método etnográfico. Lejos de adoptar un enfoque estático que diera lugar a miradas y análisis sincrónicos, los estudios realizados para evaluar los impactos del Programa Oportunidades estuvieron guiadas por una perspectiva que posibilita el análisis diacrónico, y la profundización del conocimiento de los procesos y las instituciones. Entre los primeros se privilegió el análisis de los procesos familiares, el cambio económico del entorno de los grupos domésticos y las transformaciones de la política social en México. Entre los segundos, se privilegió el análisis de la relación entre las familias, los mercados laborales y el Estado, a través de la operación del Programa Oportunidades.

El trabajo de campo que año con año se realizó fue un ejercicio riguroso de recolección de información para la construcción de estudios de caso de hogares seleccionados para el estudio de acuerdo con las variables independientes de cada evaluación (criterios de selección). Es decir, los investigadores de campo no simplemente entrevistaban a cualquier persona que fuera lo suficientemente amable para responder las preguntas del curioso etnógrafo sino sólo a quienes cumplieran con el perfil requerido por la muestra analítica. Además, en todas las evaluaciones se realizaron estudios de caso tanto de hogares beneficiarios –de acuerdo con la temporalidad de la exposición del programa que cada

estudio demandaba- como de no beneficiarios.²⁵ A lo largo de las distintas evaluaciones se fueron sumando estudios de caso de grupos domésticos de distintas características, de distintas regiones y localidades.²⁶ Además, en cada trabajo de campo se obtuvo información de distintos actores importantes en la instrumentación del Programa (enlaces municipales, promotoras, vocales, médicos, enfermeras y maestros) y de grupos focales con estudiantes, padres y madres de familia. Por lo tanto, la base empírica de las evaluaciones cualitativas es muy rica, recopilada cuidadosamente por investigadores formados en el método etnográfico y guiados por la teoría.

El “impacto” del programa Oportunidades consiste en lograr que la segunda generación del hogar esté mucho mejor preparada que sus padres para enfrentar el mercado, y que al mismo tiempo exhiba conductas que eviten la reproducción del círculo intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, este, como fin último, se ve muy paulatinamente realizado. Primeramente, es preciso que las transferencias se gasten adecuadamente. En segundo lugar, esta “adecuada administración” de hecho conlleva cambios, modestos pero observables, en los patrones de autoridad y poder dentro del hogar. En tercer lugar, las formas en que los hogares se estructuran y la manera en que estas estructuras evolucionan condicionan fuertemente la capacidad de los mismos de convertir los apoyos del programa en “círculos virtuosos” que detengan o inviertan las “espirales de desventajas” de muchos hogares pobres. Por fin, todo lo anterior debe convertirse en escolaridad y salud muy superiores, lo que debe llevar a ingresos superiores, y en patrones de convivencia familiar que eviten las conductas de abandono temprano de la escuela, inserción precoz en el empleo asalariado, y alta fecundidad que conllevan a la preproducción de la pobreza. Los siguientes apartados explican este proceso paso a paso.

Trabajo femenino y cumplimiento de corresponsabilidades: Sobresale la importancia de las mujeres en las economías domésticas tanto a través de su papel tradicional de proveedoras de cuidados y servicios en el ámbito reproductivo como en su cada vez más claro papel de proveedoras o co-proveedoras imprescindibles.

25. Es necesario aclarar, además, que los hogares no beneficiarios tenían que ser parecidos a los hogares beneficiarios en el momento en el que los segundos fueron seleccionados para recibir los apoyos del programa. Es decir, si la evaluación realizada en el año 2004 pretendía evaluar el impacto en hogares rurales de mediano plazo, por ejemplo, se seleccionaban grupos domésticos en localidades rurales de distintas regiones (para además ver la influencia de diferencias regionales y de grados de desarrollo) que hubiesen sido incorporadas al programa entre cinco y siete años antes. En ese caso, los hogares no beneficiarios del estudio tenían que tener las mismas características (acceso a tierra y otros activos productivos, escolaridad de los jefes y jefas del hogar, tamaño y número de hijos) que los beneficiarios pero dicha semejanza debía ser buscada en el año 1997-98, cuando el programa inició su operación en las localidades rurales y no en el presente etnográfico.

26. Del año 2001 a 2005 se realizaron 252 estudios de caso. En el 2008 se estudiaron 183 hogares, con cuotas muy semejantes entre indígenas y no indígenas, beneficiarios y no beneficiarios. Era muy importante contar con una muestra analítica de igual número de hogares indígenas y mestizos o no indígenas, beneficiarios y no beneficiarios, porque el objetivo era conocer si existía o no impacto diferencial según la etnicidad de los beneficiarios.

Las mujeres urbanas, pero también las que viven en las pequeñísimas ciudades, en pueblos y rancherías, son receptoras de ingresos monetarios y en especie y sus ingresos son cruciales para el sostén de sus familias. La incompatibilidad o tensiones crecientes entre las corresponsabilidades y los distintos trabajos de las mujeres (en el ámbito reproductivo y productivo) ha sido una constante a lo largo de las evaluaciones realizadas por el equipo de antropólogos.²⁷ En general, estas incompatibilidades existen tanto en los hogares urbanos como en los rurales, pero dado que en las ciudades la tasa de participación económica femenina en empleos con horario fijo es mucho más alta; que hay muchos más hogares encabezados por mujeres que en las comunidades rurales, que hay un índice más alto de madres solteras, separadas, abandonadas o viudas; y que hay mayor migración temporal o permanente de sus parejas, las mujeres titulares urbanas corren más riesgos de sobrecarga de trabajo y responsabilidades. Sin embargo, las evaluaciones encontraron que la capacidad de las mujeres de conciliar las distintas presiones varían según el tipo de arreglo familiar al que pertenecen. Aunque las mujeres que habitan en localidades urbanas y semi-urbanas enfrentan condiciones difíciles para conciliar las presiones cruzadas que devienen del trabajo remunerado, el doméstico y los deberes con el programa, existen distintos escenarios domésticos con distintas capacidades de “conciliación”. En los grupos domésticos en los que hay más de una mujer adulta hay más márgenes y recursos humanos (femeninos) para atender las crecientes responsabilidades de las mujeres.

Más allá del reconocimiento de la existencia de estas tensiones, lo que en estas investigaciones se ha constatado es que en el diseño de la política social prevalece el modelo tradicional de familia y que el Programa Oportunidades opera con la idea de que las mujeres son, sobre todo o únicamente, proveedoras de cuidados y servicios reproductivos. Esta noción es incorrecta y muchos de los problemas de incorporación y mantenimiento de familias pobres en el programa surgen, precisamente, de las incompatibilidades y tensiones mencionadas. Afirmar que la política social refuerza la subordinación de las mujeres en el ámbito doméstico y familiar, como lo hacen algunos estudiosos del tema (Bibars, 2001; Molyneux, 2005), es quizás poco adecuado porque no toma en cuenta las opciones que –aunque reducidas– también ha abierto el programa Oportunidades para la renegociación de los intereses y relaciones

27. El cumplimiento de las corresponsabilidades claramente se suma a estas presiones cruzadas. De hecho encontramos casos en los que las mujeres pierden el salario de día por asistir a las asambleas del programa o por cumplir con las citas médicas y muchas prefieren atender el trabajo que asistir a sus obligaciones recién adquiridas con programa. Los sistemas de “ficha y espera” en la mayor parte de las clínicas significan que los hombres adultos y las muchas mujeres que trabajan pierden un día laboral. Para las mujeres la carga es aún mayor pues mientras que las revisiones médicas de hombres adultos son muy poco frecuentes, las mujeres tienen que llevar a todos sus hijos y asistir ellas mismas a sus revisiones y a las pláticas. Ellas tienen que dedicar mucho tiempo a las corresponsabilidades del programa y al trabajo doméstico en proporción directa al número de hijos e inversa a sus edades, y significa un costo real del que tanto hombres como mujeres se quejan. En algunos lugares las clínicas han puesto en práctica sistemas flexibles que permiten que las mujeres dediquen menos tiempo a esas actividades, pero en otras (la mayoría) los médicos son intolerantes y no permiten ningún margen de flexibilidad en las citas.

de género (control de las transferencias, participación en espacios comunitarios, acciones femeninas colectivas alrededor del programa, creación y consolidación de redes sociales) y para los avances de las mujeres en materia de educación y salud (Escobar y González de la Rocha, 2009; Sánchez, 2008).

La discusión sobre los modelos de familia ha sido y sigue siendo crucial para el diseño de las políticas estatales de bienestar (Jelin, 2005). Las distintas formas de vivir en familia y la organización doméstica-familiar deben ser ejes prioritarios de los diagnósticos sociales y del diseño y la instrumentación de los programas de política social. Ello implica el reconocimiento de las transformaciones que las familias y los grupos domésticos han experimentado y la incorporación real de dichos cambios en las políticas públicas. “...es en la manera en que el estado y las políticas públicas responden a (o también promueven, de manera explícita o implícita) las transformaciones en las familias que se van a poder encontrar caminos para revertir desigualdades y promover la equidad en el bienestar social” (Jelin, *op cit.*: 70).²⁸

Control femenino de las transferencias: Como producto de la insistencia de las pláticas del programa en el “buen” uso de las transferencias (para la satisfacción de necesidades básicas), de la presión y el control sociales que se han generado en las localidades sobre el mismo tema pero también por convicción y decisiones propias, las mujeres titulares aplican sus criterios de administración de los recursos provenientes del programa con menos interferencias de otros miembros del hogar. Ello no significa, sin embargo, mayor autonomía “a secas”. Lo observado en los distintos trabajos de campo indica que ha aumentado la capacidad femenina de hacer lo que creen que es mejor para su familia, no para ellas mismas, pero es posible afirmar que gradualmente ha habido mejoras en la condición de las mujeres. La violencia por el control de las transferencias ha disminuido. En buena medida ello ha sido el resultado de aprendizajes colectivos: los maridos han aprendido a respetar las transferencias porque son recursos familiares, para “la familia” (léase hijos), las mujeres han aprendido a defender su papel de administradoras de los mismos y los niños y jóvenes han caído más en la cuenta de que ese dinero es para los gastos relacionados con su educación. El alcoholismo de algunos hombres, que sin duda existe, no impacta el destino de las transferencias (como fue observado al inicio de la operación del programa).

28. Claro ejemplo de la necesidad de incorporar al diseño e instrumentación de la política social nociones más certeras sobre las familias lo constituyen los hogares de jefatura femenina. Nuestras investigaciones han ofrecido evidencias de las desventajas que estos hogares enfrentan en el proceso de incorporación al programa. En el método de selección a través de la aplicación de la ENCASEH (en las comunidades rurales), los entrevistadores contratados por el programa no localizaban a estas mujeres porque ellas se encontraban trabajando al tiempo que la encuesta se aplicaba. En el método de selección por módulos (áreas urbanas), por su parte, el tiempo necesario para cubrir todo el proceso (acudir al módulo, reunir toda la documentación) fue demasiado para muchas mujeres trabajadoras que son jefas de hogar, o por lo menos incompatible con sus actividades de generación de ingresos.

Las prácticas de auto-provisionamiento son muy limitadas y el gasto de los hogares tanto urbanos como rurales es sobre todo monetario, por lo que las transferencias han aumentado claramente el gasto y por lo tanto el consumo. Los principales hallazgos en este campo son los siguientes: a) el consumo alimentario ha aumentado y se ha diversificado; b) la alimentación es un rubro del consumo que, aunque privilegiado, es flexible y moldeable. Está sujeto a sustituciones para liberar recursos para otros fines, como son los gastos percibidos como *no modificables* ni postergables (pago de servicios y gastos escolaridad); c) las transferencias de Oportunidades llegan regularmente a los presupuestos domésticos y han permitido ampliar el poder de compra de los beneficiarios a través de dos vías fundamentales: la liberación de parte del presupuesto doméstico para diversos gastos (compras a crédito, pago de servicios) y la ampliación del margen de las capacidades de endeudamiento, especialmente a través del sistema de fiado. Con ello, el consumo cotidiano de alimentos, ropa y calzado se ha facilitado por la certidumbre de contar con ingresos regulares que han convertido a las mujeres en sujetos de crédito.

En suma, los factores de aumento y diversificación del consumo son la ampliación de los ingresos, la regularidad de los mismos y la re-dinamización de la economía de deuda. Oportunidades ha operado directamente en estos cambios y el control femenino de las transferencias ha sido un instrumento crucial para que el consumo de alimentos, medicamentos, ropa y calzado para los niños y útiles escolares haya aumentado y, por lo tanto, para que la población pobre tenga ahora menos necesidades insatisfechas.

Cambios en la vulnerabilidad de los hogares: La vulnerabilidad que caracteriza la vida de las familias de escasos recursos se expresa en los enormes riesgos que sus miembros corren ante los vaivenes económicos y en las prácticas restrictivas que se despliegan como mecanismos forzados de sobrevivencia en contextos de extrema escasez: sacar a los niños de la escuela, no acudir al médico y aguantar la enfermedad, “engañar al estómago” con infusiones de hierbas, comer dos veces al día y no tres (en ocasiones extremas, una) o iluminar la vivienda con velas cuando no se tiene para pagar la luz. Sin empleos seguros e ingresos estables, los miembros de los hogares pobres son extremadamente vulnerables a la precariedad de las economías locales, en dinámicas semejantes a los círculos viciosos. No cuentan con colchones amortiguadores y cada impacto puede dar lugar, en escenarios de acumulación de desventajas, a mayor fragilidad, más aguda pobreza y muy elevadas dosis de sufrimiento. La recursividad de los pobres de antaño, ampliamente discutida en los años setenta y ochenta por estudiosos como Safa (1970), Roberts (1973), Perlman (1976), Ward (1976) y González de la Rocha (1986; 1994) es reemplazada cada vez con más claridad por la pobreza de recursos (González de la Rocha, 2000; 2001).

Ahora bien, las investigaciones realizadas con la finalidad de evaluar el impacto del Programa Oportunidades abordaron la pregunta de si los apoyos que este programa ofrece a las familias logran disminuir la vulnerabilidad que les caracteriza. Sin duda, las transferencias condicionadas han contribuido a que los miembros de las familias beneficiarias coman más y mejor, accedan a servicios de salud y los niños y jóvenes alarguen sus trayectorias escolares. Las mujeres beneficiarias se han convertido en sujetos de crédito y, con ello, se ha dinamizado la economía de la deuda dando lugar a márgenes más amplios de consumo. Contar con un ingreso seguro y regular ha dado a las mujeres titulares mayor capacidad de planeación en sus gastos y, sobre todo, ha acarreado certidumbre y mayor confianza.²⁹ Todo ello es sin duda positivo. El antídoto a la vulnerabilidad es la ampliación del margen de seguridad –viviendas sólidas y funcionales, ingresos regulares, certeza de acceder a servicios médicos y educativos– en tanto ésta reduce los riesgos –en este caso el riesgo de pasar hambre, enfermar, sacar a la hija de la escuela. Podemos afirmar que las transferencias monetarias y el acceso a servicios de salud y educación han reducido el riesgo de sufrir desnutrición, hambre, enfermedad y han contribuido a que las nuevas generaciones aplacen el inicio de la vida laboral y alarguen su paso por la escuela. Por lo tanto, y a manera de reflexión general nutrida por análisis pormenorizados del cambio en los recursos de los grupos domésticos, se puede afirmar que el aumento del ingreso de los hogares (y el cuidado de las titulares en el uso de las transferencias) contribuye a disminuir la vulnerabilidad de los grupos domésticos, tanto en el corto plazo (mejor alimentación que aumenta las posibilidades de gozar de salud y capacidad de estudiar) como en el largo (una vida más saludable y mejores ingresos potenciales). El contar con un ingreso seguro, a través de las transferencias del programa, reduce significativamente las variaciones bruscas en los presupuestos domésticos. Ello, a su vez, posibilita la planeación de los gastos y las inversiones en activos domésticos, ayuda a prescindir del fiado o a pagar las deudas puntualmente (mejora las condiciones de compra) y posibilita destinar parte de los ingresos a mejorar las condiciones de la vivienda. La base de este proceso de disminución de la vulnerabilidad es la seguridad del ingreso, misma que, sin embargo, tiene algunos aspectos no tan positivos.³⁰

29. Las transferencias del programa han apuntalado las economías domésticas de una manera muy notable. Uno de los hallazgos más claros de las investigaciones etnográficas realizadas para evaluar el impacto de Oportunidades fue la confirmación de que las transferencias monetarias no únicamente han aumentado los ingresos de los hogares sino que, además, han facilitado prácticas y procesos que sólo *la regularidad y la seguridad* de dicho ingreso explican: las inversiones en la vivienda, la credibilidad que las mujeres han ganado ante los comerciantes locales, la posibilidad de planeación de los gastos, etcétera. Las transferencias del Programa Oportunidades han incrementado el nivel absoluto de los ingresos de los hogares. Ello se traduce en el aumento y el mejoramiento del gasto en necesidades esenciales, como la compra de alimentos y la educación. Y dado que las pláticas que forman parte de las corresponsabilidades del programa han insistido en la importancia de no desviar el dinero hacia otros fines, hay una clara actitud de las mujeres titulares de destinar las transferencias a dichas necesidades esenciales.

30. Como, por ejemplo, los abusos de los comerciantes que saben cuándo llegan las transferencias a las manos de las titulares, momentos en los que aumentan los precios de sus productos.

Factores y escenarios de vulnerabilidad: En contraste con el programa brasileño, el PROGRESA-Oportunidades ha operado en un contexto histórico en el que no ha habido crecimiento económico (excepto en algunos años, cuando el crecimiento económico ha sido muy limitado) y la creación de nuevos empleos ha sido extremadamente escasa. Con pequeños vaivenes, la generación de nuevos empleos formales se ha estancado en casi todo el país de manera que las oportunidades de empleo en los pueblos o localidades semi-urbanas, las ciudades y las pequeñas comunidades rurales son escasas. En el contexto rural la producción agrícola no es suficiente ni para el consumo familiar más allá de unos cuantos meses después de la cosecha. En general, los estudios realizados han encontrado una muy generalizada subocupación intensiva de mujeres, jóvenes y niños, mientras que los hombres enfrentan cada vez más dificultades para desempeñarse como proveedores económicos mediante la venta de su fuerza de trabajo. Esto se suma a la permanencia de los bajos ingresos y a un sentimiento general de angustia e incertidumbre sobre el futuro y de tener que resolver los problemas económicos día a día que es parte esencial de la vulnerabilidad.³¹ La escasez de empleos y en general la precariedad en la que se inscribe el trabajo disminuye los impactos positivos del programa.

Las evaluaciones cualitativas dieron cuenta clara de que a pesar de que el Programa Oportunidades reduce la vulnerabilidad, en sí mismo no es suficiente para abatir y erradicar la pobreza. El ciclo doméstico, la estructura de los hogares y las opciones de generación de ingresos por medio del uso de la fuerza de trabajo moldean el bienestar e influyen de manera muy clara en la economía doméstica.

El ciclo doméstico inhibe o fortalece el bienestar. Hay estructuras y *momentos o etapas* familiares que favorecen la acumulación de desventajas (alta relación de dependencia, ausencia perceptores de ingresos, etc.), que contrastan con otros, mucho más propicios a la generación de situaciones más ventajosas (diversificación de fuentes de ingresos, combinación de trabajo e ingresos masculinos y femeninos,

31. En la evaluación realizada en 2001 y 2002 (Escobar y González de la Rocha, 2002a y 2002b) en pequeñas ciudades fue evidente el estancamiento del mercado de trabajo. A pesar de su condición semi-urbana, estas localidades dependen en gran medida aún de la producción agrícola. Pero la agricultura no es una posibilidad abierta siempre ni a todos, puesto que es estacional y depende de las condiciones climáticas y de mercado. En el curso del seguimiento observamos a múltiples hombres y mujeres salir a trabajar a los campos y ser devueltos a los puntos de contratación porque había disminuido el precio del producto y no costaba pizarlo. Otro cambio digno de mención es el de la disminución sistemática del ingreso derivado del cultivo y los jornales de la marigüana. Mientras que los pobladores de al menos dos localidades hablaban de este trabajo y de los ingresos que del mismo derivaban abiertamente en el 2001, es claro que en para el 2002 habían disminuido. Ello acarreo un impacto en términos de mayor pobreza aunque también disminuyó la oferta de drogas en esos pueblos.

entre otros).³² El ciclo doméstico es uno de los más importantes factores en la definición y construcción de distintos escenarios de vulnerabilidad. La primera fase del ciclo, conocida como etapa de expansión, y la última, la etapa de dispersión avanzada, están caracterizadas por las fuertes presiones y dificultades económicas. Las características sociodemográficas del hogar moldean el número y tipo de miembros capaces de generar ingresos y las necesidades de consumo –distintas en términos de tipos y montos. Estas dos etapas están también caracterizadas por fuertes gastos. En el caso de los hogares en la etapa de expansión hay necesidades imperiosas cuya satisfacción implica gastos que no siempre se pueden hacer: la construcción o compra de una vivienda, el equipamiento de la misma, los gastos directos e indirectos de la escolarización de los hijos, etcétera. La etapa de dispersión avanzada, por otra parte, está asociada a dificultades económicas, bajos ingresos y fuertes gastos relacionados con la salud. Ahora bien, el ciclo doméstico, por sí solo, no es suficiente para caracterizar y definir los escenarios domésticos de vulnerabilidad.

Del factor ciclo doméstico se desprenden otros más. La estructura y la composición domésticas son cruciales porque de ellas depende que existan miembros del hogar que pueden realizar actividades de generación de ingresos. Los hogares extensos, como se ha observado en distintos estudios, pueden ser más propicios para el bienestar cuando en ellos se conjugan no sólo prácticas de ahorro derivadas de economías en vivienda sino más altas cantidades y proporciones de trabajadores y generadores de ingresos.

El grado de diversificación de las fuentes de ingresos que nutren las economías domésticas es extremadamente importante. Mientras mayor diversificación exista en un grupo doméstico, más posibilidades de defensa existen ante los cambios del entorno. Si al menos una de esas fuentes está asociada a prestaciones y seguridad social, mayores elementos de protección están garantizados. El peor de estos escenarios es el de un hogar dependiente de agricultura (de temporal) empobrecida, sin ninguna otra actividad productiva o asalariada que funja como contrapeso a la crítica situación de los campos agrícolas de nuestro país.

32. Un ejemplo de la influencia del ciclo doméstico lo proporcionan los grupos domésticos que transitaron al EDA. Estos tienen niveles de ingresos superiores a la mayoría de los hogares beneficiarios. Empero, los dos factores principales asociados con los ingresos más altos son, por un lado, la reducción de la relación o tasa de dependencia (trabajadores/consumidores debido al aumento de los generadores de ingresos y/o la salida de miembros que no participaban como tales) y, por el otro, el aumento de los ingresos del hogar como resultado de la obtención de mejores empleos por parte de los jefes y jefas. Ambos factores pueden coincidir o no. Lo relevante aquí es que los hogares que mejoraron sus niveles de bienestar, “por ciclo”, lo hicieron por dejar atrás la fase de expansión y entrar de lleno a la de equilibrio que se caracteriza por el ingreso de los hijos mayores al mercado de trabajo. Los hogares que transitan por la etapa de dispersión, que ocurre cuando los hijos mayores que ya aportaban ingresos al hogar forman nuevas familias, pueden caer de nuevo en la pobreza dependiendo del número de miembros no hábiles, del número y tipo de los activos y del estado de salud de los miembros envejecidos y, por lo tanto, pueden volver a ser candidatos a los apoyos del programa. Por otro lado, el cambio positivo que experimentaron los hogares que aumentaron sus ingresos debido a cambios en las ocupaciones (mejores empleos) se explica por factores que dependen del entorno laboral-económico y que, por lo tanto, están fuera del alcance del Programa Oportunidades (Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005).

Los factores asociados al aumento de la vulnerabilidad de los hogares son, en orden de importancia:

1. La escasez de empleos locales y la precariedad de los existentes. Ante ello, los individuos emigran o se conforman con las opciones precarias y mal pagadas que pueden encontrar localmente.
2. La enfermedad. Llama la atención la enorme cantidad de hombres incapacitados para el trabajo por enfermedad, algunos de ellos viejos pero otros relativamente jóvenes que no cumplen con el papel de proveedores económicos por carecer de buena salud. La enfermedad merma los ingresos familiares tanto porque el enfermo y su cuidador dejan de percibir ingresos como porque la enfermedad ocasiona gastos. La enfermedad es un factor de vulnerabilidad en sí misma y en cualquiera de las combinaciones con otros factores que se presente. La combinación de mayores riesgos es, empero, la diada vejez-enfermedad. Hemos constatado en ésta y en otras investigaciones que la pérdida de la salud no sólo acarrea dolor e incapacidad física sino, también, deterioro en las posibilidades de generar ingresos, gastos fuertes en servicios de salud y aislamiento social (González de la Rocha y Villagómez, 2005).
3. La feminización de las economías domésticas. Ello no sería un factor de vulnerabilidad si los ingresos femeninos fueran más elevados y regulares, pero los salarios de las mujeres son muy bajos, irregulares, dependen del número de prendas confeccionadas o del monto de alimentos preparados que venden, y tienen nulas prestaciones. El trabajo remunerado y los ingresos de las mujeres son muy importantes para la economía de sus hogares, pero el hecho de que en muchos casos es el único sostén del grupo doméstico, su exclusividad, es un factor de vulnerabilidad. El trabajo femenino, cuando coexiste con el de otros miembros del hogar, es un factor de bienestar, pero cuando éste aparece sin la existencia de otras fuentes y otros generadores de ingresos da lugar a situaciones de escasez e inseguridad.
4. Por último, la vivienda precaria que no propicia su uso como recurso en la generación de ingresos monetarios y no monetarios e implica más tiempo de las mujeres en la realización de las tareas domésticas.

En cambio, entre los factores que se encuentran asociados a la disminución de la vulnerabilidad están:

1. La diversificación de las fuentes de ingresos domésticos que descansa en la participación de varios miembros del grupo doméstico en distintos nichos de las estructuras de empleo (incluso como migrantes a E.U.A.).

2. El trabajo femenino cuando coexiste con la participación masculina en los procesos de generación de ingresos.
3. Por último, las viviendas sólidas, seguras y con servicios básicos aumentan las capacidades familiares a través de mejores condiciones para la salud, el estudio, el trabajo productivo y el reposo. Los grupos domésticos en donde confluyen estos factores son escenarios mucho más capaces de afrontar riesgos.

Interesa, para los fines de ahondar en la comprensión de la vulnerabilidad, centrar la atención en los rasgos y los procesos de los hogares vulnerables incorrectamente dados de baja del programa.³³ Sobresale el hecho de que estos hogares pasan actualmente por la etapa de dispersión avanzada del ciclo doméstico y, por lo tanto, sus miembros están envejecidos, tienen pocas e irregulares fuentes de ingresos, pocos trabajadores (los que hay tienen trabajos precarios e inestables que proporcionan ingresos irregulares y muy bajos), redes deterioradas y vínculos con, sobre todo, parientes igualmente empobrecidos. Además, en los hogares viejos se han dado procesos de desaparición de activos (se han vendido o perdido), procesos de pérdida de salud y de la capacidad de generación de ingresos.

Los hogares que han logrado aliviar su condición de pobreza y que han sido candidatos a la *graduación* mediante el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) tienen aspectos comunes ligados, en primer lugar, al ciclo doméstico y los cambios en la estructura del hogar, en segundo a estrategias laborales y en tercer lugar a mejoras en el contexto. Respecto de la influencia del ciclo se encuentra la reducción del número de dependientes, el aumento de los ingresos por hogar (tanto por efecto del ciclo doméstico como de la existencia de opciones laborales) y el ingreso de varios miembros del grupo doméstico al mercado laboral (que anteriormente eran demasiado jóvenes para ello). Cuando los hogares dejan de ser nucleares y se convierten en hogares extensos –también en gran medida por la influencia del ciclo– coexisten varios miembros generadores de ingresos y la relación de dependencia baja. Por otro lado, se observan casos en los que el aumento de los ingresos del hogar es debido a la incursión de sus miembros en mejores empleos, aunque ello no sea el resultado de cambios en la relación de dependencia. La mejor inserción en el mercado de trabajo puede ser el resultado, por un lado, de estrategias laborales y, por el otro, de cambios en el contexto (mercado de trabajo). Todo ello sugiere que las transferencias de Oportunidades son más importantes en la etapa de expansión y en la de dispersión avanzada del ciclo doméstico, y

33. El análisis de los hogares dados de baja del programa formó parte de la evaluación cualitativa de impacto del programa Oportunidades realizada en 2005, en la que se evaluó el EDA y se estudió la pertinencia de las acciones del programa en torno a dar de baja hogares supuestamente no pobres o que habían superado su pobreza como beneficiarios y que, por lo tanto, ya habían traspasado la línea de elegibilidad (Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005).

no tanto en la de consolidación. Sin embargo, existen contextos en los que el supuesto equilibrio de algunos hogares consolidados es sumamente precario (Paredes, 2006).

El análisis realizado para esta evaluación dio los elementos para pensar en tres distintas combinaciones de factores de vulnerabilidad o escenarios. Aunque se trata de construcciones a partir del análisis de los estudios de caso no constituyen casos empíricos reales. Sin embargo, estos escenarios sí existen en la realidad, son los más necesitados y su atención debe ser prioridad de la política social.

Escenario A: hogar envejecido que puede ser unipersonal o no. Miembro(s) de la tercera edad frecuentemente enfermo(s), lo que ocasiona fuertes gastos. La vulnerabilidad está fincada en la escasa o nula capacidad de satisfacer las necesidades de sus miembros porque o bien no hay miembros disponibles para el trabajo o porque los gastos sobrepasan los ingresos. Estos viejos suelen vivir en condiciones de aislamiento social o deterioro y fragilidad de los vínculos en los que el intercambio social o los sistemas informales de apoyo se basan.

Escenario B: hogar muy joven con un fuerte desequilibrio entre el número de generadores de ingresos y el número de consumidores. La situación de vulnerabilidad se recrudece cuando la (frecuentemente) única fuente de ingresos es la agricultura poco productiva en contextos de deterioro o estancamiento de las condiciones de producción. Este es el típico escenario doméstico en el que los hijos desertan de la escuela para intentar devengar ingresos, las viviendas son precarias, las relaciones domésticas poco armónicas y las redes sociales poco redituables (todos los miembros de la red se encuentran más o menos en las mismas condiciones o se produce aislamiento social).

Escenario C: hogares formados por abuelas y nietos. Esta configuración familiar y doméstica surge de la emigración de la generación intermedia.³⁴ Este escenario puede ser uno de los más vulnerables porque conjuga los factores de vulnerabilidad de los anteriores dos. Es decir, miembros viejos y probablemente enfermos que han visto mermadas sus capacidades de generación de ingresos, con la presencia de niños y jóvenes que no trabajan y que ocasionan fuertes desembolsos para la continuación de sus trayectorias educativas.

Escenario D: hogares con enfermos crónicos. Aunque la enfermedad es uno de los factores del primer escenario, es necesario pensar en un escenario específico para los hogares con enfermos crónicos. Hasta hace pocos años, las

34. A este tipo de arreglo familiar le hemos llamado *hogar dona* por carecer de la generación intermedia (Escobar y González de la Rocha, 2004; González de la Rocha, 2006). La emigración tanto interna como internacional de hombres y mujeres en edades productivas (y reproductivas) ha provocado la existencia de estas estructuras familiares en las que los abuelos se quedan a cargo de la crianza y la socialización de los hijos de los migrantes, quienes son los que con frecuencia fungen como proveedores económicos. Así, la producción/generación de ingresos y la reproducción son tareas que, en este tipo de hogares, se encuentran escindidas (González de la Rocha, 2006).

enfermedades crónicas y los accidentes graves acarreaban con mucha facilidad la muerte de las personas. Hoy en día los enfermos tienden a sobrevivir por más tiempo, pero con fuertes costos y mermas en la capacidad de trabajo del hogar en su conjunto. La supervivencia de miembros debilitados, paradójicamente, es un factor de vulnerabilidad.

Escolaridad: En los hogares en donde confluyen factores de vulnerabilidad se observa un impacto muy limitado respecto de la tan buscada construcción de capital humano en la generación de niños y jóvenes de los hogares beneficiarios: la educación y la salud. En esos escenarios encontramos una clara predisposición o mayor riesgo de que los niños y jóvenes dejan de asistir a la escuela para dedicarse al trabajo familiar o asalariado. Los factores que actúan en contra de la continuidad escolar son: 1) el costo de oportunidad de los estudios (que puede decrecer en los casos en los que los jóvenes consiguen empleos de horario flexible que les permita combinar ambas actividades); 2) los costos directos e indirectos de la educación (uniformes, materiales, renta de computadoras, fotocopias, transporte y almuerzos –que aumentan en el nivel secundario- y cuotas escolares que se incrementaron en varios de los establecimientos escolares estudiados);³⁵ y 3) la oferta educativa: la falta de espacios y equipo en las escuelas secundarias que limita el ingreso y, por lo tanto, ser aceptado como becario del programa. La confluencia de factores de vulnerabilidad y los mencionados arriba que actúan en contra de la continuidad escolar explica que en algunos escenarios domésticos haya deserción escolar, trabajo precoz y uniones tempranas, es decir, escenarios de acumulación de desventajas en donde se reproduce la transmisión de la pobreza.

La incorporación y permanencia en Oportunidades tienen un impacto muy significativo en la continuidad y el mayor logro escolar.³⁶ Las becas han sido clave para extender la escolaridad de los jóvenes especialmente para aquellos que

35. Los costos indirectos pueden ser efectivamente muy altos. Hemos calculado que el transporte a la escuela, por ejemplo, absorbe hasta el 80 por ciento de la beca Oportunidades en los primeros años de secundaria, puesto que las escuelas secundarias existen en un menor número que las primarias y suelen estar más alejadas de las viviendas. Los gastos relacionados con la asistencia a la escuela compiten con otras áreas del consumo (alimentación y cuidados a la salud) y se llega en algunos casos al punto en el que estos servicios y el consumo alimenticio tienen que ser severamente restringidos con tal de cumplir con los gastos en educación. “Los conocidos trueques de los pobres no desaparecen sino que se trasladan a otros niveles, con tal de cumplir con el compromiso o corresponsabilidad con el Programa” (Escobar y González de la Rocha, 2005b:277).

36. Lo contrario también fue documentado en campo: encontramos algunos casos de estudiantes que dejaron la escuela por falta de recursos como resultado de la baja del programa (tal es el caso de los hogares pobres dados de baja, frecuentemente por incumplimiento de corresponsabilidades o por conflictos entre las titulares y otros actores del programa).

cursan la educación media superior.³⁷ El aumento del alumnado en el nivel de educación media superior es sorprendente. En algunos planteles el incremento fue de 100 por ciento en los dos años que siguieron al inicio de apoyos a estudiantes de la escuela media superior (tanto en los colegios de bachilleres, preparatorias y escuelas técnicas). La cobertura al nivel primaria ha alcanzado casi el cien por ciento.

En suma, se puede concluir que hay un impacto acumulativo en el campo educativo de los hijos de las familias con Oportunidades. A pesar del aumento de los costos, lo observado en 2004 es sustancialmente mejor que lo observado en 1999 y 2000 y lo observado en el 2008 parece estar a años luz de lo que documentamos en el 2004. En aquellos primeros años, el tránsito de primaria a secundaria era un evento raro. En 2006 era mayoritario y en 2008 encontramos ex – becarios de ambos sexos de entre 18 y 22 años que declararon al estudio como su ocupación principal y un grupo de ex - becarios no deleznable (aunque aún minoritario) se encuentra actualmente cursando estudios universitarios. El efecto que el programa Oportunidades ha tenido en la educación formal o escolaridad de los niños y jóvenes becarios es muy claramente positivo. La asistencia escolar se ha incrementado, las trayectorias educativas se han alargado y la deserción escolar, especialmente debida al trabajo infantil, se ha abatido considerablemente. Los montos más altos de las becas de las niñas y las jóvenes han dado tan buenos resultados que la brecha de género se ha invertido (González de la Rocha, 2008). Las mujeres beneficiarias están alcanzando niveles de escolaridad mucho más altos que los de sus madres y que los de la población no beneficiaria de pares (sus hermanos, parientes, vecinos, etc.).³⁸ Por otro lado, el análisis realizado tomando en cuenta la variable etnicidad ha mostrado que la brecha étnica (tradicionalmente a favor de los no indígenas) se ha estrechado cuando se consideran hombres y mujeres pero se ha invertido (tradicionalmente a favor de las mestizas) cuando se toman en cuenta sólo las

37. Hay cierto consenso sobre la relativa facilidad con la que las familias procuran la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela primaria y secundaria, sobre todo porque la mayoría de las localidades rurales cuentan con planteles de estos niveles educativos. La educación media superior implica, en casi todos los casos estudiados, el traslado a las cabeceras municipales u otros poblados, lo que aumenta significativamente los costos. Hay diferencias y matices comunitarios: la opción del bachillerato, en localidades menos pobres, se juzga como algo que siempre ha sido posible (aunque con obvias dificultades). En las más pobres los informantes señalan que, sin Oportunidades, los jóvenes no terminarían la secundaria, y en algunos casos ni la primaria. En algunas comunidades el programa es imprescindible para prolongar la carrera educativa; en otras toma la forma de un aliciente que se suma a otros, por lo que podemos afirmar que Oportunidades ha disminuido la brecha –en logros escolares– entre estados y comunidades ricos y pobres. Sin embargo, los apoyos monetarios por sí mismos no bastan para garantizar el término de la secundaria o el bachillerato. La ausencia de enfermedad, la cercanía de los planteles educativos y la existencia de recursos domésticos relativamente confiables –remesas de un miembro migrante laboral, por ejemplo– son factores muy importantes que explican la continuidad escolar y el alargamiento de las trayectorias educativas.

38. Según el Censo de Población 2005 la brecha educativa intergeneracional es 2.49 años mayor en hogares participantes en el programa Oportunidades que en el resto de los hogares del país, aunque desde luego esta cifra no se origina de una población socio-económicamente comparable, coincide en buena medida con los resultados de la evaluación cualitativa.

mujeres: las mujeres indígenas, han incrementado su escolaridad y sus niveles actuales son 2.91 años altos que los de las indígenas no beneficiarias, 6.34 años más altos que los de sus madres y .82 años más altos que los niveles alcanzados por las mestizas beneficiarias.

Aún considerando estos avances, en las comunidades más pobres del país, las pioneras en el Programa PROGRESA – Oportunidades, la mayor parte de los jóvenes en edad de acudir a una escuela de nivel medio superior no lo hace. Pero un hallazgo importante es el del efecto de demostración en el resto de la población –entre las familias que no han sido incorporadas al programa- en el interés en la educación de los hijos. Sin embargo, el principal obstáculo para que estos jóvenes escolarizados logren realmente romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza es la escasez de empleos. Algunos de ellos, empero, están incursionando en ocupaciones distintas a las de sus padres y en peldaños más elevados de la jerarquía ocupacional (González de la Rocha, 2008), pero estos avances aún son muy tímidos y de ninguna manera se equiparan a los logros del programa en la escolaridad de la población beneficiaria.

CONCLUSIÓN

Este artículo muestra que, gracias a su diseño, a su aplicación y ampliación hasta el 28% de la población mexicana, sus evaluaciones, y su apertura a los hallazgos críticos, el programa Oportunidades muestra logros excepcionales, tanto desde el punto de vista de otras políticas sociales mexicanas como en un panorama comparativo internacional. Resalta entre estos la reducción en las brechas de género y étnica, el avance escolar sustancialmente mayor entre los beneficiarios, y resultados ya visibles en los empleos de algunos de los ex – becarios.

Sin embargo, estos logros se ven reducidos por un entorno poco favorable, tanto en lo que toca a otras políticas públicas como al entorno de los mercados laborales y de la organización de la producción rural. Hoy, México es incapaz de ofrecer a sus jóvenes las oportunidades que necesitan y que su educación debería abrir. Es necesario continuar con el desarrollo, la vigilancia, la evaluación y las mejoras de políticas y programas como Oportunidades. Pero el desafío mayor, prioritario y urgente consiste en impulsar un crecimiento incluyente que les permita a estos jóvenes participar en la creación de una sociedad más rica y más justa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abel, Christopher y Colin M y Lewis, 2002, “Exclusion and Engagement: a Diagnosis of Social Policy in Latin America in the Long Run”, en Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America, Londres: Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres, 3-53.

Agudo, Alejandro, 2008, “¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos”, en Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo III, México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Bertranou, Fabio M. y Leonardo Gasparini, 2004, “Protección social y mercado laboral en América Latina: ¿qué nos dicen las encuestas de hogar?”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/elec004.pdf (consultado el 16 de julio de 2010).

Bibars, Iman, 2001, Victims and Heroines. Women, Welfare, and the Egyptian State, Londres: Zed Books.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, México: SEDESOL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, 2009, *La evolución de la pobreza en México*, México: CONEVAL.

_____, 2010, *Tendencias económicas y sociales de corto plazo*, México: CONEVAL.

_____, portal electrónico: www.coneval.gob.mx (consultado el 14 de julio de 2010).

Escobar, Agustín, 2008, “Descentralización y política social: del centralismo al desconcierto”, en Clara Jusidman (coord.), Reflexiones ciudadanas sobre la política social, México: Secretaría de Desarrollo Social.

Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha, 2000, “Logros y retos: una evaluación cualitativa del PROGRESA en México”, en PROGRESA: Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Impacto a nivel comunitario, México: PROGRESA, 1-132.

_____, 2002a, “Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semi-urbanos. Localidades de 2,500 a 50,000 habitantes”, Guadalajara: CIESAS Occidente.

_____, 2002b, “Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes”, Guadalajara: CIESAS Occidente.

_____, 2004, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.

_____, 2005^a, “Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas 2003”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (coords.), Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 293-332.

_____, 2005b, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (coords.), Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo IV, Aspectos económicos y sociales, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 247-316.

Escobar, Agustín, Mercedes González de la Rocha y Fernando Cortés, 2005, “Evaluación cualitativa del Esquema Diferenciado de Apoyos 2005”, Documento analítico del Esquema Diferenciado de Apoyos del Programa Oportunidades (Numeral 11), México: CIESAS-COLMEX.

Fine, Ben, 2001, Social Capital versus Social Policy, Londres: Routledge.

González de la Rocha, Mercedes, 1986, Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara, Guadalajara: El Colegio de Jalisco, CIESAS y SPP.

_____, 1994, The Resources of Poverty. Women and Survival in a Mexican City, Oxford: Blackwell.

_____, 1995, “Social Restructuring in Two Mexican Cities: an analysis of domestic groups in Guadalajara and Monterrey”, en The European Journal of Development Research, Vol. 7, No. 2, Londres: Frank Cass, 389-406.

_____, 2001, “From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources. The Erosion of a Survival Model?”, en Latin American Perspectives, Issue 119, Vol. 28, No. 4, 72-100.

_____, 2005, “Familias y política social en México: el caso de Oportunidades”, en Irma Arriagada (ed.), Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA, 245-274.

_____, 2006, “Estructuras domésticas, ciclos familiares y redes informales de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo: una mirada desde el género”, en Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público, México: UNFPA/Cooperación Técnica Alemana, 119-129.

_____, 2008, “La vida después de Oportunidades”, en Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo I, México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

González de la Rocha, Mercedes y Paloma Villagómez, 2005, “Nuevas facetas del aislamiento social: un acercamiento etnográfico”, en Miguel Székely (coord.), Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza: escuchando lo que dicen los pobres, México: SEDESOL, CIESAS y ANUIES-Porrúa, 399-478.

Jelin, Elizabeth, 2005, “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas”, en Irma Arriagada (ed.), Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA, 69-88.

Kaztman, Ruben (coord.), 1999, Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay, Montevideo: PNUD-CEPAL.

Molyneux, Maxine, 2005, “Poverty Relief and the New Social Policy in Latin America: Mothers at the Service of the State?”, mimeo.

Moser, Caroline, 1996, Confronting Crises. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities, Environmentally Sustainable Development Studies, Monograph Series, No. 8, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Paredes, Paloma, 2006, “Hogares en consolidación. Descripción y análisis de un equilibrio precario”, en Mercedes González de la Rocha (Coord.), Procesos domésticos y vulnerabilidad: perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades, México: Publicaciones de la Casa Chata (CIESAS).

Perlman, Janice, 1976, The Myth of Marginality. Urban Poor and Politics in Rio de Janeiro, Berkeley: University of California Press.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, portal electrónico: www.oportunidades.gob.mx (consultado el 14/07/2010).

Roberts, Bryan, 1973, Organizing Strangers. Poor Families in Guatemala City, Austin: University of Texas Press.

_____, 1991, “Household coping strategies and urban poverty in a comparative perspective”, en M. Gottdiener y Chris G. Pickvance (eds.), Urban Life in Transition, Vol. 39, Urban Affairs Annual Reviews, Newbury Park: Sage, 135-168.

Safa, Helen, 1970, “The Poor are Like Everybody Else, Oscar”, Psychology Today, 4, Núm. 4, 26-32.

Sánchez López, Gabriela, 2008, “Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades”, en Evaluación externa del Programa Oportunidades

2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo II, México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Sariego, Juan Luis, 2008, "Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas", en Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo IV, México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Sariego, Juan Luis et al. 2008, "Documento analítico del estudio etnográfico de Chihuahua", Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, zonas rurales, largo plazo, CIESAS Occidente.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2005, Oportunidades: un programa de resultados, México: SEDESOL.

Schmink, Marianne, 1979, *Community in ascendance: urban industrial growth and household income strategies in Belo Horizonte, Brazil*, Tesis de doctorado, Universidad de Texas en Austin.

_____, 1984, "Household economic strategies: review and research agenda", en Latin American Research Review, vol. 19, núm. 3, pp. 87-101.

Székely, Miguel, 2002, "Hacia una nueva generación de política social", Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 2, México: Secretaría de Desarrollo Social.

Ward, Peter, 1976, "The Squatter Settlements as Slum or Housing Solution: Evidence from Mexico City, Land Economics, 2, núm. 3, pp. 330-346.

SEÇÃO IV

EXPERIÊNCIAS COMPARADAS

PARA ONDE CAMINHAM OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADAS? AS EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DO BRASIL, MÉXICO, CHILE E URUGUAI*

Fábio Veras Soares**

1 INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZANDO OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA

Os programas de transferência condicionadas (PTCs) se firmaram, ao longo das últimas duas décadas, na principal inovação da política de proteção social dos países da América Latina. Esse reconhecimento tem levado a uma crescente demanda por cooperação para a implementação desse tipo de programa, tanto intrarregional quanto para países de outras regiões do mundo, como a Ásia e a África. Grande parte do reconhecimento deriva das robustas avaliações de impacto tanto experimental quanto *quasi-experimental*¹ que documentaram impactos positivos do programa sobre matrícula e frequência escolar; sobre taxa de imunização de crianças e aumento de visitas aos postos de saúde para consultas pré-natal e neonatal, assim como para monitoramento do desenvolvimento da criança e melhora do estado nutricional das crianças.²

Em certos casos, foi possível documentar impactos positivos sobre investimento em empreendimentos na área rural³ e reduzido impacto, em geral positivo, sobre a participação no mercado de trabalho dos membros adultos das famílias beneficiárias. Estudos também constataram que em países onde esses programas adquiriram maior escala, os programas têm um impacto não só sobre o alívio da pobreza, particularmente da pobreza extrema, mas também têm contribuído para a redução da desigualdade de renda.

* O autor gostaria de agradecer os comentários e esclarecimentos de Iliana Yashine, Antônio Claret Campos Filho, Andrea Vigorito e Veronica Amarante. Qualquer erro ou omissão são de total responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e pesquisador do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP).

1. Para um resumo dos principais impactos dos PTCs nessas dimensões, ver Fiszbein e Schady (2009). Para uma perspectiva comparada a partir dos resultados do Bolsa Família, ver Soares, Ribas e Osorio (2010).

2. Os PTCs com melhores impactos sobre o estado nutricional das crianças são aqueles que, além do benefício, também distribuem suplementos alimentares para crianças de acordo com a sua faixa de idade.

3. Ver Gertler, Martinez e Rubio-Codina (2006) para uma avaliação do impacto do Progreso (México) sobre a probabilidade de investimento em micronegócios e Soares, Ribas e Hirata (2010) para o impacto do programa Tekoporã (Paraguai) sobre a probabilidade de investimento na própria produção e sobre o montante do investimento para os beneficiários que vivem em áreas rurais.

Impactos sobre o maior empoderamento das mulheres que, em geral, são as titulares dos benefícios nesse tipo de programa, também foram identificados tanto em pesquisas quantitativas quanto em pesquisas qualitativas.⁴ Não obstante, há uma vertente da literatura que tem criticado a noção de empoderamento⁵ usada nesses estudos e ressaltam o fato de os programas reforçarem papéis tradicionais para as mulheres, colocando suas necessidades em segundo plano, e serem muito centrados nas crianças.

Outra dimensão que tem sido bem menos avaliada, mas que, sem dúvida, é uma dimensão extremamente importante, não só para a efetividade e consolidação dos impactos positivos do programa, mas também para a correção de rumos no caso de impactos negativos, são as mudanças institucionais geradas pelo programas. O fato de o programa atuar de maneira multisetorial faz com que haja pressão para a melhoria da prestação de serviços também nas outras áreas, como saúde e educação.

Esses impactos despertaram o interesse de países que ainda não haviam adotado programas de transferência de renda condicionada, particularmente, em um contexto no qual se buscavam alternativas de políticas que facilitassem o cumprimento das metas do milênio. O casamento do combate imediato à pobreza e das intervenções pelo lado da demanda nas áreas de saúde e educação, propiciado pelos PTCs, fez com que eles se tornassem candidatos naturais a assumir um papel proeminente na agenda de diversos governos. Além disso, o entusiasmo de instituições multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, e, em menor escala, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com relação à implementação desse tipo de programa gerou um ambiente de cooperação e assistência técnica, bem como de apoio financeiro e suporte ideológico propício à disseminação dos PTCs na região.

Os PTCs são claramente identificados por seus dois objetivos – alívio da pobreza em curto prazo e quebra da transmissão intergeracional da pobreza em longo prazo – e por três características básicas: *i*) a existência de mecanismos de focalização; *ii*) as exigências de contrapartidas, por parte das famílias, para que possam receber o benefício, as chamadas corresponsabilidades, mormente nas áreas de saúde e educação, para estimular a acumulação de capital humano das crianças; e *iii*) o fato de o benefício ser pago em dinheiro e não em espécie. A esse conjunto de características podem-se somar as seguintes especificidades que estão inter-relacionadas: o fato de o titular do benefício ser, em geral, a mãe ou a mulher responsável pela criança e um foco no bem-estar das crianças.

4. Ver Soares e Silva (2010c) para um apanhado das avaliações do Bolsa Família, Chile Solidário e Familias en Acción (Colômbia).

5. Ver Molyneux (2009) e Jenson (2009).

Apesar dos objetivos e das características comuns listadas acima, os motivos e formas como os PTCs têm sido adotados, implementados e evoluído nos diferentes países são bastante distintos.⁶ Essas distinções podem ser delimitadas por dois critérios básicos: a ênfase posta em cada um dos objetivos dos PTCs e a maneira pela qual os programas se relacionam ou se posicionam no sistema de proteção social dos seus países. Tais diferenças, por sua vez, traduzem-se nas escolhas de desenho dos diferentes componentes do programa, mas nem sempre de forma concertada e harmoniosa.

Nesse sentido, diferenças que podem parecer mínimas são, de fato, extremamente relevantes para se entender para onde caminham os PTCs. Essas diferenças são percebidas nas opções de focalização; na forma como as responsabilidades são implementadas; no tempo mínimo e máximo que uma família beneficiária pode permanecer no programa; pelo valor do benefício; pela forma como o valor varia (ou não) com o número de filhos e/ou o ano letivo cursado pelas crianças; se há possibilidade de incorporação entre os beneficiários de famílias sem filhos; se há incorporação contínua de novos beneficiários e desligamentos de beneficiários que se tornam não elegíveis (regras de graduação); e a existência ou não de programas complementares e a forma como estes são percebidos/concebidos, para citar algumas.

Há ainda características institucionais importantes relacionadas à sustentabilidade política, financeira e distributiva dos programas. Por exemplo, que tipo de financiamento tem o programa, recursos próprios ou oriundos de empréstimos; que instituição é responsável pela execução do programas; como se dá a coordenação entre a agência executora do programa e os ministérios responsáveis pelas áreas de saúde e educação; e como se dá a participação do poder local no programa, tanto na seleção de beneficiários quanto na garantia da existência de serviços de saúde e educação para que as responsabilidades possam ser cumpridas pelas famílias. Essas características institucionais também moldam a evolução do programa e redefinem seu papel no sistema de proteção social dos países.

Com relação a esse último aspecto, Bastagli (2009) destaca que os PTCs enfrentam três grandes desafios na América Latina para que se consolidem como componentes efetivos de uma política de proteção social inclusiva. O primeiro é ir além de um conceito restrito de gerenciamento de risco que justificaria a existência de redes mínimas de proteção social; o segundo é o desenvolvimento de um conjunto coordenado de políticas, atentando para a questão da sustentabilidade financeira, que colocaria os PTCs como um dos componentes de longo prazo (não emergencial ou transitório) do sistema de proteção social dos países; e, finalmente,

6. Handa e Davis (2006) e Soares e Britto (2007) chamam a atenção para a tensão existente entre os dois objetivos e seus impactos no desenho do programa.

o terceiro é ter um foco no desenvolvimento da capacidade institucional dos países na implementação dos programas, de modo a evitar desvios na implementação que levem uma subcobertura estrutural da população a ser atendida.

Resolver (ou responder a) esses desafios não implica adoção de um modelo único. Como buscamos argumentar ao longo deste capítulo, o formato que os PTCs adotaram nos diferentes países tem mais relação com a história (tradição) das políticas sociais, nos seus aspectos de continuidade e de ruptura, e com o contexto no qual diagnósticos específicos sobre a oportunidade da adoção desse tipo de programa ou de componentes desses programas foram realizados.

Este artigo busca compreender os programas do Brasil, México, Chile e Uruguai a partir dessa dupla abordagem, avaliando o peso que os programas colocam nos dois objetivos a partir de elementos do desenho e da implementação dos programas e como os programas se situam atualmente no sistema de proteção social de cada país.⁷ Na próxima seção, descrevemos origem e evolução de cada programa até chegar ao seu desenho atual. Na terceira seção, concluímos com uma discussão sobre de que forma os programas se aproximam e se distanciam do que seria um desenho de ideal de PTC e as implicações desses movimentos para seu futuro.

2 TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS NO MÉXICO, BRASIL, CHILE E URUGUAI

Seguiremos uma ordem cronológica baseada na adoção de PTCs no nível nacional, independentemente de experiências subnacionais. Desse modo, começaremos pelo México, que introduziu o seu programa em nível nacional em 1996, evitando, assim, a disputa pela paternidade desse tipo de programa. Nesse aspecto, é interessante notar que, em geral, se acredita que os primeiros PTCs na América Latina foram implementados no México e no Brasil.

No entanto, pelo menos em termos de desenho, o primeiro PTC foi implementado em Honduras, em 1990, com o Programa de Asignación Familiar (PRAF). Esse programa tinha como objetivo atenuar os efeitos das políticas de ajuste estrutural sobre as famílias mais pobres, por meio da manutenção do nível de consumo da famílias ou, pelo menos, evitando que ele caísse abaixo de um nível crítico (COHEN; FRANCO; VILLATORO, 2006a). O programa tinha condicionalidades, na sua maior parte, ligadas à frequência escolar e a visitas aos centros de saúde, que não foram monitoradas⁸ (MOORE, 2007).

7. Neste artigo não discutiremos os impactos dos programas. A discussão será centrada no desenho e nas principais características da sua implementação.

8. O PRAF I, como foi chamada essa primeira tentativa de PTC em Honduras, conviveu com o PRAF II, que foi uma tentativa de superar as falhas do primeiro, no sentido de melhorar a focalização, o monitoramento das responsabilidades e, também, ampliar a oferta de serviços de educação e saúde. Entretanto, o programa nunca conseguiu passar de sua fase piloto e incorporar também os beneficiários do PRAF I. O PRAF II foi implementado entre 1998 e 2006 por meio de empréstimo do BID. O desenho do programa foi fortemente influenciado por consultores internacionais e funcionários do próprio BID. Esse é o programa mais conhecido de Honduras, em grande medida devido à avaliação experimental realizada pelo International Food Policy Research Institute (IFPRI).

2.1 Progres/Oportunidades

O Progres, no México, renomeado Oportunidades, em 2001, foi instituído em 1997 e nasceu no contexto de uma discussão que se iniciou ainda em 1994, na busca de uma resposta à crise econômica que levou ao aumento da pobreza no país (GONZALEZ DE LA ROCHA, 2010). A essa crise econômica somava-se também uma instabilidade política, representada pelo levante da guerrilha no estado de Chiapas e pelo assassinato do candidato presidencial do Partido Revolucionário Institucional (PRI), em dezembro de 1994.

É importante destacar, no entanto, que o Progres não foi o primeiro programa inovador de larga escala no combate à pobreza a ser implementado no México. Cohen, Franco e Villatoro (2006b) argumentam que o Programa Nacional de Solidaridad 1989-1994 (Pronasol) trouxe importantes inovações para a política social mexicana que seriam apropriadas e ajudariam na formatação do Progres. Exemplos dessa inovação foram focalização das ações do programa na população pobre e indígena, ênfase na descentralização e na participação das comunidades e o aumento do orçamento dedicado ao desenvolvimento social. Além desses aspectos, um de seus componentes, o Niños en Solidaridad, foi um antecedente importante para o desenho do Progres, uma vez que o programa oferecia bolsas de estudos para crianças pobres que frequentassem a escola, apesar da cobertura muito limitada (LEVY, 2006). No entanto, o Pronasol apresentava sérios problemas do ponto de vista de seleção de beneficiários, pois reinavam práticas corporativas e clientelistas tradicionais.

As críticas a essas práticas levaram o Progres a buscar não só reformar a maneira de realizar a transferência, em dinheiro, em vez de produtos alimentícios, ou através de subsídio a alimentos, mas também tornar os programas sociais menos suscetíveis a influências clientelísticas e/ou corporativas, por meio de um processo de seleção de beneficiários mais objetivo. Se, de um lado, a questão da focalização visava combater procedimentos clientelísticos na seleção dos beneficiários dos programas sociais, por outro, o enfoque no desenvolvimento das “capacidades das pessoas” a partir do investimento do capital humano das crianças, com a garantia de acesso à educação, saúde e nutrição adequada, representava um alinhamento com objetivos de longo prazo de um PTC, completando sua trinca de características: focalização, transferência de dinheiro e existência de responsabilidades a serem exigidas das famílias.

O desenho final do Progres beneficiou-se ainda de dois antecedentes importantes. O primeiro foi a proposta do Conselho Nacional de População (Conapo), coordenada pelo secretário-geral do Conapo José Gomez de León e concebida, em 1994, atendendo ao pedido do presidente Zedillo de criação de um programa de transferência de dinheiro direto à população com aspectos

(corresponsabilidades) que seriam incorporados ao desenho do Progres a dois anos mais tarde (HERNÁNDEZ-FRANCO, 2008). O segundo antecedente foi a proposta liderada por Santiago Levy, então subsecretário do Ministério das Finanças, de fazer um programa de transferências monetárias a famílias pobres que substituísse os subsídios do leite e das tortilhas, condicionando o benefício a visitas a postos de saúde (YASHINE; OROZCO, 2010).

Aspectos importantes dessa última proposta puderam ser testadas em um projeto-piloto realizado no estado de Campeche. O Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia era um programa de segurança alimentar e nutricional pautado pela transferência em dinheiro, por meio de um cartão magnético que poderia ser utilizado em lojas credenciadas pelo programa, e que exigia, em contrapartida, que as mães beneficiárias gestantes ou lactantes e seus filhos menores de cinco anos realizassem controles periódicos nos centros de saúde. A avaliação desse piloto mostrou que a população, de fato, preferia as transferências monetárias à distribuição de alimentos e que o programa promoveu competição entre as lojas comerciais, o que favoreceu os consumidores/beneficiários (COHEN; FRANCO; VILLATORO, 2006b). No entanto, o piloto também demonstrou que o uso do cartão magnético e o credenciamento das lojas funcionavam bem nos centros urbanos, mas não eram viáveis em áreas rurais, fazendo-se necessária a transferência em dinheiro (HERNÁNDEZ-FRANCO, 2008). No desenho final do programa, houve a incorporação da dimensão de educação como uma das corresponsabilidades e não adotou-se o uso do cartão em lojas específicas, uma vez que esse modelo seria inviável em áreas rurais.

Do ponto de vista do apoio político e da coordenação institucional, dois aspectos foram extremamente relevantes para a consolidação do desenho do Progres a. Em primeiro lugar, a crise econômica e política e certo consenso acadêmico quanto aos determinantes da pobreza e quanto às dificuldades e os logros das experiências dos programas anteriores permitiram apoio político ao redesenho das políticas de combate à pobreza em geral e, particularmente, à reforma dos subsídios de alimentos (LEVY, 2006). Em segundo lugar, o desenho de um programa com a complexidade de um PTC impunha uma coordenação institucional gigantesca, que foi conquistada em larga medida pela incorporação das diversas instituições nas discussões acerca do desenho do programa (HERNÁNDEZ-FRANCO, 2008).

Outra inovação bastante relevante do desenho do Progres a foi o uso intensivo de informação primária não só no processo de seleção de beneficiários – por meio de mapas de pobreza, priorização geográfica e subsequente seleção de famílias beneficiárias por um sistema de pontuação baseado no método estatístico de componentes principais, mas também na implementação de uma avaliação de impacto de natureza experimental por meio da seleção aleatória (sorteio) de

comunidades tratadas que começariam o programa em 1997 e comunidades de controle que começariam o programa 18 meses depois das primeiras. Os resultados positivos das avaliações do Progreso tiveram o impacto interno de consolidar e aperfeiçoar o desenho do programa, fazendo com que resistisse à transição de governos de partidos políticos diferentes, bem como um impacto externo de facilitar a adoção de PTCs em outros países da América Latina que discutiam a pertinência de um programa dessa natureza, inclusive naqueles países que já tinham avançado nestas experiências, mas não realizaram robustas avaliações de impacto, como no caso das experiências locais no Brasil.

O programa começou, portanto, atendendo as áreas rurais e, aos poucos, se expandiu para áreas semiurbanas e urbanas. O foco na acumulação de capital humano, entendido como desenvolvimento de capacidades na linguagem do programa, traduzia-se também na necessidade de infraestrutura de saúde e educação para que o programa pudesse ser iniciado em uma determinada localidade. Em 2004, o programa atingiu sua meta de 5 milhões de famílias beneficiárias e voltou a crescer a partir de 2008, alcançando 5,8 milhões de famílias beneficiárias em 2010, o que corresponde, assim como o Bolsa Família a 25% da população do país.

Com relação à estrutura de benefícios do Oportunidades é importante destacar que apesar do foco nas crianças, famílias elegíveis pela pontuação no seu nível de pobreza, mas que não possuem filhos, podem receber o benefício nutricional (*apoyo alimentario*), \$ 215, correspondente ao benefício básico do programa para todos os domicílios. A ele somaram-se nos últimos anos, ainda no âmbito das dimensões de nutrição e de saúde, o *apoyo energético* de \$ 60 (para gastos com gás de cozinha), o *vivir mejor*, \$ 120, criado como compensação pela crise dos preços dos alimentos de 2008, e um benefício (*apoyo infantil vivir mejor*) para cada criança que não esteja no terceiro ano do primário (0 a 9 anos) no valor de \$ 100.⁹

Todos esses novos benefícios, no âmbito nutricional e de saúde, foram criados nos últimos dois anos, em parte, como resposta à crise dos preços dos combustíveis e dos preços dos alimentos. Também como resposta à crise, criou-se e expandiu-se um programa similar ao Oportunidades para áreas onde seria difícil exigir o cumprimento das responsabilidades. O Programa de Apoyo Alimentario (PAL) possui todos os componentes de transferências monetárias ligadas à questão nutricional e tem como população-alvo famílias com o mesmo perfil de elegibilidade do programa Oportunidades (o mesmo critério de seleção é utilizado), mas que não têm como cumprir as responsabilidades nem de saúde nem de educação. No entanto, a ideia é que, quando as condições de oferta forem dadas, essas famílias também passem ao Oportunidades.

9. Uma família pode receber, no máximo, \$ 300, ou seja, o benefício é limitado a três crianças nessa faixa de idade.

As corresponsabilidades desses benefícios relacionados à dimensão de nutrição e saúde se referem às visitas aos centros de saúde, à presença em palestras sobre saúde e autocuidado (para maiores de 15 anos) e à matrícula das crianças na escola. Os idosos acima de 70 anos também devem cumprir com a corresponsabilidade de visitas ao centro de saúde, no caso deles, semestrais. As visitas ainda têm a função de servir como prova de vida. No desenho inicial do programa, não havia benefício específico para os idosos nas famílias elegíveis. Esse componente da estrutura de benefícios do Oportunidades foi criado em 2006 e corresponde a \$ 305 por idoso acima de 70 anos. A criação desse componente está, em parte, ligada ao reconhecimento da grave situação da população idosa sem nenhuma cobertura de proteção social e, em parte, devido a uma competição política com o benefício universal para idosos existentes no Distrito Federal (região da Cidade do México). Esse componente está sendo, aos poucos, substituído por uma pensão assistencial para os idosos, o Programa 70 y más, que consiste em transferência de \$ 500 por mês, com pagamentos bimestrais. Os idosos que dele participam devem renunciar ao benefício do Progresá (de valor inferior). Em 2009, o número de beneficiários do Programa 70 y más era de 1,8 milhão de idosos em mais de 75 mil localidades (RUBIO; GARFÍAS, 2010).

Com relação à dimensão de educação, as bolsas são incorporadas ao montante recebido pela família a partir do terceiro ano do primário (\$ 145), com valores crescentes para níveis maiores. As bolsas para meninas são maiores que para os meninos do primeiro ano da educação secundária até o último ano da chamada preparatória (educação média superior) – \$ 925 para meninas e \$ 810 para meninos.

Os bolsistas do Oportunidades recebem um benefício anual ou semestral, a depender do nível escolar, cujo valor máximo é de \$ 365 para a preparatória e para a secundária, destinados à compra de material escolar. Finalmente, no âmbito da dimensão educação, há uma conta de poupança que se forma a partir do terceiro ano da secundária e que o bolsista pode sacar quando concluir seu curso superior até os 22 anos de idade. É importante, destacar, no entanto, que as transferências são acumulativas, mas há um teto por família de acordo com o nível escolar dos filhos: \$ 1.515, para famílias com bolsistas na educação primária e secundária, e \$ 2.440 para famílias com bolsistas também na preparatória.¹⁰

As transferências monetárias são pagas, a cada dois meses, às mães, e são atualizadas nos meses de janeiro e julho, de acordo com as possibilidades orçamentárias do programa. As bolsas somente são pagas nos meses escolares após a verificação do cumprimento das corresponsabilidades (frequência mínima).

10. A transferência para os idosos e o benefício para a compra de material escolar não entram no cômputo do valor máximo que uma família pode receber.

As famílias em áreas rurais são reavaliadas – pelo mesmo instrumento usado no processo de focalização – a cada seis anos. Aquelas que tiverem passado do ponto de elegibilidade para o programa são transferidas para o Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)¹¹, que inicia o processo de graduação (saída) das famílias do programa, por meio da retirada gradual dos benefícios monetários por um período de três anos (YASHINE; DÁVILA, 2008).

2.2 Bolsa Família

As experiências brasileiras com PTCs diferem do que ocorreu no México, na medida em que esses programas surgem a partir de experiências municipais e estaduais antes de assumir um caráter de política de proteção social do governo nacional. O Programa Bolsa Família (PBF), criado em outubro de 2003, representa a consolidação desse modelo de programa de transferência de renda no nível nacional. As primeiras experiências foram desenvolvidas em 1995, no Distrito Federal, com o Programa Bolsa Familiar para a Educação, e na prefeitura de Campinas, com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. O programa do Distrito Federal se concentrava em transferências para crianças de famílias pobres, entre 7 e 14 anos, e possuía um componente que previa cursos de capacitação profissional para os pais e uma caderneta de poupança para as crianças beneficiárias que só poderia ser sacada ao final do ensino médio. Além disso, era condicionado à frequência escolar.

O programa de Campinas protegia famílias em situação de extrema pobreza, com crianças entre 0 e 14 anos. Além da corresponsabilidade de educação, também havia a corresponsabilidade na área de saúde e atividades socioeducativas realizadas por psicólogos e assistentes sociais em reuniões mensais com representantes das famílias beneficiárias (DRAIBE, 2006). É interessante notar que esses programas municipais tinham alguns componentes que não foram incorporados ao Bolsa Família (e seus antecedentes de escala nacional), mas que aparecem no Progreso – reuniões mensais com beneficiários, as chamadas *pláticas* – e no Oportunidades – contas de poupança para estimular o término da educação média superior.

O primeiro PTC colocado em prática pelo governo federal foi criado em 1996, o Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), e implementado originalmente apenas em poucos municípios onde as crianças estavam expostas ao risco de trabalhar em atividades perigosas como a produção de carvão, pesca marinha artesanal e produção de sisal (SOARES; SÁTYRO, 2009).

11. As famílias somente são excluídas do programa, sem passar pelo EDA, caso nunca devessem ter sido selecionadas –fraudaram respostas ao questionário utilizado para focalização – ou não cumpram com suas corresponsabilidades.

Em 1997, foi aprovada legislação autorizando o governo federal a cobrir até 50% dos custos de programas de renda mínima vinculada à educação, em municípios cuja renda *per capita* e receita tributária fossem abaixo da média do estado. A restrição de 50% dos custos levou à baixa taxa de adesão dos municípios. Em 1999, apenas 150 municípios tinham aderido ao programa, quando a meta de cobertura para aquele ano era de 1.254 municípios¹² (FONSECA, 2001).

Os PTCs começaram a ganhar escala, de fato, no Brasil, em fevereiro de 2001, com a criação do Bolsa Escola sob a responsabilidade do Ministério da Educação. Esse programa atendia famílias pobres (com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo) com crianças entre 6 e 15 anos de idade. No mesmo ano, foram criados outros dois programas, o Bolsa Alimentação, no Ministério da Saúde, para famílias pobres com crianças entre 0 e 6 anos e/ou mulheres grávidas, e o Auxílio-Gás, um benefício não condicional, para compensar o fim do subsídio ao gás de cozinha.

A consolidação desse modelo foi possível graças aos trabalhos da Comissão Mista Especial do Congresso Nacional, que, em 1999, propôs uma emenda constitucional, mais tarde aprovada, originando o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Segundo Britto e Soares (2010), os debates e audiências públicas levados a cabo nessa comissão mista ajudaram a criar um consenso político bastante abrangente em torno da ideia de que os PTCs seriam a melhor política para combater a pobreza no país.

No início do governo Lula, o Brasil contava com três PTCs (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Peti) e uma transferência incondicional, o Auxílio-Gás, todos direcionados a populações semelhantes. A equipe que trabalhou com o tema dos PTCs na transição do governo FHC, em fins de 2002, para o governo Lula – as propostas a serem implementadas com respeito aos PTCs – recomendou a junção dos programas. No entanto, antes da unificação sob o PBF, o que houve foi a criação, em fevereiro de 2003 – no segundo mês do governo Lula –, de um novo programa de transferência de renda, o Bolsa Alimentação ou Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), sob a responsabilidade do recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa).

Esse ministério almejava implementar o Fome Zero, desenvolvido em 2001 pelo Instituto Cidadania, uma ONG que realiza estudos sobre políticas públicas, ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT). O projeto representava uma visão de segurança alimentar e nutricional e propunha ações estruturais, tais como:

12. É interessante observar que tanto o programa de Campinas quanto o federal de apoio a PTCs são denominados programas de renda mínima. No caso brasileiro, o debate em torno de PTCs foi fortemente influenciado pela proposta do senador Eduardo Suplicy de implementar o direito a uma renda mínima individual e que foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República quase que paralelamente à introdução do Bolsa Família, em 2004.

reforma agrária, saneamento básico, irrigação, habitação, construção de vias de acesso, entre outras, além de ações específicas como educação alimentar e orientações de saúde e higiene (CAMPOS FILHO, 2007), levando em conta a dimensão territorial das ações e priorizando processos participativos de formulação de políticas, a fim de promover a emancipação social dos beneficiários do programa.

Dessa forma, o Cartão Alimentação nasceu com o objetivo de estimular a demanda por alimentos em municípios de baixo desenvolvimento humano na região do semiárido, mas foi concebido de maneira temporária (apenas por dois anos) e sem condicionalidades vinculadas à educação e à saúde.¹³ No entanto, o modelo *food stamps*, baseado no fato de que o dinheiro deveria ser gasto comprovadamente na compra de alimentos, foi extremamente criticado e o programa se viu fragilizado tanto política quanto operacionalmente (COTTA, 2009).

Antes da unificação dos quatro programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação) sob a égide do Bolsa Família,¹⁴ existiam diferentes agências executoras, diferentes sistemas de informação e diferentes fontes de financiamento. Essa situação ocasionava baixa integração entre os programas, o que levava à sobreposição e duplicação de esforços, além de facilitar a existência de famílias recebendo benefícios múltiplos, mesmo legalmente, enquanto outras famílias potencialmente elegíveis eram excluídas do programa.

A unificação dos programas levaria à racionalização dos processos com a junção efetiva dos cadastros¹⁵ utilizados pelos programas e a padronização dos critérios de elegibilidade dos valores dos benefícios sob uma única agência executora. Isso possibilitou o aumento gradual da cobertura do programa, de 5,1 milhões de famílias, em dezembro de 2002, para 11,1 milhões de famílias, em outubro de 2006, o que na época correspondia à meta do programa conforme o número de famílias pobres baseadas nas estimativas do IBGE para o ano de 2001 (dados da Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios – PNAD).

O Bolsa Família difere bastante dos outros programas por não usar nenhuma aproximação de provas de meio (proxy means test) para fazer a seleção dos beneficiários. A focalização do Bolsa é guiada por cotas calculadas a partir de mapas de

13. Na visão hegemônica do Mesa, a vulnerabilidade e a pobreza se devem à falta de dinamismo local, de modo que atrelar uma transferência de baixo valor e sem acompanhamento das famílias à frequência escolar não geraria nenhuma dinâmica emancipatória no curto prazo (COTTA, 2009).

14. O Peti não foi incorporado imediatamente ao Bolsa Família. Isso se deu mais tarde, em 2005, quando incorporou algumas de suas principais características, como a jornada ampliada.

15. O Cadastro Único é o instrumento de caracterização socioeconômica da população potencialmente elegível para os programas sociais focalizados. A inscrição no cadastro não garante a elegibilidade ao Bolsa Família, nem aos outros programas. A consolidação e expansão do Bolsa Família permitiu a melhora substantiva da qualidade da informação. O cadastro também é potencialmente um poderoso instrumento para melhor informar o governo federal, estadual e municipal sobre as características da população e de seu ambiente, de modo a fornecer subsídios para o aperfeiçoamento das políticas públicas (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009).

pobreza do IBGE e se baseia fortemente na habilidade dos gestores municipais¹⁶ e dos trabalhadores sociais em localizar os pobres nos municípios. A elegibilidade é determinada pelo cálculo da renda *per capita* da família a partir de sua renda autodeclarada. De acordo com Barros *et al.* (2008), 57% das transferências, de fato, iam para as famílias abaixo da linha de pobreza e essa boa performance da focalização se devia basicamente à acuidade do processo de inscrição no cadastro em nível local (62%) e à existência de quotas municipais (32%) e muito pouco devia à informação da renda disponível no cadastro (6%).¹⁷

Assim, como no caso do Oportunidades, não é necessário que a família tenha filhos para receber o benefício básico de R\$ 68,00 do Bolsa Família¹⁸. No entanto, o critério de elegibilidade para essa família difere, uma vez que ela precisa estar abaixo da linha de extrema pobreza, atualmente fixada em R\$ 70,00. Famílias entre a linha de extrema pobreza e a linha de pobreza, de R\$ 140,00, têm direito apenas ao benefício variável vinculado às crianças, no valor de R\$ 22,00 caso a criança tenha de 0 a 15 anos, com um teto para três benefícios por família; e no valor de R\$ 33,00 para adolescentes entre 16 e 17 anos, o benefício variável jovem, que possui um teto de dois benefícios por família. Desse modo, o valor máximo que uma família pode receber do programa corresponde a R\$ 200,00 para uma família em extrema pobreza, com três crianças com, no máximo, 15 anos e dois adolescentes entre 16 e 17 anos.

Ao contrário do Oportunidades, o acompanhamento das correponsabilidades não significaram para o Bolsa Família uma condição impeditiva para a implementação do programa, que expandiu rapidamente, e as condições para a verificação das correponsabilidades foram criadas depois. Com efeito, apenas em 2007 uma base de dados consolidadas, com informações sobre as condicionalidades de saúde e educação, foi colocada em prática, o que permitiu que a chamada repercussão gradual¹⁹ pudesse ser implementada, pelo menos na área de educação (BASTAGLI, 2008). A razão para que o desligamento do programa leve tanto tempo, segundo o MDS, é que o objetivo não é punir as famílias que não conseguem cumprir as correponsabilidades, mas ajudá-las

16. Outra diferença marcante entre o Bolsa Família e os outros programas analisados aqui é o papel decisivo que os municípios têm na implementação do programa por meio da gestão compartilhada. Esse papel é reconhecido pelo repasse de recursos pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que visa incentivar os municípios a melhorarem não só a qualidade da informação do cadastro, mas também o monitoramento das correponsabilidades.

17. O cadastro já foi melhorado de maneira substantiva desde que esse estudo foi realizado. É possível que a qualidade da informação da renda no cadastro tenha agora uma contribuição maior para o sucesso da focalização.

18. Valores de outubro de 2010.

19. A repercussão gradual consiste nos seguintes passos: *i*) notificação da família; *ii*) benefício bloqueado por 30 dias; *iii*) pagamento do benefício suspenso por 60 dias; *iv*) pagamento do benefício suspenso por outros 60 dias; e *v*) cancelamento do benefício. Para o benefício variável jovem (benefício aos adolescentes entre 16 e 17 anos), o processo é mais acelerado: *i*) notificação; *ii*) bloqueio; *iii*) suspensão por 60 dias; e *iv*) cancelamento. Ademais, a repercussão no caso do benefício variável jovem não afeta o benefício das crianças entre 0 e 15 anos.

a cumprir. No desenho do programa, um trabalhador social do município deveria acompanhar essa família para verificar as razões para a não observância das corresponsabilidades²⁰.

Se, por um lado, a repercussão gradual deve levar relativamente a poucos desligamentos do programa, o critério de elegibilidade, baseado na renda familiar *per capita*, tende a fazer com que haja uma rotatividade das famílias beneficiárias. Dados os objetivos de longo prazo do programa e a volatilidade da renda monetária das famílias, foram tomadas, recentemente, duas medidas importantes. A primeira foi determinar um período mínimo de dois anos, no qual uma família elegível pode ficar no programa sem que seja desligada por variações na renda familiar.

A segunda foi a ampliação do número de beneficiários em um contexto de redução da pobreza, de modo a contemplar o objetivo do programa que, de fato, é proteger as famílias em situação de pobreza por um período de dois anos (prazo mínimo de permanência). Nesse sentido, a ampliação do número de beneficiários para cerca de 12,9 milhões visa permitir a incorporação não só de pessoas pobres em um dado mês, mas dos que estejam na pobreza em algum momento dentro do período de dois anos. O programa objetiva, assim, uma transferência de renda para a população pobre e vulnerável à pobreza no curto e médio prazos²¹.

Finalmente, cabe mencionar a articulação entre o Bolsa Família e programas complementares desenvolvidos por outros ministérios como o acesso a microcréditos, à alfabetização de adultos, a treinamento profissional etc. Essas ações não são específicas do programa, mas tentam fazer uma articulação institucional, de modo a garantir aos beneficiários do Bolsa acesso a esses programas. Em certa medida, esse tipo de ação lembra o esforço do Chile Solidario em fazer com que seus beneficiários acessem a rede de programas sociais disponíveis à população por meio do acesso preferencial.

2.3 Chile Solidario

A história do programa Chile Solidario talvez seja a que mais se distancia das origens dos PTCs mais conhecidos. Na verdade, os próprios gerentes do programa não o consideram um PTC. Em certo sentido, eles têm razão, devido ao fato de a transferência específica feita pelo programa, o Bono de Protección Social, ser de valor modesto e representar a parte menos relevante do programa, que se apresenta como uma estratégia de proteção social para enfrentar a extrema pobreza, ou o chamado núcleo duro da pobreza.

20. Há uma série de razões que podem ser alegadas para que o não cumprimento das corresponsabilidades não leve às repercussões tais como, violência doméstica, violência na escola, enfermidade e inacessibilidade à escola.

21. Sobre o tema da volatilidade da renda e suas implicações para os objetivos do programa Bolsa Família, ver Soares (2010).

Ao contrário de México, Brasil e Uruguai, o Chile já tinha uma tradição de transferências monetárias focalizadas, particularmente para crianças cujos provedores não fossem cobertos pela proteção garantida aos trabalhadores formais por meio de subsídios governamentais do sistema previdenciário chileno.

Para entender as origens do programa chileno, é necessário retroceder aos anos 1970 e 1980 do século passado, período da ditadura Pinochet, quando o estado passou a ter um papel menos ativo na política social, particularmente, com a passagem de um regime de repartição a um regime de capitalização no que diz respeito à previdência social, mas também caracterizado pelas primeiras tentativas de usar mecanismos de focalização para atacar o problema da pobreza. A visão predominante era a de que o crescimento econômico tenderia a reduzir naturalmente a pobreza, mas que políticas focalizadas seriam necessárias para atenuar a pobreza para grupos específicos enquanto o crescimento não acabasse com esse problema. Assim, realizou-se, em 1974, o primeiro mapa de pobreza do país e, em 1979, foi criada a Ficha CAS – um instrumento de aproximação de prova de meios (*proxy means test*) para focalizar as transferências governamentais (COHEN; VILLATORO, 2006).

Com respeito a transferências governamentais, criadas nesse período, a mais importante em termos do valor médio do benefício pago à população beneficiária foi o Programa de Pensões Assistenciais (Pasis),²² criado em 1975, que buscava proteger a população que não contribuía para o sistema de aposentadoria. O Pasis se dividia em três tipos de benefícios assistenciais: para a velhice, para os deficientes físicos e para os deficientes mentais. Os postulantes ao Pasis deveriam solicitar que o município preenchesse sua Ficha CAS²³ e sua elegibilidade seria averiguada de acordo com os pontos de corte do sistema de prova de meios.

A Asignación Familiar (AF) e o Subsidio Único Familiar (SUF), ambos criados em 1982 por diferentes leis, correspondem a transferências monetárias para crianças menores de 18 anos²⁴ cujos responsáveis legais sejam, respectivamente, empregados do setor formal – incluindo aposentados e pensionistas que estejam no sistema contributivo desde 1974 – ou vivam em situação de vulnerabilidade. Tanto a AF quanto o SUF são focalizados por provas de meio. No caso do SUF, são elegíveis famílias que estejam entre os 40% mais vulneráveis, de acordo com a

22. O Pasis foi substituído pela Pensão Solidária no bojo da reforma do sistema previdenciário levada a cabo pela presidenta Michelle Bachelet, em 2008.

23. A Ficha CAS foi substituída em 2006 pela Ficha de Protección Social (FPS), que visa ordenar as famílias de acordo com seu nível de vulnerabilidade de modo a identificar e priorizar com precisão a população-alvo dos diversos benefícios e programas sociais. É, portanto, a porta de acesso ao sistema de proteção social chileno.

24. No caso da Asignación Familiar, os menores de 18 anos não são os únicos dependentes desse benefício. Cônjuges e cônjuges inválidos, filhos e/ou enteados, até os 24 anos, que sigam estudando em cursos, ascendentes (pai, mãe, avô, avó, bisavós etc.) maiores de 65 anos e alguns outros grupos familiares que sejam dependentes do empregado ou do pensionista podem também ser causa deste benefício/subsídio que é pago pelo Estado chileno.

Ficha FPS –sucessora da Ficha CAS. Já no caso das AFs, a prova de meios é determinada por faixas de rendas salariais. Outro benefício mais recente e que tem se tornado importante no Chile é o Subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillad. Esse benefício foi criado em 1989 e corresponde a um desconto no pagamento do consumo de água potável e de serviços de esgoto. O subsídio foi criado para compensar a população de baixa renda pela nova lei de tarifas desses serviços, que entrou em vigor em 1990 com um novo regime tarifário, provocando o aumento dos valores pagos, de modo a comprometer fortemente a renda da população mais pobre.

Esses subsídios revelam dois aspectos importantes da evolução da transferência de renda no Chile comparada aos outros países que fazem parte deste estudo. Primeiro, o desenvolvimento de mecanismos de focalização (provas de meio) desde os anos 1970 do século XX para a focalização dos subsídios/benefícios monetários e de outras políticas sociais. Segundo, a existência de políticas de transferências para crianças e adolescentes menores de 18 anos, inclusive para a parcela da população que não estava inserida no setor formal.

Durante a redemocratização, foram criadas instituições que hoje têm papel fundamental na construção do Chile Solidario. Em 1990, foi criado o Mideplan, encarregado do desenho das políticas de redução da pobreza e, no mesmo ano, o Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) que financia os projetos de desenvolvimento social e de redução da pobreza. As políticas de luta contra a pobreza no primeiro lustro da década de 1990, no entanto, concentraram-se na assistência e na atenção a grupos prioritários: as crianças, os idosos, os jovens, as mulheres e os deficientes. No segundo lustro, avançaram as iniciativas de descentralização e de coordenação intersetorial, com o envolvimento das comunidades dos governos locais e do setor privado (COHEN; VILLATORO, 2006). Nesse período (1987-2000), houve forte diminuição da pobreza e da indigência, de 45,1% a 20,6% e de 17,4% a 5,7%, respectivamente.

No entanto, no período 1996-2000, a pobreza diminuiu a intensidade de sua redução e a indigência se manteve constante, o que levou ao diagnóstico de que a indigência teria se tornado insensível ao crescimento econômico e que as políticas sociais tampouco logravam atingi-la. Além disso, a desigualdade permaneceu estacionada em níveis elevados, visto que o índice de gini foi de 0.55 tanto em 1990 quanto em 2000 (COHEN; VILLATORO, 2006). Revelando que o crescimento econômico, mais que qualquer processo redistributivo, foi o principal responsável pela redução da pobreza durante esse período.

Nesse contexto, o Chile Solidario foi criado em 2002 como uma tentativa de reiniciar o processo de redução de pobreza que havia se estancado – baseado no diagnóstico de que existiria uma pobreza residual dura, que seria insensível

ao crescimento econômico e a uma população que não teria acesso aos serviços sociais, apesar de todos os mecanismos de focalização existentes. O isolamento e a desconexão dessas políticas públicas seriam fatores determinantes da persistência e reprodução dessa pobreza residual (COHEN; VILLATORO, 2006).

O programa tem três premissas básicas: *i*) a existência de um conjunto de famílias que não é capaz de se beneficiar do crescimento econômico e que não tem acesso à rede de proteção social; *ii*) que há suficiente oferta de serviços sociais para ativar mecanismos de proteção e promoção social para a população em extrema pobreza; e *iii*) a necessidade de construir uma *puente* (ponte) entre essas famílias e a oferta de serviços públicos, de modo que sejam informadas e motivadas a acessar os serviços, adquirindo, assim, as competências necessárias para superar sua situação de pobreza (LARRAÑAGA, 2010).

Nesse contexto, o desenho do Chile Solidario abarca três componentes principais: *i*) o apoio psicossocial às famílias; *ii*) o acesso preferencial à oferta pública de serviços e programas; e *iii*) acesso garantido aos subsídios monetários do Estado.

O apoio psicossocial é implementado pelo componente *puente* (ponte) e dura dois anos. Primeiramente, a família é convidada a participar do programa e recebe toda a informação sobre seus objetivos. Se concordar, recebe 21 visitas de um trabalhador social durante aquele período. Durante as primeiras visitas, o trabalhador social e a família trabalham em um diagnóstico das principais carências com base em 53 indicadores de sete dimensões: saúde, educação, condição da moradia, emprego, renda, dinâmica familiar e documentação. A esses 53 indicadores são associados mínimos²⁵ que a família deveria alcançar dentro de dois anos, com base no plano de ação desenvolvido com o trabalhador social. A ação direta com as famílias é implementada pelo município, mas é apoiada e monitorada pelo Fosis.

O segundo componente é o acesso preferencial –mas não garantido – à oferta de serviços e programas sociais. De maneira similar, os serviços e programas são agrupados nas mesmas dimensões em que são abordados pelos trabalhadores sociais durante o programa Puente. O terceiro componente é o acesso garantido aos subsídios monetários do Estado a que os beneficiários tenham direito. Isso inclui o Pasis em todas as suas modalidades – substituído pela pensão básica solidária, em 2008 –, o SUF, o subsídio ao consumo de água potável e o subsídio à cédula de identidade (dimensão documentação).

Além desses subsídios, o programa Chile Solidario também entrega à mulher chefe da família ou ao cônjuge uma pequena transferência em

25. Obviamente que nem todos os 53 indicadores são relevantes para uma família particular e, apenas aqueles indicadores que são relevantes serão trabalhados por ela e pelo trabalhador social.

dinheiro, com montantes decrescentes a cada seis meses, durante dois anos, o mesmo período do componente *puente*. Essa transferência, ao contrário das transferências do Oportunidades, do Bolsa Família e da Asignación Familiar uruguaia, não tem o objetivo de aliviar a pobreza, nem mesmo é condicional a algum comportamento, seu objetivo é cobrir o custo de oportunidade e de transporte para que a família procure/frequente os serviços e programas sociais adequados para que consiga atingir as 53 condições mínimas.

2.4 O Panes e as reformas das Asignaciones Familiares no Uruguai

O Uruguai se diferencia bastante dos países aqui analisados por ter, historicamente, baixas taxas de pobreza e indigência, assim como o Chile, mas ainda menores que este país, bem como um dos níveis de desigualdade mais baixos entre os países da América Latina. Apesar de ser um dos mercados de trabalho melhores estruturados, com a predominância do setor formal, o Uruguai ainda apresentava traços da dualidade na medida em que uma parte de sua proteção social se vinculava a regimes contributivos, excluindo os trabalhadores do setor informal. A única transferência não contributiva era a aposentadoria por velhice, instituída em 1919. Entre as transferências contributivas existentes no Uruguai destacam-se as aposentadorias e pensões, generalizadas desde 1950, o seguro-desemprego, desde 1957, e as Asignaciones Familiares, que foram criadas em 1942-1943.

As AF se constituíam transferência de renda a trabalhadores do setor formal (privado)²⁶ com filhos. O Uruguai foi o primeiro país da América Latina a introduzir esse tipo de benefício, tendo como inspiração a legislação francesa. O acesso ao benefício previdenciário dependia da contribuição para o sistema de seguridade social e se estendia a filhos até os 14 anos de idade, podendo chegar até os 16 anos, mediante comprovação da frequência na educação secundária, e aos 18 anos, ante a comprovação de que cursava o ensino superior (MELO; VIGORITO, 2007).

Nesse sentido, para os adolescentes entre 14 e 16 anos tratava-se de um benefício condicional como viriam a ser a maior parte dos PTCs que surgiram na América Latina, mas, adicionalmente, tratava-se também de um benefício contributivo que, portanto, excluía as parcelas mais pobres e de inserção mais precária no mercado de trabalho. O valor do benefício foi fixado, então, em 8% do valor do salário mínimo nacional e era administrado e pago pelo Banco de Previsión Social, que centraliza todos os pagamento ligados à seguridade social: aposentadorias e pensões, seguro-desemprego, licença-maternidade, entre outros

26. Um regime similar de AF passou a existir para os funcionários públicos em 1960 e, com a reforma de 1995, passou a ser regido pelos mesmos parâmetros que o regime do setor privado (MELO; VIGORITO, 2007).

(AMARANTE *et al.*, 2010).

As AF sofreram três reformas importantes, que mudaram fundamentalmente sua natureza. A primeira foi realizada em 1995 e fez com que o benefício deixasse de ser universal – para os trabalhadores do setor formal – e passasse a ser um benefício focalizado para os trabalhadores formais com renda inferior a dez salários mínimos. Além disso, o princípio da focalização nos mais pobres foi reforçado pelo fato de que o valor da AF passou a ser de 16% do salário mínimo para aqueles beneficiários que ganhavam até seis salários mínimos, mantendo-se em 8% para os que recebessem entre seis e dez salários mínimos.²⁷

A segunda reforma ocorreu em duas fases, em 1999²⁸ e em 2004, e ampliou, pela primeira vez, o universo de potenciais beneficiários para incluir adultos não protegidos pelo sistema de seguridade social, não compreendidos pela legislação anterior e que recebiam menos de três salários mínimos (MELO; VIGORITO, 2007). Essa última reforma foi extremamente influenciada pela grave crise econômica que atingiu o Uruguai entre 2002 e 2003 e teve como objetivo aliviar seus efeitos sobre os mais pobres, independentemente de sua vinculação ao setor formal privado.²⁹

Apesar da existência de condicionalidades com respeito à frequência escolar, o seu monitoramento foi relaxado depois da expansão do benefício, em 2004, devido a dificuldades administrativas. Os controles sobre os cortes de renda para aceder ao benefício eram realizados a cada dois meses, com base nos registros da seguridade social, e eram bastante estritos. No entanto, esses controles tinham pouco valor para o caso dos trabalhadores do setor informal (AMARANTE *et al.*, 2010). A terceira reforma se refere à incorporação dos beneficiários com dependentes menores de 18 anos do componente *Ingreso Ciudadado* do Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes) e sua gradual expansão, incorporando trabalhadores não segurados.

O Panes foi concebido como um programa temporário – e de emergência –, cuja vigência se daria entre abril de 2005 e dezembro de 2007.³⁰ Seu objetivo era prover assistência direta aos domicílios mais atingidos pela grave crise econômica de 2002, bem como fortalecer o capital humano e social dos mais pobres. O programa

27. Essa reforma levou a uma redução de 16% no total de beneficiários (MELO; VIGORITO, 2007).

28. A reforma de 1999 estendeu o benefício AF a todos os domicílios de menores recursos (menos de três salários mínimos), com prioridade para beneficiários que perderam o benefício devido ao fim do seguro-desemprego ou domicílios que tinham a mulher como única provedora. Além disso, o instituto do menor ficaria encarregado de verificar o cumprimento das condicionalidades, particularmente, a frequência à escola, bem como o acompanhamento do bem-estar das crianças de famílias beneficiárias (MELO; VIGORITO, 2007).

29. Entre 2001 e 2006, o número de beneficiários das AF, em sua modalidade não contributiva, se expandiu fortemente devido às mudanças ocorridas em 1999 e 2004, no entanto os baixos valores dos benefícios fizeram com que eles tivessem um papel muito limitado no combate à pobreza e à indigência.

30. Ao final de 2007, o programa tinha um custo de 0,41% do PIB e representava 1,95% do gasto social do governo.

foi focalizado nos domicílios que representavam os 8% mais pobres do país por meio do uso de uma aproximação de prova de meios (*proxy means test*) e visava trabalhar as dimensões de renda, acesso a comida, frequência escolar (via condicionalidade da transferência de renda), performance no mercado de trabalho, acesso aos serviços públicos, participação social e laços comunitários e o conhecimento de direitos humanos, sociais e econômicos.

O componente mais importante do Panes foi a transferência mensal, Ingreso Ciudadano, no valor de US\$ 56,00 independentemente do tamanho do domicílio. Domicílios com crianças ou mulheres grávidas também recebiam um cartão alimentação (*tarjeta alimentaria*), transferência em espécie que operava por meio de um cartão de débito e cujo valor anual variava entre US\$ 156,00 e US\$ 396,00. Além dessas transferências, o programa tinha um componente de frentes de trabalho, qualificação profissional e subsídio à saúde (AMARANTE; VIGORITO, 2009). O plano emergencial, de fato, terminou em dezembro de 2007 e seus beneficiários migraram para programas de caráter mais permanente. No caso dos beneficiários do Ingreso Ciudadano com filhos, o programa permanente que os acolheu foi a AF, que passou, assim, por uma terceira e última reforma.

A reforma de 2008 das AF introduziu a aproximação de prova de meios (*proxy means score*), que havia sido desenvolvida para o Ingreso Ciudadano, como seu mecanismo de focalização e expandiu o seu componente não contributivo ao aumentar sua população-alvo, com o objetivo de aliviar a pobreza e melhorar a matrícula e frequência escolar, particularmente para os grupos etários entre 14 e 17 anos, que têm as maiores taxas de deserção escolar. A nova AF reforçou a condicionalidade para esse grupo e aumentou o valor das transferências, reconhecendo o maior custo de oportunidade a que os adolescentes estão expostos. Nesse sentido, pelo menos no desenho, a nova AF se aproximava e se inspirava nos PTCs que, àquela altura³¹ (2008), já haviam se expandido por diversos países da América Latina.

A população-alvo da nova AF é composta de 500 mil crianças que vivem em domicílios em situação de pobreza (50% das crianças uruguaias), independentemente da contribuição dos adultos do domicílio para o sistema de seguridade social. Domicílios não elegíveis, mas com filhos e pelo menos uma pessoa empregada no setor formal, continuariam recebendo o benefício contributivo. O valor do benefício foi aumentando substancialmente para os beneficiários pobres e sua indexação ao índice de preços ao consumidor é trimestral, mas se aplica uma escala de equivalência para cada criança no domicílio, de modo que o benefício não cresce

31. Outra característica dos PTCs que é incorporada à nova AF é que o titular do benefício é preferencialmente a mulher. No entanto, o domicílio tem liberdade para indicar um homem como titular, se assim o preferir.

na mesma proporção para cada criança adicional³² (AMARANTE *et al.*, 2010).

Essa reforma fez com que o Uruguai fosse novamente pioneiro, transformando-se no primeiro país da América Latina a fazer com que um PTC fosse incorporado ao sistema de seguridade social.

3 CONCLUSÃO: PARA ONDE CAMINHAM OS PTCs?

Da descrição dos quatro programas na seção anterior depreende-se, aparentemente, mais diferenças do que similaridades entre os programas. Assim, cabe a seguinte pergunta: esses quatro programas são realmente PTCs ou são modalidades distintas de programas que, por acaso, têm em comum o fato de serem focalizadas, fazerem transferências em dinheiro e exigirem em menor ou maior grau alguma contrapartida dos beneficiários, sem que necessariamente partilhem os mesmos objetivos?

Como destacamos na introdução, os diversos programas colocam pesos diferentes nos dois objetivos dos PTCs, a saber: o alívio da pobreza e a interrupção de seu ciclo intergeracional. O Chile Solidario, por exemplo, coloca sua prioridade no alívio imediato da pobreza, mas o faz não por meio da transferência monetária³³ como o Bolsa Família. Para alcançar o alívio imediato da pobreza, o Chile Solidario aposta no acompanhamento das famílias por trabalhadores sociais, na focalização nos 5% mais vulneráveis (de acordo com a FPS), que corresponderiam aos extremamente pobres, e no acesso dessa população aos serviços e programas sociais existentes como a maneira mais efetiva de aliviar a pobreza em curto prazo. Apesar da fase intensiva do Chile Solidario, o *punte*, durar apenas dois anos, o isso não significa que, passado essa primeira fase, os beneficiários não tenham direito a nenhum outro benefício. O SUF, por exemplo, é um benefício que cobre os 40% mais vulneráveis e ambiciona atingir 50% ainda em 2010.³⁴

O Bolsa Família, por sua vez, coloca uma ênfase maior no alívio imediato da pobreza, mas o faz pela expansão do programa, mesmo em um contexto de redução da pobreza. O programa tem ampliado sua cobertura e definiu recentemente períodos mínimos de permanência, alcançando 26% da população brasileira. Nesse aspecto, nota-se uma aproximação do Oportunidades em relação ao

32. O benefício básico é de 700 pesos para crianças na educação primária e de mil pesos para adolescentes na educação secundária. E a escala de equivalência corresponde a 0.6.

33. A transferência do Bono Solidario talvez seja a parte menos relevante do programa chileno, já que existe no país uma estrutura de subsídios monetários para a população mais pobre e vulnerável que vem se consolidando desde os anos 1980 do século passado.

34. Apesar de o Chile Solidario não possuir condicionalidades clássicas de um PTC, mesmo que se tente ver a meta de atingir os 53 mínimos com uma corresponsabilidade, os programas de transferência monetária, particularmente o SUF a que ele garante acesso, possuem condicionalidades tanto pelo lado da saúde quanto pelo lado da educação.

desenho do Bolsa Família quando este passa a se expandir e a permitir, mesmo que indiretamente, a incorporação de beneficiários que não têm como cumprir as responsabilidades por meio do Programa de Apoio Alimentario.

De modo similar ao Bolsa, o Oportunidades aproveitou a crise dos preços dos combustíveis e dos alimentos para ampliar o programa e aumentar os valores das transferências pela introdução de novos componentes de subsídios monetários. No entanto, como é evidente no desenho do programa, o Oportunidades ainda coloca maior ênfase sobre o segundo objetivo (quebra do ciclo intergeracional da pobreza), o que não se observa nos outros programas. Isso se traduz no fato de mesmo famílias sem filhos terem que cumprir algumas responsabilidades (visitas a centros de saúde e participação em palestras sobre cuidados pessoais e noções de saúde e higiene). Não há benefício sem contrapartida no programa Oportunidades, prova disso foi a necessidade de criar um programa com um nome diferente (Apoyo Alimentario), apesar de usar a mesma agência implementadora e o mesmo critério de seleção do Oportunidades para acolher famílias que vivem em localidades onde não há oferta de serviços de saúde e/ou educação.

Curiosamente, o Bolsa Família volta a se aproximar do Chile Solidario na questão das responsabilidades e na tentativa de ligar as famílias a programas complementares, mecanismo praticamente inexistente no Oportunidades e na AF do Uruguai.³⁵ Todavia, essa associação não é direta. A repercussão gradual do não cumprimento de responsabilidades do Bolsa Família prevê o acionamento de um trabalhador social local que deve apoiar a família para que ela cumpra a condicionalidade. A visão de que o não cumprimento da responsabilidade é um sinal de maior vulnerabilidade da família e de que se faz necessário um apoio especial, revela preocupação similar ao apoio (familiar) psicossocial do Chile Solidario, mas com um escopo de intervenção bem mais reduzido.

Nesse sentido, é interessante observar que tem havido uma aproximação do programa Bolsa Família com a área de assistência social e de serviços sociais. O discurso da “repercussão gradual” parece ter desempenhado papel fundamental no processo, ao revelar uma área natural de parceria entre o programa e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que começa a ser implementado no país (COTTA, 2009). De modo similar, o Bolsa Família, ao contrário do Oportunidades, tem enfrentado o discurso da necessidade da existência de portas de saída para o programa, para que ele não crie dependência, tentando fazer uma articulação entre os beneficiários e os programas existentes. Não se chegou ainda a um modelo de acesso preferencial, como no caso do Chile Soli-

35. No caso do Uruguai, houve tentativa de fazer algo similar no sentido do treinamento profissional dos beneficiários do Panes, mas tal iniciativa teve cobertura muito baixa (AMARANTE *et al.*, 2010).

dario, apesar de a experiência do Próximo Passo (PLANSEQ) no âmbito da qualificação profissional na construção civil e na área de hotelaria ter sido uma aproximação desse modelo.

Ainda com relação à ênfase nos objetivos de curto e longo prazos, é interessante observar a peculiaridade do mecanismo de focalização do Bolsa Família (renda autodeclarada), quando comparado a todos os outros programas que, optaram por utilizar alguma metodologia estatística de aproximação da prova de meios. Tal opção leva a uma maior rotatividade de beneficiários do Bolsa Família, seja no aspecto de saída, seja no de entrada no programa devido à volatilidade da renda das famílias mais pobres; enquanto os outros programas, pelo fato da aproximação da prova de meios ser baseada em indicadores menos voláteis do que a renda, tendem a apresentar uma menor rotatividade. Mesmo com a introdução do tempo mínimo de permanência de dois anos, os beneficiários do Bolsa Família tenderão, em média, a ficar menos tempo no programa do que os beneficiários do Oportunidades, devido à volatilidade do indicador de seleção e ao fato do Oportunidades apenas rever a situação de elegibilidade da família após seis anos, enquanto o Bolsa Família o faz a cada dois anos.

O Chile Solidario também se distancia dos outros programas por não ter as crianças como foco explícito.³⁶ Enquanto famílias com crianças recebem benefícios maiores, no caso do Oportunidades e do Bolsa Família, ou são os únicos beneficiários do programa, como no caso da AF uruguaia, no Chile Solidario elas têm acesso garantido ao SUF, algo que já existia antes do programa. Com relação às transferências correspondentes às crianças, é interessante observar que o Oportunidades e a AF uruguaia vinculam o valor do benefício ao ano letivo cursado pela criança/adolescente, sendo que o primeiro faz transferência maiores para as meninas. Já o Bolsa Família, apenas recentemente estendeu o benefício aos adolescentes entre 16-17 anos com a criação do benefício variável jovem, e não o vinculou ao ano letivo cursado, em grande medida, devido à defasagem idade-série observada no Brasil.

No Uruguai, as AFs são um direito, regulado em lei. O Oportunidades, o Bolsa Família, e o Chile Solidario têm uma inserção institucional muito mais precária. Do ponto de vista da indexação dos benefícios, o Uruguai e o Chile Solidario os têm indexados por lei e são reajustados periodicamente por um índice de preços ao consumidor. Os benefícios do Oportunidades também são indexados e devem ser reajustados a cada seis meses, mas dependem da disponibilidade orçamentária do programa. No caso do Bolsa Família, os aumentos são discricionários, não têm uma periodicidade estabelecida e dependem do aporte de recursos

36. Isso não quer dizer que o Sistema de Proteção Social chileno não tenha foco na infância, ao contrário, o sistema desenvolveu a estratégia Chile Crece Contigo, totalmente baseada na proteção da primeira infância.

orçamentários para o programa. Apesar de muitos especialistas acreditarem que o Bolsa Família possui uma institucionalidade que dificilmente permitiria diminuição de sua cobertura ou mesmo o fim do programa, uma maneira de diminuir sua importância orçamentária e também seu impacto na renda familiar é não recompor o seu valor real. Por esse motivo, alguns especialistas têm defendido a transformação do Bolsa Família em um direito e a fixação de uma regra para seu reajuste anual em lei (SOARES; SÁTYRO, 2009).

A questão da institucionalidade está intimamente relacionada ao lugar que os programas ocupam nos sistemas de proteção social. No caso da AF uruguaia, é claro que o programa tende a preencher de maneira gradual a subcobertura do sistema formal no que se refere à proteção à infância. Faz isso incorporando alguns elementos que foram desenvolvidos no âmbito dos PTCs e que ainda não tinham uma tradição do sistema de proteção social uruguaio: utilizando uma aproximação de meios para fazer a focalização, incorporando aos benefícios uma escala de equivalência, aumentando o valor dos benefícios e transmitindo a “mensagem” – dada a ausência de um sistema de monitoramento forte – das responsabilidades em educação para aqueles adolescentes em idade de frequentar a educação secundária.

O Chile é outro caso no qual já existia um aparato de proteção social, voltado tanto para o setor formal quanto para o informal, e uma tradição de focalização de políticas e de usos de instrumentos para aproximar os meios (Ficha CAS e FPS). Usando a tipologia de Barrientos e Santibáñez (2009), o Chile Solidario é um “programa integrado de combate à pobreza” na medida em que tenta coordenar uma série de intervenções sob a perspectiva de que a extrema pobreza é um problema multidimensional, caracterizado não só pela insuficiência de renda, mas também pela falta de capital social, econômico, humano e psicossocial. Neste sentido, os objetivos do programa são menos ambiciosos em termos de cobertura e mais desafiadores e focados em termos de objetivos. Atacar o que se percebe ser as causas estruturais da extrema pobreza e no curto prazo.

No caso do Oportunidades, o programa tende a ser sobrecarregado pelas carências do sistema de proteção social mexicano. Uma primeira manifestação desse processo foi a inclusão do benefício a idosos para famílias com o perfil do Oportunidades, seguida da criação do Programa de Apoyo Alimentario. A ausência de políticas sociais mais amplas acaba gerando forte pressão sobre o programa, que passa a tentar dar resposta a todas as vulnerabilidades, incorporando um enfoque de ciclo de vida que deveria ser da estratégia de proteção social e não de um programa específico.

Yashine e Orozco (2010) apontam que o principal desafio do programa é ser parte de uma estratégia de proteção social que leve a uma ação integrada

de diferentes iniciativas e programas. O risco que o programa correu foi o de se transformar na “ação social” do governo e não apenas em um de seus componentes. É o que Levy (2006) ressalta sobre o Oportunidades, que não é “a estratégia da luta contra a pobreza”, e, sim, um dos seus componentes. Nesse sentido, o êxito da estratégia depende de cada um dos seus subcomponentes, o que inclui a melhora do mercado de trabalho e das condições para o crescimento econômico inclusivo. Na visão de Levy, apenas nesse contexto as famílias beneficiárias, agora com um maior capital humano, poderiam, de fato, aproveitar sua nova condição e quebrar o ciclo intergeracional da pobreza.

Com relação ao Bolsa Família, sua institucionalidade está enraizada nas diferentes vertentes³⁷ que deram origem ao atual desenho do programa, com objetivos múltiplos de segurança alimentar, de garantia de renda vinculada ao desenvolvimento humano, onde as corresponsabilidades assumem certa centralidade, e como um primeiro passo em direção a uma renda básica cidadã.³⁸

Como apontado nesta conclusão, o Bolsa Família se consolidou como um programa de garantia de renda para a população vulnerável à pobreza. No entanto, assim como no caso do Oportunidades, há uma série de questões que ainda não estão resolvidas. Entre elas, destacam-se os seguintes elementos: *i*) até que ponto se pretende avançar em uma institucionalidade maior para o componente variável dos benefícios em direção a algo similar à AF uruguaia; *ii*) qual a dimensão que adquirirá a integração entre o Bolsa Família e o Suas, particularmente no que se refere ao acompanhamento das famílias que não logram cumprir com as corresponsabilidades e, possivelmente, na atenção mais personalizada, um pouco inspirada no componente de apoio familiar do Chile Solidario; e *iii*) quanto se pretende avançar na integração de beneficiários a programas complementares e como se dará a adequação da oferta de serviços à demanda, e o uso desta integração como “portas de saída” do programa. Esses aspectos apontam caminhos nem sempre compatíveis entre si, as futuras opções de políticas com respeito a eles, serão centrais para a definição da institucionalidade que o programa poderá alcançar.

37. Ver Cotta (2009), para uma discussão das diferentes visões, e Tomazini (2010) para discussão das diferentes coalizões que se formaram em torno do programa Bolsa Família, na tentativa de influenciar o seu desenho.

38. Britto e Soares (2010) analisam até que ponto a discussão legislativa aponta no sentido da transformação do Bolsa Família em renda básica de cidadania. Os autores mostram que essa discussão não faz parte do conjunto de propostas apresentadas na arena legislativa.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, V. *et al.* **Family allowances and child school attendance**: an ex-ante evaluation of alternative schemes in Uruguay. Social Science Research Network, Sept. 2010. (PEP PMMA Working Paper, n. 7). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1676395>>.

AMARANTE, V.; VIGORITO, A. Design and implementation of conditional cash transfer programs. The cooperation between the University and the Ministry of Social Development in Uruguay. Proposal for the Best-practice award. **PEGNet Conference 2009**: policies for reducing inequality in the developing world. Uruguai: Instituto de Economia-Universidad de la Republica, 2009. Disponível em: <http://www.pegnet.ifw-kiel.de/activities/bpa_uruguay.pdf>.

BARRIENTOS, A.; SANTIBÁÑEZ, C. New forms of social assistance and the evolution of social protection in latin america. **Journal of Latin American Studies**, United Kingdom, v. 41, n. 1, p. 1-26, 2009.

BARROS, R. *et al.* **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1349).

BASTAGLI, F. A. **The design, implementation and impact of conditional cash transfer targeted on the poor**: an evaluation of Brazil's Bolsa Familia. 2008. (PhD Thesis) – London School of Economics and Political Science, London, 2008.

_____. **From social safety net to social policy?** The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. Brasília: IPC-IG, 2009 (Working Paper, n. 60).

BRITTO, T. F.; SOARES, F. V. Bolsa Família e renda básica de cidadania: um passo em falso? *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE BASIC INCOME EARTH NETWORK (BIEN), 13. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/Texto_BIEN_final_revisado30072010.pdf>.

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

COHEN, E.; VILLATORO, P. Chile: Puente-Chile Solidario. *In*: COHEN, E.; FRANCO, R. (Ed.). **Transferencia con Corresponsabilidad: una mirada latinoamericana**. Mexico City: FLACSO, 2006.

COHEN, E.; FRANCO, R.; VILLATORO, P. Honduras: el programa de asignación familiar. *In*: COHEN, E.; FRANCO, R. (Ed.). **Transferencia con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana**. Mexico City: FLACSO, 2006a.

_____. México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *In*: COHEN, E.; FRANCO, R. (Ed.). **Transferencia con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana**. Mexico City: FLACSO, 2006b.

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

DRAIBE, S. M. Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família. *In*: COHEN, E.; FRANCO, R. (Ed.). **Transferencia con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana**. Mexico City: FLACSO, 2006.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional cash transfers: reducing present and future poverty**. Washington, DC: World Bank, 2009. Policy Research Report.

FONSECA, A. M. M. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S.; RUBIO-CODINA, M. **Investing cash transfers to raise long term living standards**. Washington, DC: World Bank, 2006 (Working Paper, n. 3994). Policy Research.

GONZALEZ DE LA ROCHA, M. **Pobreza, progreso y oportunidades: una mirada de relativo largo plazo**, 2010. Mimeografado.

HANDA, S.; DAVIS, B. The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. **Development Policy Review**, v. 24, n. 5, p. 513-536, 2006.

HERNÁNDEZ-FRANCO, D. **Historia de oportunidades: inicio y cambios del programa**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2008.

JACCOUD, L. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: RIBEIRO, J. A. (Ed.). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, Ipea, n. 17, 2008. Edição especial Vinte Anos da Constituição Federal.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. E.; CHAIBUB, J. R. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, v. 17, n. 1, p. 175-250, 2009.

JENSON, J. Lost in translation: the social investment perspective and gender equality. **Social politics: international studies in gender, state and society**, v. 16, n. 4, p. 446-483, 2009.

LARRAÑAGA, O. **Chile Solidario**. 2010. Mimeografado.

LAVINAS, L. Inclusão e progressividade: os desafios da seguridade social brasileira. In: VAZ, T. *et al.* (Org.). **20 anos de constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

LEVY, S. **Pobreza y transición democrática en México**. Washington, DC.: Brooking Institute Press, 2006.

MELO, G.; VIGORITO, A. Elementos para la reforma del régimen de asignaciones familiares en Uruguay. In: OIT. **Asignaciones familiares en Uruguay: evaluación y propuestas de reforma**. Santiago, Chile, 2007. Disponível em: <<http://www.bps.gub.uy/documentos/folletos/asignaciones%20familiares.pdf>>.

MOLYNEUX, M. Conditional cash transfers: a pathway to women's empowerment? London: DFID, 2009. Pathways Brief 5.

MOORE, C. **Assessing Honduras CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar**: expected and unexpected realities. Brasília: International policy centre for inclusive growth, 2007 (Country Study, n. 15).

RUBIO, G. M.; GARFÍAS, F. **Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México**. Santiago, Chile: CEPAL, 2010 (Serie Políticas Sociales, n. 161).

SOARES, F. V.; BRITTO, T. **Confronting capacity constraints on conditional cash transfers in Latin America**: the cases of El Salvador and Paraguay. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2007 (Working Paper, n. 38).

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; HIRATA, G. I. The impact evaluation of a rural CCT programme on outcomes beyond health and education. **Journal of Development Effectiveness**, London, v. 2, n. 1, p. 138-157, 2010.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSORIO, R. G. Evaluation of the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in a comparative perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 174-190, 2010.

SOARES, F. V.; SILVA, E. M. **Conditional cash transfers and gender vulnerabilities**: case studies of Brazil, Chile and Colombia, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010c (Working Paper, n. 69).

SOARES, S. **What you measure is important**: the case of Bolsa Família. In *Poverty in Focus*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010, p. 14-16. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus21.pdf>>.

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

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. The impact of the Bolsa Família Program: changes and continuities in the social status of women. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. **Evaluation of MDS policies and programs**: results. Brasília: MDS, 2007. 2 v.

TOMAZINI, C. G. **La construction des politiques de transferts monétaires conditionnels**: entre consensus et dissents. Une analyse de la lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique. 2010. Tese (Doutorado) – Université Paris III - La Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Paris, 2010.

YASHINE, I.; DÁVILA, C. Why, when and how should beneficiaries leave a CCT programme? **Poverty in Focus**, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, n. 15, p. 8-9, 2008.

YASHINE, I.; OROZCO, M. The evolving anti-poverty agenda in Mexico: the political economy of Progres a and Oportunidades. In: ADATO, M.; HODDINNOTT, J. **Conditional Cash Transfers in Latin America**. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 2010. No prelo.

CHILE SOLIDARIO*

Osvaldo Larrañaga**

¿QUÉ ES CHILE SOLIDARIO?

Chile Solidario es un sistema de protección social cuyo objetivo es la superación de la extrema pobreza a partir de la activación de las capacidades de las familias. No se trata de un programa social más, sino que articula el acceso de los participantes a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales, adscritos a diferentes ministerios y servicios públicos. El enfoque intersectorial busca transformar la relación entre la población beneficiaria y el Estado, puesto que Chile Solidario pone la oferta social al servicio de la población a través del Apoyo Familiar.

Chile Solidario consta de tres componentes: apoyo psicosocial, acceso preferencial a la red de programas sociales y acceso garantizado a los subsidios correspondientes del Estado.

El primer componente se desarrolla a través del programa Puente del Fosis. Consiste en un trabajo que realiza cada familia participante con un profesional o técnico social (Apoyo Familiar). Este componente tiene una duración de dos años y se estructura a través de un programa de visitas al hogar, con periodicidad semanal en los primeros dos meses y más espaciadas después, hasta completar un total de 21 visitas durante el período citado.

El Apoyo Familiar trabaja junto a la familia en el diagnóstico inicial que identifica las limitantes que impiden su salida de la extrema pobreza; contribuye a construir las disposiciones y actitudes a través de las cuales las familias se convierten en sujetos de su propio desarrollo; ayuda a gestionar el acceso de los miembros de la familia a los beneficios y programas sociales que les son pertinentes; evalúa los logros alcanzados al término de los dos años de la intervención y efectúa un seguimiento de las familias por un período posterior de tres años.

* Basado en presentación en ANPEC, en Foz de Iguazu, diciembre del 2009, y en el artículo "Chile Solidario y el combate a la pobreza" de O Larrañaga y D Contreras, en el libro editado por esos mismos autores: Las nuevas políticas de protección social en Chile, Uqbar, Santiago, 2010.

** Oficial de Programa do Pnud-Chile e professor associado do Departamento de Economia da Universidade do Chile.

El segundo componente de Chile Solidario es el acceso preferencial a los programas de la oferta pública social, preferentemente a través de modalidades que han sido adaptadas a las necesidades de la población en extrema pobreza. Los servicios y programas sociales considerados se agrupan en las siguientes dimensiones: salud, educación, vivienda, empleo, ingresos, dinámica familiar e identificación personal.

El tercer componente de Chile Solidario es el acceso garantizado de los beneficiarios a los subsidios monetarios del Estado que les correspondan. Estos incluyen el Subsidio Único Familiar, por cada menor de 18 años; la Pensión Asistencial en sus modalidades de vejez, invalidez o discapacidad mental, reemplazada por la Pensión Básica Solidaria en julio del 2008; la subvención pro retención para jóvenes en la enseñanza media y el Subsidio al Consumo de Agua Potable. Adicionalmente, se entrega el Bono Chile Solidario que es una transferencia en dinero de carácter transitorio, pagada en montos decrecientes en el tiempo, y que se entrega a la mujer jefa de familia o a la mujer pareja del jefe. Esto último en respuesta a la evidencia empírica internacional que muestra que la asignación de recursos al interior del hogar es más conducente al bienestar de todos sus miembros cuando la decisión de gasto está a cargo de las mujeres.

Chile Solidario opera en base a un conjunto de 53 condiciones mínimas que deben ser cumplidas al momento del egreso de los dos años de apoyo psicosocial, agrupadas en las dimensiones previamente descritas. Este amplio conjunto de logros mínimos surge de la concepción multidimensional de la pobreza que subyace a Chile Solidario.

Chile Solidario no es un programa de transferencia condicional de ingresos (o lo es muy secundariamente). Estos programas se organizan en torno a una transferencia en dinero que se entrega a cambio de que las familias cumplan ciertas condiciones, generalmente en torno a la formación de capital humano en los niños puesto que el objetivo de reducir la pobreza futura es tanto o más importante que el alivio de la pobreza presente por la transferencia de dinero. Chile Solidario, en cambio, se centra en la reducción de la pobreza presente a través de la formación de competencias en los pobres y su eje es el trabajo que se realiza en torno al Apoyo Familiar. La transferencia en dinero asociada (bono Chile Solidario) es un componente secundario, cuya función y monto no son comparables a las utilizadas en los otros programas.

INSTITUCIONALIDAD

La responsabilidad política y técnica de Chile Solidario está a cargo de Ministerio de Planificación (Mideplan). Este Ministerio gestiona los recursos financieros, coordina la red de instituciones participantes, administra los registros de información, tiene a su cargo los instrumentos de selección de los participantes, monitorea el seguimiento de la política y recolecta datos para su evaluación.

El Fosis participa como responsable del Programa Puente, que es la puerta de entrada y principal componente de Chile Solidario. El Fosis es un fondo de inversión creado a principios de la década de los 90, que cuenta con grados de flexibilidad en su gestión y con una estructura que cubre el país a nivel regional y comunal, lo que hace posible la gestión de un programa de gran escala, que opera en todo el territorio.

La operación en terreno en torno a las Unidades de Intervención Familiar (UIF), instaladas en los municipios a partir de un convenio Mideplan-Fosis y Municipalidad respectiva. El jefe de la UIF es un funcionario municipal nombrado por el alcalde y a cargo de los equipos de Apoyos Familiares, siendo supervisado por encargados regionales dispuestos por el Fosis. Por su parte, los Apoyos Familiares pueden ser funcionarios municipales que destinan una parte de su jornada laboral a esta labor, o personal externo contratado a través de concurso público a través del Fosis, en cuyo caso tienen contrato a honorarios por media jornada de trabajo.

La oferta de prestaciones sociales a que acceden las familias participantes en Chile Solidario consiste en programas que dependen de ministerios y servicios públicos, con los cuales Mideplan establece convenios a nivel central. La ejecución de estas políticas se realiza a través de las agencias regionales o municipales correspondientes.

ORIGEN DE CHILE SOLIDARIO

Chile Solidario se origina en la confluencia de dos desarrollos que tienen lugar en los primeros años de la administración del presidente Lagos (2000-2006): la búsqueda de una estrategia de combate a la extrema pobreza por parte de Mideplan y el diseño de una política de protección social por parte de la Dirección de Presupuestos.

En Mideplan se inicia la búsqueda de una política contra la extrema pobreza puesto que a la fecha sólo se contaba con un conjunto de acciones proveniente de los ministerios sectoriales, a la vez que cobraba fuerza la hipótesis sobre la existencia de un núcleo de pobreza dura que no respondía al crecimiento económico, ni a la política social. Ello, en el contexto del estancamiento de la extrema pobreza en la segunda mitad de la década de los 90 que, después de haber caído de un 12,9% a un 5,7% entre 1990 y 1996, permanece prácticamente constante entre 1996 y 2000.

La discusión que tuvo lugar en Mideplan fue muy influenciada por un conjunto de experiencias locales que estaban siendo desarrolladas en este período. Sobre la base de estas experiencias se diseñó el Programa Puente, definido como una iniciativa de apoyo integral a las familias en extrema pobreza, que tienen por eje la figura del Apoyo Familiar para ayudar a los participantes a integrarse a las redes sociales, y lograr un conjunto de condiciones mínimas de vida en las dimensiones de educación, salud, dinámica familiar y otras.

Por otra parte, la Dirección de Presupuestos trabajaba en el diseño de una política de protección social con la asesoría técnica del Banco Mundial. Ella buscaba constituir una red articulada de prestaciones sociales para la población pobre, que superara la dispersión del gran número de planes y programas que se alojaban en distintos ministerios y agencias del sector público. Esta estructura dispersa y sectorial de los programas sociales habría dificultado su acceso por parte de la población en extrema pobreza y sería una de las causas del estancamiento de la extrema pobreza. Al respecto, las encuestas Casen mostraban que un porcentaje significativo de los hogares pertenecientes al decil inferior de ingresos no estaba accediendo a las prestaciones sociales que les correspondían.

El sistema de protección social que se buscaba debía ofrecer un sistema interconectado de prestaciones sociales dirigido a los más pobres, de modo que se accediera a través de la figura de una “ventanilla única”. Como unidad de intervención debía tener a la familia y no a individuos como era la lógica predominante en la oferta existente, además de contar con sistemas integrados de información y de gestión institucional.

En abril del 2002 el presidente Lagos y su equipo asesor decidió que, después de dos años de discusiones y estudios, ya era hora de instalar una política de combate a la extrema pobreza que se convirtiera en un sello del gobierno. Para tales efectos Lagos constituyó una comisión con representantes de Mideplan, Fosis y la Dirección de Presupuestos para que en el transcurso de un mes propusiera un programa integrado de combate a la pobreza. En el discurso presidencial de mayo del 2002 se anuncia la creación de Chile Solidario.

La puesta en marcha de Chile Solidario fue inmediata, aprovechando que el programa Puente, que constituye su puerta de entrada, se encontraba ya operando a manera de experiencia piloto. Chile Solidario se instaló usando la institucionalidad legal existente, postergándose para octubre de ese año el envío al Parlamento de un proyecto de ley que le daría al sistema de protección social una legislación propia.

La discusión parlamentaria tuvo lugar entre fines del año 2002 e inicios del 2004, y estuvo caracterizada por un relativo grado de unanimidad respecto de las bondades de un programa de carácter intersectorial, cuyo objetivo fuese la superación de la extrema pobreza. La legislación que fue finalmente aprobada se promulgó en mayo del 2004. La ley no era necesaria para posibilitar el funcionamiento de Chile Solidario, puesto que a la fecha la política tenía casi dos años de operación, sino que entregarle una mayor estabilidad en el tiempo.

PARTICIPANTES

Chile Solidario realizó una invitación a las familias en extrema pobreza para que se integraran a este sistema de protección social, a diferencia de la mayoría de los programas sociales, que operan sobre la base de la demanda que expresan los potenciales usuarios. La identificación de los beneficiarios en Chile Solidario se hizo a través de los registros administrativos de las fichas CAS, hasta el año 2006, y de la Ficha de Protección Social (FPS) desde el 2007 en adelante. Alrededor del 95% de los invitados a participar aceptaron ingresar a Chile Solidario.

Hasta el mes de junio del 2008 habían ingresado a Chile Solidario un total de 309.388 familias, superando largamente la meta de 225.000 familias formulada inicialmente. La selección de las familias participantes se realiza a través de los puntajes obtenidos en la Ficha CAS hasta 2006 y, a partir de esa fecha, a través de la Ficha de Protección Social. Estos instrumentos miden la condición socioeconómica de los hogares y son ampliamente utilizados por los programas sociales para seleccionar a sus beneficiarios.

Chile Solidario tiene un fuerte componente femenino puesto que la política gira en términos de la interacción entre el apoyo familiar y el representante de la familia, mayoritariamente mujeres en ambos casos. Estas características no forman parte del diseño de la política, sino que responden a los roles de género predominantes. Las mujeres son quienes asumen mayoritariamente la representación de los hogares, ya sea por la elevada presencia de jefaturas femeninas o porque son ellas quienes quedan a cargo de las dinámicas familiares. Por su parte, la mayor representación de mujeres en los apoyos familiares (86% de las familias tienen apoyos femeninos) se explica por la elevada presencia de mujeres en profesiones de servicio social y relacionadas.

Entre 2003 y 2006 alrededor de la mitad de los participantes pertenecía al 5% más pobre y la otra mitad provenía mayoritariamente de los percentiles 5 a 15. En cambio, en el 2007 y 2008 prácticamente todas las familias que ingresaron a Chile Solidario pertenecían al 5% más pobre de la población. La mejor focalización en el último período se debe al uso de puntajes de corte nacionales mientras que en la primera atapa se usaban puntajes de cortes a nivel de cada comuna que estaban sujetos a una mayor grado de imprecisión.

De los antecedentes disponibles no es posible conocer la extensión del error de exclusión, correspondiente a la población en extrema pobreza que no accede a Chile Solidario. Este tipo de error tiene dos componentes. (i) las familias que teniendo ficha CAS o FPS no ingresan al programa por efecto de las imprecisiones en la estimación de la extrema pobreza comunal; (ii) las familias que no tienen ficha CAS o FPS, y que por tanto no son invitadas a participar en Chile Solidario. Es probable que el error de exclusión sea pequeño por la amplia cobertura de las citadas fichas (actualmente, cerca del 60% de los hogares tienen FPS).

FINANCIAMIENTO

El nivel de gasto para Chile Solidario asciende a alrededor de US\$ 100 mensuales por familia participante en el año 2005. Esta cifra incluye el gasto en prestación de servicios y en subsidios monetarios. El monto descrito representa un tercio del ingreso promedio de los hogares pobres en Chile (Casen 2006). Este nivel de gasto por familia se compara relativamente bien con los programas de transferencias condicionadas más importantes de la región, aún cuando en el caso de Chile la mayor parte de los recursos se transfieren en la forma de servicios antes que dinero.

Sin embargo, existe cierta ambigüedad en el gasto destinado a Chile Solidario puesto que, en su gran mayoría, se trata de recursos destinados a programas que atienden regularmente a todo tipo de beneficiarios. Entonces es difícil conocer si estos programas destinan parte de estos recursos a beneficiarios distintos a Chile Solidario o si, por el contrario, utilizan recursos propios para suplementar la atención de los participantes en Chile Solidario.

RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

La mejor manera de medir los efectos de las políticas y programas sociales es a través de evaluaciones de impacto. Estas metodologías permiten identificar los resultados que son atribuibles a la intervención social, aislándolos de aquéllos imputables a las condiciones del entorno y que hubiesen ocurrido de todas maneras en ausencia de la política pública. Para tal efecto, las evaluaciones de impacto necesitan contar con un grupo de control que informe sobre los resultados que habrían tenido los beneficiarios de no haber participado en el programa, en el así denominado escenario contra-factual.

La experiencia de evaluación de impacto del programa Oportunidades en México ilustra una de las mejores prácticas en esta materia. Desde su inicio el programa incluyó un riguroso diseño de evaluación de impacto, para lo cual construyó un grupo de control aprovechando la entrada diferida en el tiempo de las comunidades seleccionadas (las que entraban en una segunda fase hacían de control de las primeras); recolectó información detallada de muestras de la población tratada y de control, antes y después de la intervención; y acudió a centros internacionales de prestigio para que realizaran las evaluaciones en forma independiente y con excelencia técnica. Los resultados de estas evaluaciones mostraron que el programa obtenía buenos resultados y fueron fundamentales a la hora de renovar esta política pública cuando se produjo el gran cambio de régimen político en México en el año 2000.

La evaluación de impacto de Chile Solidario es menos satisfactoria, tanto en los procedimientos usados, como en los resultados obtenidos. Para tal efecto se levantó una base de datos denominada Panel Chile Solidario que es una encuesta

de seguimiento de un grupo de tratados y de controles, la cual cubre básicamente a quienes ingresaron en el primer año y medio de operación. Esto se debió a que la línea base de la evaluación consistió en un grupo de tratados y de controles incluidos en la encuesta Casen 2003, que se constituyó en la primera ronda del Panel. Posteriormente se levantó información en los años 2004, 2006 y 2007.

Este panel tiene algunos problemas que afectan su utilidad como base de datos para evaluar los resultados de Chile Solidario. La línea base se levanta el año 2003 cuando Chile Solidario estaba ya en funcionamiento, de modo que no hay una adecuada distinción “antes-después” de los efectos del programa.¹ También hay problemas de comparación de los datos, puesto que se introducen cambios en el cuestionario entre las distintas rondas de la encuesta, así como pérdidas de entrevistados a lo largo de la duración del panel, que afectan la representatividad de las muestras de tratados y de controles.

El panel Chile Solidario no ha sido de acceso público y las evaluaciones de impacto basadas en estos datos que han sido realizadas hasta la fecha han sido mandatadas por Mideplan. Ello explica que se cuente con sólo tres estudios basados en estos datos, sin que ninguno de ellos haya sido publicado a la fecha.

El primer estudio fue realizado por Galasso (2006) del Banco Mundial, quien evaluó los impactos de Chile Solidario en el período 2003-2004. La autora encontró que Chile Solidario tiende a mejorar los accesos de los participantes a los programas de educación y salud, a los subsidios monetarios, y a los programas de empleo y de mejoramiento de la vivienda. Sin embargo, no se encuentra evidencia de que Chile Solidario haya mejorado los resultados de empleo e ingresos de los hogares. Los datos tampoco permiten conocer si ha habido cambios en los logros en las dimensiones de educación y salud, más allá de las mejoras en los accesos. Se destaca el rol del apoyo psicosocial para aumentar la información respecto de los servicios sociales y para mejorar la disposición hacia el futuro de los beneficiarios, aún cuando se advierte que la medición realizada permite tener sólo una aproximación muy parcial a la dimensión subjetiva de los participantes. También se establece que los resultados descritos corresponden a efectos de corto plazo y que es necesario evaluar los resultados de la política en un período más extendido de tiempo.

El segundo estudio fue realizado por Peticara (2007), quien extiende el período de evaluación a los años 2003-2006. La autora reportó que sus resultados son similares a los obtenidos por Galasso (2006). En particular, no encuentra

1. Ello afecta a la mayor parte de las técnicas de estimación de impacto del programa. No obstante lo anterior, hay técnicas como regresión discontinua que pueden funcionar en ausencia de la línea base, como en el caso del estudio de Galasso y Carneiro (2007). Sin embargo, esta metodología permite conocer los resultados del programa sólo para subconjuntos de los participantes.

evidencia de que Chile Solidario haya mejorado la inserción laboral, ni la capacidad de generación de ingresos de las familias en las áreas urbanas, aun cuando ello así habría ocurrido en zonas rurales. Por otra parte, establece que Chile Solidario tiene un impacto significativo en el acceso de las familias participantes a los programas de mejoramiento de la vivienda y de intermediación laboral; así como mejoras en los accesos a programa de salud y educación. La autora establece que hay una gran heterogeneidad de los resultados a nivel de grupos de la población y de áreas geográficas, lo cual es sugerente de la importancia de las condiciones iniciales de las familias, así como de la gestión local de los programas en la efectividad que logra Chile Solidario.

El tercer estudio fue realizado por Galasso y Carneiro (2008). Estos autores analizaron el impacto del programa en el período 2003-2006 y establecieron que habría mejoras significativas en el ingreso total y en el ingreso del trabajo en los hogares participantes en la zona rural. Según las estimaciones de los autores, Chile Solidario habría posibilitado que la extrema pobreza disminuyera en un 20% en las áreas rurales como efecto de esta política social. Este resultado debe ser debidamente contextualizado puesto que la población rural representa sólo un 13% del total nacional (encuesta Casen 2006), de modo que el impacto sobre la extrema pobreza a nivel del país es sólo 0,1 puntos porcentuales.² Los autores postularon que en el horizonte de evaluación de mediano plazo (2003-2006) es posible constatar que el acceso a los programas sociales se traduce en ganancias efectivas en el empleo a nivel de zonas rurales, y que tal efecto también podría ocurrir en el futuro en las ciudades. No obstante, la metodología de evaluación de impacto usada no permite identificar cuáles son los componentes de Chile Solidario que explicarían este resultado.

Hay una cuarta evaluación de impacto de Chile Solidario (Larrañaga, Contreras y Ruiz Tagle, 2009) que utiliza como bases de datos a las fichas CAS en vez de la Panel Chile Solidario. La cobertura de la ficha CAS es cerca del 40% de la población nacional y un 80% de los estratos de bajos ingresos. A partir de estos registros es posible construir una muestra representativa de participantes de Chile Solidario con información anterior y posterior a la intervención social, en las dimensiones de ingresos, empleo, vivienda y escolaridad. La muestra resultante contiene un gran número de hogares a partir de los cuales se puede seleccionar un grupo de control con características muy similares a los participantes.

Este último estudio evalúa a la cohorte que ingresó el año 2002 a Chile Solidario, usando un horizonte de evaluación de 12 a 48 meses con una media de 31,6 meses. Los resultados de la evaluación se establecieron en términos de

2. Si el porcentaje de extrema pobreza es un 4%, la reducción del 20% en el componente rural significa que la tasa nacional cae a un 3,9%. Esto es: $0,04 * (1 - 0,13 * 0,20) = 0,0389$.

diferencias; esto es, se evaluaron los cambios en el tiempo de las variables en los logros entre participantes y grupo de control. Los resultados muestran que la primera cohorte de participantes exhibe en promedio un impacto positivo, pero pequeño, en las dimensiones de empleo y vivienda atribuibles a Chile Solidario. A nivel de ingresos los resultados son más ambiguos. El impacto sobre el ingreso autónomo (neto de subsidios) es negativo, pero ello podría ser explicado porque un aumento en los subsidios monetarios —garantizados en Chile Solidario— puede sustituir a los ingresos autónomos, siendo probable que el ingreso *total* haya aumentado respecto del grupo de control.

Una apertura de los resultados a nivel del intervalo entre la medición inicial y final, asimilable a diferentes “dosis de tratamiento”, muestra que las ganancias atribuibles a Chile Solidario tienden a concentrarse en la primera fase de la intervención, para luego mostrar un cierto grado de declinación. Este patrón temporal de resultados se asocia a la fase del Apoyo Familiar y sugiere que las ganancias obtenidas en esta etapa de la intervención podrían no ser sostenibles en el tiempo, al menos en el caso de la primera cohorte de participantes.

El estudio muestra que la primera cohorte de participantes presenta mejoras *absolutas* en todas las dimensiones del bienestar analizadas. Sin embargo, las ganancias se reducen significativamente cuando se realiza la comparación con el grupo de control. La lectura inmediata de este resultado es que parte importante de las ganancias obtenidas por la primera cohorte de participantes serían atribuibles a las condiciones del entorno antes que a la intervención social, levantando dudas respecto de la pertinencia de la hipótesis de aislamiento que estas familias habrían tenido respecto de la economía y de las redes sociales. Sin embargo, también es posible que exista algún grado de “rebalse” de los beneficios del programa hacia el grupo de control, si los no participantes están accediendo a una oferta de servicios sociales fortalecida por la política.

CONCLUSIONES

Los resultados, a esta fecha, son mixtos. El trabajo del Apoyo Familiar ha sido importante puesto que ha permitido fortalecer disposiciones y actitudes de los participantes, facilitado su acceso a la red pública de programas y beneficios sociales y ha hecho posible que Chile Solidario cuente con un buen nivel de aprobación por parte de sus usuarios. Sin embargo, a la fecha, no hay evidencia clara que Chile Solidario haya contribuido a aumentar los niveles promedios de empleo e ingresos de los participantes. Más allá del carácter multidimensional de la iniciativa, resulta evidente que la dimensión de empleo e ingresos es central a una política orientada a superar la extrema pobreza a través de la activación de las capacidades.

La evaluación de impacto de Chile Solidario es restringida por la disponibilidad de datos existentes. Sólo hay información que permite evaluar a las cohortes que ingresaron durante los años 2002 y 2003, y la calidad de estos datos no es suficientemente buena para obtener juicios definitivos de la efectividad de la política. Este es un pasivo importante si se compara con otras experiencias de política contra la pobreza, donde evaluaciones de calidad han sido claves para extender las iniciativas en el tiempo y reformular sus aspectos más críticos. Además, el foco en las cohortes más antiguas posiblemente subestima los efectos de la iniciativa, si se considera que tiene que haber una importante dosis de aprendizaje institucional en el caso de una política innovadora que no pasó por una fase de plan piloto.

La eficacia de Chile Solidario para lograr sus objetivos dependerá críticamente de la verosimilitud del modelo que da lugar al diseño del programa y de la calidad de la implementación del modelo de intervención propuesto. A tal respecto hay tres postulados principales en que se basa la iniciativa: (i) que existe un conjunto de familias que está relativamente marginada del crecimiento de la economía y de la red de la política social, configurando una situación de indigencia o extrema pobreza; (ii) que el país cuenta con una oferta de prestaciones y programas públicos que pueden entregar los elementos de asistencia y de promoción que tales familias requieren para superar la extrema pobreza; (iii) que para contactar a las familias de extrema pobreza con la red pública se necesita de un “puente” que informe, establezca contactos y compromisos, y que genere las competencias requeridas en el ámbito psicosocial.

La evidencia posterior muestra que el primero de los postulados de Chile Solidario debe ser relativizado. Los datos longitudinales de la Encuesta Panel Casen y de las fichas CAS reportan que hay considerable movilidad de los hogares desde y hacia el estrato más pobre, configurando un escenario de vulnerabilidad o riesgo de pobreza, antes que un núcleo fijo y duro de familias indigentes. Este rasgo no le resta relevancia a una iniciativa como Chile Solidario, pero sí modifica algunas de sus premisas.

La identificación de los hogares participantes se torna más exigente, puesto que no se trata de elegir al 4% o 5% de los hogares que están en extrema pobreza y que conforman una población estable y bien definida, sino que la población objetivo consistiría en un grupo más numeroso de hogares que se turnan para ocupar la parte inferior de la distribución socioeconómica en cada período. Se hace también más importante el seguimiento de las familias en el tiempo, para poder saber si hay efectos duraderos de la intervención o si sigue primando el riesgo y la vulnerabilidad. Posiblemente puede haber cambios en la combinación de instrumentos de política pública que son necesarios en este contexto, aún cuando el fortalecimiento de los activos del hogar que promueve Chile Solidario es funcional a la reducción de la vulnerabilidad.

Tampoco parece ser el caso que las familias que participan en Chile Solidario hayan estado tan marginadas de la economía o de las redes sociales como lo suponía el diagnóstico inicial. Esta premisa es contradictoria con el elevado porcentaje de familias que tienen cumplido un gran número de las 53 condiciones mínimas que establece como meta la política. También se contradice con los resultados de las evaluaciones de impacto que muestran que las familias participantes de Chile Solidario experimentan mejoras en ingreso y empleo que no serían atribuibles a la política, lo cual sugiere que estarían más conectados a los canales usuales de la economía que lo supuesto inicialmente.

Sin embargo, nuevamente se puede argumentar que una iniciativa del tipo Chile Solidario, orientada a fortalecer aspectos subjetivos y objetivos de los participantes para que se conviertan en sujetos de su propio desarrollo, no pierde su relevancia porque haya habido más terreno avanzado que lo inicialmente supuesto. Ello ni siquiera por un asunto de eficiencia del gasto público, puesto que cerca del 90% de los recursos se destina a fortalecer la oferta pública de modo de asegurar cobertura a quienes tienen derecho a su acceso y de modificar malas prácticas como el sesgo asistencialista o la falta de orientación al público objetivo.

Una apuesta clave de Chile Solidario es que la red instalada de programas sociales es suficiente para proveer los servicios y soportes requeridos por los participantes. Este puede ser el caso en términos de cobertura, puesto que los programas existentes abarcan las distintas áreas temáticas de la intervención, pero no necesariamente sucede así a nivel de sus contenidos y formas de trabajo. Hay una gama de antecedentes que apuntan a fallas de coordinación y de adaptación de la oferta pública a los requerimientos de las familias participantes. Este no debiera ser un resultado sorprendente si se considera las debilidades que aquejan a los proveedores públicos en áreas sociales como salud y educación, incluyendo a organizaciones privadas que son subcontratadas para estos efectos. Sin embargo, ésta puede ser una de las áreas donde un buen mecanismo de retroalimentación puede hacer una diferencia en el tiempo, si hay capacidad para modificar los aspectos más críticos de la operación de los programas.

Finalmente, parece ser claro que el Apoyo Familiar es el componente mejor evaluado por parte de las familias participantes en Chile Solidario. Las visitas domiciliarias y la personalización de la relación con los participantes son evaluadas como una relación más cercana con la institucionalidad pública en comparación con los programas tradicionales. Los estudios cualitativos también señalan que se producen cambios positivos en aspectos como las dinámicas familiares, la vinculación con la institucionalidad, la autonomía y prácticas ciudadanas, el fortalecimiento de los componentes identitarios, empoderamiento y manejo de información.

REFERENCIAS

Galasso, E. (2006). *Alleviating Extreme Poverty in Chile*. Washington, D.C.: Development Research Group, World Bank.

Galasso, E.; Carneiro, P. (2008), “Lessons from the evaluation of Chile Solidario”, borrador.

Larrañaga, Osvaldo, Dante Contreras y Jamie Ruiz Tagle (2009). “Evaluación del impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes”, Borrador PNUD

Larrañaga, Osvald y Dante Contreras: “Chile Solidario y el combate a la pobreza”, en O Larrañaga y D Contreras (editores): *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar, Santiago, 2010.

Perticara, Marcela (2007), “Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario”, Mideplan.

SEÇÃO V

PERSPECTIVAS FUTURAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF E SEU POTENCIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

Amélia Cohn*

Pobres são os que têm a porta fechada.

(Catalina Alvarez)

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) abriu enormes possibilidades para a reformulação da lógica e da organização das políticas sociais no Brasil. Nela estão inscritos os direitos sociais, a participação social, a descentralização da gestão das políticas públicas de corte social. Nesse campo, talvez a grande inovação tenha sido a prevalência do modelo dos estados de bem-estar social como estruturador do conceito de seguridade social, que na CF/88 abrange as áreas da previdência social, da assistência social e da saúde. Isso significa que, indo na contramão das tendências históricas de então, a área social passa a ter como marco os direitos sociais e, como tais, universais e de acesso equânime, independentemente da situação dos indivíduos no mercado.

Mas se isso configura as bases institucionais para a reformulação do sistema de proteção social brasileiro, condição essencial para tanto, é a partir de então que os desafios se apresentam para a sua (re)construção na lógica da universalidade, dada nossa herança histórica. E qual seria ela?

A herança histórica da qual se parte para essa (re)construção pode assim ser resumida: um padrão de oposição entre políticas econômicas e políticas sociais; um sistema de proteção social que acaba reproduzindo a situação desigual dos indivíduos no mercado ao invés de compensá-la; altamente privatizado e segmentado por públicos-alvo em termos daqueles inseridos no mercado formal de trabalho e dos não inseridos nesse mercado; a assistência social ainda como filantropia ou “ajuda” aos mais necessitados; ao mesmo tempo que segmentação do público-alvo naqueles dois grandes eixos, uma superposição desse público em termos de distintos programas e políticas na área social, altamente centralizados e imunes ao controle público dada a ausência de canais de participação da sociedade na sua gestão.

* Socióloga, professora de mestrado em Saúde Pública da Unisantos e pesquisadora do CEDEC.

Nessa ocasião, o que se verifica no país é uma expansão das ações na área social, em grande parte liderada pelos avanços na área da saúde, com o desafio de implementar o Sistema Único de Saúde (SUS), único setor que quando da Assembleia Nacional Constituinte apresentava um arcabouço institucional já acabado para sua reforma setorial, muito embora as reformas que então passam a ser implementadas fossem ainda tímidas e pouco ousadas. Essa tendência é acentuada a partir de 1994, quando começa o período dos dois governos FHC, que tem como marcas o Programa Comunidade Solidária (composto por 16 programas setoriais) e as tentativas de coordenação das ações na área social como um todo.

No entanto, nada se altera em termos do pano de fundo de caráter mais estrutural que constrange a expansão das políticas (e, portanto, dos gastos) na área social: o modelo de ajuste estrutural da economia então em vigor gera constante pressão pelo corte de recursos destinados à área social, ditada, sobretudo, pelo compromisso com as agências multilaterais para o equilíbrio do déficit fiscal. Paralelamente, cria-se uma dinâmica perversa, pois o modelo de ajuste estrutural da economia então adotado promove a desarticulação de importantes ramos industriais, sua tradução em um processo de crescente flexibilização das relações trabalhistas e de deterioração dos postos de trabalho (OLIVEIRA, 1999). Muito embora esse processo tenha seu início já nos anos 1980, é a partir da segunda metade dos anos 1990 que ele passa a adquirir suas características mais perversas de destituição dos direitos trabalhistas historicamente conquistados pelos trabalhadores.

É dessa década que datam os processos de reforma não só dos programas sociais, como também da previdência social. Vale dizer, então, um processo de reforma do sistema de proteção social brasileiro, que imprime novos padrões de regulação social não mais via trabalho, porém via renda. Dois fenômenos exemplificam a instituição progressiva desse novo padrão: as propostas governamentais de reforma do sistema de previdência social, que desvinculam o acesso aos direitos previdenciários da inserção do trabalhador no mercado de trabalho – formal e informal – e vinculam esse acesso à sua capacidade contributiva, independentemente de emprego, tornando-o assim um seguro social vinculado à capacidade de poupança (contribuição previdenciária) do trabalhador ao longo de seu ciclo de vida. Em resumo: o acesso à previdência social passa a ser em função da capacidade de poupança individual de cada um durante sua vida útil.

A partir de então se constata um movimento paradoxal no que diz respeito às políticas sociais durante os anos 1990: a existência de um arcabouço institucional que aponta para a construção da seguridade social, contraposta a medidas governamentais que vão no sentido oposto – flexibilização do acesso aos direitos sociais em termos do padrão de acesso dos indivíduos ao mercado. É nesse quadro que começa a ser criado um conjunto – o que não é aqui sinônimo de articulação

entre seus distintos componentes – de programas e políticas sociais, tendo como novo padrão de regulação social a renda e não mais o trabalho.

Mas há, ainda, uma segunda característica nessa dinâmica. Nesse processo evidencia-se uma tendência de construir no país um “sistema dual de proteção social” (VERGARA, 1994), configurado como o conjunto de políticas sociais, inclusive a previdenciária, com distintas lógicas na sua articulação macroeconômica: de um lado, o subsistema relativo aos benefícios sociais securitários, vale dizer, contributivos; e de outro, o subsistema relativo aos benefícios sociais assistenciais, vale dizer, distributivos, estes sempre expostos à disponibilidade ou não de recursos fiscais para implementá-los, e, portanto, sempre sujeito a cortes, dadas as exigências de ajuste econômico do modelo vigente.

O que se verifica, assim, na década de 1990, é a presença de duas forças antagônicas disputando a hegemonia de suas respectivas propostas de modelo de intervenção estatal na área social: uma vinculada ao modelo da seguridade social, inspirada nos modelos de estado de bem-estar social, e outra, vinculada aos preceitos neoliberais, moldada pela defesa do Estado mínimo e de políticas sociais baseadas, de um lado, na capacidade de poupança individual de cada um, e de outro, na prestação de programas sociais focalizados nos segmentos mais pobres da população, ficando os demais segmentos da sociedade à mercê das forças do mercado. Nesse caso, como testemunha nossa experiência histórica, traduz-se aquele segundo subconjunto de políticas e programas sociais em políticas de cunho clientelista, assistencialista no sentido pleno do termo, e de caráter imediatista de combate à pobreza; portanto, em políticas que tendem a ser políticas de governo e não de Estado.

Por outro lado, até o início do primeiro mandato do governo Lula, o que prevalecia como parâmetros para a implementação das políticas sociais no país eram programas marcados pelo debate da reforma do Estado, vale dizer sobre qual o papel do Estado na questão social, desdobrado em duas grandes dimensões: uma de caráter mais estrutural – que gira em torno do papel do Estado nesse âmbito – e outra que gira em torno da dimensão burocrático-administrativa do Estado e que se refere às novas formas de gerenciamento dos equipamentos sociais público-estatais.

Em ambos os casos, o que está em jogo é o debate e a disputa em torno de novos modelos de solidariedade social, traduzidos na busca de novas formas de articulação entre Estado, mercado e sociedade, e a emergência de um novo padrão de intervenção do Estado na área social, que vai se conformando em termos de a responsabilidade estatal dever estar voltada somente para os mais pobres.

Sedimenta-se, assim, gradativamente um divórcio entre as demandas sociais e sua possibilidade de representação política, no interior de um sistema dual e desigual de formulação de demandas políticas na área social – e sua satisfação –

crivada pela existência de dois conjuntos sociais distintos, público-alvo desse sistema de proteção social em construção. Esse subconjunto é crivado por novas dualidades – articuladas entre si – compostas pelos inseridos no mercado de trabalho – formal ou não formal – e pelos não inseridos; pelos organizados e pelos não organizados; e, finalmente, por aqueles segmentos sociais capazes de construir sua própria identidade social no interior do quadro de carências em que vivem e por aqueles que não o conseguem.

No bojo dessa realidade, e dados os constrangimentos macroeconômicos para a atuação do Estado na área social, que então prevaleciam, a década de 1990 e os dois primeiros anos deste século são marcados, no que diz respeito à atuação do Estado na área social, por uma concepção de que políticas sociais são políticas de combate à pobreza e não de superação da pobreza. Ao mesmo tempo, com essa concepção coexiste, para os inseridos no mercado – no sentido amplo – um subsistema privado, mas subsidiado pelo Estado – no caso, o mecanismo classicamente utilizado é o da renúncia fiscal. Portanto, nesse sistema dual de proteção social, foi se forjando uma concepção estreita de direitos sociais, traduzida como mero acesso dos pobres a determinados serviços sociais básicos.¹

Diante do fato de tais perspectivas terem prevalecido durante o período citado, o debate sobre a possibilidade de um novo pacto de solidariedade social no país que permitisse a formulação e implementação de políticas socioeconômicas de caráter mais redistributivo – ou mesmo distributivo – viu-se prejudicado. Em consequência, apesar de haver vários programas e iniciativas na área social daquele período, esse conjunto de ações viu-se prejudicado pelos marcos estreitos em que se davam: o de serem meramente políticas de alívio da pobreza, destinadas fundamentalmente a suprir algumas carências de determinados grupos sociais, carências estas especificadas pelo próprio mercado e acentuadas pelas políticas macroeconômicas, em que pese o quadro inovador de, após décadas, ocorrerem sob uma condição de estabilidade econômica.

Ao mesmo tempo, é nesse período que se evidenciam, de forma mais acentuada, processos de privatização dos equipamentos sociais públicos e da responsabilidade do Estado, não mais no sentido clássico das décadas anteriores, mas transplantando para o interior desses equipamentos públicos estatais a racionalidade própria de gestão do setor privado, marcada pela equação custo/efetividade. Com isso, produz-se uma eficiente simbiose entre reforma do Estado e reforma administrativa do Estado, ambas marcadas, tal como as políticas sociais de então, pela tônica da dimensão técnica, sobrepondo-se à dimensão política da intervenção estatal na área social; prevalece, assim, na formulação e implementação das ações na área social a equação entre o “possível” e o “necessário”, sempre com maior peso para o “possível”.

1. Para uma análise mais detalhada desse período, ver Cohn (2002).

No interior desse quadro, e como parte dele, é que foram implementados, na era FHC, os programas de combate à pobreza, interessando aqui os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás. Não é o caso de se retomar aqui suas respectivas histórias, mas tão somente recuperar algumas das suas principais características, pois eles consistem no embrião do PBF.

Essas bolsas representaram programas de transferência condicionada de renda, com exceção do Auxílio-Gás, que foi instituído em função do aumento do preço do petróleo devido à crise. Cada um deles dispunha de um cadastro próprio, com critérios de seleção de informações específicos, de acordo com os objetivos de cada programa. Eram executados por distintos órgãos ministeriais, tinham vida e trajetória próprias ditadas pelo lugar de cada política setorial no interior da agenda governamental e, portanto, com sua racionalidade própria. A partir de 2001, tem início a constituição de um cadastro único para os beneficiários potenciais e efetivos desses programas, sem, no entanto, constatarem-se avanços na possibilidade de convergência e diálogo entre aqueles bancos de dados preexistentes.

A lógica maior que regia esses programas, à época, era a da existência de um programa paralelo – o Comunidade Solidária – que, como se fosse um modelo de ensaio e erro, se propunha a articular programas sociais específicos entre si e incentivar a participação da sociedade. Era definido como um programa “não governamental”. De fato, suas ações se davam paralelamente às políticas setoriais vigentes, com um selo de prioridade atribuído por ser componente daquela estratégia. Por sua vez, cada um dos três outros programas seguia igualmente sua lógica própria, no interior dos respectivos ministérios e em um contexto, este sim, eleitoral: os dividendos de cada um deles eram endereçados ao chefe de governo e, mais especificamente, aos respectivos ministros, então potenciais candidatos à sucessão presidencial.

Dessa forma, esses programas não apresentavam nenhum vínculo mais estreito com a área de assistência social, então campo de competência de um ministério específico. A este é que coube a iniciativa do Cadastro Único, como busca de racionalizar e integrar os bancos de informação sobre os beneficiários daqueles programas, incluindo aí os do Programa Comunidade Solidária. Em consequência, não se discutiam quais as áreas de competência e o lugar dos programas de transferência condicionada de renda: ambos eram próprios de cada área setorial e as políticas e programas sociais, por sua vez, estavam ainda submetidos a uma concepção herdada do modelo desenvolvimentista, que compreendia como antagônicos investimentos econômicos e gastos sociais, assim definidos enquanto tais.

Isso não significa, no entanto, que esse período não tenha sido marcado por avanços na expansão e na cobertura dos serviços sociais básicos para a população, sobretudo para aqueles segmentos de baixa renda, nem por avanços na institucionalização e concretização dos direitos sociais, tais como inscritos na CF/88.

Nesse contexto, portanto, tem início um novo governo, em 2003, em que a questão social é alçada à condição de destaque no interior das novas políticas econômicas e sociais, sem desconhecer os constrangimentos de ordem estrutural, institucional e política que se apresentavam ao se tentar implantar um novo ciclo de políticas na área social.

2 RUMO A UM NOVO PADRÃO ESTATAL DE POLÍTICAS SOCIAIS: VELHOS VÍCIOS E INCESSANTES DESAFIOS

A literatura sobre as políticas sociais no Brasil das últimas décadas é abundante, inclusive sobre as experiências mais recentes dos últimos oito anos. Por isso, aqui não serão retomadas essas análises e avaliações, por serem já de amplo conhecimento. O objetivo desta seção é, tendo como centralidade o PBF, retomar as questões da seção anterior e projetar possibilidades futuras para esse programa e seu potencial para que se transforme efetivamente em uma política de Estado.

O ponto de partida do PBF, como já é sabido, foram os programas de transferência condicionada de renda já existentes, associados a eles o Auxílio-Gás, não condicional, e o recém-criado, em janeiro de 2003, cartão alimentação, sob responsabilidade do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa). Os processos de sua criação e de início de sua implementação foram cruciais, desse ponto de vista, para que o PBF se constituísse e consolidasse como o principal programa social do novo período que então tem início.

2.1 Relembrando alguns pontos da emergência e implantação do PBF

O PBF foi discutido e estudado por um grupo diversificado de especialistas, tanto do ponto de vista de sua formação quanto do entendimento de qual deveria ser o seu conteúdo social. O lançamento do programa, por medida provisória, em outubro de 2003, provocou impacto político na sociedade. Lançado sob o selo maior do Fome Zero, ele foi alocado em uma secretaria especial (do PBF) vinculada diretamente à Presidência da República, e significativamente hospedada em instalações cedidas pelo Mesa, no Palácio do Planalto.

O impacto inicial que se buscava com o PBF consistia em promover, de forma contundente e eficiente, o alívio imediato da pobreza, associado a medidas que apontassem para a possibilidade da interrupção da reprodução do seu ciclo intergeracional. Nos primeiros meses de vigência, coexistiu com o Fome Zero, o programa social de maior destaque no interior do governo recém-iniciado. Ao contrário do PBFe Fome Zero buscava a participação significativa da sociedade, sobretudo dos segmentos empresariais, no seu co-financiamento. Já a proposta do PBF era de seu financiamento exclusivo por meio de recursos do Orçamento Fiscal, associados a recursos do BIRD e do BID, então ansiosos por fazer parceria com o novo governo.

Alguns traços que marcaram o debate intragovernamental, no início do PBF e do governo, com as agências multilaterais de financiamento do desenvolvimento (desenvolvimento entendido pelo que elas já traziam como “pacotes” prontos de intervenção na área social, em expansão na América Latina e Caribe, sob suas lideranças, em particular do BIRD devem aqui ser ressaltados. Internamente ao governo, havia dois tipos de debate – e, portanto, de disputa – em torno da concepção de conteúdo do PBF: o Fome Zero era o programa de projeção do governo na área social, mas trazia consigo a condicionalidade de comprovação da natureza dos gastos realizados com os recursos do benefício ou, por vezes, na dificuldade de sua execução, em uma listagem de produtos não recomendáveis de serem consumidos com esses recursos, por se entender que seriam produtos supérfluos.

Em essência, o Fome Zero defendia um controle muito mais estreito do comportamento dos beneficiários do que o proposto no PBF. Por outro lado, como se tratava de um programa de segurança alimentar – e não somente de prover o acesso dos extremamente pobres, residentes nos municípios mais pobres do país, ao consumo de alimentos –, o Fome Zero, em 2003, tinha a proposta de ser um programa social carro-chefe do governo, capaz de dialogar e promover intersectorialidades e parcerias com o mercado e com o terceiro setor nas ações de caráter mais estrutural, como a construção de cisternas, e ainda a sua complementação com a articulação de novos programas de estímulo à agricultura familiar. Nesse sentido, o Fome Zero ia se configurando como um programa transversal às demais políticas sociais, ao qual se associaria o PBF, constituindo, assim, uma nova parceria no interior do governo federal na área social.

Enquanto isso, o Bolsa Família, um programa de transferência condicionada de renda, defendia que essas condicionalidades em hipótese alguma deveriam constranger os beneficiários, transformando-se em um “castigo” caso não fossem cumpridas. Desde o início, sua proposta foi de que as condicionalidades que apontam para a possibilidade (e jamais garantia) de quebra da reprodução intergeracional da pobreza consistiam fundamentalmente em instrumento de aperfeiçoamento da implantação das demais políticas públicas, constituindo-se, portanto, em um traçador dessas políticas.

O PBF teve início em outubro de 2003 e, para dezembro daquele ano, a meta de atingir 3,6 milhões de famílias foi cumprida por uma equipe composta de pouquíssimos membros, liderada por Ana Fonseca, então secretária do programa. O primeiro passo foi a implementação e expansão da cobertura, associada ao aperfeiçoamento do CadÚnico e à unificação dos demais cadastros. Assim, o PBF – esta é uma marca fundamental – foi implantado “por dentro” dos programas preexistentes de transferência de renda. Nesse sentido, é verdade quando se afirma que o programa não criou nada novo, no sentido de partir do ponto zero.

Ele tem uma fortíssima dimensão – e assim foi pensado desde seu início – de racionalização da intervenção pública nessa área, unificando todos os programas existentes, inclusive o cartão alimentação, recém-criado pelo Fome Zero.

No entanto, o PBF se depara com dois pontos de divergência e de disputa de concepções distintas sobre seu conteúdo social. O primeiro, o de se transformar em um programa de transferência de renda orientado pela concepção dos direitos sociais, contrapondo-se assim ao modelo residual, e portanto não como um programa para os pobres, como um fim em si mesmo. O segundo gira em torno da questão das “condicionalidades” e das “portas de saída” para seus beneficiários.

No que diz respeito ao primeiro ponto, qual a concepção que fundamentaria o PBF, na medida em que coexistem, em permanente disputa, duas correntes de interesses em defesa de dois paradigmas distintos para a área das políticas públicas de corte social – o conservador, de traço neoliberal, e outro filiado ao paradigma dos estados de bem-estar social –, sendo que a tensão entre essas duas possibilidades frequentemente está presente na configuração do programa, seja quando da sua formulação e implementação inicial, seja quando de seu desenvolvimento sob a responsabilidade do novo ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em janeiro de 2004.

Um reforço precioso para os defensores do paradigma de caráter conservador, nos moldes de um “pacote básico” (mais atenuado na versão brasileira) para os pobres, foi o pronto apoio do BIRD à proposta do PBF,² dados os dividendos políticos que isso lhe traria na região, pois em certo sentido, se vencedora, sua linha de atuação receberia o carimbo de um presidente da República de origem operária, já no início de um novo ciclo que se buscava promover na experiência política brasileira.

Associando o segundo ponto de disputa, as “condicionalidades”, elas assumem para essa vertente o caráter de castigo, porque a ênfase é dada na dimensão punitiva quando do seu não cumprimento, já que os pobres teriam de ser despertados para a importância do desenvolvimento do seu capital humano, coisa a qual não estariam afeitos. E as “portas de saída” constituiriam, por sua vez, os programas complementares, sobretudo de saúde e educação, sendo necessário deixar de “dar o peixe” o mais breve possível, pois o objetivo principal seria ensiná-los “a pescar”.

Muito acolhido pela sociedade, esse paradigma contou com simpatias valiosas ao seu apoio, sobretudo junto à sociedade. Há ainda que se registrar, em paralelo, que, quando de seu início, o governo executava uma política econômica austera para atingir seu reequilíbrio, o que tampouco era algo favorável para a implantação do

2. A autora, como diretora de Avaliação e Monitoramento da Secretaria Executiva do Bolsa Família e, posteriormente, como diretora de programas do MDS (período de outubro/2003 a novembro/2004), foi responsável pela negociação do primeiro empréstimo do BIRD, quando então essas tensões e disputas se faziam sentir de forma especialmente aguda.

PBF sob o paradigma dos estados de bem-estar social. Dessa forma, a luta que se travava, no final de 2003 e primeiro semestre de 2004, consistia em disputar no interior do governo (sobretudo com a área econômica) e na sociedade (incluindo a negociação do primeiro empréstimo do BIRD) que prevalecesse o segundo paradigma.

Isso significou não só a defesa das “condicionalidades” (mais como uma concessão, já que herança dos programas anteriores de transferência condicionada de renda) como um traçador das demais políticas públicas, de imediato, das áreas da saúde e da educação, como também a reformulação da questão das “portas de saída”, concebidas por essa corrente como medidas de definição de prazos para que os beneficiários permanecessem no programa. E aí o CadÚnico ganhava força como possibilidade de controlar a focalização do programa nos pobres, definidos por renda, e somente e estritamente neles, como se um ponto na curva da renda das famílias – como qualquer medida, razoável, porém arbitrária – fosse o suficiente para a definição dos incluídos e dos excluídos do PBF. Claro que a isso se somava a defesa do cumprimento estrito das “condicionalidades” como critério suplementar de exclusão do programa.

Na outra ponta, o que estava em jogo era uma concepção mais ampla do PBF, com um conteúdo de associação entre o combate imediato e urgente à pobreza e à miséria – um de seus objetivos fundamentais – a medidas e políticas que possibilitassem aos seus beneficiários o acesso a fontes sustentadas de renda. A concepção do conteúdo não residia em um programa somente de combate à pobreza e de promoção do capital humano dessas famílias, mas também como um programa que alavancasse a possibilidade de superação da pobreza por parte desses beneficiários.

Observe-se que, cada uma dessas correntes, como consequência, formulava concepções distintas sobre as “portas de saída”. No primeiro caso, elas seriam delegadas às próprias famílias, seguindo os moldes neoliberais de formulação de políticas de transferência condicionada de renda; no segundo caso, “portas de saída” implicariam a articulação do PBF, como uma política transversal às demais, a outras políticas setoriais, econômicas, de trabalho, habitacionais, de apoio à microprodução agrária, entre tantas outras de cunho não tão imediato, dadas suas características, associadas ainda a outras de caráter mais estrutural e, portanto, de médio e longo prazos.

Daí a epígrafe deste capítulo: “Pobres são os que têm a porta fechada”, pois o fundamento do PBF, concebido como articulação entre políticas de combate imediato à pobreza com políticas de superação da pobreza, significa que estariam se abrindo portas para que os pobres ingressassem na sociedade com um novo *status*, o de cidadãos, com acesso ao mercado e à dignidade social, sendo, assim, capazes de assumir sua individualidade como portadores de direitos. De fato, foi esta última concepção que acabou vitoriosa, sem que isso signifique, no entanto, que desde então o PBF não esteja sob a mira daquela velha tensão.

Em janeiro de 2004, o PBF passa a ser gerido pela Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), do MDS, para onde também foi deslocado o Mesa, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Passa a compor também o tripé de políticas e programas sociais no interior do MDS a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

No que diz respeito ao PBF, o ano de 2004 também foi marcado por um desconforto, por assim dizer, diante da coexistência de duas equipes, com origens distintas, convivendo com o MDS. A original, que continuou responsável pelo programa, e outra, com mais poder, recém-composta pelo então ministro Patrus Ananias. Se esse fato não atingia a concepção do conteúdo do PBF, nesse período, ele rebatia sobre a paternidade do mesmo, com raízes distintas: uma, de caráter mais técnico, porém marcadamente independente dos dividendos políticos que o programa poderia dar, e outra marcadamente política, já que o novo ministro que ocupava o cargo, além de ser um político profissional, vinha respaldado por votações expressivas no seu estado, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo.

Por outro lado, internamente, o novo ministério agregou distintas equipes, provenientes dos seus lugares originais, fato associado à incorporação da infraestrutura do anterior Ministério de Assistência Social. Passaram, assim, a conviver, no interior de um mesmo ministério, equipes distintas, com vocações distintas, herdando novas máquinas administrativas, que, por serem novas, eram mais ágeis. Passaram a conviver também com equipes que possuíam larga experiência em uma estrutura anterior, com todos os vícios (positivos e negativos) que isso traz consigo.

O ano de 2005 é um marco na trajetória do PBF: passa a responder por ele uma equipe de gestores do Estado, quando o então ministro nomeia Rosani E. Cunha para secretária da SENARC.³ Inicia-se uma nova fase, que tratou de expandir o programa, montando, sem maiores resistências internas ao ministério, uma equipe que executasse a tarefa ao mesmo tempo que expandisse e aperfeiçoasse seus instrumentos, seja de gestão, seja de acompanhamento da sua implantação.

A partir de então a disputa sobre a paternidade do PBF perde importância – ele está sob o selo do Fome Zero, marcado por ser uma iniciativa (por vezes aparecendo na mídia como “a” iniciativa) do governo Lula. Mas essa disputa desloca-se agora no interior do próprio MDS, e gira em torno do campo de atuação a que o programa pertenceria: ele deve ser um programa transversal aos demais (sejam eles do próprio ministério ou de outros) ou deve ser um programa do campo de abrangência da assistência social?

3. Com sua perda, traumática, assume a SENARC Lucia Modesto, também gestora de carreira do Estado e até então responsável pelo CadÚnico.

Essa tensão na busca de liderança sobre o PBF é permanente, ora surda, ora não, se não por vaidade ou questões de caráter corporativo, por suas consequências sobre o próprio programa. Ao mesmo tempo, o PBF vai, paulatinamente, assumindo na opinião pública o estatuto de um programa de governo e não um programa do presidente Lula, apesar das tentativas de forjá-lo como um programa eleitoral, com a carga pejorativa que o termo traz consigo.

O que importa, no entanto, é que a partir de então o PBF, sem dúvida alguma, ganha em capacidade técnica, já que a equipe responsável por ele passa a ser uma equipe com larga experiência da e na administração pública – coisa que faltava à equipe original – e perde no que diz respeito à carga da sua concepção política no sentido de imprimir qual o conteúdo cidadão que ele deve trazer consigo.

2.2 PBF: programa de governo ou política de Estado?

Retomemos agora as questões iniciais. Quais as condições para que o PBF não venha a ser apequenado enquanto um programa de governo, e em que reside seu potencial de se constituir em uma política de Estado? Desde já, é importante registrar que não foi sem intenções que a nova secretaria, sob a qual estaria a responsabilidade do programa, tenha o nome que tem – Secretaria Nacional de Renda da Cidadania. A proposta desse nome, de autoria da primeira equipe responsável pelo programa, está vinculada à concepção de que o PBF constitui um primeiro passo para a implantação da Renda Básica da Cidadania no país, que tem sua lei aprovada em janeiro de 2004.

Com isso, configurava-se o horizonte de que o PBF seria uma política permanente, primeiro passo – embora tímido, diante de suas dimensões gigantescas – para a instauração da renda básica no país. Sinalizava-se, assim, que, embora não se configure institucionalmente como um direito, o PBF veio para ficar. E, de fato, o período subsequente, ainda que curto para os parâmetros das experiências históricas, mostra que hoje o PBF é um “quase direito”, pois se não tem o estatuto de direito, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, está de tal forma enraizado e apropriado pela sociedade, sobretudo junto aos segmentos de mais baixa renda, que dificilmente poderá ser extinto

A experiência do PBF, associada a políticas de aumento do salário mínimo, de aperfeiçoamentos na área do BPC e da previdência e assistência social, demonstra a possibilidade de, no interior da nova conjuntura econômica, que determina um modelo de acumulação e desenvolvimento capitalista altamente seletivo e competitivo em termos globais, serem formuladas políticas e programas sociais que busquem uma articulação (e não mais oposição) virtuosa entre políticas econômicas e políticas sociais.

Mas se o contexto macroestrutural é outro, essa articulação também deve ser buscada em outros termos. Não há como desconhecer as mutações do processo produtivo, inclusive o brasileiro, que impossibilitam a inserção clássica dos indivíduos no mercado de trabalho via mercado formal, em que pesem os números positivos relativos à criação de empregos formais na economia brasileira nos anos recentes.

Assim, esses novos fatores remetem a duas dimensões estreitamente vinculadas à questão de como arrombar as “portas fechadas” para os pobres, retomando a epígrafe. Uma delas diz respeito à concepção e ao modelo que se imprime às políticas de proteção social no país: se fundamentadas no antigo modelo clássico de estado de bem-estar social, sustentado e financiado por mecanismos próprios da sociedade salarial, ou se fundamentadas nesse modelo atualizado para a nova realidade, em que o trabalho não se configura essencialmente como trabalho assalariado formal, tendo-se que incorporar, portanto, novas formas de acesso sustentado à renda (que não sob aquela modalidade), ou ainda se fundamentadas em parâmetros dos modelos residuais, violentando, assim, os preceitos constitucionais e as conquistas setoriais pós 1988 na área social, inclusive da assistência social.

A outra diz respeito à ponta oposta, não mais do trabalho, mas agora do consumo, que essas políticas e programas incentivam, e sua repercussão na economia. Com isso, além da dimensão propriamente social desses programas e políticas, ganha relevo sua dimensão econômica, como dinamizadora das economias locais, do mercado de consumo interno, sobretudo de produtos populares, retirando-se, assim, a oposição entre políticas econômicas e políticas sociais, em que as primeiras são tidas como “investimento”, enquanto as segundas como gastos do orçamento fiscal e, portanto, condenáveis do ponto de vista dos ajustes macroestruturais da economia do país.

Para exemplificar, resgata-se aqui estudo de Amaral Filho (2009), que analisa o potencial de desenvolvimento do Nordeste diante do acentuado ritmo de crescimento que a região vem sofrendo nos últimos anos. Destaca o autor a participação do Nordeste no total das transferências governamentais, ficando com 35% delas no ano de 2008, segundo dados do Tesouro Nacional, e atingindo crescentemente as famílias de mais baixa renda. No que diz respeito ao PBF, nesse mesmo ano ele destinou à região 52,52% dos recursos, correspondendo à cobertura de 50,07% do total das famílias beneficiárias. A isso, associam-se as transferências do sistema previdenciário, correspondente a 21,41% do volume total somente para essa região. Assim, elevou-se o consumo local e dinamizou-se a economia regional, muito embora essa elevação tenha provocado pouco impacto sobre a estrutura produtiva na região.

O autor, então, alerta para o risco de a região perder a oportunidade desse despertar da economia nordestina caso não se tomem medidas para que

não ocorra um processo de crescimento econômico em uma “economia sem produção” (GOMES, 2001). Ele parte da tese de que se dois mecanismos foram fundamentais para o despertar da economia nesse período recente – a solidariedade regional e a solidariedade social, esta traduzida nas políticas de aumento do salário mínimo e, consequentemente, dos benefícios previdenciários, associadas aos programas de transferência de renda – isso não é suficiente.

Segundo Amaral Filho, “no lugar de ser um fim, o atual desempenho econômico (regional) deve ser encarado como um meio para se alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento”. Para tanto, serão necessários investimentos públicos em infraestrutura e projetos estruturantes de maior efetividade e maior escala; melhoria da educação básica, fortalecimento da base científica e tecnológica da região, enfim, o que denomina de necessidade de “mudanças verdadeiramente estruturais” (p. 22).

Mas se as pontas opostas – consumo, trabalho (ou acesso a renda em casos de não trabalho) e processo produtivo – se encontram, criando a possibilidade de um ciclo virtuoso entre essas políticas, no sentido da inserção dos segmentos de mais baixa renda à vida social e ao mercado, esse fenômeno aponta para outra dimensão, de caráter mais estruturante, e remete ao horizonte de o PBF se constituir em uma política de Estado: a necessidade de a esse conjunto de políticas e programas, com especial ênfase nas regiões e segmentos sociais mais contemplados pelo PBF (e também pelo BPC e sistema previdenciário de menores faixas salariais), se associarem ao que Amaral Filho denomina de uma “segunda geração de políticas de caráter estruturante” para organizar e transformar os territórios da região (já que ele trata do NE, especificamente). Mas essa associação deve ocorrer em todo o território nacional, levando-se em conta suas vocações econômicas e as necessidades econômicas do país como um todo.

Um exemplo de iniciativa dessa natureza reside no Programa Territórios de Cidadania, lançado pelo governo federal em fevereiro de 2008, que tem como um dos seus objetivos de médio e longo prazos criar uma nova sistemática de planejamento da oferta de políticas públicas para o meio rural que, a partir de uma abordagem territorial, consolide e integre a ação dos níveis de governo e da sociedade local organizada. Não só busca aproximar demanda de serviços e de bens de consumo da oferta, com o objetivo de superar níveis de pobreza e de desigualdades, mais agudos nessas áreas, como também elaborar e implementar projetos estruturantes que possam fazer com que os atores sociais e políticos envolvidos atuem, tendo em vista uma perspectiva de desenvolvimento.

Assim, se é por demais dito e repetido que a experiência dos últimos quase oito anos de governo demonstrou a possibilidade de estabilizar a economia, crescer e ao mesmo tempo enfatizar políticas na área social, que cada vez mais vêm se revelando como investimento na própria economia, e não como mero gasto,

como até então eram essencialmente entendidas, isso tampouco basta. O PBF instaura, com todas as dificuldades que isso representa diante de nossa herança histórica das políticas sociais, um padrão de relação cooperativa entre os entes federados. Não só estados e municípios são concebidos enquanto parceiros na execução do programa, como nesse ponto o PBF é um programa generoso: ele abre espaços diversos para a participação dos entes subnacionais da federação, inclusive quanto a participarem do programa de transferência de renda, tendo seus respectivos créditos respeitados nos selos do cartão. Como se dizia no início da experiência, “todos aparecem na foto”.

Mas, por sua vez, essa cooperação encontra-se estreitamente vinculada a uma relação de reciprocidade, nem sempre respeitada nas inúmeras experiências: por ser produto de uma lei ordinária, é impossível ao governo federal fazer ingerências diretas sobre estados e municípios, a não ser a partir de denúncias específicas (CUNHA; PINTO, 2008). No entanto, o que se revela é que, em grande parte das vezes, desvios na implementação do programa são de responsabilidade sobretudo local, mas atribuídos pelos gestores municipais ao governo federal. Pesquisa em desenvolvimento (COHN, 2011) aponta como os beneficiários ouvem com frequência que a não concessão do BF é responsabilidade “do Presidente Lula” ou “lá de Brasília, pois são eles que resolvem”, quando na realidade acaba sendo de responsabilidade local o cadastramento das famílias com informações corretas (daí a importância do IGD como incentivo para tanto), instrumento decisivo para a implementação das bolsas.

Mas essa cooperação entre os entes federados também ocorre a partir de outras iniciativas associadas ao Bolsa Família, como as ações complementares, e não somente a uma associação entre programas preexistentes de transferência de renda e o BF. Essas iniciativas consistem em ações orientadas a criar possibilidades para que as famílias beneficiárias superem, se não sua condição de pobreza, dificuldades extremas que enfrentam para terem acesso a fontes de renda sustentada. Não se vai aqui contemplar o debate em torno do termo que batiza essas ações e que envolve o horizonte do PBF: criar “portas de saída”, “portas de entrada”, ou simplesmente, como inspira a epígrafe, “abrir as portas para os pobres”, pois, de fato, é disso que trata – criar condições a fim de que eles ultrapassem as barreiras para conquistar sua condição cidadã, enquanto portadores de direitos.

Nesse sentido, a SENARC vem implantando, com outros ministérios, uma série de programas que apontam mais especificamente para a sustentabilidade econômica das famílias beneficiárias do PBF. Citando alguns deles: Programa Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação, que abrange uma série de iniciativas para essa população-alvo; programas de incentivo ao crédito, como o PRONAF B, voltado ao incentivo da agricultura familiar, realizado pelo Ministério do

Desenvolvimento Agrário (ao qual se acresce o Programa Nacional de Crédito Fundiário); o Crediamigo e o Agroamigo, do Banco do Nordeste do Brasil; o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, do Ministério do Trabalho e Emprego; e o Programa Territórios da Cidadania, já mencionado, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre outros, sem deixar de assinalar aqui o PAC 1 e 2, de caráter efetivamente estrutural.

Com isso, busca-se articular a transferência de renda a ações de caráter mais estruturante do ponto de vista econômico, tendo como horizonte a autonomia das famílias beneficiárias do PBF. E é exatamente a busca de autonomia dessas famílias que remete a duas outras dimensões, igualmente importantes, e que demonstram o potencial do programa como um programa de Estado e não de governos específicos.

A primeira dessas dimensões diz respeito às “condicionalidades”, que têm um caráter extremamente ambíguo. De um lado, como já referido, para auxiliar na legitimidade do programa, articula um não direito (o benefício do BF) a direitos consolidados pela CF/88 e reforçam a contribuição do PBF e demais programas previdenciários e de assistência social para o desenvolvimento econômico do país;⁴ de outro lado, elas constituem um perigo porque o controle do seu cumprimento leva a um monitoramento das famílias pobres do país, com duas possíveis consequências, caso o BF não se configure como uma política de Estado.

A primeira consequência diz respeito ao desvirtuamento da proposta original do PBF, constantemente colocada em xeque na sua implantação pelos padrões dos rigores administrativos e de gestão a que ele está submetido e que do ponto de vista social são irrelevantes. Vale dizer, enquanto esses padrões apontam para o traço normatizador e de corresponsabilização das famílias pela situação de pobreza em que vivem porque pressupõem que as condicionalidades substituiriam a não responsabilidade dessas mesmas famílias pela educação e pela saúde de seus filhos – como se pobre fosse afeito à ignorância e hipocondríaco –, de fato o direito torna-se, com isso, uma obrigação tutelada pelo próprio Estado. A proposta original – e que luta por persistir até os dias atuais – é de que as condicionalidades constituiriam um traçador para o controle não das famílias, mas das políticas públicas de educação e saúde que deveriam ofertar serviços em quantidade, localização e qualidade para que a eles essas famílias tivessem acesso.

4. Marcio Pochmann, atual presidente do Ipea, em várias intervenções suas vem apontando para pesquisas realizadas por essa instituição que mostram como o impacto econômico do avanço do Estado de Bem-Estar Social no período recente põe abaixo a visão liberal-conservadora de que o gasto social seria secundário e que, ao contrário, colocam em relevância o novo papel da economia social no país. Entre outros dados, vale ressaltar que, antes de 1988, as famílias não chegavam a obter média, 10%, de seus rendimentos provenientes das transferências monetárias, enquanto em 2008 a base da pirâmide social (os clássicos 10% mais pobres) tinha 25% de seus rendimentos dependentes dessas transferências.

A segunda consequência, mais grave do ponto de vista do impacto social do PBF, diz respeito ao fato de o monitoramento das condicionalidades – assim como características de outros programas sociais como o PSF (Programa Saúde da Família, hoje denominado Estratégia Saúde da Família) – implicar uma capilaridade social desses programas, que acaba por borrar os limites entre as dimensões pública e privada da vida social.⁵ Isso significa que o monitoramento dessas famílias (pobres e em situação de extrema vulnerabilidade social) invade a esfera privada de suas vidas, confundindo-se uma vez mais o que é direito com o que é tutela ou paternalismo. Em síntese, há a presença do perigo sempre iminente de transformar um meio – o monitoramento das políticas públicas nas áreas da saúde e da educação para esse público-alvo via condicionalidades – em um fim em si mesmo, como indicador da efetividade e eficiência do PBF.⁶

Se é certo que “quem tem fome tem pressa”, como afirmam correntemente beneficiários e potenciais beneficiários do PBF, também é certo que, para além de medidas de alívio imediato da pobreza e da carência, está a construção desses sujeitos sociais enquanto cidadãos, com autonomia frente aos ditames estatais; em resumo, eles prescindem do Estado como tutor. Mas não prescindem, ao contrário, demandam, cada vez mais, o Estado como provedor de serviços e meios para superarem a condição em que se encontram. Daí a importância reforçada dos programas de natureza mais estruturante, sejam eles econômicos ou sociais, já que a convergência entre ambos vem sendo cada vez mais conquistada, embora muito ainda tenha a se fazer nesse terreno.

E se a racionalidade da gerência do programa, como de qualquer ação estatal, deve ser levada em conta, isso remete à capacidade administrativa do Estado, em todos os seus níveis. Outro pressuposto quase que permanente sobre a atuação estatal é o de que são os municípios de maior porte aqueles que apresentam maior capacidade para gerir programas sociais, enquanto os municípios menores seriam menos capazes. Afinal, não é pequena nossa herança centralizadora das políticas sociais. No entanto, dados relativos ao IGD (tanto atuais como sua evolução desde quando implantado em 2006) mostram que os municípios de pequeno porte tendem a apresentar melhores índices do que os de maior porte ou as capitais. É um indicador significativo, muito embora a abrangência da cobertura do CadÚnico seja levada em conta na sua composição. De qualquer forma, isso auxilia a desmistificar que precariedades na gerência dos programas são exclusividade dos pequenos e médios municípios, o que, por sua vez, não isenta a questão da inoperância, por vezes crônica, do Estado na gestão da coisa pública.

5. Para aprofundar o tema, ver Cohn, Nakamura e Cohn (2005).

6. Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), proposto pela equipe do Ipea, liderada por Ricardo Paes de Barros, constitui um bom exemplo. Trata-se de um indicador valioso – porém perigoso – de monitoramento do programa, porque traz consigo o risco constante de demandar que as famílias sejam monitoradas estreitamente pelo programa. O desafio é como utilizá-lo de forma auxiliar para aperfeiçoamento do programa, já que a tentação de transformá-lo em um parâmetro quase que exclusivo de custo/efetividade é enorme, quando o que prevalece é a racionalidade da gerência estatal estreitamente concebida.

Dessa perspectiva, a questão do controle público do programa ganha destaque. E ele vem ocorrendo não somente por meio dos órgãos próprios da administração pública para tal fim (Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, e seus devidos correspondentes nos níveis estadual e municipal, por exemplo), como pela criação e/ou indicação dos conselhos gestores como partícipes do PBF. Nisso, o programa segue à risca os parâmetros fundados pela CF/88. Mas ele também padece, com as especificidades que lhe são próprias, dos vícios dessa experiência de “controle social”, aqui denominado de controle público, que parece ser o conceito mais correto. E quais são eles?

O primeiro, segundo inúmeros estudos e pesquisas a respeito do tema, em todas as áreas sociais, consiste nos vícios dessa representação. Pois se de um lado essa experiência vem demonstrando, desde o início dos anos 1990, que é possível – e desejável – articular democracia representativa e democracia direta na gestão da coisa pública, por outro, ela também demonstra uma tendência à burocratização e à profissionalização dos representantes da sociedade, traduzida na sua baixa rotatividade e na acumulação de representações de um só segmento, quando não de uma só pessoa, em vários conselhos.

No caso específico do PBF, a maior parte dos seus conselhos está vinculada à assistência social (embora pudessem ser aqueles vinculados, por exemplo, às condicionalidades, o que talvez favorecesse uma integração maior entre as políticas e os programas sociais). E o que chama atenção, ao mesmo tempo em que é preocupante, é a acentuada presença de profissionais dessa área como representantes da população nesses conselhos. Com isso, mesmo se compreendendo a dificuldade de processos de indicação de representação dessa natureza junto a segmentos não organizados da sociedade (os pobres), o potencial de o PBF se transformar em um programa normatizador da vida dos indivíduos desses segmentos se acentua significativamente. Isso porque esses conselhos tendem cada vez mais a cair na tentação de ditar aos pobres quais são as condutas, o padrão de consumo e os comportamentos “corretos”, anulando, com isso, sua capacidade de se apropriar dos programas ofertados pelo Estado a partir de sua própria vivência e experiência histórica.

O perigo é que isso, em grande medida, pode estar indo de encontro a um dos maiores méritos do PBF, do ponto de vista da qualidade da relação Estado/sociedade, que é, por meio de sua forma de atuação na implantação e expansão do programa, estar promovendo um resgate da credibilidade do Estado. Isto é, o fato de utilizar-se de critérios objetivos para inclusão das famílias, e com isso imprimir uma forma de conduta universal para todos os potenciais beneficiários, auxilia na reconstituição da imagem do Estado voltado para o interesse público. Isso, contudo, não significa que não haja ainda sérios problemas, não incontornáveis, quanto ao acesso ao PBF, em grande parte ainda responsabilidade da natureza daquela relação Estado/sociedade no nível local. Porém, o caminho a ser perseguido já está bem definido.

Soares e Sátyro (2009), ao analisarem o papel do CadÚnico e da Caixa Econômica Federal para o PBF, apontam possibilidades distintas para o programa: ou ter como objetivo a geração de oportunidades, ou seguir o modelo de proteção social, ou se transformar em um programa de garantia de renda mínima. De qualquer forma, os autores demonstram que o PBF é uma política revolucionária em termos de política social no país, em que pesem seus antecedentes. Mas que, no entanto, ele demanda – dado o que denominam de sua “natureza híbrida” – uma definição do seu conteúdo: entre ser um programa de geração de oportunidades ou um programa de geração de renda mínima.

3 CONCLUSÃO

Para finalizar, propõe-se aqui uma “terceira via”, ou uma outra possibilidade. Parte-se do princípio que o melhor horizonte para o PBF e o critério mais acabado de seu sucesso consistiriam na sua própria extinção, isto é, que não só ele teria sido capaz de combater com eficiência a pobreza, como teria ainda sido capaz de possibilitar que as famílias beneficiárias superassem essa sua condição. Esse horizonte não pode ser perdido na sua implementação e aperfeiçoamento, a nosso ver, porque é ele que, de certa forma, defende o programa das tentações de se restringir o PBF a um programa clássico de alívio imediato da pobreza.

Por outro lado, dados a presença e o destaque do PBF no interior das políticas sociais, ele corre o risco – altíssimo – de ser capturado por outras áreas setoriais das políticas sociais e, com isso, ser subsumido pelos vícios e trajetórias específicas delas. E isso estaria muito distante de se configurar na possibilidade de uma integração sua com as políticas sociais já clássicas e em fase de profundas e positivas reformulações, como é o caso da assistência social. A alternativa mais promissora reside, então, na possibilidade de, mesmo compondo o tripé das áreas essenciais de atuação do MDS, tornar-se um programa estruturante para essas áreas e todas as demais do campo social, de emprego e trabalho, possibilitando, assim, que a partir dele se alavanquem políticas integradas que efetivamente promovam a construção da cidadania por parte desses indivíduos e dessas famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou a ela estão permanentemente expostos dada a volatilidade da sua renda.

A própria trajetória do PBF demonstra que a sua não captura por outras áreas e políticas sociais até o momento permitiu que ele, ao se constituir em um programa peculiar, como um “estranho no ninho” no interior do sistema de proteção social brasileiro, segundo termos utilizados por Soares e Sátyro, tomasse as dimensões que tomou, pois acaba tendo muito mais agilidade e versatilidade por não estar sob as amarras de políticas predefinidas e delineadas por áreas de especialização e de competências específicas. Mas, se ele não se configura como um

direito, por outro lado, permite que a população pobre e extremamente pobre tenha acesso a uma renda complementar. A questão de fundo, portanto, reside na previsão de estabilidade dessa renda, uma vez que a construção da cidadania implica a estabilidade do acesso a determinados benefícios e serviços sociais.

A sua autonomia – em estreito e permanente diálogo com as demais áreas sociais e econômicas da gestão do Estado – é que permitirá, a nosso ver, fazer com que o PBF se transforme em uma política de Estado, com respeito à condição cidadã do beneficiário, o que implica, por sua vez, medidas concretas que possibilitem seu acesso a formas sustentadas de renda, em curto, mas, sobretudo, em médio e longo prazos (com a quebra do ciclo intergeracional da pobreza). Isso, sempre estando alertas aos perigos da normatização dos pobres e da sua culpabilização pela situação da pobreza em que se encontram, mas também, e sobretudo, para não se perder o enorme avanço que essa experiência vem apresentando na qualidade da relação Estado/sociedade.

No atual contexto, aquecido por ser um ano eleitoral, talvez dois dados mereçam destaque porque apontam para a possibilidade e para a conveniência de o PBF se configurar como um programa de Estado. Um deles refere-se a um relatório, do Tribunal de Contas da União, de acompanhamento do PBF em 2006, igualmente ano eleitoral. Nele se afirma explicitamente, à folha 260, que “não foi observada utilização política do PBF por falta de definição objetiva dos critérios para seleção dos beneficiários” (TCU, 2006).

O outro diz respeito a um fenômeno ainda incipiente, mas que é significativo e fortalece a possibilidade de o PBF se tornar uma política de Estado: o fato de, crescentemente, ele vir se tornando autônomo com relação à figura do presidente Lula, do selo do Fome Zero, mas reconhecido, pela opinião pública, como uma política efetiva de combate à pobreza e da sua possibilidade de abrir as portas para a cidadania e uma vida digna para os pobres. Nesse sentido, ele vem se configurando como um programa que, ao mesmo tempo em que ganha destaque no interior de todos os demais, é parte de um conjunto maior de políticas econômicas e sociais de enfrentamento da pobreza e da desigualdade no país. Condição ótima para, na área social, assumir-se como um programa de Estado transversal, com capacidade de integrar ações setoriais as mais diversas.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. O nordeste que dá certo. **Cadernos de Desenvolvimento do Centro Internacional Celso Furtado**, Recife, n. 7, 2009. No prelo.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social: revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-198, fev. 2002.

_____. **Cartas ao presidente** Lula: Bolsa Família e afirmação dos direitos. Rio de Janeiro: Beco do Azougue Editorial, 2011. No prelo.

COHN, A.; NAKAMURA, E.; COHN, C. O Programa de Saúde da Família: entre o público e o privado. In: VIANA, A. L. D'A.; ELIAS, P. E. M.; IBÁÑEZ, N. **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: HUCITEC, 2005, p. 168-185.

CUNHA, R. E.; PINTO, B. H. B. C. **O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental na sua implementação**. 2008. Trabalho apresentado ao 8º Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, nov. 2008.

GALEANO, E. **Bocas Del Tiempo**. Montevideo, Uruguay: Ediciones del Chanchito, 2004, p. 222.

GOMES, G. M. **Velhas secas em novos sertões**. Brasília: Ipea, 2001.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999 p. 55-82.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Acompanhamento do Programa Bolsa Família**, TC, n. 022.093.2006-5. Brasília, DF.

VERGARA, P. Rupturas e Continuidades na Política Social Chilena. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 32, p. 37-68, 1994.

SOBRE O FUTURO DO BOLSA FAMÍLIA*

José Graziano da Silva**

Lucas Tavares***

1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2003, o governo Lula criou o Programa Bolsa Família (PBF), integrando diferentes programas de transferência de renda naquela que é, hoje, uma das ações centrais das intervenções de emergência da Estratégia Fome Zero (EFZ).¹ Passados sete anos de sua criação, pela Lei nº 10.836, esse é um momento propício para uma reflexão sobre o Bolsa Família, que, alternadamente, é considerado uma das razões pela qual o Brasil tem conseguido notáveis avanços no combate à fome e à pobreza nos últimos anos e uma reedição de velhas políticas assistencialistas.

As condicionalidades, o critério de seleção e o acompanhamento na entrega do benefício e a integração do PBF à EFZ marcam a diferença entre esse programa e o tradicional assistencialismo. A positiva relação custo-benefício é outro elemento a favor do programa: com apenas 0,4% do produto interno bruto (PIB), apoia-se o desenvolvimento de cerca de 50 milhões de brasileiros. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o PBF contribui mais para a redução da desigualdade que a Previdência Social e a um custo muito menor: em termos monetários, a redução de um ponto percentual na desigualdade custa 384% a mais com a Previdência Social do que com o PBF (NERI, 2010).

Por causa do êxito do PBF em seus sete primeiros anos, os autores descartam a extinção do programa como alternativa, uma vez que ela não se justifica econômica, social ou politicamente. Dessa forma, a análise sobre o futuro do PBF se centrará nas alternativas de *i*) transformá-lo em um programa de renda mínima e de *ii*) aperfeiçoá-lo.

* Os autores desejam agradecer os comentários ao artigo feito por Lúcia Modesto, Walter Belik, Juan Carlos García Cebolla, Claudio Cerri e Vera Scholz.

** Representante regional da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) para América Latina e Caribe.

*** Assessor de imprensa no escritório regional da FAO para América Latina e Caribe.

1. Em 2001, quando foi inicialmente apresentado pelo Instituto Cidadania e pelo então candidato presidencial Luiz Inácio Lula da Silva, o Fome Zero foi definido como um projeto. Em 2003, o governo Lula o qualificou como um programa de luta contra a fome. Em 2005, foi descrito como uma estratégia. Isso é importante, pois mostra que o Fome Zero vem mudando e crescendo ao longo dos anos e precisa ser considerado como um conceito em evolução.

Nesta segunda alternativa, um desafio do PBF é fortalecer o caráter transitório do auxílio: o PBF ajuda famílias a sobreviver enquanto elas constroem suas próprias estratégias de vida a partir da participação em outros programas do Fome Zero. Eventualmente, isso permitirá que a família se torne autossuficiente, garantindo sua sobrevivência graças a seus próprios esforços, e migre para outras redes de proteção social. Por outro lado, aquelas famílias que precisarão de um apoio permanente, por não terem capacidade de se manter, deveriam ser encaminhadas à rede assistencial do Estado.

Esse artigo inicia o debate sobre o desenvolvimento futuro do PBF a partir da caracterização de diversos programas de transferências de renda condicionadas na América Latina e Caribe e da recuperação da memória do processo de desenho e implantação da EFZ. Isso se faz necessário porque o PBF precisa ser entendido dentro de um contexto mais amplo: embora tenha se tornado a cara mais visível do Fome Zero, é um erro atribuir ao PBF a responsabilidade de, sozinho, acabar com a fome no Brasil.

2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE²

A maioria dos programas de transferência condicionada (PTC) existentes na América Latina³ já conta com anos de funcionamento. Com base na experiência acumulada, eles foram sendo aperfeiçoados para melhorar seu desempenho, aumentar a cobertura, o valor do benefício e reforçar a integração e coordenação com a política social mais ampla de cada país.

Apesar das semelhanças entre os diversos programas nacionais, não existe um modelo único na região para a formação e coordenação de um PTC ou de uma rede de proteção social similar. Cada país tem condições diferentes que influenciam diretamente no desenho e finalidade do programa. Alguns programas, como é o caso do Chile, usam o incentivo financeiro temporário como ferramenta para vincular as famílias excluídas com o sistema de proteção social que oferece uma variedade de benefícios e direitos, os quais continuam após a suspensão da transferência. Em outros países, onde ainda não existe uma coordenação tão avançada entre as redes de proteção social, é mais difícil fazer esse vínculo e, logo, suspender as transferências para as famílias depois de certo prazo. O alcance dos programas e o número total de beneficiários também variam muito de país a país, como mostra a tabela 1.

2. O Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe vem acompanhando o desempenho de programas de transferências condicionadas (PTC) na região por meio de seminários anuais realizados em Santiago, Chile, desde 2006. O material apresentado nesses encontros foi reunido em dois volumes que se encontram disponíveis ao público (ver referências) e serviram de base à seção 2 deste artigo. Os autores agradecem a colaboração de Vera Scholz na elaboração do material referente aos PTC na América Latina e Caribe.

3. Ver anexo I para um resumo dos principais programas de transferência condicionada na América Latina.

TABELA 1
Principais programas de transferência condicionada na América Latina e Caribe

Nome do programa (país)	Condicionalidades	Beneficiários (nº famílias)	Recursos USD (mensal) ¹
Programa Familias por la Inclusión Social (Argentina)	Educação: Permanência em escola até os 18 anos Saúde: acompanhamento médico, controles e cumprimento do calendário de vacinas	695.177	50-95
Programa Bolsa Familia (Brasil)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico Capacitação: assistir a atividades de educação alimentar	12.486.000	12-38
Chile Solidário (Chile)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico	346.219	11-25
Programa Familias en Acción (Colômbia)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico	2.709.068	8-30
Avancemos (Costa Rica)	Educação: assistência escolar	109.207	28-94
Bono de Desarrollo Humano (Equador)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico de mulheres grávidas e crianças	1.658.404 ⁽²⁾	35
Mi Familia Progresá (Guatemala)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico	447.769	19
Bonos de Asignación Familiar (Honduras)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico	s/i	61-114 ⁽³⁾
PATH (Jamaica)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico	s/i	7-12
Oportunidades (México)	Educação: assistência escolar Saúde: assistência, controles e cursos de saúde	5.209.359	4-158 ⁽³⁾
Red de Oportunidades (Panamá)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico para menores de 5 anos e mulheres grávidas	70.599	50 ⁽³⁾
Tekoporã (Paraguai)	Educação: assistência escolar Saúde: acompanhamento médico de crianças, mulheres grávidas, idosos e deficientes	115.104	7-28
Juntos (Peru)	Educação: assistência escolar para menores de 14 anos Saúde: acompanhamento médico para menores de 5 anos, mulheres grávidas e em idade fértil	409.610	35

Fonte: Informação de páginas *web* oficiais dos programas.

Elaboração: Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe.

Notas: ⁽¹⁾ Em caso de dois valores, eles representam os valores mínimo e máximo de benefícios variáveis. O montante recebido por família pode ser maior ao combinar mais de um benefício.

⁽²⁾ Número de pessoas beneficiadas.

⁽³⁾ Valor anual do benefício.

Na maioria dos programas existentes na região, reconhece-se que as famílias não graduam definitivamente do sistema de proteção social, mas utilizam os serviços mais ou menos intensivamente, ou uma combinação de diferentes serviços, dependendo de seu ciclo de vida e da variação da renda inerente à sua vulnerabilidade social. Por exemplo, uma família pode passar de programas de assistência social à previdência social, ou de um seguro de saúde público a outro associado a um emprego. Famílias também podem, em algum momento, precisar do seguro-desemprego e/ou outro tipo de transferências para garantir sua sobrevivência por um período determinado.

Regra geral, se admite que a permanência das famílias nos PTC deveria ser condição suficiente para cumprir com as condicionalidades exigidas, normalmente nas áreas de educação e saúde, e para dar o impulso para que as famílias possam garantir, principalmente através dos seus próprios esforços, as rendas fixas necessárias para o sustento.

Por outro lado, as causas e razões pelas quais famílias beneficiadas deixam de participar de um PTC são variadas e podem incluir a graduação (a partir da superação da pobreza), a deserção do programa ou a exclusão pelo não cumprimento das condicionalidades (tabela 2).

Segundo Villatoro (2007), as estratégias de saídas utilizadas pelos PTC podem ser classificadas da seguinte maneira: i) saída por superação da pobreza, quando a renda das famílias supera certo umbral preestabelecido, sem limites de tempos (como no Brasil, Colômbia, Equador, Argentina); ii) saída com regras de transição, com limites de tempo predefinidos, sob esquema de certificação de superação da pobreza e com transferências decrescentes (como México e Chile); e iii) saída automática, uma vez cumprido o tempo de permanência (como na Nicarágua, Peru e El Salvador).

TABELA 2
Crítérios de saída de alguns PTC na região

Programa (país)	Tempo máximo permanência	Saída pobreza	Crítérios de superação da pobreza	Saída por idade
Bolsa Família (Brasil)	Não	Sim	Atualização cadastro famílias Renda maior que o limite preestabelecido de pobreza	Sim
Oportunidades (México)	12 anos	Sim	Renda maior que limite preestabelecido Famílias que saem e passam ao EDA	Não
Famílias em Ação (Colômbia)	Não	Sim	Verificação com as famílias Renda maior que limite preestabelecido de pobreza	Sim
RPS (Nicarágua)	-3 anos + bonos alimentares e educacional -5 anos + bonos saúde	Sem informação	Sem informação	Não
Chile Solidário (Chile)	5 anos	Sim	Cumprimento de 53 condições mínimas de qualidade vida definidas pelo programa	Não
Bono de Desenvolvimento Humano (Equador)	Não	Sim	Sem informação	Não
Juntos (Peru)	4 anos	Não	Não aplicável	Sim
Famílias pela Inclusão Social (Argentina)	Sem informação	Sim	Renda maior que limite preestabelecido de pobreza	Sim
Rede Solidária (El Salvador)	3 anos	Não	Não aplicável	Sim
Tekoporá (Paraguai)	3 anos	Sim	Realizações de condições básicas de saída	No
PRAF (Honduras)	Não	Sem informação	Sem informação	Sem informação

Fonte: Adaptado de Villatoro (2007).

Deve-se notar que na maioria dos PTC a saída por superação da pobreza, com ou sem limites de tempo, tem preferência sobre a saída relacionada com o cumprimento de certa idade para os filhos, o qual indica que os programas tendem a privilegiar a redução da pobreza no curto e médio prazos.

Em todos os países, observa-se a existência de programas e iniciativas complementares aos PTC que procuram, entre outros objetivos, minimizar a dependência criada na transferência e gerar portas de saída. Ou seja, os programas de transferência condicionada fazem parte de uma estratégia mais ampla de superação da fome e da pobreza. Em alguns casos, também existe uma ligação com programas de microcrédito e inclusão financeira, na maioria das vezes a cargo de ONGs em diferentes arranjos público-privados.

3 FOME ZERO: DE PROJETO A ESTRATÉGIA

Para pensar o PBF é importante ter presente seu lugar no Fome Zero e, para isso, é útil lembrar a origem e o desenvolvimento dessa estratégia de combate à fome.

Não há dúvidas do compromisso do governo Lula em combater e erradicar a fome. Recentemente, em discurso na cerimônia de abertura do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural (SILVA, 2010), o presidente Lula afirmou:

Quem tem fome não pensa, a dor do estômago é maior do que muita gente imagina. E as pessoas que têm fome não viram revolucionárias, elas viram submissas, elas viram pedintes, elas viram dependentes. Portanto, a fome não faz o guerreiro que nós gostaríamos que fizesse. A fome faz uns seres humanos subservientes, humilhados e sem forças para brigar contra os seus algozes, que são responsáveis pela fome.

É essa concepção do caráter libertário e emancipador que pode ter as políticas de erradicação da fome que nos permite entender por que o projeto Fome Zero foi escolhido como a grande prioridade de governo do presidente Lula quando ainda era candidato.

Investir nessa concepção não trouxe apenas benefícios sociais, também jogou um papel importante na superação da crise financeiro-econômica que atingiu seu auge no segundo semestre de 2008. Estudos mostram que a economia brasileira foi uma das mais resistentes e que superou com mais rapidez a crise.

Uma das razões que explicam a robustez da economia brasileira foi esse modelo de desenvolvimento inclusivo conduzido pelo governo Lula. O Fome Zero é seu rosto mais visível, mas o modelo inclui outros programas e estratégias como o Mais Alimentos e Territórios da Cidadania. Do lado econômico, essas iniciativas criaram novos consumidores e produtores; do lado social, a existência de uma rede de proteção já estabelecida facilitou o reforço do apoio às famílias mais vulneráveis durante a crise (FAO, 2009a).

Como já observavam os coordenadores do projeto Fome Zero antes mesmo de iniciada sua implantação pelo governo federal:

(...) limitar-se a políticas emergenciais ou assistenciais sem considerar as causas estruturais da fome e da miséria, como o desemprego, o baixo nível de renda e a sua altíssima concentração, fará apenas com que se perpetue o problema e a necessidade dessas políticas assistenciais. Uma política de tal magnitude, necessária para que se supere a condição de país sub-cidadão, necessita sim de recursos, pois esta proposta atinge todas as pessoas e dinamiza a economia e a produção de alimentos ao mesmo tempo que faz a comida chegar à mesa das pessoas sem impactos inflacionários.

Embora necessite de uma política específica, o combate à fome não pode ser baseado em ações salvadoras. Em todos os países cujos casos foram apresentados no Seminário Internacional realizado na Unicamp em abril de 2002 – Canadá, Estados Unidos e México – as políticas de combate à fome fazem parte de um conjunto mais amplo de instrumentos que formam uma rede de seguridade social e dão sustentação às diversas situações de vulnerabilidade. Ou seja, a fome é apenas uma das várias inseguranças a que estão submetidas às famílias pobres. Isto nos remete a uma imagem de “cebola”: várias camadas de seguridade que se superpõe para combater a pobreza: o seguro-desemprego, a Previdência por idade, a bolsa-escola para garantir a educação, as políticas de atendimento gratuito à saúde, etc. (TAKAGI *et al.*, 2002).

3.1 Fome Zero: uma construção permanente

O Instituto Cidadania apresentou a terceira e última versão do projeto Fome Zero no Dia Mundial da Alimentação (16 de outubro) de 2001, entregando-a ao representante da FAO no Brasil. Já na capa, o documento dizia com clareza que o Fome Zero era uma “proposta [grifo dos autores] de política de segurança alimentar para o Brasil”. Essa proposta foi elaborada em um processo participativo que durou um ano e no qual opinaram mais de uma centena de especialistas brasileiros e estrangeiros, ONGs e movimentos sociais.

O diagnóstico apresentado indicava uma grande dispersão de iniciativas pontuais sem a penetração e a coordenação necessárias para uma política pública da magnitude que o problema exigia.⁴ O documento se propunha a reunir e organizar as dezenas de experiências práticas para acabar com a fome que estavam espalhadas pelo país, construindo algo que seria mais que a simples soma das partes a partir da integração de estratégias de intervenção de curto e longo prazos.

Como esclareceu o próprio Lula, à época presidente do Instituto Cidadania, na apresentação do PFZ:

(...) o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema.

(...)É por isso que o Projeto Fome Zero (...) busca combinar as duas ordens de medidas (...).

4. Nas estimativas feitas à época pela equipe coordenadora do Projeto Fome Zero, 9,3 milhões de famílias ou cerca de 44 milhões de brasileiros não tinham uma renda suficiente para adquirir uma cesta básica que lhes permitisse ter uma alimentação adequada.

Estamos conscientes de que este Projeto Fome Zero ainda pode ser aperfeiçoado e receber modificações. (...) E o que é fundamental: precisamos encontrar mecanismos permanentes para envolver toda a sociedade civil numa ampla mobilização pela garantia de alimentação saudável para todos. Trata-se de declarar um esforço nacional sem tréguas para banir o espectro da fome do nosso país, sonho e compromisso de nossas vidas (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

É importante ressaltar o caráter de construção permanente do Fome Zero, algo nem sempre compreendido. O aperfeiçoamento da estratégia ao longo dos anos não significa mudança conceitual. A atualidade do diagnóstico e da proposta pode ser comprovada ao ler, hoje, artigo escrito em 2002 pelos próprios coordenadores da proposta:

O projeto Fome Zero entende que a questão da fome no país tem três dimensões fundamentais: de um lado, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; de outro, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira e não menos importante: a fome daquela parcela da população pobre excluída do mercado de alimentos, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, idosos, crianças e outros grupos carentes que necessitam de um atendimento emergencial.

Por isso é que a proposta do Fome Zero envolve três grandes eixos simultâneos: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender a parcela da população excluída do mercado. Mas o equacionamento definitivo da questão da fome no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda de modo a recuperar o mercado interno com geração de empregos, melhoria dos salários e recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo – que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas dos segmentos mais pobres da população (TAKAGI *et al.*, 2002).

A prioridade dada pelo governo Lula ao problema da fome e a decisão, exposta nos documentos mencionados, de fazê-lo sem utilizar o velho assistencialismo, mas vinculando a ajuda emergencial com transformações estruturais, era algo inédito no Brasil. Essa linha seguia o “enfoque de duas vias” proposto pela FAO e aprovado, em 1996, pelos países participantes da primeira Cúpula Mundial da Alimentação (FAO, 2009a), mas não havia sido implantada anteriormente na escala que se propunha no Brasil.

A urgência de atuar e a escala da intervenção para enfrentar o problema pressupõem a necessidade – como, aliás, é comum nas políticas públicas – de monitorar, avaliar e aperfeiçoar o projeto durante seu desenho, implantação e execução. Desse debate permanente surgiram dois dos maiores componentes do Fome Zero

e que não constavam das suas versões iniciais: os programas “Um milhão de cisternas” e o Cartão Alimentação, que ficaria conhecido como Cartão Fome Zero, o qual, em outubro de 2003, se unificaria com o Bolsa Escola, Vale-Gás e outros programas de transferência de renda para formar o PBF.

O programa “Um milhão de cisternas” só foi incorporado a partir de sugestão recebida numa das caravanas organizadas para debater o Fome Zero junto a organizações sindicais na região do semiárido nordestino.⁵ E o próprio Cartão Alimentação⁶ só foi incluído na terceira versão do Fome Zero, como um programa emergencial para manutenção das famílias mais pobres até que os outros programas pudessem chegar a ela. Tinha caráter estritamente emergencial e transitório, visando garantir renda para que as pessoas pudessem comer.

Em um primeiro momento, buscou-se entregar esse benefício complementar àquelas famílias já cadastradas em programas como a reforma agrária, o Bolsa Escola e aqueles voltados para os desempregados; e àquelas famílias com crianças e/ou adultos desnutridos ou em situação de risco, encaminhados pelo sistema público de saúde e que ainda não estivessem sendo atendidos pelos programas anteriores. A prioridade a essas famílias se justificava por dois motivos. Primeiro, pelo fato de já estarem cadastradas, evitando que a implantação do PCA dependesse da elaboração de um cadastro próprio para entrar em vigência. Segundo, dado o caráter complementar à renda das famílias, este benefício permitiria melhorar significativamente os resultados obtidos pelos outros programas já em andamento.

Vale a pena um comentário adicional: na sua concepção original, o Cartão Alimentação era um programa de transferência de renda não condicionada – para manter o jargão atual.

3.2 A importância da participação da sociedade no combate à fome

A participação da sociedade civil sempre foi considerada importante, e estimulada, desde a elaboração do Projeto Fome Zero. O debate da proposta com a sociedade civil, em 2001, também foi essencial porque permitiu recolocar na agenda pública o problema da fome e da falta de políticas para combatê-la, bem como reiniciar uma mobilização da sociedade sobre o tema (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2001).

5. Como se pode verificar, o programa um milhão de cisternas não consta nem da versão três do Fome Zero, apresentada em 16 de outubro de 2001. O programa era uma iniciativa da ASA – uma associação de ONGs do semiárido nordestino.

6. O PCA foi inspirado no Food Stamps dos Estados Unidos – que existe há mais de 50 anos. As principais vantagens do cartão estão na possibilidade de poder atingir a população mais pobre e de conseguir ligar os consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos em nível local. Essa é a razão pela qual o Cartão Alimentação pode ser massivo sem correr o risco de provocar os impactos inflacionários típicos de programas que geram distribuição de renda no curto prazo: ele direciona a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais, um setor de reconhecida capacidade ociosa no país.

Segundo documento de trabalho da FAO, o lançamento do Fome Zero despertou a consciência popular brasileira para o paradoxo da existência de milhões de famílias vivendo sem o suficiente para comer em um país de abundância de alimentos e com um boom do setor de exportação de produtos agrícolas (FAO, 2006).

Se a sociedade tem papel importante no que diz respeito à implantação de políticas públicas em geral, esse papel é especialmente relevante em programas de transferência de renda, por causa da dificuldade em elaborar uma lista idônea de beneficiários e acompanhar a entrega dos benefícios. Quando não se conta com um cadastro prévio adequado a partir do qual eleger a lista de beneficiários, aumenta-se a possibilidade de uma má focalização da entrega – intencional ou não. A mobilização social era, portanto, um fator que jogava a favor do Cartão Alimentação.

Para enfrentar os problemas identificados na implantação do Cartão Alimentação – o principal deles, a falta de um cadastro de beneficiários confiável – e garantir a lisura de gestão do programa, criaram-se comitês gestores locais. Os comitês gestores eram formados por representantes do governo local, igrejas e sociedade civil e definiam localmente a lista de pessoas que receberiam o auxílio e acompanhavam sua distribuição e uso.

Esperava-se, também, que os próprios beneficiários tivessem representantes nesse fórum com a ideia de que era preciso existir uma organização social para sair da miséria. Dessa forma, o comitê gestor era visto como impulso organizativo que ajudaria a superar a condição atomizada de famílias que, individualmente, teriam pequenas chances de sair de onde estavam. Reconhecia-se que não bastava apostar na assimilação pelo mercado, mesmo com economia em crescimento etc., a menos que as estruturas das quais elas eram fruto viessem a ser substancialmente modificadas. Esse é um ponto importante que será retomado nas conclusões, pois consideramos essencial para o futuro do PBF.

4 FUTURO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ALTERNATIVAS

Dada a evolução do PBF desde sua origem, a partir do Cartão Alimentação, podemos considerar duas possibilidades para o seu futuro:

- a transformação do PBF em direito, na linha do Renda Mínima; e
- a consolidação do PBF como um programa de transição, de apoio emergencial até que os beneficiários possam, com o apoio de outros programas do Fome Zero e estratégias de inclusão social, garantir o próprio sustento.

Essas duas alternativas têm diferenças significativas entre elas em termos econômicos, sociais, e também do ponto de vista de políticas públicas, que precisam ser consideradas ao momento de analisá-las. Nesta seção, aprofundaremos nas características dessas opções, bem como nas suas vantagens e limitações.

4.1 Renda mínima: o enfoque do direito

Transformar o PBF em um direito do cidadão, como já o são aposentadorias, seguro-desemprego e benefícios de prestação continuada, significa uma mudança bem mais profunda que a simples evolução de um programa social.

O Estado de Bem-Estar Social, que nasce durante o período pós-guerra da Europa e é uma referência importante para os programas sociais desenvolvidos e implantados em diversos países desde então, tem sua base no trabalho. Nesse modelo, os cidadãos recebem apoio enquanto buscam inserção ou reinserção produtiva no mercado de trabalho e no caso de estarem temporária ou permanentemente incapacitados para o trabalho. Depois de cumprido um número determinado de anos de serviço, garantem o benefício da aposentadoria.

O PBF foi concebido dentro desse modelo, como intervenção de emergência por um período determinado para apoiar a sobrevivência das famílias pobres e extremadamente pobres até que elas pudessem garantir seu próprio sustento. Embora não haja contrapartidas relacionadas ao trabalho para receber o PBF – as condicionalidades estão na área de saúde e educação –, seu objetivo é apoiar a inserção produtiva das pessoas pobres na sociedade através do trabalho.

Uma eventual transformação do PBF em um direito termina com a lógica emergencial e de transição do programa – da dependência total de famílias no Estado a uma maior independência graças à possibilidade de gerar renda pelo próprio trabalho –, já que a entrega de uma renda mínima independe de qualquer outra condição. Haveria, portanto, uma mudança conceitual significativa que tiraria o PBF/renda mínima do âmbito da Estratégia Fome Zero, cujo eixo central “está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Uma eventual mudança também teria um impacto importante do lado econômico. Atualmente, o PBF não é um direito, mas um programa social com orçamento definido, em função do qual é determinado o número total de beneficiários. Segundo explicam Soares e Leichsenring (2010), uma pessoa pode ser elegível para receber o PBF, mas não estar coberto no programa por falta de recursos orçamentários.

Essa restrição é clara na Lei nº 10.836, que institui o PBF e afirma que o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários com os recursos orçamentários existentes. Logo, existe um limite ao gasto com o programa, ainda que os recursos alocados possam ser complementados e variar positiva, ou negativamente, ano a ano. Dessa forma, uma vez esgotados os recursos previstos no orçamento, o benefício é suspenso e/ou novas famílias beneficiárias

não são incluídas.⁷ O Decreto nº 5.209, que regulamenta a lei, também destaca o caráter temporário do benefício, que não gera direito adquirido e determina que a elegibilidade das famílias deve ser revista a cada dois anos.

Vários estudos mostram que as transferências monetárias através do PBF têm causado impacto importante na renda das famílias beneficiadas e é um dos fatores que têm contribuído para a diminuição dos índices de pobreza no Brasil a um custo relativamente baixo: 0,4% do produto interno bruto (PIB). No entanto, transformá-lo em um direito pode afetar o equilíbrio conseguido, porque perde-se este teto orçamentário e o horizonte temporal. Ainda que o direito fosse limitado a uma parte da população – embora limitar um direito seja paradoxal –, significaria uma maior pressão sobre os recursos fiscais e, eventualmente, poderia ser difícil garantir seu financiamento.

Diversos países desenvolvidos estão enfrentando dificuldades para financiar seu estado de proteção social. Em função da crise financeira de 2008/2009 e da crise do euro de 2010, há uma crescente pressão nos países desenvolvidos por implantar uma agenda de redução dos déficits fiscais, que alcançam uma média de 6,8% do PIB na União Europeia, com acentuados recortes sobre os benefícios sociais, aumento do tempo de contribuição para efeitos de aposentadoria, redução do seguro-desemprego etc. (EL MERCURIO, 2010). Ou seja, o espaço para implantar uma política de renda mínima parece reduzido nesse momento.

Ainda que políticas contracíclicas possam atenuar um eventual déficit temporário, constata-se uma crescente volatilidade e incerteza em relação a uma série de fatores que tornam as crises mais imprevisíveis e potencialmente mais severas que no passado. Assim, existe uma limitação financeira a transformar o PBF em direito e que pode ser vista na atual crise econômica.

A dificuldade não se encontra apenas na esfera financeiro-econômica, mas também na sociopolítica, já que a transformação do PBF em renda mínima depende de um consenso que, pelo menos hoje, ainda não existe no país.

Vale a pena recordar que o atual arcabouço legal no Brasil já prevê a criação de um programa de renda mínima sujeito à disponibilidade de recursos: a Lei nº 10.835, de 2004, que institui a Renda Básica de Cidadania. Como explica o senador Eduardo Suplicy (PT/SP), principal defensor da proposta, a renda básica é um “benefício monetário que será pago a todos, incondicionalmente, sendo instituído por etapas, a critério do Poder Executivo, a começar pelos mais necessitados, a exemplo do PBF. No momento, questiona-se como vai ocorrer a transição do PBF para a Renda Básica de Cidadania em nosso país” (SUP LICY, 2010).

7. O crescimento econômico tem permitido a ampliação do Programa Bolsa Família, tanto em número de beneficiários quanto no montante transferido. No entanto, é importante frisar que, caso houvesse falta de recursos, a inclusão de novas famílias elegíveis não estaria garantida.

A “trava orçamentária” incluída na lei aprovada como parte do compromisso de implantação gradativa do programa de renda mínima é uma grande barreira, pois sempre haverá usos alternativos aos escassos recursos públicos nos países em desenvolvimento. Na verdade, a questão é maior que a disponibilidade de recursos, como bem alertam Britto e Soares (2010):

Embora o Congresso Nacional já tenha aprovado a renda básica de cidadania, essa visão não constitui um horizonte consensual para o desenvolvimento futuro do Bolsa Família, e os diferentes projetos apresentados no Parlamento sobre o assunto espelham diferentes perspectivas que podem, eventualmente, influir nos rumos futuros a serem adotados pelo programa. De modo geral, os 34 projetos apresentados por parlamentares para fazer alterações no Bolsa Família inspiram-se nas principais críticas veiculadas nos meios de comunicação sobre o programa. Mas nenhum deles parece levar em conta a existência da lei da renda básica de cidadania e a possibilidade de que o Bolsa Família seja uma primeira etapa de implementação dessa lei (BRITTO; SOARES, 2010).

4.2 Aperfeiçoando o Programa Bolsa Família

A segunda alternativa para o PBF é manter sua concepção atual e buscar aperfeiçoar o programa, abordando questões que continuam pendentes (como a organização dos beneficiários e a oferta de capacitação em educação alimentar e nutricional), além de expandir sua cobertura até alcançar todas famílias elegíveis e fortalecer a integração com outros programas do Fome Zero e estratégias similares, como os Territórios da Cidadania.

Essa opção se justifica por diversas razões. Existem os já comprovados resultados positivos do programa na redução da fome e da pobreza. Diversos estudos também apontam para a contribuição da transferência monetária no reaquecimento da economia local, algo que apoia o desenvolvimento principalmente nas áreas mais afastadas de grandes centros urbanos.

Por outro lado, precisamos entender o PBF como parte de uma estratégia mais ampla (Fome Zero) que atua simultaneamente com dois horizontes: ações de emergência para garantir a sobrevivência das famílias combinadas com outras de promoção de mudanças estruturais que permitam, no médio e longo prazos, que as famílias desenvolvam as capacidades necessárias para uma inserção produtiva na sociedade.

Nesse enfoque, o PBF tem a característica de estar vinculado às duas vias, uma vez que a transferência monetária (emergência) está sujeita ao cumprimento de condicionalidades (médio e longo prazos) que visam entregar às famílias as capacidades necessárias para que elas sejam os principais agentes do seu próprio desenvolvimento.

Considerando o atual momento de crescimento econômico do Brasil, a Cepal prevê crescimento de 7,6% para o Brasil em 2010. Pode ser o momento de aumentar os investimentos em saúde e educação, que têm um impacto direto no desenvolvimento das gerações futuras e se vinculam com o PBF por meio das condicionalidades.

A Estratégia Fome Zero, incluído o PBF, tem contribuído para a redução da fome no Brasil. A comparação de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), 2002/2003 e 2008/2009, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra uma significativa redução da insegurança alimentar no país.

Em 2002-2003, 46,7% da população declararam não comer o suficiente “às vezes” ou “normalmente”. Em 2008/2009, caiu para 35,5% o percentual das pessoas que se classificavam nessas duas situações de passar fome, com a situação mais grave (os que “normalmente” não comem o suficiente) afetando 9,2% dos brasileiros. Na pesquisa mais recente, 64,5% das famílias declararam ter alimentos suficientes para chegar ao fim do mês, contra 53% na pesquisa feita em 2002-2003.

Ou seja, a situação melhorou muito, ainda que pelo menos uma em cada três pessoas declare não ter sua segurança alimentar garantida ao longo do ano. Nas regiões Norte e Nordeste, o drama é pior: cerca de 50% das famílias se referiram à insuficiência na quantidade de alimentos consumidos. Na região Sudeste, a proporção das famílias que apontaram quantidades insuficientes foi pouco acima de 29%. Na região Sul, esse percentual se aproxima de 23% e no Centro-Oeste é de 32%.

Souza (2010) traz de volta uma questão não inteiramente resolvida que marcou profundamente as discussões relativas à criação do PBF: se o alívio imediato à pobreza extrema propiciado pelo PBF é suficiente para garantir o direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional.

A resposta é não. Segundo a autora, “a condução das políticas de combate à pobreza no Brasil nos últimos anos têm vislumbrado a pobreza unicamente como resultante da ausência de renda, ignorando a proposta de Sen (1999), que defende que a pobreza tem relação com ausência de capacitações⁸ e entituleamentos,⁹ que são mais importantes para a persistência da pobreza que o acesso à renda”.

8. Recentemente, existem autores traduzindo *capabilities* como capacitações, no sentido de contemplar as habilidades das pessoas em promover mudanças em suas vidas.

9. Sen define entituleamento (*entitlement*) como mercadorias sobre as quais a pessoa pode estabelecer posse. Engloba a propriedade de recursos (dotação); a possibilidade de produção (tecnologia e conhecimento disponível) e condições de troca (que o autor define como um potencial para a troca e determinação de preços relativos dos diferentes produtos).

Relembrando os objetivos do programa a partir do Decreto-lei nº 5.209, que regulamentou o PBF,¹⁰ que tem como segundo objetivo promover a segurança alimentar e nutricional, Souza afirma que uma melhoria ao acesso aos alimentos poderia ser promovida pela transferência de recursos, mas que “as dimensões disponibilidade de alimentos e uso dos alimentos demandariam ações específicas, as quais, a despeito de existirem na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são ainda muito tímidas e têm apresentado decréscimo em seus orçamentos entre 2007 e 2009”.

Souza cita, ainda, pesquisa do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), de 2008, que encontrou 83% dos beneficiários do PBF em insegurança alimentar.¹¹

Estes dados corroboram com nossa hipótese de que a segurança alimentar demanda ações mais específicas, além da transferência de renda, para reduzir o risco de fome. Pesquisa recente realizada pelo Banco Mundial apresentou os seguintes dados a respeito do significado dos recursos transferidos via os programas de transferência de renda com condicionalidades indicaram que no caso do Brasil (pesquisa se refere ao ano de 2006) o recurso transferido era equivalente a 11,7% do consumo dos beneficiários antes do programa. Para o México (2004), este valor foi de 33,4% do consumo antes da transferência. Ou seja, a despeito da transferência ser usada em sua maior parte na compra de alimentos, o recurso transferido ainda é irrisório frente as necessidades de consumo dos beneficiários. Assim, fica-nos a certeza de que a transferência de renda é essencial para facilitar o acesso aos alimentos (...) (IBASE, 2008).

A autora conclui indicando a necessidade de intensificar todas as ações que visem promover a segurança alimentar e nutricional, presentes no rol de programas da Sesan e também a essencialidade de um programa como o Territórios da Cidadania, que visa “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”.

Nas suas palavras, “concluimos por apontar as ações de transferência de renda como uma política auxiliar de um programa de combate à pobreza que busque superá-la emancipando os beneficiários, ou seja, tornando-os independentes das políticas de transferência de renda ao longo do tempo. Para isso, seria importante intensificar as políticas de segurança alimentar e nutricional e todas as ações que visem a promoção do desenvolvimento territorial”.

10. O Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, em seu artigo 4º, definiu que são objetivos do Programa Bolsa Família: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

11. Cinquenta e cinco por cento dos beneficiados estariam em situação de insegurança alimentar moderada ou grave e 28% dos beneficiários do PBF encontravam-se em situação de insegurança alimentar leve.

Ao analisar o PBF, portanto, é importante não perder de vista o contexto de políticas públicas no qual está inserido: embora possa ter ganhado uma maior visibilidade que outras ações de caráter estrutural previstas no Fome Zero, o PBF precisa ser entendido e analisado como parte de uma estratégia articulada e coordenada, desenhada para, em seu conjunto, combater e erradicar a fome. O programa é componente central do eixo de acesso emergencial aos alimentos da Estratégia Fome Zero e outras de inclusão social que perde parte de sua relevância se desassociada dela.

Ao final de 2010, a meta do PBF era atender 13 milhões de famílias com uma transferência variável, condicionadas ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação (frequência escolar) e saúde (exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde). O próprio tamanho do programa representa uma dificuldade para o acompanhamento das famílias para verificar o cumprimento das condicionalidades e medir o impacto individual do benefício.¹²

O acompanhamento das famílias beneficiárias em programas de transferência condicionada de renda também varia de país a país, como pode ser visto na tabela 3. Muitos dos países não têm ainda a totalidade dos mecanismos de monitoramento e controle previstos efetivamente implantados.

Segundo Villatoro (2007), o Programa Oportunidades, no México, e Familias en Acción, na Colômbia, fazem um seguimento bimestral do cumprimento das condicionalidades. Com relação ao PBF, Villatoro diz que o cumprimento das condicionalidades não era uma preocupação central quando da implementação do programa, porque havia uma tendência a considerar o benefício como um quase-direito.

O acompanhamento da entrega do benefício é importante e deve ser feito com duas preocupações centrais: assegurar o cumprimento das condições e assegurar que o Estado esteja oferecendo os serviços de saúde e educação necessários para isso.

12. Em 2003, um dos primeiros desafios relacionados à implementação do Cartão Alimentação foi definir a lista de beneficiários. Para garantir a lisura e a transparência na entrega do benefício se decidiu pela criação de comitês gestores – com a participação do governo, dos beneficiários e da sociedade civil – que elaboravam, em conjunto, a lista dos beneficiários. Ainda que os Comitês Gestores tenham sido extinguidos, eles foram importantes para depurar a lista de beneficiários. Atualmente, o controle é feito a partir de recadastramentos periódicos dos beneficiários e de confrontação com outros cadastros declaratórios disponíveis, como o de funcionários públicos, imposto de renda, proprietários de veículos etc.

TABELA 3

América Latina (12 países): sistemas de monitoramento dos programas de transferências condicionadas

Programa	Principais sistemas de monitoramento	Verificação das condições	Desempenho setores	Identificação de erros
Bolsa Família (Brasil)	Cadastro Único de Beneficiários de Programas Sociais	As unidades de coordenação informam em nível central	Sem informação	Auditorias no registro de beneficiários Rede de fiscalização de fraudes
Oportunidades (México)	Padrão de beneficiários Sistemas georreferenciais Pontos “Sentinela” Avaliação externa de regras de operação	Os setores informam às administrações estaduais, que enviam a informação em nível central A informação é ingressada no padrão de beneficiários	Pontos “Sentinela”	Análises de baixas no padrão de beneficiários
Famílias em Ação (Colômbia)	Sifa, sistema de seguimento baseado na infraestrutura do ICBF	Os setores informam sobre as condições; as mães servem de ponte entre os setores e o enlace municipal Os enlaces municipais entregam a informação para a empresa externa A informação é carregada no Sifa	Avaliação da capacidade da oferta Mostras aleatórias de centros de saúde e escolas	Sem informação
Bônus de Desenvolvimento Humano (Equador)	Sem informação	Até 2006, não havia controle das condições	Não	Sem informação
Programa Juntos (Peru)	Código único de identidade (base de dados dos beneficiários)	Os facilitadores comunitários verificam o cumprimento das condições	Sem informação	Comitê de Supervisão e Transparência da Sociedade Civil
Famílias pela Inclusão Social (Argentina)	Sisfam (Sistema de Identificação de Famílias Beneficiárias)	Verificação bianual. É necessária a apresentação dos certificados de vacinação, de controle de gravidez, de matrícula e assistência escolar	Sem informação	Sem informação.
PRAF (Honduras)	SIPRAF (Sistema de Informação do PRAF)	Sem informação	Diagnóstico e seguimento dos centros de saúde e das escolas	Auditorias internas e externas
RPS (Nicarágua)	Registro Único de Beneficiários (RUB) Sistema de Monitoramento e Avaliação de Desempenho (SMEP)	Sem informação	SMEP realiza seguimento da gestão de provedores	Sem informação
Chile Solidário – Ponte (Chile)	Base de dados de famílias beneficiárias Sistema de controle de gestão baseado em internet	Os “apoios familiares”, feitos por meio de visitas, recolhem informação sobre o cumprimento do contrato familiar e alimentam o sistema de gestão	Sem informação	Sem informação
Rede Solidária (El Salvador)	Sem informação	As ONGs que realizam o apoio familiar informam sobre as condições Não se verifica a condição do uso da transferência em alimentos	Sem informação	Sem informação
Tekoporá (Paraguai)	Sem informação	Até início de 2006, não havia verificação das condições	Não	Sem informação
PATH (Jamaica)	Base de dados de beneficiários Avaliações externas	Os centros de educação e saúde informam aos administradores locais	Sem informação	Sem informação

Fonte: Villatoro (2007).

O Programa Puente, do Chile Solidário, embora no outro lado do espectro no que diz respeito a tamanho (o programa Puente beneficia cerca de 350 mil famílias enquanto o PBF beneficia mais de 12 milhões de famílias), tem um sistema que monitora mais de 50 variáveis e que inclui o acompanhamento psicossocial regular das famílias.¹³ Esse é fator importante a ser reforçado no Brasil, que faz esse acompanhamento em escala pequena através do Cras e Creas, já que uma das características das famílias elegíveis ao PBF é sua instabilidade. Como percebido ao analisar os grupos focais realizados em 2003 durante a implementação do Cartão Alimentação, existe uma alta taxa de separação entre as famílias mais pobres, o que significa que o número de pessoas que integram o núcleo pode variar significativamente em um curto prazo de tempo. O acompanhamento periódico é importante para adequar o benefício à realidade da família e para que elas possam identificar, planejar e implementar estratégias de vida que permitam sua independência – ou graduação – e para aperfeiçoar o programa.

Embora ainda haja muitas famílias elegíveis ao PBF que não recebem o benefício e cuja inclusão deve ser uma das prioridades no curto prazo, também é importante reforçar os mecanismos de acompanhamento das famílias e a integração com outras ações do Fome Zero. Essa integração é importante porque o objetivo final é permitir que as famílias superem a pobreza através de sua inserção produtiva na sociedade. Caso a família só consiga manter-se acima da linha da pobreza graças às transferências do PBF, não estamos conseguindo promover sua independência.

Por isso, temos insistido que o sucesso do PBF terá que ser avaliado não pelo número de pessoas que entram no programa, mas pelo número que sai dele por ter superado definitivamente a condição de pobreza extrema. Importante destacar que a saída do PBF não significa a saída da rede de proteção social do Estado, já que a situação das famílias no limiar da pobreza é instável: significa sua migração para outras redes sociais acordes à sua nova situação (seguro-desemprego, previdência social etc.).

Nesse debate, também é importante considerar que nem todas as famílias que recebem o benefício conseguirão superar definitivamente a pobreza. Algumas delas precisarão receber um apoio permanente do Estado pelas mais diversas razões, como em caso de doença ou invalidez, que impacta diretamente na renda das famílias. Um dos maiores erros que comumente se cometem é confundir famílias pobres ou muito pobres por falta de oportunidades geradas em um modelo de desenvolvimento excludente com aquelas famílias desestruturadas socialmente ou com membros impossibilitados de trabalhar.

13. Ainda assim, David Bravo (2010), membro do Grupo de Política Social e do Centro de Microdados da Universidade de Chile, considera que o que se sabe sobre os resultados alcançados pelo programa Chile Solidário é muito pouco, completamente diferente do programa mexicano Oportunidades, "que foi desenhado para ser avaliado" de forma experimental com um "grupo de controle" que não recebia o benefício. Evidentemente, essa foi uma opção política da maioria dos países da região – não só do Chile – já que o desenho experimental implicava, voluntariamente, postergar a data de entrada de um certo número de famílias nos programas.

Dessa forma, se preserva o conceito original do PBF – uma ajuda emergencial que facilita, junto com outras ações do Fome Zero, a transição de uma família de uma situação de pobreza à não pobreza – ao mesmo tempo em que se garante apoio mais permanente àquelas famílias mais necessitadas, encaminhando-as à esfera da assistência social.

Essa triagem poderia ser feita uma vez que a família completasse os dois anos iniciais no programa, o que permitiria escalonar esses processos e fazer uso dos prazos já estabelecidos por lei. Tal processo também identificaria as famílias que, com o apoio de outras ações da estratégia do Fome Zero, poderão, eventualmente, deixar o programa.

No entanto, a “graduação” do PBF precisa considerar outro fator: a volatilidade na renda das famílias pobres. Uma característica importante das famílias mais pobres é a instabilidade na geração de renda. Segundo Soares e Leichsenring (2010), embora ao redor de 13 milhões de famílias receberão o benefício até o fim de 2010, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008, identifica apenas 6,3 milhões de famílias elegíveis ao PBF e, paradoxalmente, muitas delas ainda não recebem o auxílio, em consequência das dificuldades de cadastrá-las.

Depois de descartar a possibilidade de fraudes, que representaria apenas 1% do total dos benefícios distribuídos, de acordo ao Tribunal de Contas da União (TCU), Soares e Leichsenring (2010) atribuem a diferença à volatilidade de renda e precariedade da inserção no mercado de trabalho das famílias que participam do programa. Explicam essa instabilidade uma série de fatores, como a falta de estudos e capacitação, inserção por meio de empregos temporários, sem carteira assinada e/ou sazonais e a alta taxa de dependência por cada pessoa ocupada – mais acentuada nas áreas rurais.¹⁴

Isso significa que famílias vivendo no limite da pobreza podem variar rapidamente para cima ou para baixo dessa linha. Para isso, basta que um integrante da família ganhe ou perca seu salário. Como medem a pobreza em apenas um ponto no tempo, as PNADs não captam essas variações. Soares e Leichsenring estimam, portanto, que as famílias elegíveis ao PBF “devem ser mais ou menos o dobro daquelas medidas pelas PNADs” e sugerem a “adequação do conceito de pobreza usado na definição das metas”.

Em artigo publicado no jornal Valor Econômico, em 25 de junho de 2010, a economista Lena Lavinas também defende que o principal avanço que se deve almejar é a ampliação do PBF para atender todas as famílias elegíveis, sem necessariamente vincular essa expansão ao cumprimento das condicionalidades:

14. Um estudo de Echenique (2010) feito nas áreas rurais do Chile, por exemplo, constatou que em famílias indigentes quase sete pessoas dependiam da renda de cada pessoa ocupada, enquanto que em famílias não pobres essa função caía para 2,6.

Para os desconhecedores da política social brasileira, cabe assinalar que 50% das famílias que ainda vivem abaixo da linha de pobreza do Bolsa Família – renda familiar per capita inferior a R\$ 137,00 mensais – não são alcançadas pelo maior programa assistencial do governo, segundo a PNAD 2008. Ou seja, se algo há a fazer para aprimorar o Programa, que se avance na direção certa – garantir um direito assegurado pela Lei a quem preenche requisitos para habilitação –, em lugar de multiplicar sanções e reduzir cobertura para aqueles cujas oportunidades são escassas, quando existem.

No país das elites que conseguem obter dedução ilimitada de imposto de renda de pessoa física com gastos em saúde, até para cirurgia plástica, os pobres podem ser nominalmente identificados como beneficiários de programas de transferência pública no site do MDS, em nome da transparência e do controle. Mas os beneficiários de isenções bilionárias no IR, que, inclusive, deduzem despesas com educação sem que se avalie se seus dependentes foram merecedores desse incentivo, estes têm direito ao sigilo de sua identidade.

Dalt e Brandão (2010) analisaram os resultados de uma pesquisa quantitativa com quatro mil entrevistas de caráter domiciliar do tipo survey de famílias beneficiadas pelo PBF, em 2007, em 53 municípios espalhados pelas cinco regiões geográficas brasileiras, com representatividade regional e nacional.

Entre os principais resultados obtidos está a constatação de que as desigualdades regionais que marcam a formação sócio-histórica do país estão fortemente presentes entre os beneficiários do PBF. Neste sentido, as regiões Norte e Nordeste ainda são as que concentram os menores percentuais de renda familiar no país (...). Por outro lado, como já foi mencionado, os baixos níveis de renda e a baixa escolaridade tendem a caminhar juntos. A pesquisa apontou que a maior concentração de baixo nível de escolaridade e menor renda dos beneficiários nas regiões Norte e Nordeste também explicam a dificuldade de superação da pobreza nas regiões do país que apresentam em geral menor dinamismo econômico.

TABELA 4
Por quanto tempo acha que vai continuar recebendo o Bolsa Família

	Frequência	%
Até 1 ano	76	1,9
De 2 a 5 anos	593	15,2
De 6 a 10 anos	423	10,8
De 11 a 20 anos	177	4,5
Durante o governo Lula	120	3,1
Durante toda a vida	130	3,3
Até conseguir emprego	40	1,0
Até as crianças atingirem maioridade	316	8,1
Até BF acabar/cortar o benefício	167	4,3
Não sabe/não respondeu	1860	47,7
Total	3902	100,0

Fonte: Data UFF-Pesquisa de Avaliação Bolsa Família, 2007.

Ao analisarmos as repostas acerca do tempo que os beneficiários indicam como necessário para continuarem na dependência do benefício, visando ao acesso mínimo às necessidades básicas de sobrevivência, vemos que a incerteza é o principal sentimento que conseguem expressar. Nada menos que 47,7% dos entrevistados declaram que não sabem por quanto tempo mais vão precisar continuar recebendo o dinheiro do PBF. O segundo maior percentual está concentrado entre dois e dez anos de dependência, com 26% de respostas. A certeza de que o governo Lula é o único que garante o direito ao benefício é expresso por 3,1% dos entrevistados que responderam espontaneamente que receberão o dinheiro do programa *durante o governo Lula*. (DALT; BRANDÃO, 2010).

Dalt e Brandão também chamam atenção para a falta de perspectiva entre alguns dos beneficiários mais jovens do programa.

Para aqueles que estão com idade entre 16 e 24 anos, as respostas – durante o governo Lula e durante a vida toda – concentram o maior percentual de citações ao passo que a resposta – até conseguir um emprego – sequer é citada. Portanto, o nível de descrença em relação a uma possível independência da assistência social atinge de forma muito grande os mais jovens. Levando-se em consideração que estas pessoas estão – pelo menos em tese – iniciando seu período de atividade econômica, este resultado aponta para a necessidade de uma atenção redobrada por parte das políticas sociais em geral e da política de assistência em particular. (2010).

A conclusão dos autores citados é clara:

Nossa pesquisa tinha como foco as expectativas dos beneficiários em relação à geração de oportunidades e renda. Os resultados nos levam a afirmar que o PBF – por si só ou mesmo em conjunto com a política de assistência mais ampla – ainda não conseguia ter impacto neste aspecto, pelo menos até 2007 – data de coleta dos dados aqui apresentados. É importante ressaltar, porém, que em 2007 o PBF acumulava somente cerca de 3 anos de implementação e que, portanto, o percentual de 17% de beneficiários que já haviam realizado algum curso de capacitação, apesar de baixo, espelha as dificuldades de capilarização de uma política de massa (com aproximadamente 10 milhões de famílias beneficiárias) em um país de dimensões continentais. (...) Por fim, ressaltamos que a expectativa dos beneficiários do Programa Bolsa Família em relação ao término da dependência do recebimento do benefício está atrelada à possibilidade de conseguir uma boa inserção no mercado de trabalho. Neste sentido, o discurso que é por vezes veiculado na imprensa brasileira que afirma serem os programas de transferência de renda geradores de um “efeito preguiça” não possui qualquer sustentação na realidade. (DALY; BRANDÃO, 2010).

5 CONCLUSÃO

Podemos concluir que o problema da fome não pode ser considerado ainda resolvido no Brasil e que é preciso reforçar as ações nas regiões onde a situação é mais grave (regiões Norte e Nordeste) e que, para isso, é importante manter o PBF, aperfeiçoando o programa e sua integração com as outras ações do Fome Zero e outras estratégias, como os Territórios da Cidadania, para que as famílias beneficiadas pelo PBF possam, no futuro, garantir seu próprio sustento.

Dessa forma, o PBF se consolidaria como parte importante da rede de proteção social, beneficiando as famílias que não conseguem alcançar um piso mínimo de indicadores sociais e àquelas famílias que, por diferentes fatores podem oscilar da não pobreza à pobreza. A graduação do PBF não significaria a saída da rede de proteção social, mas que a família beneficiada passaria a contar com diferentes apoios (seguro-desemprego, previdência social). No outro lado, as famílias que precisarem de um apoio mais permanente do Estado seriam encaminhadas para a rede assistencial.

Transformar o PBF em renda mínima significaria abrir mão do seu caráter emergencial e de transição de apoio para que as famílias passem de um estado de pobreza ao de não pobreza. Ao mesmo tempo, a transformação em direito implicaria custo financeiro difícil de ser financiado, especialmente com o aumento da volatilidade financeira que se vê no mundo atual e futuro. Do lado sociopolítico, tal transformação depende de um amplo consenso que ainda não existe.

Existem, ainda, pelo menos duas questões pendentes não resolvidas (ou mal resolvidas) desde a formulação do PBF, em 2003: a oferta de ações de educação alimentar e a organização local dos beneficiários do programa.

Em relação ao primeiro ponto, o envolvimento do Ministério da Educação se dá basicamente naquela responsabilidade herdada do antigo Programa Bolsa Escola, que é o monitoramento da condicionalidade relativa à presença das crianças na escola. É fundamental ensinar as pessoas a comerem bem se queremos garantir a segurança alimentar e nutricional e ações de educação alimentar e nutricional poderiam beneficiar toda a população brasileira, não apenas os beneficiários de um ou outro programa social. A educação alimentar e nutricional recebeu apoio inicial no Projeto Fome Zero por meio de algumas iniciativas pontuais mas nunca se configurou em uma das prioridades do programa do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa), nem alcançou o caráter massivo de difusão através de rádio e televisão que seria necessário.

O acordo logrado quando da formulação do PBF foi de que o gasto em alimentação não seria tratado como condicionalidade enquanto não houvesse garantia de conseguir criar a oferta necessária para capacitação das famílias e também porque não se podia pressupor que as famílias gastariam mal os recursos adicionais que receberiam. Ainda que as observações disponíveis corroborem a ideia de que a maior parte dos gastos dos recursos do PBF vai para alimentação e que sua utilização para o consumo de bens supérfluos é mínima, não podemos deixar de reconhecer que uma parte importante das famílias brasileiras come mal no sentido de que não fazem o melhor uso dos alimentos disponíveis, nem sabem eleger aqueles mais saudáveis e nutritivos.

Outro ponto fundamental a ser considerado quando se discute o futuro do PBF é o abandono de um eixo do Fome Zero que era encarado como um fator tão importante quanto o benefício monetário para a emancipação das famílias carentes: a organização dos próprios beneficiados, representado pelos comitês gestores.

Um recuo tático na formação dos comitês gestores no início de 2004 pode até ser entendido como inevitável por causa da falta de estrutura administrativa do Mesa para sustentar o crescimento explosivo dos comitês gestores implantados nos cerca de 2.500 municípios com menos de 50 mil habitantes que recebiam o cartão alimentação no final de 2003, a maior parte deles no semiárido nordestino, e por causa do temor ao enfrentamento plebiscitário de um “terceiro turno” que se avizinhava com as eleições municipais que ocorreriam em outubro daquele ano.

No entanto, é difícil entender por que, tanto tempo depois, no perfil atualizado das famílias recém-divulgado pelo MDS não existe uma questão sequer sobre o grau de organização cidadã dos beneficiados. Essa massa de excluídos, cuja renda média mensal per capita antes do benefício era de R\$ 48,00, não vai se emancipar nunca pelos canais convencionais. Tampouco suas vulnerabilidades no exercício da cidadania – incluem-se aí desde o acesso à rua limpa até a segurança do bairro, bem como o lazer etc. – serão superadas individualmente.

A renúncia aos comitês gestores não tem volta, é certo. Mas o futuro emancipador não tem chance tampouco sem algum catalisador de organização local dos beneficiários vinculado organicamente ao recebimento do benefício. Por exemplo: organização de famílias beneficiadas para cuidar de serviços de manutenção e de pequenas obras urbanísticas (calçamento, limpeza e manutenção de praças, quadras esportivas, salões de reunião e jogos etc.), mediante contrapartida de pagamento adicional pelas administrações municipais com parte de recurso federal. Essas formas embrionárias poderiam evoluir para cooperativas de prestação de serviços públicos nas periferias, a exemplo do que se aprovou agora – legalmente –, para a limpeza e coleta de material reciclável por parte das associações de catadores.

Enfim, abandonar os comitês gestores, sem colocar nada em seu lugar que impulse a organização dos beneficiários, é abdicar de uma alavanca sem a qual o esforço emancipador desenha uma rota de colisão dos objetivos do programa e estruturas que estão na origem de exclusão que ele pretende superar. Nenhum benefício material substituirá a dimensão verdadeiramente emancipadora da organização consciente dos excluídos para obter e desfrutar direitos – até mesmo os direitos que o Estado “concede”, mas que requerem associativismo para serem vivenciados em sua plenitude.

Há ainda outra dimensão que precisa ser valorizada: a da articulação e integração. Muitos se esquecem do papel fundamental que teve a decisão do presidente Lula nos primórdios do governo de começar a implantação do Fome Zero nos mil municípios da região semiárida do Nordeste que haviam estado – ou ainda estavam – em situação de calamidade pública em função da seca do ano anterior. Isso obrigou a que muitos dos novos ministros priorizassem seus programas setoriais nesses espaços delimitados e permitiu uma maior articulação em terreno das ações do governo federal, bem como a criação de sinergias vitais entre áreas chaves como educação e saúde, por exemplo, que dispunham de suas próprias redes e programas, para não dizer, também, de suas prioridades.

Afinar os mecanismos de coordenação interministerial, tanto federais quanto locais, é uma das prioridades para o futuro do PBF. Sem isso, dificilmente se conseguirá implementar ações conjuntas e coordenadas entre os distintos órgãos dos governos federal, estaduais e municipais e construir as portas de saída do programa. A melhoria da coordenação e gestão local dos programas deve ser feita a partir de uma clara definição das áreas prioritárias de atuação em territórios prioritizados. Vale recordar a importância que teve a simples lista dos mil municípios prioritários do Fome Zero feita nos primeiros dias do governo Lula, em 2003, que permitiu iniciar na prática do dia a dia articulações entre os ministérios a partir de Brasília.

Finalmente, vale lembrar que a saída da pobreza como resultado dos PTC pode ser considerada alternativa possível para os filhos das famílias beneficiadas, na

medida em que melhoram o acesso à saúde e à educação. Mas para os adultos essa “oportunidade” é muito pequena, dado que, mesmo quando existem programas de capacitação, é muito difícil que um número significativo de famílias em situação de extrema vulnerabilidade possa se beneficiar deles, seja pelas dificuldades pessoais dos indivíduos (idade, analfabetismo, falta de documentação etc.), seja pelas características também precárias do lugar onde residem. Por isso, a necessidade de reforçar a complementaridade com outras ações do Fome Zero que deem alternativas para que, hoje, as famílias possam melhorar sua qualidade de vida.

A integração da Estratégia Fome Zero com outras iniciativas como os Territórios da Cidadania permitiu chegar de forma articulada a áreas rurais onde a presença do Estado era precária. No futuro, é importante implantar ações similares, no sentido de que sejam pensadas especificamente para determinadas condições, para as periferias das grandes cidades. Nessas áreas, a presença de outros problemas sociais – tráfico de drogas, violência, desestruturação do núcleo familiar – afetam a eficiência dos programas de inclusão.

É importante lembrar que o benefício de investir nas famílias mais pobres não fica restrito ao universo de pessoas que recebe o subsídio, mas chega a toda a sociedade. Isso pode ser comprovado na maneira como o Brasil enfrentou e superou a crise financeiro-econômica de 2006-2008. A verdade é que a crise mundial ajudou o Brasil a entender a importância de semear seu mercado interno com políticas de natureza social, bem como de fomento à renda e às oportunidades como o PRONAF, PAA, microcréditos, aumentos do salário mínimo com ganho real etc.

Assim, talvez os principais desafios do PBF sejam aumentar o universo beneficiado, fortalecer sua integração com outros programas sociais e produtivos, de modo a abrir – hoje e no futuro – as portas do desenvolvimento econômico-social para as famílias que participam do programa, e contribuir para consolidar o entendimento de que a inclusão da população mais pobre beneficia a toda a sociedade. Por isso:

É fundamental entender que a segurança alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome. O círculo vicioso que liga a pobreza e a fome é difícil de ser superado apenas com políticas compensatórias de doações de alimentos através de cestas básicas ou de transferências de renda, como os programas de renda mínima-bolsa escola, como vem sendo feito há alguns anos. É necessário associar o objetivo da política de segurança alimentar com estratégias de desenvolvimento econômico e social que garantam a equidade e inclusão social (TAKAGI *et al.*, 2002).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 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. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>.

_____. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica da cidadania e dá outras providências. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm>.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Perfil das famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família**. 2010.

BRAVO, D. Sobre Chile solidário. **Jornal La Tercera**, Santiago, Chile, 5 jul. 2010.

BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. **Perfil dos beneficiários e não-beneficiários do Programa Bolsa Família em termos de mercado de trabalho**: considerações metodológicas e substantivas. Texto para discussão #21 do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. UFF, Rio de Janeiro, agosto 2010. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD021_0.pdf>.

BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Bolsa Família e renda básica de cidadania: um passo em falso?** Textos para Discussão #75, Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília, ago. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/Texto%2075%20-%20Tatiana.pdf>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010**, 2010. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/2/40262/P40262.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

DALT, S.; BRANDÃO, A. O Programa Bolsa Família e as possibilidades de geração de trabalho e renda entre os beneficiários. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA DE CIDADANIA, 13., São Paulo, 30 jun./2 jul. 2010.

ECHENIQUE, J. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural. Un análisis comparado: el caso de Chile. In: **Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural**. Un Análisis Comparado. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 2010. Livro em publicação.

EL MERCURIO. **Las cifras tras la crisis del Estado de Bienestar europeo.** Santiago, Chile, 23 maio de 2010. Disponível em: <http://diario.elmercurio.com/2010/05/23/economia_y_negocios/economia_y_negocios/noticias/48AD8F50-199E-4039-9835-8B279DB4383B.htm?id={48AD8F50-199E-4039-9835-8B279DB4383B}>

INICIATIVA AMÉRICA LATINA E CARIBE SEM FOME (IALCSH). **Transferências condicionadas, erradicação da fome e a desnutrição crônica.** Santiago, Chile: FAO, 2009. v. 1 e 2.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do programa bolsa família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas.** Rio de Janeiro, 2008. Documento síntese.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto fome zero:** uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. 3. Versão, out. 2001. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/download/livro_projeto%20fome.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2010.

LAVINAS, L. Artigo bolsa família: a reforma insensata da oposição. **Valor econômico**, 25 jun. 2010.

NERI, M. (Coord.). **A geografia das fontes de renda.** FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/docs/geofonte.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO (FAO). Escritório Regional para América Latina e Caribe. **Fome Zero: lições principais.** Santiago do Chile, 14 ago. 2006. Documento de Trabalho preparado para videoconferência entre Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/fompor.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2010.

_____. Escritório Regional para América Latina e Caribe. **A reference for designing food and nutrition security policies: the Brazilian Fome Zero strategy.** Santiago do Chile, 2009a. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/paises/pdf/fomezero.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2010.

_____. Escritório Regional para América Latina e Caribe. **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2009.** Santiago do Chile, 2009b. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pdf/panorama09.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

_____. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo.** Roma, Itália, 2009c. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876s/i0876s.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2010.

OSSANDON, F. *et al.* **Transferencias condicionadas y su impacto en la nutrición y economía local.** Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome, Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe. Santiago, Chile. 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 1999.

SILVA, G. J.; BELIK, W.; TAKAGI, M. **Para os críticos do Fome Zero**, 2001. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/download/50fomezero2.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso na cerimônia de abertura do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural.** Brasília, 10 maio 2010. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr1827-2@.doc>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

SOARES, S.; LEICHSENRING, A. **Precariedad laboral, volatilidad de ingresos y cobertura del programa Bolsa Família**, Working Paper #12 de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Agosto, 2010.

SOUZA, L. Transferência de renda com condicionalidades e segurança alimentar e nutricional, qual o ponto de contato entre ambos conceitos? O exemplo do Brasil. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA DE CIDADANIA, 13., São Paulo, 30 jun./2 jul. 2010.

SUPLICY, E. Mais perto da renda mínima. **O Globo**, 8 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/Publicacoes/artigos/artigo.asp?data=08/04/2010&codigo=2113>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

SUPLICY, E. M. **Renda básica de cidadania: a saída é pela porta.** 3. ed. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 43-45.

TAKAGI, M. *et al.* **Combate à fome e à pobreza rural.** São Paulo: Cromosete, 2002. 254 p. v. 1.

VILLATORO, P. Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL EVOLUCIÓN Y DESAFÍO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, Brasília: Cepal/Ipea, 20-21 nov. 2007. Disponível em: <http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2010.

ANEXO

ANEXO 1

Resumo dos principais programas de transferência condicionada na América Latina

Oportunidades (México)

O Oportunidades é um programa do Executivo Federal criado em 1997 (antes Avançar), que está inserido em uma das principais linhas de ação da estratégia Viver Melhor: fortalecer a geração de capital humano. Envolve todos os níveis de governo para sua implementação (federal, estatal e municipal), e tem caráter multisetorial com participação de entidades ligadas às secretarias de Saúde, Educação e da Fazenda, entre outras. Para sua execução, foi criada a Coordenação Nacional do Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades, que é um órgão descentralizado da Secretaria de Desenvolvimento Social, que tem como fim formular, coordenar, supervisionar e avaliar a execução do programa.

Famílias em Ação (Colômbia)

O programa pertence à Rede de Apoio Social, que busca estabelecer bases para se consolidar nacionalmente como um sistema de proteção social. A rede está formada por três programas: Emprego em Ação, Jovens em Ação e Famílias em Ação. Sua criação foi graças à Rede de Apoio Social da Presidência da República (RAS). Está dirigido a famílias deslocadas e em situação de extrema pobreza (com crianças e adolescentes entre 0 e 18 anos), qualificadas no nível um do Sisben (população mais pobre e vulnerável).

Programa Juntos (Peru)

O Crescer é uma estratégia nacional de intervenção articulada de luta contra a pobreza e a desnutrição crônica infantil. Tem como finalidade assegurar o capital humano e social de grupos sociais em situação de risco e vulnerabilidade. Para sua implementação, foi criado o programa Juntos, no qual participam, através do apoio direto, as famílias mais pobres das zonas rurais e urbanas, mediante a entrega de dinheiro com a condição de realizar os compromissos de participação nas áreas de saúde, nutrição, educação e desenvolvimento da cidadania (identidade), sob enfoque de restituição de direitos básicos. O programa tem um tempo definido de quatro anos para uma primeira etapa e uma segunda que pode chegar a um máximo de quatro anos mais, dependendo das condições de pobreza que a pessoa possui.

Bolsa Família (Brasil)

O Programa Bolsa Família (PBF) forma parte de uma estratégia do governo federal, Fome Zero, integrando diversos programas e ações e possibilitando uma maior sinergia das políticas públicas para a erradicação da pobreza extrema. No ano de 2003, nasceu o PBF, produto da unificação de outros programas de transferências condicionadas mais específicos (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação), e sua administração é delegada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

É estabelecido legalmente pela Lei nº 10.836, de 2004.

Chile Solidário (Chile)

Dirigido a famílias em situação de indigência, o programa está composto por quatro componentes: *i*) apoio psicossocial (programa Ponte/Fosis); *ii*) auxílio econômico mensal às famílias; *iii*) pensões assistenciais, como benefícios monetários garantidos; e *iv*) acesso preferencial aos programas de proteção social. O programa foi instaurado pela Lei nº 19.949, de 2004.

Tekoporá (Paraguai)

O programa forma parte da Rede de Proteção e Promoção Social, a qual se desprende da Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza (aprovada no ano de 2006). Em seu componente de proteção social, a rede oferece acesso às famílias em extrema pobreza aos serviços básicos. Em seu componente de promoção social, procura apoderar as pessoas e comunidades excluídas, desenvolvendo laços de coesão e cooperação entre elas.

QUADRO 1

Objetivos, condições e componentes de alguns programas maduros

Programa	Objetivos explícitos	População objetivo	Componentes	Condicionalidades
Bolsa Família (Brasil)	Reduzir a pobreza e a desigualdade no curto e longo prazos	Famílias c/ renda per capita menor que US\$ 54,00	Educação Saúde Alimentação	Assistência escolar Vacinação
Chile Solidário (Chile)	Apoio integral a famílias indigentes	Famílias em situações de indigência e anciãos	Saúde Educação Casa Trabalho Dinâmica familiar Identificação	Assistência escolar Vacinação Cursos de capacitação para os pais
Famílias em Ação (Colômbia)	Proteger e promover crianças pobres	Famílias em extrema pobreza com crianças e adolescentes	Educação Saúde Alimentação	Assistência escolar Acompanhamento nutricional, com cuidados em saúde
Oportunidades (México)	Incrementar as capacidades de famílias em extrema pobreza,	Domicílios em extrema pobreza	Alimentação Educação Saúde Patrimonial Jovens Adultos maiores	Assistência escolar Assistência a serviços de saúde
Tekoporã (Paraguai)	Satisfazer as necessidades básicas das famílias em extrema pobreza	Famílias em extrema pobreza com crianças e mulheres grávidas em áreas rurais	Educação Saúde Nutrição Apoio sociofamiliar	Assistência escolar Assistência a serviços de saúde
Juntos (Peru)	Aliviar a pobreza	Domicílios pobres com crianças	Educação Saúde Nutrição Identificação e desenvolvimento da cidadania	Assistência escolar Assistência a serviços de saúde Registro de cidadãos

Fonte: Adaptado por Ossandron *et al.* (2009) e Villatoro (2007).

BOLSA FAMÍLIA: UM PROGRAMA COM FUTURO(S)

Aldaíza Sposati*

1 INTRODUÇÃO

O desafio de pensar o futuro, no singular e no plural, do Programa Bolsa Família (PBF) exige, em primeiro plano, refletir sobre suas possibilidades e limites a partir do modelo que vem sendo desenvolvido em seus sete anos de vida e, em segundo plano, apontar novas possibilidades para além desse modelo. É nestas duas grandes direções que este texto se desenvolve.

Analistas de políticas sociais consideram que o modelo adotado na concepção de um programa é definidor de seu percurso e alcance. Por mais que sejam introduzidas alterações no desenvolvimento do programa elas estarão “geneticamente” marcadas pelo modelo adotado em seu nascimento. Mudanças de gestão que alterem esse “perfil genético” significam despende-der tal montante de energia institucional que dificultam o alcance de bons resultados e/ou se tornam improdutivas face aos recursos que mobilizam.

Afinal, qualquer programa é datado a partir dos marcos das forças presentes em sua construção. Com certeza, a maturidade de um programa ao trazer resultados altera essas forças para campos que lhe sejam mais aderentes ou resistentes. Com certeza, os resultados positivos do PBF tendem a ampliar sua aceitação e a reduzir a resistência.

Esta afirmação contém a ideia de que um programa social é sempre orientado por valores e uma data ética ou moral. Seu desenvolvimento pode alterar esses valores seja no campo conservador, seja no progressista, a depender do tema/questão com que trabalha. Uma segunda ideia é que o desenvolvimento de um programa pode levar a um esgotamento do objetivo a que se propõe. Qualquer programa tem um dado teto, isto é, uma capacidade de resolutividade. Assim, avaliar um programa tenderia a: analisar o alcance do seu teto/capacidade de resolutividade; ou alterar as bases do programa buscando a superação desse teto – esta superação dependerá do grau de necessidade de mudança “genética” ou não do modelo que está sendo aplicado.

* Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Trazer elementos sobre o futuro do PBF significa, antes de mais nada, indagar se ele atingiu seu teto, isto é, se já ocorreu o esgotamento dos seus objetivos e das possibilidades da matriz genética do modelo. É preciso, portanto, indagar se o PBF está a exigir a introdução de aperfeiçoamentos, qualificações e correções sem alterar o conteúdo de sua “matriz genética”. Outro caminho de análise do futuro do PBF, distinto dos anteriores, é o de alteração do seu modelo original por uma nova proposta. Com isto, se desenham três futuros ao PBF: a reprodução em maior escala do nível já atingido; a qualificação do modelo ao máximo de sua capacidade; e a mutação do modelo brasileiro de transferência de renda. Estas três direções orientam a reflexão sobre o futuro do PBF desenvolvida no texto.

Talvez caibam mais perguntas. A exemplo, olhando do hoje para o ontem, a alternativa aplicada pelo PBF teria sido conservadora ou não? Teria sido possível que a matriz da concepção do programa, há sete anos, pudesse ter avançado mais? Estaria o PBF, hoje, refém de limites que o condicionam a um horizonte de curto alcance? Os limites enfrentados pelo PBF, hoje, são decorrentes ou não da matriz adotada em sua concepção?

Retomando a ideia de que os programas sociais são orientados por valores, moral e ética, sem dúvida, em uma sociedade de mercado e no contexto da sociedade brasileira, transferir renda fora da relação de emprego gera movimentos de resistência. Temos fortes traços conservadores e ausência de reconhecimento da cidadania a todos os brasileiros. A máxima “a cada um conforme seu trabalho produtivo ou reprodutivo” subordina o padrão de proteção social ao emprego e à renda e não à condição de dignidade do cidadão. Os limites e as possibilidades do PBF, hoje, são decorrentes de resistências expressas diretamente pela sociedade brasileira, pela mídia, por parlamentares, por partidos políticos, por organizações não governamentais (ONGs), pelos movimentos sociais e, mesmo, por experiências e agências internacionais.

Por tudo isso, pode-se dizer que o futuro do PBF depende de enfrentamentos/apoios externos ao seu modelo, que precisam ser destacados. A forte desigualdade socioeconômica no Brasil, além de alta, é persistente e tem baixa mobilidade. Contribuir para alterar esse quadro é um dos resultados esperados da distributividade que um programa de transferência de renda provoca. Portanto, se é mais aceitável a redução da miséria, com certeza existirá mais resistência em reduzir as desigualdades.

Análises do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV)/Rio mostram que de 2001 a 2008 a renda *per capita* dos 10% mais ricos cresceu 11,2% e a dos 10% mais pobres, 72%. Com certeza, esta notícia pode parecer uma derrubada fatal da desigualdade. Ocorre, porém, que a distância entre pobres e ricos, no Brasil, é imensa, o que reduz o impacto desses números no exame real de redução da distância entre miseráveis e ricos.

Um dos futuros do PBF diz respeito à sua capacidade em se mover em compatibilidade com os movimentos econômicos e sociais da sociedade brasileira e, com isto, construir novo resultado de futuro da redução da desigualdade. Poderia ser dito que o PBF conteria uma capacidade de fazer um futuro e não só de aliviar o presente.

Essa perspectiva tem impacto na capacidade das famílias, suas atitudes subjetivas e na mudança de protagonismo. Cabe verificar se a dinâmica do programa catalisa – ou poderia vir a catalisar – o fortalecimento e o reconhecimento dessas capacidades.

Vale a pena incluir a possível superação do PBF, que tem de se tornar política de Estado e não de um governo específico. Trata-se da possibilidade, legitimidade e legalidade de passar de um governo federal para outro, sem alterações de nomes, logomarcas etc. Esta possibilidade de permanência – com crescimento em qualidade e quantidade – é fundamental para que se salte do efêmero social para a certeza e o direito social.

Política social não é ação ocasional, ela precisa ganhar o tempo para seu desenvolvimento e consolidação. Os resultados de uma política social não se medem em dias ou meses, como o ciclo imediato das cotações de bolsas de valores. Elas demandam o tempo humano de maturação, incorporação e mudança.

Um dos cenários para construir um dos futuros do PBF significa tratá-lo como política social brasileira de transferência de renda que afiança direitos ao cidadão. Sob esse conceito é preciso reconhecer e comparar as diferentes alternativas brasileiras que processam modalidades de transferência de renda a diferentes grupos e segmentos de classe. Com esta perspectiva, este texto levanta hipóteses de futuros do PBF. A primeira, sobre a relação do PBF com as diferentes gerações de programas de transferência de renda implantados no Brasil. E, a seguir, com outros benefícios filiados ao trabalho e à renda, como o Salário-Família e a isenção relativa ao dependente no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF).

Esta introdução demarca cinco dimensões possíveis para perscrutar o(s) futuro(s) do PBF, ou seja:

- limites e possibilidades da matriz genética do PBF datada nos marcos de forças sociais presentes/hegemônicas em seu nascedouro;
- capacidade estratégica de enfrentamento de condicionantes das políticas sociais brasileiras;
- esgotamento das possibilidades do PBF em dar resposta(s) à realidade brasileira de reduzida distributividade, inclusive na redução de desigualdades/redistributividade;
- diálogo do PBF com as gerações dos programas brasileiros de transferência de renda e com os entes federativos;

- transição do PBF de programa de um governo para política social de transferência de renda à população brasileira;
- possibilidade de a proteção social do PBF transitar para além da renda para desenvolver a capacidade protetiva das famílias; e
- possibilidade de fazer transitar o PBF para um novo modelo, fundado no direito incondicional de renda básica na forma de alocação universal.

É preciso ter presente que qualquer hipótese de futuro para o PBF estará imersa no ambiente sócio-histórico e sociopolítico brasileiro, no qual se destacam:

- forte desigualdade socioeconômica;
- dificuldade em manter políticas distributivas em padrões de qualidade em todo o território nacional, isto é, com capacidade de alterar as diferenças regionais;
- resistência da sociedade em investir em acessos sociais, como direitos de cidadania;
- forte setorialização das políticas sociais ausentes de interconexão de seus sistemas de gestão; e
- vivência truncada do sistema federativo nas políticas sociais marcado tanto pela frágil presença do ente regional, os governos estaduais, quanto pela enorme presença de entes municipais – 5.564 municípios –, e, ainda, pela forte diferenciação populacional e capacidade de gestão entres esses entes federativos.

O(s) futuro(s) do PBF e, a partir dele, a política social direcionada para apoio às famílias com certeza estão emaranhados com essas questões mais gerais relativas às políticas sociais brasileiras.

2 ALGUNS MARCOS QUE ANTECEDEM O NASCIMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No Brasil, é na conjuntura dos anos 1990 que ocorrem as experiências de programas governamentais de transferência de renda fora da relação de trabalho ou de caráter não contributivo. Antes disso, registravam-se a presença dos modelos federais e contributivos ligados à Previdência Social, tais como o Salário-Família e a renda mensal vitalícia. A instância federal ainda mantinha, ocasionalmente, repasse de auxílios eventuais a vítimas de calamidade pública, além das cestas de alimentação do Instituto de Apoio ao Desenvolvimento e à Preservação da Natureza (Inan), com situação similar nos estados e municípios.

No ano de 1996 e de acordo com Serge Paugam, a experiência de transferência de renda a famílias já estava implantada nos seguintes países europeus:

Dinamarca	1933
Reino Unido	1948
Alemanha	1961
Países Baixos	1961
Bélgica	1974
Irlanda	1977
Luxemburgo	1986
França	1988
Províncias Espanholas	1990
Portugal	1996

A conjuntura dos anos 1990 inicia o debate sobre transferência de renda no Brasil e, mais do que isso, vivencia uma diversidade de projetos locais conduzidos pelos municípios por meio de prefeitos e/ou vereadores.

Em 1991, o senador Eduardo Suplicy (PT/SP) apresentou no Senado o Projeto de Lei nº 80/1991 propondo o início do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Votado no Senado, o projeto de lei seguiu para a Câmara dos Deputados, onde tramita até hoje. Posteriormente, o senador Suplicy apresentou novo projeto de lei, agora sobre a renda básica da cidadania. Aprovado em 2004 e sancionado pela Lei Federal nº 10.835/2004, aguarda aplicação.

Duas outras experiências federais de transferência de renda foram iniciadas em 1996, o segundo ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998). A primeira delas foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Por pressão da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil apresentou proposta de apoio financeiro aos municípios com situações especiais de presença do trabalho infantil.

A PNAD 1995 contabilizou 3,8 milhões de crianças de 5 a 14 anos inseridas no mercado de trabalho ou 11,2% dessa faixa etária. A maior incidência ocorria no Nordeste (46, 2%) e o setor de mais emprego dessas crianças era a agricultura (55,1%).

O Peti iniciou, em maio de 1996, com uma primeira experiência piloto junto às carvoarias do Mato Grosso do Sul, e a meta era atender 1,5 mil crianças. Estendeu-se sua atenção às famílias que colhiam erva-mate ao sul do estado. Em janeiro de 1997, o Peti foi aplicado junto aos canaviais da zona da mata, no sul do estado de Pernambuco, e, em julho do mesmo ano, chegou à área sisaleira da Bahia e, depois, aos canaviais do Rio de Janeiro. Só em 2001 é que se consolidou como um programa de alcance para todos os municípios. O Peti concedia uma bolsa denominada Bolsa Criança Cidadã à família que poupasse/retirasse seu filho

do trabalho e apoio financeiro ao município para desenvolver atividades socioeducativas e de convivência à criança, nominadas jornada ampliada.

A segunda modalidade de transferência de renda iniciada em 1996 estava já inscrita na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993. Todavia, só foi iniciada em janeiro de 1996. Trata-se do benefício denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC), que concede um salário mínimo mensal como benefício assistencial, destinado às pessoas com deficiência ou então com 70 anos ou mais – reduzida, posteriormente, a 65 anos – e renda *per capita* familiar menor do que um quarto do salário mínimo. O Decreto Federal nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, regulou sua implantação, iniciada em 1996. De fato, este benefício não era novidade, pois substituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974 pela Lei Federal nº 6.179/1974, como benefício previdenciário. O RMV era mais abrangente por incluir pacientes crônicos para além de idosos e pessoas com deficiência e, ainda, possibilitava a transferência do benefício ao pensionista dependente, quando da morte do titular do benefício. Era concedido mediante a comprovação de, no mínimo, um ano de contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), portanto destinado aos adultos. Uma das novidades do BPC foi incluir crianças e jovens de 0 a 18 anos com deficiência. A presença da renda *per capita* familiar menor do que um quarto do salário mínimo é o critério de seleção dos requerentes por idade ou deficiência.

Do ponto de vista gerencial, o Peti, em 1997, atendia cerca de 35 mil crianças procedentes de três estados e permanecia no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). A gestão do BPC, de âmbito nacional, foi atribuída ao INSS. Isto significava que não havia, ainda, sistema gerencial de abrangência nacional, além do INSS, capaz de gerir benefícios financeiros aos cidadãos, no âmbito do aparato federal de gestão. Embora o BPC tenha nascido no sistema de assistência social, ele permanece gerido pela lógica da previdência social, por meio das agências nacionais do INSS. Em 2010, o Peti está presente em 3,5 mil municípios e inclui 820 mil crianças com idade de até 16 anos que foram afastadas do trabalho infantil. A bolsa concedida à família se dá no âmbito do PBF e a criança é inserida no serviço de convivência de fortalecimento de vínculos que substitua a jornada ampliada.

O Peti se valeu de movimentos, fóruns locais e banco de projetos municipais e estaduais. O BPC do sistema já operado pelo INSS na Renda Mensal Vitalícia foi iniciativa de baixa exigência de novos aportes gerenciais do governo federal. A primeira era bastante flexível, já que somente apoiava projetos municipais, e a segunda alterava as exigências de acesso ao cidadão idoso e/ou com deficiência, deixava de incluir os pacientes crônicos e não exigia – nem de um, nem de outro – vínculo com o trabalho formal. Estas observações são destacadas para que se possa

estabelecer diferença entre o porte gerencial do PBF de âmbito nacional e a cobertura para milhões de famílias e crianças em todos os 5.564 municípios brasileiros, cuja implantação não dependeu da existência anterior de programa municipal.

Atente-se que as exigências do Peti e do BPC, previstas na CF/88 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), se pautavam em considerar como necessidade social a associação entre pobreza e situações de risco (trabalho infantil, deficiência e idade avançada), indicando a proteção social pública dirigida a segmentos minoritários e em grave situação. A vulnerabilidade das famílias será levada em conta a partir do PBF, superando a condição de vivência de risco para acesso a um programa de transferência de renda. É de se ter presente que o PBF inclui famílias com ou sem filhos.

A novidade em 1996 foi, portanto, a transferência de renda direcionada a situações “de mérito” indiscutível, uma vez que não conflitavam (moralmente) com a disposição de trabalhar do cidadão, pelo contrário, ocorria até a restrição da presença do trabalho por ser infantil.

Nesse momento, municípios e estados brasileiros já vinham vivenciando experiências de programas de transferência de renda. Parlamentares apresentavam inúmeros projetos nas câmaras municipais, assembleias legislativas, Câmara e Senado Federal com características diversas. Não era uma novidade incluir essa alternativa na agenda pública de gestões de cidades e até mesmo de estados.

Cabe destaque a duas experiências locais, não só porque foram as primeiras no país, mas também pela capacidade de influência que exerceram em outras cidades e, até mesmo, no modelo do PBF. O modelo do Distrito Federal (DF), centrado na escola, e o modelo de Campinas, centrado na família e associado a ações socioeducativas com crianças, se transformaram em dois paradigmas para programas nacionais, estaduais e locais de transferência de renda. Ao que parece, o modelo do PBF resulta de um *mix* desses dois paradigmas.

Em 1995, foi implantado pelo governo do Distrito Federal o Bolsa Escola/Bolsa Educação para famílias com crianças de 7 a 14 anos, que morassem há, no mínimo, 5 anos no DF e contassem com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo. Como condicionalidade, a criança teria que demonstrar frequência em 90% das aulas. O Programa Bolsa Educação fornecia por um ano benefício no valor de um salário mínimo mensal a cada família. Em 1996, o programa abrangia 15 mil famílias e 30 mil crianças. A permanência no programa poderia ser renovável por períodos sucessivos, a depender da avaliação da situação da família. De maio de 1995 a agosto de 1996, o Programa Bolsa Escola (PBE) do DF desembolsou 13,5 milhões de reais (SUPLICY; BUARQUE, 1996, p. 35).

Outra iniciativa, também de 1995, foi o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar (PGRMF) da cidade de Campinas, São Paulo, aprovado em 6 de janeiro de 1995 pela Lei Municipal nº 8.261. O PGRMF buscava completar o valor de R\$ 35,00 para cada membro da família em um período de 12 meses, com a meta de cobertura de três mil famílias. Uma característica do PGRMF era o acompanhamento das famílias com crianças de até 14 anos por meio de um programa socioeducativo. Trabalho este desenvolvido por uma dupla de profissionais (assistente social e psicólogo), para cada 15 famílias de uma mesma região, realizando reuniões grupais mensais com as famílias. A presença nas reuniões era considerada obrigatória.

O PGRMF também exigia o comparecimento das crianças de até 6 anos às unidades básicas de saúde e das crianças de 7 a 14 anos à escola (BLANES; CARVALHO, 1997).

É de se lembrar que no PGRMF de Campinas o vínculo com o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) aprofundou reflexões contínuas sobre o desenho que foi assumido, por meio de avaliações da academia. A professora Sônia Draibe coordenou o projeto *Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Renda Mínima Familiar da Prefeitura Municipal de Campinas* (SILVA, 1997, p. 115).

Em Salvador, Bahia, no ano de 1996 foi implementado o PGRMF para famílias com renda *per capita* abaixo de R\$ 25,00, com 514 famílias cadastradas naquele ano (SUPLICY; BUARQUE, 1996, p. 37).

Na cidade de Ribeirão Preto, São Paulo, o PGRMF foi implementado em 1996 e atendeu 1.800 famílias, em um total de 7 mil crianças, incluindo aquelas em situação de rua. Os benefícios do PGRMF foram desagregados em quatro níveis (R\$ 40,00, R\$ 60,00, R\$ 70,00 e R\$ 100,00 por mês) e sua distribuição dependia da condição da família, cuja renda não podia exceder a dois salários mínimos. A presença de filhos com menos de 14 anos frequentando escola, ou de filho com deficiência, era condição de acesso. Interessante ressaltar a possibilidade do programa em modular o valor do benefício para que a diversidade das famílias não reduza o patamar de renda, estimado como básico. Este era um dos princípios do PGRM de 1990.

O ano de 1996 se revela ímpar na implementação, no Brasil, de experiências de programas de transferência de renda.

Nesse mesmo ano, o Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (Nepsas), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP),¹ realizou coleta de informações de 76 projetos brasileiros de renda mínima em tramitação em casas legislativas, sendo que 62 (82%) eram municipais, 13 (17%) estaduais e 1

1. Trata-se do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social, implantado desde 1985 na PUC/SP no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social.

(1%) nacional (PGRM). Dos projetos municipais, 19% (12) estavam em capitais e 38% (23), em pequenos municípios de até 20 mil habitantes; 27% (17), em cidades de porte médio e 16% (10), em cidades de grande porte (mais de 300 mil habitantes) (SPOSATI, 1997, p. 109). Interessante notar que no mesmo momento o NEPP da UNICAMP desenvolveu trabalho similar (SILVA, 1997), o que mostra o impacto dessas práticas e seu debate na academia naquela conjuntura inaugural.

O Nepsas analisou 50 desses projetos de transferência de renda em tramitação, constatando que a quase totalidade (98%) se referia a benefícios dirigidos às famílias, utilizando por base a renda familiar ou a renda *per capita* familiar. Portanto, os municípios tendiam, já em 1996, a referenciar a transferência de renda mais à família do que ao cidadão (PGRM), como propunha o Projeto de Lei nº 80/1991 do senador Suplicy. Os limites estabelecidos para inclusão variavam de um a três salários mínimos, com tendência a dois salários mínimos: “(...) o valor de R\$ 56,00 *per capita* é considerado como ponto de inflexão para ser incluído no programa de renda mínima. Isto significa que há um senso comum de que o cidadão brasileiro pode viver com menos de R\$ 2,00 por dia” (SPOSATI, 1997, p. 123).

Quanto à idade dos filhos, a faixa de 0 a 14 anos era a mais presente e 70% dos projetos exigiam a frequência à escola. O valor do benefício variava de uma composição entre renda familiar, número de membros da família e um dado valor limite *per capita* ou da renda total da família. Enquanto o PGRM do senador Suplicy era direcionado aos cidadãos com rendimentos brutos mensais inferiores a R\$ 210,00 – o que em maio de 1996 significava pouco mais do que dois salários mínimos –, os projetos em desenvolvimento seguiam mais de perto a proposta do PGRMF de Campinas, com valores bem mais baixos dos benefícios (R\$ 35,00) e referindo-se à família e não ao cidadão.

É de se ter presente que a luta pelos direitos da criança e do adolescente marcaram a década de 1990 quanto à implantação do ECA. Assim, muitos projetos associaram a transferência de renda à presença da situação de risco para crianças como critério de inclusão. Observa-se, ainda, que ao longo dos anos o Peti foi sendo caracterizado em vários municípios como um programa de transferência de renda. O prefeito passava a aplicar o recurso federal do Peti como um financiamento de programa municipal de transferência de renda, associando família e criança – independentemente da presença do trabalho infantil – e o justificando como ação preventiva – criando, assim, um modelo municipal de fusão de dois programas. Portanto, a integração do Peti a um programa de transferência de renda foi iniciada no Brasil pela gestão municipal.

Os projetos analisados pelo Nepsas demonstravam a existência da discrepância quanto ao valor do benefício e do teto de inclusão. Ou seja, mesmo recebendo o benefício muitas famílias não alcançavam o teto do valor de inclusão, como o

de meio salário mínimo, por exemplo. Tal situação soa como um contrassenso: o programa não chega a ter como resultado o padrão limite de acesso. Como se verá, de acordo com os dados, isto ainda ocorre no PBF.

O PGRM (PL nº 80/1991) do senador Suplicy, exigia do requerente a comprovação de sua contribuição à Previdência Social, bem como a apresentação do Cadastro de Pessoa Física (CPF) junto à Receita Federal. Caberia a esta emitir um Cartão de Identificação do Contribuinte (CIC) especial para os beneficiários do PGRM. Interessante o envolvimento da Receita Federal no PGRM contido no PL nº 80/1991. No caso, cabe ao órgão não só saber quanto ganham os mais ricos, para fazer incluir impostos, mas também quanto de renda demandam os mais pobres. Neste caso, o Ministério da Fazenda passa a se dirigir a todos os brasileiros e não só àqueles que têm renda para incidência de impostos. Cabe ressaltar, porém, o vínculo com a formalização do trabalho, situação distante para quase 50% dos trabalhadores brasileiros. Neste aspecto, o PL nº 80/1991 mostra a ambivalência entre um benefício contributivo e um não contributivo.

Interessante a proposta para que a Secretaria da Receita fosse o órgão a emitir o comprovante de renda – ou de ausência dela – e não um órgão social, que demandaria a triagem por um assistente social para medir a pobreza. De fato, o ministério que cuida da renda é que deveria dar conta dessa questão e não um órgão social, instituído como mecanismo paralelo para governar a ausência de renda de quem recebe menos.

Dos projetos analisados, um quarto não demonstrava a forma de gestão a ser adotada e em apenas sete (14%) deles a gestão seria somente do órgão do governo. Todos os demais envolviam conselhos de direitos e/ou organizações e representantes. A presença da participação popular e do controle social era apontada pelos parlamentares municipais como o desenho adequado do modelo de gestão de programas de transferência de renda. São pouco referidas experiências de participação de usuários na gestão de programas de transferência de renda, isto faz supor que os modelos de programa pouco incorporaram a categoria de democratização da gestão, do ponto de vista do usuário. Diversa é a relação com entidades, ONGs e gestores públicos, registrando diferentes experiências de participação. Esta possibilidade de democratização da gestão ainda não foi alcançada pelo PBF embora esteja prevista a presença de usuários no conselho gestor municipal do programa. É possível que um ou outro município a realize, todavia, não se tem visibilidade desta ocorrência para afirmar que os usuários/beneficiários não possuem lócus de manifestação.

No ano de 1996 (17 e 18 de outubro), foi realizado na PUC/SP o I Seminário Internacional sobre Renda Mínima e Exclusão Social, do qual participaram Robert Castel, Phillippe Van Parijs, Eduardo Suplicy, entre vários pesquisadores brasileiros e estrangeiros.

Castel trouxe, na ocasião, considerações que ainda são bastante oportunas para esta reflexão. Um primeiro ponto que ressaltou é que o Renda Mínima de Inserção (RMI), criado por lei de Mitterrand, em 1988, pela primeira vez introduziu na França um direito da população incluindo segmentos muito diferenciados. Pela primeira vez, categorias da população com destinos completamente separados – do pobre inválido ao pobre capaz – foram incluídas sem a chancela discriminatória de “vadio” ou mesmo sem a chancela genérica de trabalhadores. Mais ainda: pela primeira vez dava-se visibilidade a um público tradicional da assistência social de forma não fragmentada. Desde 1946, a Constituição da França apontava para esse direito genérico do cidadão francês, mas até 1988 ele não havia sido instrumentalizado.

Considerando que a proposta francesa é de uma renda de inserção (social e profissional), Castel polemiza se, de fato, deveriam ocorrer contrapartidas ao beneficiário do RMI. Indica que a direita francesa debateu muito a questão, pois “não se podia dar nada sem nada”. Isto fazia entender que a pessoa deveria pagar de algum modo pelo que recebia. Outra crítica levantada por Castel se referia à ideia de alguns de que o sucesso do RMI significaria sua supressão. Para ele, embora concebido como uma etapa, o benefício poderia constituir-se em um estado. O RMI, em sua forma de 1996, seria uma política de luta contra a exclusão, ou de discriminação positiva, que possuía um caráter apenas reparador (CASTEL, 1996, p. 4-7).

Convém destacar a distinção no modo de tratar as condicionalidades em programas de transferência de renda. O tipo de contrapartida dirigida ao trato dos filhos é mais presente no Brasil do que o tipo do exemplo francês, relativo à relação do adulto e seu emprego. O corte geracional é, portanto, uma marca do PBF.

A polêmica levantada por Castel quanto à perspectiva de supressão do benefício merece maior estudo. Há tendência da sociedade brasileira em considerar que a retirada do benefício seja trabalhada sob a lógica “prêmio-castigo” e não sob a lógica do direito à proteção social para o desenvolvimento das crianças. Como se verá adiante, essa relação primitiva é fomentada pela mídia e/ou por formadores de opinião a permanecer presente na gestão do PBF. O Salário-Família, o BPC e mesmo a aplicação da isenção de imposto de renda para os filhos não recebem esta pressão social. Faz sentido, nesse contexto, uma análise mais cuidadosa da expectativa da sociedade na adoção de conduta disciplinar junto aos beneficiários em detrimento da perspectiva de consolidar o acesso a um direito de proteção social.

Castel (1996) apresenta categorias de análise importantes para examinar o(s) futuro(s) do PBF, das quais se destacam o exame:

- do avanço que o programa produz quanto ao reconhecimento de todos os brasileiros como sujeitos de direitos, independentemente da situação de trabalho; e

- da presença da expectativa de “contrapagamento” pelo beneficiário por segmentos da sociedade e da aceitação do trânsito do benefício sob a condição de direito social.

Na conjuntura de 1996 percorria a indagação se formas de transferência de renda seriam substitutas do *welfare state* enquanto seu conjunto de serviços e proteções e com isto validando o modelo neoliberal de redução de responsabilidades estatais. Com esta preocupação, o exemplo dos Estados Unidos era referido, uma vez que lá a guerra fiscal desfinanciou serviços e atenções sociais. É de se lembrar que o PGRM proposto pelo senador Suplicy, em 1991, sugeria a extinção de programas assistenciais da Legião Brasileira de Assistência (LBA), Centro Brasileiro de Infância e Adolescência (CBIA), do seguro-desemprego, de programas de alimentação do Instituto de Apoio ao Desenvolvimento e à Preservação da Natureza (Inan), dos fundos Fundo de Apoio ao Emprego (FAE) e do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Todos deixariam de existir e seus recursos financiariam o PGRM.

Outro destaque necessário é entender que um programa de transferência de renda não é, necessariamente, um programa de renda garantida. Até porque alguns programas se colocam como uma ação focalizada para famílias pobres. Isto é distinto da renda mínima garantida ou universal, embora seja uma transferência de renda. No caso, a renda garantida, principalmente no formato de alocação universal, exige força política significativa da parte de quem a instaura.

Van Parijs destacou, na conjuntura de 1996, a reforma do Estado-Providência europeu, que, desde os anos 1980, defendia a renda básica universal não como substituta do Estado-Providência, mas como um novo caminho que o extrapolava, melhorando-o. Ele indicava dois bloqueios à renda básica universal: um de cunho moral e outro intelectual. Do ponto de vista moral, destacava-se a resistência em afiançar uma renda a todos os que não desajassem trabalhar. Esta perspectiva abalaria o conceito liberal, que propõe: “a cada um segundo seu trabalho (produtivo ou reprodutivo)”. O bloqueio intelectual, para Van Parijs, estaria no entendimento de que o direito à renda se conflitaria com o direito ao trabalho. O que ele contesta, mostrando que a alocação universal é estimuladora e não redutora do interesse pelo trabalho. Mostra que as alternativas de empregos precários e a baixa remuneração, como “saídas” supressoras da alocação universal, são negativas à valorização do trabalho.

Em 1997, foi sancionada no Brasil a Lei Federal nº 9.533/1997, referida ao Projeto de Lei nº 667/1995, do deputado federal Nelson Markezan (PSDB-RS), que vincula a transferência de renda para família com crianças e adolescentes em risco social. Esta foi a primeira lei nacional de transferência de renda que autorizava o governo federal a contribuir com projetos municipais de transferência de renda.

Ela foi implantada em 1998, ao final do primeiro mandato do presidente FHC. A lei operava via convênio federal com os municípios que apresentavam projetos que contivessem ações socioeducativas com crianças, como o programa de Campinas, ou mesmo o Peti. O nome da transferência era Bolsa Criança Cidadã.

Assim, no quarto ano da gestão FHC, a partir da Lei nº 9.533/1997, foi instalado o primeiro programa federal de transferência de renda por meio do financiamento de projetos municipais voltados para esse objetivo.

Art. 1º - Fica autorizado o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a projetos de garantia de renda mínima instituídos por Municípios que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação. (BRASIL, 1997).

Como se lê, trata-se de lei autorizativa do Legislativo para o Executivo que, no “frigor dos ovos”, autorizava o Executivo a exercer o que já é de sua competência, promover apoio aos municípios, como já se fazia com o Peti. A lei selecionava municípios com receita tributária inferior à média estadual e aceitava a diversidade dos programas municipais. O repasse de recursos ocorria mediante convênio entre as partes e era calculado à base de R\$ 15,00 por beneficiário, valor bem abaixo das propostas municipais em desenvolvimento, como já assinalado. Definiram-se metas e não demandas. Aliás, esta é uma mudança necessária na gestão de transferência de renda, a distinção entre meta da cobertura e cobertura da demanda. Esta exige o conhecimento da totalidade de situações similares a serem incluídas no benefício.

O novo programa federal assemelhava-se à proposta do Bolsa Escola, de Cristovam Buarque, quanto às exigências de frequência à escola, mas reduzia significativamente o valor do benefício (tabela 1).

TABELA 1

Quantidade de famílias e crianças beneficiadas pelos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola – Brasil, 2000-2002

UF	Municípios PRM/2000	Municípios BE/2002	Número de famílias beneficiadas BE/2000	Número de famílias beneficiadas BE/2002	Dependentes (7 a 14 anos) nas famílias que recebem PRM/2000	Total de crianças beneficiadas BE/2002	Valor médio mensal por família – R\$ do PRM/2001 ⁽¹⁾	Valor médio mensal por família – R\$ do BE/2002
Acre	1	22	54	21.375	131	37.557	14,27	26,36
Alagoas	36	102	33.019	136.538	67.686	235.164	17,35	25,84
Amapá	–	15	–	18.075	–	34.017	–	28,23
Amazonas	14	60	19.020	82.912	42.872	156.482	17,74	28,31
Bahia	183	416	202.666	698.736	414.026	1.184.657	15,70	25,43
Ceará	43	184	49.948	448.732	84.660	764.063	15,21	25,54
Distrito Federal	–	1	–	43.245	–	68.609	–	23,80
Espírito Santo	54	78	36.071	90.763	77.100	147.159	19,49	24,32
Goiás	29	246	8.565	133.445	15.726	213.440	16,23	23,99
Maranhão	40	216	50.702	348.406	92.169	620.007	14,89	26,69
Mato Grosso	40	136	21.614	61.203	44.622	106.947	15,78	26,21
Mato Grosso do Sul	14	75	2.467	45.457	4.879	73.493	16,14	24,25
Minas Gerais	276	853	137.929	551.403	272.994	953.025	16,52	25,93
Pará	17	141	15.188	239.524	36.542	448.268	16,82	28,07
Paraíba	71	223	49.686	186.270	94.527	320.462	14,60	25,81
Paraná	57	398	13.519	252.323	23.645	415.886	12,40	24,72
Pernambuco	68	185	83.073	312.814	163.477	519.619	13,95	24,92
Piauí	17	222	6.409	190.119	13.681	327.162	15,51	25,81
Rio de Janeiro	38	92	34.115	206.180	58.559	326.622	12,33	23,76
Rio Grande do Norte	55	167	31.397	133.962	60.042	224.355	16,81	25,12
Rio Grande do Sul	67	497	18.524	223.250	33.204	346.330	15,50	23,27
Rondônia	3	51	2.702	28.382	6.572	49.169	19,76	25,99
Roraima	1	15	952	7.550	1.573	14.596	17,66	29,00
Santa Catarina	46	293	11.268	95.587	18.672	160.454	14,08	25,18
São Paulo	160	645	27.991	481.765	52.946	695.095	14,12	24,90
Sergipe	25	75	17.276	78.680	36.648	130.957	17,03	24,97
Tocantins	18	138	5.636	52.813	11.308	92.386	16,02	26,24
Total	1.373	5.546	879.791	5.106.509	1.728.263	8.665.978	15,64	25,46

Fonte: Ministério da Educação – 2000/2002. Dados do Programa de Renda Mínima (PRM) para 2000 e Bolsa Escola – BE para 2002.

Nota: ¹ Dados de transferência anual da União para os municípios. Poderão existir situações de complementação do benefício pelo município, porém não existe esta informação (SPOSATI, 2004, p. 175).

Em 1999, o benefício atendeu cerca de um milhão de crianças de 622.165 famílias. Em 2000, foi aplicado em 1.973 dos 5.564 municípios, com predominância no estado de Minas Gerais. Incluiu, então, 879.791 famílias com 1.728.263 crianças de 7 a 14 anos. A maior procedência das crianças era da Bahia (tabela 1).

Em fevereiro de 2001, terceiro ano do segundo mandato de FHC, foi modificada a Lei nº 9.533 pela Medida Provisória nº 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, posteriormente transformada na Lei Federal nº 10.219, de 11 de abril de 2001, nominando como Bolsa Escola o programa federal de transferência de renda, até então chamado Bolsa Criança Cidadã. A faixa etária de cobertura foi ampliada para 6 a 15 anos, com frequência à escola, e estendeu-se a todos os municípios, sem restrições. O valor do benefício, de R\$ 15,00, permaneceu.

Pela tabela 1 verifica-se que o Programa Bolsa Escola (PBE), colocado sob a gestão do Ministério da Educação desde 2001, alcança crescimento no ano de 2002, o último de gestão de FHC, quando chegou a 5.546 municípios, beneficiando 5.108.509 famílias, cobrindo 8,6 milhões de crianças, com forte concentração na Bahia, Minas, Ceará e São Paulo.

O valor médio do benefício por família chegava, em 2002, a R\$ 25,46, pela soma com o investimento municipal.

A comparação do texto da Lei nº 9.533/1997 com a nova Lei nº 10.219/2001 permite destacar que:

- é mantida a relação indireta da União com o programa de transferência de renda, pois ele se caracteriza como uma participação financeira da União nos projetos municipais; a dimensão nacional é o financiamento, mas o programa efetivamente é municipal;
- aumentam as exigências dos municípios com seu programa de transferência de renda. Estes, para receber recursos federais, precisariam inseri-lo em lei municipal;
- estabelece, nacionalmente, o valor do benefício em R\$ 15,00, como piso de financiamento federal, o que não impediria complementações municipais;
- vincula o programa ao Ministério da Educação, que passa a operar os convênios com os municípios;
- vincula o pagamento do benefício à mãe das crianças beneficiárias;
- estabelece várias regras para cadastro de famílias e monitoramento da ausência de irregularidades de cadastro; e
- mantém o vínculo da criança de 6 a 15 anos à escola.

O Programa Bolsa Escola chegou a atingir a meta de 10,7 milhões de crianças e se aproximou da meta de 5,8 milhões de famílias, pois, de acordo com dados do Ministério da Educação, à época, 5,1 milhões de famílias foram incluídas. A renda *per capita* da família deveria ser menor que meio salário mínimo (R\$ 90,00, em 2002) e o valor do benefício, fixado em R\$ 15,00 criança/mês – em um equivalente, à época, de U\$ 5,00/mês até o máximo de três crianças por família, ou R\$ 45,00, ou U\$ 15,00 mês/família.

Os municípios que aderiam ao PBE deveriam controlar a frequência à escola das crianças envolvidas no programa e implementar ações socioeducativas.

Uma das vantagens financeiras do vínculo de um programa de transferência de renda à política de educação é a possibilidade de incluir seu custeio como parte da exigência legal do município em proceder a 25% de gasto do seu orçamento com educação. Gerir o programa pela educação permite incluir este gasto nessa área. Trata-se de um “truque contábil” que permite aos municípios cumprir a exigência legal de gastos na educação e ao mesmo tempo desenvolver o programa de transferência de renda. A institucionalização do PBF rompe com essa questionável vinculação, sendo seus recursos alocados na função orçamentária assistência social, mesmo tendo por condicionalidade a frequência à escola.

Para além do Bolsa Escola, nos anos de 2000 a 2002, ainda no governo FHC, foram disseminadas entre os ministérios outras formas de transferência de renda, como Auxílio-Gás (instituído em 2002 pelo Ministério das Minas e Energia), Bolsa Alimentação (criada pelo Ministério da Saúde, em 2001), Agente Jovem (instituído pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, em 2001) e Bolsa Renda para situações de seca e inundações (criada pelo Ministério da Integração Nacional, em 2001).

| O Programa Fome Zero, instalado em 2003, no primeiro mandato do governo Lula, propôs uma nova forma de transferência de renda voltada para alimentação. Pelo Decreto nº 4.675, de 16 de maio de 2003, foi introduzido o Cartão Alimentação ao Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), criado pela Lei Federal nº 10.689, de 13 de junho de 2003. No caso, era operado pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). O cartão era entregue às famílias com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo, moradoras em áreas críticas, como o semiárido. Este programa usava como base o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal instalado na Caixa Econômica Federal, no governo FHC. Ele criou comitês gestores nos municípios com grupos populacionais sujeitos à insegurança alimentar.

O primeiro ano do governo Lula conviveu com o *mix* de “gerações” de programas de transferência de renda implantados de 1996 a 2003, tais como: Peti, BPC, Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Agente Jovem e Cartão Alimentação. Cada um com um valor de benefício, padrão de cobertura e gestão diferenciados.

Em setembro de 2003 foi instalada na Presidência da República uma secretaria executiva especial, com o objetivo de unificar os projetos de transferência de renda e sua gestão. Foi criado o “modelo unificado” Programa Bolsa Família, após instituído pela Lei Federal nº 10.836, de janeiro de 2004.

As marcas genéticas do programa estão, portanto, condicionadas ao efeito de conciliação – até certo ponto – das propostas existentes. Não se mexeu no Peti ou no BPC e sim no Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Alimentação.

Outra marca genética vem da experiência de transferência de renda condicionada, implantada em 2000, no México, pelo Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progneja), que articula o alívio à pobreza pelo benefício e o investimento nas capacidades da família pelos serviços de educação e saúde.

O PBF propôs a transferência de renda com condicionalidades e introduziu as seguintes características:

- é um programa nacional com responsabilidade federal pelo seu financiamento;
- a renda familiar mensal deveria ser calculada em *per capita*;
- centralidade na família e não no cidadão (PGRM), ou na criança, em idade escolar (Bolsa Escola). O benefício abrangeria a criança de 0 a 14 anos, hoje já estendido a 16 anos;
- introdução da flexibilidade nos benefícios, distinguindo o benefício fixo do variável, sendo este destinado aos filhos, até três por família, – com aumento do valor de R\$ 15,00 do Bolsa Escola para R\$ 18,00 (em 2004) do Bolsa Família; o benefício fixo destina-se às famílias com menor *per capita*;
- envolvimento das áreas da saúde e educação na gestão interministerial do programa;
- financiamento total do programa pela Função Programática 8 – assistência social, do orçamento federal; e
- envolvimento de municípios e estados por meio de pactos de gestão e da criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que transfere recursos para completar o custeio da gestão municipal.

Como se percebe, ocorreu uma aproximação com experiências já desenvolvidas pelos municípios de cunho distinto daquela promovida por Cristovam Buarque, no DF. A experiência de Campinas e Ribeirão Preto foram as que mais influenciaram o novo modelo. A flexibilidade do benefício foi afiançada pela presença do benefício fixo à família e por outro, que é variável por criança. Todavia, foi mantido o

princípio do Programa Bolsa Escola em incluir até três crianças por família, mesmo que os filhos em idade escolar fossem em maior número. No Brasil a preocupação em não estimular a fecundidade foi fortemente introduzida pela Bem-Estar Familiar no Brasil (Benfam), no período ditatorial. Embora os dados nacionais revelem a redução da fecundidade, o ideário discriminatório de que as “mulheres pobres põem filho no mundo só para receber benefício”, deve ter influenciado esta decisão. Claro que ela é também um recorte de financiamento, mas, sem dúvida, gera uma desigualdade no trato das crianças de uma mesma família.

É interessante registrar que o valor *per capita* para acesso ao programa foi sendo alterado ao longo dos anos, conforme mostra a tabela 2.

TABELA 2

Alterações do valor *per capita* para acesso ao Programa Bolsa Família, 2003-2009
Programa Bolsa Família – Evolução dos critérios de elegibilidade

Ano	Critérios de elegibilidade (pobres/extremamente pobres)	População-alvo (milhões de família)
2003	R\$ 100/50	11,2
2006	R\$ 120/60	11,1
2008/2009	R\$ 137/69 R\$ 140/70	12,9

Fonte: Brasil (2010).

3 O(S) FUTURO(S) DO PBF A PARTIR DO PRESENTE DO PBF

O PBF é a quarta geração de experiências brasileiras de transferência de renda fora do modelo contributivo de proteção social implementada no Brasil.

A primeira geração foi iniciada, em 1995, em duas cidades brasileiras e se intensificou com a presença regional de programas em governos estaduais. Ainda, permaneciam, em 2010, experiências municipais e estaduais que vão conviver com o PBF e que, por vezes, querem demarcar a força política e a autonomia de um governo local ou regional em ter uma ação própria de transferência de renda com financiamento federal.

De acordo com as informações obtidas junto à Coordenação-Geral de Integração de Programas de Transferência de Renda, da SENARC, do MDS, 15 dos 26 estados brasileiros mantêm pacto de integração com o PBF. Uma parte deles integra ao PBF seu programa estadual de transferência de renda, complementando o valor do benefício. Outros só complementam pela integração de ações e inclusão em programas voltados à população de menor renda.

QUADRO 1

Programas estaduais de transferência de renda pactuados com o PBF

Com complementação financeira – Bolsa Integrada	1 Acre	Programa Estadual Adjunto de Solidariedade, mínimo de R\$ 68,00
	2 Ceará	Valores variáveis de R\$ 24,00 a R\$ 142,00
	3 Mato Grosso do Sul	Programa Estadual de Inclusão Social, R\$ 136,00 como valor de bolsa
	4 Rio de Janeiro	Complemento de R\$ 15,00 sobre o valor do PBF
	5 São Paulo	Programa Renda Cidadã, complemento de benefício de R\$ 60,00 a R\$ 95,00 por família
Semcomplementação financeira, mas com ações complementares	6 Bahia	Articulação com programas locais de alimentação, economia solidária, tarifa social de água e luz e/ou priorização de ações com municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).
	7 Maranhão	
	8 Mato Grosso	
	9 Minas Gerais	
	10 Paraná	
	11 Pernambuco	
	12 Piauí	
	13 Rio Grande do Norte	
	14 Santa Catarina	

Fonte: Coordenação-Geral de Integração de Programas de Transferência de Renda/SENARC/MDS, jul. 2010.

Além dos estados há pactuação com o Distrito Federal, em específico com os programas distritais de renda solidariedade e Renda Minha, voltados para a cobertura de 50 mil famílias. Os benefícios variam de acordo com o número de filhos em idade escolar – R\$ 100,00 para um filho, R\$ 120,00 para dois, R\$ 180,00 para três ou mais e R\$ 130,00 famílias com filhos sem idade escolar.

Somente dois municípios têm pacto de integração: Nova Lima-MG, que complementa com R\$ 5,00 a R\$ 35,00 o benefício do PBF, pelo seu programa municipal Vida Nova, e São Luís do Maranhão, que complementa com R\$ 100,00 por família, pelo seu programa municipal Bolsa Família para Educação.

Pelos registros da Coordenação de Integração da SENARC, em 2004, 17 municípios realizaram pactos de integração, posteriormente não revalidados.

Não se tem informações sobre quais municípios e estados brasileiros possuem programas de transferência de renda ativos. O que se percebe é que a complementação de bolsa eleva o dispêndio, mas não se tem avaliações do impacto nas famílias ou no gasto com transferência de renda nacional envolvendo estados e municípios. Não se tem também a informação se esses programas ampliam a cobertura quanto à quantidade de famílias brasileiras beneficiadas.

É de se lembrar, conforme mostra a tabela 1, que o Bolsa Escola incluía no dispêndio do programa o valor financeiro agregado pelos municípios, o que ampliava o valor de R\$ 15,00 à média de R\$ 25,46 por criança.

Percebe-se aqui um futuro não consolidado de integração do PBF referido à primeira geração de programas brasileiros de transferência de renda.

A segunda geração de programas de transferência de renda data de 1996, e permanece. Sua marca é a introdução de programas federais de transferência de renda, para segmentos sob risco social, que permanecem em extrema pobreza. Estende a transferência de renda a todo ciclo vital, da criança ao idoso, e inclui a deficiência. Trata-se do Peti e do BPC. Hoje estes programas deveriam ter diálogo mais articulado com o PBF. Isto já ocorre com o Peti e, bem menos, com as famílias que recebem o BPC.

O Banco de Beneficiários do BPC, embora já tenha migrado do INSS para a SNAS, ainda não tem diálogo com o Cadastro Único (CadÚnico), ou com os beneficiários do PBF. As fichas de cadastro são díspares. O BPC possui cerca de 3 milhões de famílias beneficiárias com um salário mínimo mensal de benefício. As famílias com pessoas com deficiência são um número um pouco mais elevado que as relativas a idosos e, em cerca de 35% delas, o benefício se dirige a crianças e jovens de 0 a 18 anos. O padrão de acesso das famílias é similar entre os dois programas, pois o BPC ingressa famílias com até R\$ 127,00 de *per capita* mês e o PBF com até R\$ 140,00 de *per capita* mês.

Há aqui um futuro não consolidado que exige maior e melhor abrangência de operação do CadÚnico com repercussão no Banco de Dados do BPC, para além da produção de conhecimento das características das famílias beneficiárias do PBF.

A terceira geração de programas data de 1998 e é inaugurada pela aplicação da Lei nº 9.533, de dezembro de 1997, com o Bolsa Criança Cidadã que, em 2001, foi redirecionado para o Bolsa Escola. Este permaneceu no formato de apoio a projetos municipais, criou na Caixa Econômica Federal o Cadastro de Beneficiários de Programas Sociais e, no Ministério da Educação, o Cadastro de Beneficiários. Compõe ainda esta geração iniciativas setoriais de bolsas de pequena monta, como Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação. A terceira geração foi integrada no modelo do PBF.

De acordo com informações obtidas junto à SENARC/MDS, em 2010, a integração aos programas de terceira geração no PBF está quase completa. *i)* no Bolsa Escola – 116 beneficiários de 5,1 milhões de famílias; *ii)* no Cartão Alimentação – 11.881 beneficiários de 0,8 milhões; *iii)* no Auxílio-Gás – 226.131 beneficiários de 9,7 milhões; e *iv)* no Bolsa Alimentação – 2 beneficiários de 1,9 milhões. Conclui-se que a incorporação da terceira geração ao PBF já foi consolidada em quase toda a sua plenitude.

A quarta geração data de 2003 com dois efeitos: incorporou alternativas da terceira geração e do benefício alimentação do Fome Zero de curta existência. Constituiu um novo padrão de acesso e abrangência nacional de transferência de renda. Trata-se do PBF que se desloca da escola e centraliza a ação na família, como no modelo de Campinas. Aplicou a condicionalidade de frequência na escola e estendeu a condicionalidade à frequência de crianças e à atenção em unidades básicas de saúde. Mais recentemente, 2005-2006, incorporou na ação o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) deve manter trabalho social com as famílias.

Um segundo efeito para além da unificação das iniciativas dos ministérios foi na mudança gerencial no sentido de nacionalizar o programa. Embora operando com municípios, não se centrou no apoio financeiro aos municípios, mas na instalação da gestão partilhada, monitorada pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que permite acompanhar e subsidiar financeiramente os mecanismos municipais de gestão. Este processo de gestão nacional é ainda criticado por alguns, que o consideram como manifestação de centralismo federal. De fato, o novo formato de gestão exige dos municípios capacidade e possibilidade de acesso aos dados do CadÚnico e dos Cadastros dos Beneficiários. Este processo ainda é pleno de problemas para atualização, acompanhamento e gestão local. Seu aprimoramento é parte de um futuro necessário, ainda no âmbito da qualificação do PBF. Lembra-se que a participação dos beneficiários não é ainda um ponto de destaque no processo de gestão.

Este é um futuro significativo de ser alcançado para que o programa possa “encarnar” beneficiários como sujeitos que partilham da dinâmica e do desenvolvimento dos bairros da cidade. A relação com os beneficiários do PBF não é estrategicamente construída na gestão dos municípios, de modo a permitir o acompanhamento das famílias, como ocorreu em Campinas. O cadastro de beneficiários é considerado como básico, mas o acompanhamento das famílias não tem o mesmo trato. Para muitos municípios, o trabalho cessa com a inclusão de família como beneficiária. Há um equívoco, o benefício é o início do trabalho e não sua finalização. Esta meta afeta os municípios pela implementação dos Cras, que devem adotar estratégias de cobertura de todas as famílias beneficiárias. Para tanto precisam contar com pessoal em número e preparo adequado ao volume da demanda de famílias.

Já existem experiências de georreferenciamento municipal de beneficiários permitindo a compatibilização com a nova rede de Cras, que necessitam ser estendidas a todas as cidades. Não se dispõe, ainda, de análise de oferta territorializada dos serviços públicos de saúde, de educação e mesmo de assistência social a fim de vincular famílias beneficiadas a estes serviços. Há um campo de articulação intersetorial de âmbito nacional, estadual e municipal que precisa ser fomentado

e formalizado por protocolos interministeriais e intersecretariais no âmbito estadual e municipal. Pesquisas em diferentes cidades mostram que os agentes institucionais de unidades básicas de saúde e de educação apresentam dificuldades em integrar a particularidade da atenção a estas famílias no conjunto de suas ações. A integração local entre as unidades gestoras de serviços demanda maior atenção.

Este é um futuro que deve ser alcançável na gestão do PBF. O estatuto de resultados alcançados no Brasil pelo PBF tem efeitos positivos, sem dúvida, mas necessita de um novo patamar de alcance para completude de seus resultados.

Conforme assinala o documento *Perfil das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família 2009*

(...) o impacto do PBF no alívio imediato da pobreza pode ser avaliado pelo seu efeito positivo na renda das famílias pobres. Os benefícios monetários do PBF elevaram a média de renda familiar mensal per capita de R\$ 48,69, antes do benefício, para R\$ 72,42, resultando em uma alta de 48,7% (BRASIL, 2010).

É de se lembrar que este resultado médio quanto à renda alcançada não é homogêneo no país.

TABELA 3

Resultados alcançados pelo PBF na atenção da renda *per capita* dos membros da família por região – Brasil, 2009

Região	De	Para	Porcentagem	
Norte	41,65	66,21	+ 58,96	Impacto médio 60%
Nordeste	40,07	65,29	+ 62,90	
Sudeste	60,47	82,27	+ 36,10	
Centro-Oeste	62,57	84,22	+ 36,60	Impacto médio 30%
Sul	64,01	85,07	+ 32,90	
Brasil	48,69	72,42	+ 48,70	

Fonte: Brasil (2010, p. 6).

Como se pode perceber, o PBF ainda não conseguiu igualar a condição dos beneficiários ao piso básico de acesso, isto é R\$ 70,00 *per capita* familiar para 2008 e 2009. Lembra-se que em 2004 o teto da renda *per capita* era de R\$ 50,00 e em 2006 foi alterado para R\$ 60,00. A soma do benefício fixo e variável com a renda familiar deveria alcançar o teto mínimo de R\$ 70,00 *per capita* atual para cada família. Este é um resultado necessário para que todos os beneficiários do programa alcancem o patamar de superação da condição inicial de acesso. A superação deste *contrarresultados* precisa ser alcançada e, certamente, envolverá a revisão do valor do benefício para as regiões Norte e Nordeste. Mais ainda será considerar o alcance do teto máximo *per capita* do programa para todos os beneficiários que, em 2010, é fixado em R\$ 140,00 de renda *per capita*.

Um dos efeitos positivos maiores do PBF foi o de dar visibilidade, na sociedade brasileira, ao número de famílias que vivem em situação de indigência e pobreza, bem como de sua distribuição pelo território brasileiro desde os bairros das cidades. Este conhecimento precisa ser mais divulgado e apropriado pela sociedade brasileira.

É impossível hoje, a qualquer gestor público, desde a menor e mais remota cidade, a um analista da sociedade, a um movimento da sociedade civil, a uma ONG e a um operador de política social ignorar a quantidade de brasileiros que vivem com menos de R\$ 140,00/mês, ou menos de US\$ 70,00/mês per capita.

O Cadastro Único para Programas Sociais registra que 19 milhões de famílias brasileiras vivem com menos de meio salário mínimo per capita/mês (R\$ 255,00 ou US\$ 137,00), ou um total de renda familiar de três salários mínimos (R\$ 1.530,00 ou US\$ 825,00) em 2010. Trata-se de um contingente de cerca de 70 milhões de brasileiros.

O PBF, por sua vez, alcança em 2010 um total de 12,6 milhões de famílias, ou um contingente de 45 milhões de brasileiros. Isto significa que o programa atinge 66% das famílias que estão no CadÚnico. O PBF tem como teto de acesso, em 2010, o per capita de R\$ 140,00 ou US\$ 75,46. Famílias com per capita de até R\$ 70,00 (indigência) recebem benefício básico, além dos benefícios variáveis (até três crianças). Famílias com per capita acima de R\$ 70,00 e até R\$ 140,00, recebem somente os benefícios variáveis. É preciso, para equalizar a situação de famílias que não atingem os R\$ 70,00 per capita, após incorporar o benefício, uma outra alternativa complementar do valor do benefício para que elas, de fato, ultrapassem o nível de indigência em sua renda per capita.

Um futuro desejável poderia ser a plena cobertura dos 19 milhões de famílias que estão no CadÚnico.

Dispõe-se hoje, no Brasil, da informação de que 70 milhões de brasileiros (cerca de 37% da população do país) vivem com menos de R\$ 5,00 por dia, ou pouco mais de US\$ 2,50. De acordo com os dados da SENARC/MDS, um total de 15,9 milhões de famílias do CadÚnico têm perfil para acesso ao PBF. Para isso é necessário ampliar a cobertura do programa. Portanto, um futuro necessário exige ampliar a cobertura atual do PBF em 26%, ou passar da cobertura de 12,6 para 15,9 milhões de famílias.

A cobertura do PBF é quase equivalente – em escala – à cobertura dos programas de saúde e educação. Ele conseguiu se tornar um programa massivo e equacionou um complexo gerenciamento instalado no MDS. Sem dúvida, ocorreu um salto de qualidade e civilidade no reconhecimento dos brasileiros antes “invisíveis” aos olhos do Estado.

Esta consideração é fundamental não só para uma avaliação interna da cobertura do programa, mas para apontar que os programas de transferência de renda, ao se engendram nas características da sociedade em que se desenvolvem, não são seres estranhos a esta sociedade. Com elas dialogam, delas recebem especificidades e a elas devem responder, se contrapor e alterar.

A forte dimensão da desigualdade socioeconômica brasileira é que define perversamente a forte abrangência do programa brasileiro de transferência de renda. Cabe aqui a ressalva: esta dimensão exige o exame da relação de compromisso de um programa de transferência de renda não como efeito demonstrativo de uma ação social, mas com a efetivação da direção de cobertura universal entre aqueles que estão na mesma situação.

O que se quer referir é que enquanto o PBF não cobrir toda a demanda, ele se torna ao mesmo tempo gerador de desigualdade entre famílias brasileiras que estão em situação similar.

Na perspectiva de tornar sua demanda solvável, há dois futuros possíveis ao PBF: ampliar o acesso de 12,6 milhões para 15,9 milhões de famílias no atual modelo do programa e, a partir de novo patamar de alcance do programa, incluir mais 3,1 milhões de famílias pobres alcançando cobertura plena das 19 milhões de família do CadÚnico. Com certeza os resultados do censo nacional de 2010 poderão auxiliar nesta decisão quanto à abrangência para o futuro do PBF.

Muitos estudos econômicos têm demonstrado que o PBF, entre outros benefícios de transferência de renda, tem capacidade de provocar o crescimento econômico de pequenas cidades.

É preciso lembrar que todo benefício financeiro em uma sociedade marcada por uma política tributária regressiva faz com que o impacto dos impostos incidentes nos produtos adquiridos no mercado opere a redução do valor real do benefício. A análise de Gaiger (2008) mostra que “(...) os efeitos das transferências monetárias são neutralizados pelo resultado regressivo da tributação”. A carga fiscal que recai sobre as famílias é marcada pelo caráter regressivo da tributação indireta e progressivo da tributação direta. Portanto, boa parte do custeio do benefício retorna para o Estado na forma de imposto. Isto significa que o impacto financeiro do PBF no orçamento federal é menor do que seu valor absoluto, já que em parte ele é reposto como receita tributária pelas aquisições que são realizadas pelo beneficiário. Os estudos de Gaiger apontam para um retorno de cerca de 32% de incidência tributária, no caso dos mais pobres.

O Programa Bolsa Família alcança mais de 12 milhões de famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 mensais – ou pouco mais de US\$ 1,20 por dia por

pessoa – com transferência em média de US\$ 6,00/dia por família, ou pouco mais de US\$ 0,30 por pessoa/dia. Por suposto, se trata de baixo investimento no poder de consumo dessas famílias, o que faz ressaltar a existência de uma capacidade de resistência no enfrentamento das vulnerabilidades a que está sujeita uma família e que ainda lhe possibilita superar a indigência.

Cabe registrar que em contextos de alta desigualdade o alcance da justiça social exige a precedência da universalização de um padrão de condição básica de dignidade humana. Garantir condições universais de dignidade humana a todos que vivem a mesma privação se torna imperativo.

Não se pode afirmar que a operação dos programas de saúde, educação e mesmo de assistência social estejam, de fato, articulados na atenção às famílias em cada bairro e na mesma cidade. Este é um futuro buscado para ampliar a qualidade do PBF. É preciso estimular a intersetorialidade territorial.

Há, ainda, em curso alguns outros programas federais voltados à juventude ou à segurança pública – como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) – que também operam transferência de renda cujo protocolo de articulação com o PBF não está consolidado.

As políticas sociais brasileiras cresceram sob padrão isolado de valores e suas operações técnicas são de significado interno de cada uma delas. Não há um momento de identidade de cobertura de busca de resultados que opere por meio da soma de esforços.

Um futuro latente é o de convergência dessas políticas para agregar esforços na atenção a essa população. Grande exemplo seria o de relacionar as dinâmicas do Programa Saúde da Família (PSF) com o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), operado pelos Cras e Creas.

A distância e a diferenciação da cobertura entre as políticas sociais esconde, por exemplo, a coexistência de dois programas de transferência de renda voltados às crianças de 0 a 14 anos de idade. Trata-se do Salário-Família e do Programa Bolsa Família. Um dos fatores de ocultamento se dá pela divisão entre política contributiva e não contributiva, o que provoca uma desconexão entre a cobertura de crianças e adolescentes entre os dois programas, reduzindo o possível alcance da universalidade da demanda.

Em paralelo ao PBF, a previdência social pública brasileira mantém o benefício do Salário-Família (SF) destinado aos filhos dos trabalhadores segurados no INSS com salário inferior a 1,5 salário mínimo. Há uma dualidade entre as duas formas de benefício, embora destinado à criança e ao adolescente brasileiro, cujos pais recebem menos de dois salários mínimos mensais.

O PBF calcula o valor do benefício a partir do número e idade dos filhos para além de um benefício básico atribuído às famílias com *per capita* inferior a US\$ 33,00/mês. O SF atribui benefício mensal ao pai e à mãe, para cada um de seus filhos menores de 14 anos.

Como futuro do PBF propõe-se a conexão entre as duas coberturas que deveriam compor a universalização do direito constitucional à seguridade social das crianças brasileiras.

QUADRO 2

Cobertura dos benefícios do Bolsa Família e Salário-Família

	Programa Bolsa Família	Salário-Família
Idade dos filhos	Até 17 anos	Até 14 anos sem limite do número de filhos
Remuneração dos pais	Até R\$ 140,00 per capita +/- US\$ 75,00	Até R\$ 798,30 +/- US\$ 443,5 (cada um dos pais) per capita +/- R\$ 250,00 ou US\$ 100,00
Benefício	R\$ 22,00 ou US\$ 12,00/mês e até 3 filhos	R\$ 27,24 ou US\$ 15,00/mês/criança quando o pai/mãe recebe até R\$ 531,12 (US\$ 295,00), R\$ 19,19, ou US\$ 10,00 quando o pai/mãe recebe até 798,30 +/- US\$ 443,00, ou per capita de US\$ 110,00/mês
	Filho com 16 e 17 anos R\$ 33,00 ou +/- US\$ 18,00	
	Benefício básico à família R\$ 68,00 ou +/- US\$ 38,00 quando o per capita/mês for até R\$ 60,00 ou +/- US\$ 33,00	

Fonte: Decreto Federal nº 6.917, de 30 de julho de 2009 e Portaria Interministerial do Ministério da Previdência Social (MPS)/MF nº 350, de 30 de dezembro de 2009.

O benefício destinado às crianças e aos adolescentes brasileiros por meio da família mantém valores e condicionalidades distintas, o que merece ser revisto, tanto do ponto de vista dos direitos das crianças, adolescentes e jovens quanto da presença/ausência de condicionalidades ao acesso.

A introdução de condicionalidades em políticas de transferência de renda tem sido objeto de múltiplas considerações pelo caráter contratual que exigem. Diferentemente do caso francês, em que a inserção no trabalho é a peça fundamental da condicionalidade (caracterizada, inclusive, como política social ativa por exigir contrapartida de trabalho), o caso brasileiro trata a condicionalidade como exigência para que se afiance o desenvolvimento da criança na medida em que supõe sua frequência à escola e à unidade de saúde. Não se pode afirmar, portanto, que as condicionalidades do PBF sejam um ônus às famílias. Ela só se tornará um problema quando da inexistência desses serviços básicos à população, como é o caso da oferta restrita de unidades de educação infantil para crianças de 0 a 5 anos. Não se dispõe de estudo georreferenciado que examine a distância de localização entre unidades básicas de saúde, escolas, unidades de Cras e local de moradia das famílias, identificando, por exemplo, as situações críticas. Este é um futuro necessário para a gestão integrada e o planejamento de extensão das redes de serviços sociais.

A SENARC/MDS registra que 2,4% dos benefícios cancelados ocorrem por conta do descumprimento reiterado de condicionalidades. Tem sido adotada atitude gerencial cautelosa quanto a esta questão. Detectada a ausência de cumprimento das condicionalidades, a família recebe uma advertência e a prefeitura é instada a encontrar uma solução junto a essa família.

A mídia ressalta com frequência dados de desligamentos de famílias por aplicação indevida dos critérios de acesso. A preocupação com o uso indevido do benefício, síndrome da “fraudofobia” dirigida aos mais pobres, reforça este noticiário. Nos sete anos de vida do PBF, e de acordo com SENARC/MDS, uma média de 3,4% de famílias foram desligadas pelo fato de sua renda *per capita* estar superior ao enquadramento do acesso.

Esse conjunto de ideias explora algumas das possibilidades do alcance do PBF ampliando sua quantidade – capacidade plena de cobertura, qualidade de futuro(s) –, capacidade plena de suporte das famílias na proteção, cuidado e educação de seus filhos – e desenvolvendo o aperfeiçoamento de gestão entre os entes federativos e entre as políticas sociais, nos instrumentais utilizados.

4 O(S) FUTURO(S) DO PBF A PARTIR DE SUA RELAÇÃO COM A PERSPECTIVA DE RENDA MÍNIMA UNIVERSAL

Ao longo dessa reflexão vem sendo demarcada a relação de cobertura presença – ausência do PBF, o limitado valor do benefício para fazer frente às necessidades sociais e, mais particularmente, a dificuldade de que se venha constituir em um direito social das famílias; outra dimensão é de ser universalizado como benefício às crianças e aos adolescentes. O PBF foi concebido como apoio a família, inclusive aquelas sem filhos. Este é um dos aspectos pelo qual se distingue desde sua origem o Bolsa Escola. Todavia, a parte variável do benefício do PBF é direcionada às crianças e aos adolescentes. Neste sentido ele é um benefício à criança, pois é sua existência que permite a ocorrência do benefício. Portanto, um primeiro futuro para que se alcance a plenitude desta dimensão será superar o limite de até três crianças por família e estendê-lo a todas as crianças da mesma família na faixa etária compatível.

Outra hipótese que se levanta é a do exame integrado do alcance das diferentes políticas sociais com benefícios para a criança e o adolescente reconhecendo-os como direitos das crianças e adolescentes e, com isto, atendendo ao disposto pelo ECA em assegurar proteção integral. É preciso lembrar que a criança é ser de direitos, o que supõe o respeito à igualdade de seu tratamento entre as políticas sociais.

O PBF é tratado comumente de forma isolada como transferência de renda, mas é de fato, também, um programa de proteção social direcionado à criança e ao adolescente.

Há seis tipos de benefícios instituídos – direta ou indiretamente – que transferem recursos para crianças e adolescentes, embora concedidos por meio de suas famílias, a saber: (base: julho/2010)

- US\$ 10,00/mês/criança até 14 anos no SF (base: julho/2010) quando o pai e/ou a mãe recebem até US\$ 443,00/mês/ *per capita* de US\$ 110,00/mês;
- US\$ 12,00/mês/criança até 14 anos no PBF quando o *per capita* familiar for até US\$ 75,4/mês;
- US\$ 15,00/mês/criança até 14 anos no SF quando o pai e/ou a mãe recebem até US\$ 295,00/mês;
- US\$ 18,00/mês para os adolescentes de 16 e 17 anos no PBF;
- US\$ 20,00/mês para cada filho quando pai e mãe pleiteiam SF para a mesma criança; e
- US\$ 280,00/mês para o filho com deficiência quando o *per capita* familiar mensal for menor do que US\$ 70,00 por meio do Benefício de Prestação Continuada.

Cabem ressalvas. A primeira delas é que o Salário-Família se estende na idade de cobertura quando o filho for deficiente. A segunda é que vem ocorrendo um duplo tratamento no caso do BPC. Quando o solicitante é uma pessoa idosa, a segunda pessoa idosa da família tem o direito de demandar o benefício por força da determinação do Estatuto do Idoso. O valor do benefício não se torna elemento para cálculo de renda e com isto não impede o acesso a uma segunda pessoa idosa da mesma família. Mas, perversamente, o mesmo raciocínio não é aplicado à pessoa com deficiência. Assim, se uma família tiver dois filhos com deficiência somente um deles poderá contar com o benefício.

Percebe-se, portanto, que não há uma referência padrão às demandas do processo de educação da criança. O *per capita* de US\$ 12,00/mês/criança aplicado pelo PBF é bastante próximo ao *per capita* de US\$ 15,00/mês/criança aplicado como base do acesso ao SF. Por que não unificá-los?

Considerando que pelos dados obtidos do perfil das famílias do Bolsa Família, entre as 12,6 milhões de famílias, estão:

- 7,8 milhões de crianças entre 0 a 6 anos ou 15,8%;
- 14,5 milhões de crianças e adolescentes entre 7 a 15 anos ou 29,4%; e
- 1,8 milhões de jovens entre 16 a 17 anos ou 3,6%

somando um total de 24,1 milhões de crianças e jovens beneficiários, o que significa um gasto de pouco mais de meio bilhão de reais/mês.

O Ministério da Previdência Social informa que em 2007 eram 8,2 milhões de crianças em idade de 0-14 anos cobertas com o Salário-Família. Em estudo de 2009 considera que o Salário-Família agrega 3,7% na renda média dos segurados de todo país (BRASIL, 2009b, p. 5).

No caso do BPC, temos estimado que 30% dos beneficiários motivados por deficiência são crianças e jovens, o que permite a estimativa de cerca de 500 mil crianças e jovens beneficiados com um salário mínimo/mês (R\$ 510,00 em 2010).

Na tentativa de quantificar as crianças e os jovens beneficiados pelos três programas PBF, SF e BPC, pôde-se identificar:

- 24,1 milhões de crianças e jovens no PBF (BRASIL, 2010);
- 8,2 milhões de crianças e adolescentes no Salário-Família (BRASIL, 2009b); e
- 0,5 milhão de crianças e jovens no BPC (estimado), portanto, um total de mais de 32,8 milhões de crianças e adolescentes brasileiros recebem transferência de renda.

Cada um desses programas opera com diversidade de valores de *per capita* para ingresso, valores de benefícios, condicionalidades, abrangência etária e permanência do benefício.

Outra incursão sobre as distintas bases de trato do que se poderia nominar de referência básica para proteção social, que vulgarmente é intitulada de linha de pobreza, exige levar em conta o que o Ministério da Fazenda considera como renda, isto é, a partir de que patamar de ganho o cidadão está sujeito a recolha direta do imposto de renda.

A base de cálculo para o recolhimento do Imposto de Renda em 2010 alcança aqueles com ganho mensal superior a R\$ 1.499,16. Menos do que é isso é considerado sustento básico. Caso esta renda seja referida ao ganho mensal de uma só pessoa na família, e esta seja composta por quatro membros, o *per capita* mensal corresponderá a R\$ 375,00, ou pouco mais que 70% do salário mínimo. Portanto, um patamar bastante distinto dos R\$ 70,00 que é considerado como valor do *per capita* para acesso ao PBF, ou aos menos de R\$ 127,00, limite para acesso ao BPC. Pode-se afirmar por contraponto que para o Imposto de Renda é considerado como sustento básico de cada membro da família o valor de US\$ 7,00/dia, ou quase seis vezes mais do que o PBF. Percebe-se aqui uma manifestação de desigualdade no trato do mínimo necessário para uma vida digna de um cidadão. A sociedade brasileira adota dois paradigmas: viver com 25% do salário mínimo *per capita* impede o acesso ao BPC, mas o imposto de renda considera básico até 70% do salário mínimo como *per capita*. É de se lembrar que este cálculo é conservador, pois o IR atribui o valor de R\$ 1.499,16 por pessoa e não, necessariamente, como soma do ganho familiar.

Deduz-se desta breve incursão que o *per capita* de renda familiar varia no interior de políticas públicas de menos do que R\$ 70,00 a R\$ 375,00. Crianças cujo salário dos pais esteja entre R\$ 798,30 (base Salário-Família) e R\$ 1.499,16 (base Imposto de Renda) não têm acesso a qualquer cobertura do Estado. Portanto, a diversidade de padrões de cobertura causa a ausência de cobertura de proteção social.

Esta é uma séria questão ao se examinar o conjunto das políticas sociais e seu impacto na vida dos cidadãos. Confrontando a questão da reprodução das desigualdades sociais pelas políticas sociais é interessante considerar que pela legislação tributária a isenção aos dependentes operada pelo imposto de renda como uma forma de financiamento do Estado brasileiro traz também um forte impacto nesses paradigmas.

A tributação do imposto de renda, em função de taxa de renda, permite aos que ganham mais uma isenção de cerca de R\$ 41,00/mês por filho até 21 anos – com extensão para 24 anos.² Ainda que este cálculo possa ser refinado, esta isenção, em sua forma mais conservadora, significa que o valor do benefício do PBF de R\$ 22,00 sobe para R\$ 41,00 no IR, ou uma relação de quase dobro entre um e outro.

Uma proposta possível para um novo futuro ao PBF seria sua aproximação à concepção de renda básica universal a crianças e adolescentes, o que supõe o alcance de algumas novas aquisições, das quais se destacam:

- a superação da análise do PBF com resultados primordiais no campo do emprego e renda, reforçando sua análise social na capacidade das famílias cuidarem de seus filhos;
- a necessidade de construção da unidade entre os dispositivos de diferentes programas sociais que transferem recursos – direta ou indiretamente – para a criança e o adolescente;
- a construção da relação de completude das atenções das políticas sociais brasileiras; e
- a superação das desigualdades existente entre o trato diferenciado de benefícios à criança e ao adolescente entre segmentos de classes sociais a partir de critérios de dedução e isenção no imposto de renda e dos demais programas contributivos e não contributivos.

2. Aqui não se está considerando que o imposto de renda permite ainda, a partir da renda do responsável, a dedução de R\$ 2.830,84 por dependente para instrução e valor ilimitado de isenção para a saúde. Portanto, as crianças cujos pais têm maior renda usufruem de melhor padrão coberto com isenção do Estado.

5 CONCLUSÃO

Do conjunto de dados e análises realizadas conclui-se que o PBF, embora tenha em seus sete anos alcançado vários ganhos para a sociedade e a população brasileira, ainda possui um potencial de crescimento e consolidação que não é afetado por seu modelo genético – pelo contrário, o potencia.

Há uma reprodução de desigualdades entre as políticas sociais brasileiras que precisa ser rompida, pois, ao mesmo tempo em que tais políticas se efetivam, terminam por repor o trato desigual entre os brasileiros e neles principalmente entre as crianças brasileiras. Portanto, um futuro do PBF reside na possível articulação entre diferentes bases das políticas sociais, unificando-as. Com certeza se trata de um desafio não do programa, propriamente, mas de confronto com a reprodução de desigualdades.

Nesse caso, se coloca a alternativa de transformar o alcance do PBF em uma renda básica que corresponda a um direito universal de crianças e adolescentes brasileiros que poderiam ter como ponto de partida a unificação de valores dos diferentes programas voltados para crianças, por transferência ou isenção. Esta seria uma medida de justiça social.

Superar a multiplicidade de formas e valores de benefícios às crianças e aos adolescentes brasileiros só está sendo possível por se contar, pela primeira vez no Brasil, com um programa massivo de transferência de renda que alcança famílias e sua situação antes invisíveis na agenda pública.

Este avanço consolidado é um futuro presente que contém a utopia de poder ser mais justo ainda, alcançando, por exemplo, a condição de direito da criança brasileira.

Todo futuro contém uma utopia e esta parece ser uma utopia viável e justa.

REFERÊNCIAS

BLANES, D.; CARVALHO, M. C. B. (Coord.). **Caminhos para enfrentamento da pobreza: o programa de renda mínima de Campinas**. São Paulo: IEE/PUCSP; Brasília, UNICEF, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997**. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

_____. Ministério da Educação (MEC). Dados do Programa de Renda Mínima para 2000 e Bolsa Escola (BE) para 2002. In: SPOSATI, A. **Proteção Social da Cidadania, inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004, p. 175.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. Brasília: MPAS/SAS, out. 2009a.

_____. Ministério da Previdência Social. **Informe de Previdência Social**, n. 2, v. 21, fev. 2009b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). **Perfil das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família 2009**. Brasília, 2010. Dados do Departamento de Estatística.

CASTEL, R. A experiência e o debate brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE RENDA MÍNIMA E EXCLUSÃO, São Paulo, 1996. **Anais**. São Paulo: Nepsas/PUC, 1996, p. 4-7. Caderno n. 5 do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas).

GAIGER, S. F. **Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos**. Brasília: Tesouro Nacional, 2008.

LAVINAS, L. Bolsa Família: a reforma insensata da oposição. **Jornal O Valor**, Rio de Janeiro, 4 jun. 2010.

PARIJS, V. A experiência e o debate brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE RENDA MÍNIMA E EXCLUSÃO, São Paulo, 1996. **Anais**. São Paulo: Nepsas/PUC, 1996, p. 8-12. Caderno n. 5 do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas).

PAUGAM, S-L'. **Europe Face a La Pauvreté, Les experiences nationales de Revenu Minimum**. Paris: La Documentation Française, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y El Caribe 2010**. 1. ed. São José, 7CR: PNUD, 2010.

SILVA, M. O. S. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, A. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima – PGRM. In: SPOSATI, A. (Org.). **Renda mínima e crise mundial, saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Proteção social de cidadania, inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SUPLICY, E. M.; BUARQUE, C. A experiência e o debate brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE RENDA MÍNIMA E EXCLUSÃO, São Paulo, 1996. **Anais**. São Paulo: Nepsas/PUC, 1996, p. 30-39. Caderno n. 5 do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas).

PERSPECTIVAS PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA BRASILEIRO

Ana Cleusa Serra Mesquita*
Luciana de Barros Jaccoud**
Maria Paula Gomes dos Santos*

1 INTRODUÇÃO

Com origem relativamente recente na matriz da proteção social brasileira, o Programa Bolsa Família (PBF) adensou o Sistema de Garantia de Renda que vem sendo construído no país nos últimos 20 anos. Ao efetivar um benefício monetário inovador, o PBF integra-se ao sistema desenhado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que então ampliara o arco de proteções das políticas sociais, especialmente no campo das transferências não contributivas. Tal sistema se expressa em uma ampla cobertura a distintos segmentos da população, cumprindo um papel importante no enfrentamento da pobreza e da desigualdade, não obstante ainda enfrente importantes desafios. Nesse sentido, o presente texto propõe uma leitura do PBF à luz da sua relação com outros benefícios monetários – condicionados ou não, contributivos ou não – presentes na política social e que configuram o que pode ser chamado de Sistema de Garantia de Renda da seguridade social brasileira. Na perspectiva aqui adotada, o PBF compõe esse sistema, complementando-o seja em termos do espectro do público acolhido, seja em termos do seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade. Assim, é a partir da inserção atual do programa na matriz de garantia de renda vigente, e consequentemente da proteção alcançada e dos desafios que ainda persistem, que se pretende analisar as perspectivas futuras do Bolsa Família.

De fato, a trajetória observada nas últimas duas décadas se assentou em um progressivo reconhecimento das responsabilidades públicas no campo social, assim como em um efetivo esforço de consolidação das políticas sociais. Contudo, as dificuldades têm sido relevantes e aos problemas no campo da gestão, do gasto e do financiamento, somam-se as mudanças sociais e as distintas perspectivas no

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

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

que diz respeito ao papel que pode cumprir o nosso Sistema de Proteção Social na configuração de um país mais moderno e socialmente justo. Neste contexto, o Sistema de Proteção Social tem sido objeto de constantes debates desde a promulgação da CF/88. Abraçando um modelo de proteção social generoso, incluído e exigente de um expressivo esforço fiscal, o texto constitucional tornou-se objeto de críticas e propostas de reforma nos anos 1990. Neste sentido, algumas mudanças foram efetivamente realizadas – na previdência social, por exemplo¹ –, mas não representaram uma desorganização do sistema gestado no final dos anos 1980. Apesar de constrangimentos e limitações,² o projeto adotado em 1988 ainda permanece como a referência organizadora do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS),³ acrescido de uma nova geração de programas, que visam garantir o acesso a uma renda mínima por parte das famílias pobres.⁴

Dito isso, este capítulo pretende tratar dos benefícios monetários no âmbito do Sistema de Garantia de Renda da Seguridade Social brasileira, discutindo suas funções, seus públicos e o entrelaçamento entre eles, da mesma forma que identificando os lapsos e as lacunas ainda existentes. Mais especificamente quanto aos desafios, procurar-se-á, resgatar o diálogo da política social com o mercado de trabalho, bem como com um projeto nacional de desenvolvimento, em disputa e construção no país. Neste sentido, serão exploradas também perspectivas e alternativas para a evolução do campo institucional da garantia de renda.

Para tanto, o texto se desenvolverá em cinco seções: Na seção 2, são descritos os principais programas que operam benefícios monetários no SBPS, tanto os de natureza contributiva como os de natureza não contributiva, traçando um quadro sobre a abrangência e o perfil do Sistema de Garantia de Renda da seguridade social brasileira. Serão assim analisados a previdência social e os programas assistenciais Benefício de Prestação Continuada (BPC) e PBF, não como iniciativas isoladas, mas como componentes de um movimento mais geral, que será aqui denominado de Sistema Público de Garantia de Renda.

1. Sobre as reformas previdenciárias implantadas durante a década de 1990, ver Fagnani (2007). Sobre seu impacto restritivo no que diz respeito ao acesso, ver ainda Matijascić, Reis e Ribeiro (2008) e Campos e Pochmann (2008).

2. Pode-se lembrar a dificuldade de implementação dos Arts. 165 e 195 da CF/88, que determinam a existência do orçamento da Seguridade Social e definem seus critérios e suas fontes de financiamento. Uma análise destas e de outras dificuldades no processo de implementação da Seguridade Social pode ser encontrada em Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009).

3. Ver, a respeito, Ipea (2009).

4. Também no âmbito internacional, observa-se a progressiva expansão de programas não contributivos de garantia de renda, que vem sendo acompanhada pela adoção de medidas restritivas especialmente no que diz respeito ao acesso aos programas de seguro-desemprego e de aposentadoria. Entretanto, em que pese as reformas adotadas, é cada vez maior o número de autores que afirmam que a trajetória recente daqueles sistemas na Europa e América do Norte não tem implicado uma efetiva redução da intervenção do Estado no campo social, mas sim em sua transformação. Ver, sobre o assunto, Théret e Barbier (2004) e Dufour, Boismenu e Noel (2003).

Partindo da perspectiva de que os diferentes benefícios que organizam o Sistema Público de Garantia de Renda apoiam-se em dois princípios distintos – proteção aos riscos sociais e combate à pobreza –, a seção 3 apresentará uma discussão sobre os desafios à consolidação do atual arranjo da proteção social à luz desta ambivalência, refletindo sobre a possibilidade de conciliação destes princípios. Além disso, discutirá em que medida o combate à pobreza pode ou deve se constituir no pilar central do SBPS. Serão destacadas também nessa seção, as dificuldades de resposta do sistema, em virtude da amplitude das desigualdades sociais, a cobertura aos idosos, a relação com o mercado de trabalho e com os instrumentos de geração e equalização de oportunidades, e a questão da vulnerabilidade e da pobreza infantil.

A partir da interpretação dos componentes do Sistema de Garantia de Renda e de suas funções, bem como do quadro de desproteção ainda vigente, apresentados nas seções anteriores, a seção 4 formulará alguns cenários para a consolidação deste sistema no âmbito da proteção social brasileira. Tais cenários organizam-se, sobretudo, a partir das possibilidades de integração dos pilares contributivo e não contributivo no sistema e, conseqüentemente, das perspectivas de (des)proteção que as acompanham. Finalmente, na conclusão, considera-se a perspectiva de uma estratégia de desenvolvimento com equidade, destacando-se o papel das políticas sociais, particularmente no campo da garantia de renda.

2 O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA NO BRASIL

A garantia de renda tem se consolidado como objetivo central dos sistemas de proteção social. Os programas que operam tal objetivo o fazem por meio de diferentes benefícios monetários, financiados por esquemas contributivos e/ou por impostos gerais. De fato, desde o final do século XIX, diversos países instituíram programas de seguros sociais, a partir do reconhecimento de que a sociedade salarial expunha os trabalhadores a riscos de empobrecimento e de sobrevivência em situações que, independente de sua vontade, o exercício do trabalho torna-se uma impossibilidade. Tais situações são identificadas com os chamados riscos sociais: doenças, idade avançada, acidentes, desemprego, entre outros eventos. Para fazer face a tais situações, passíveis de ocorrer a qualquer trabalhador, os programas ancorados no seguro social se assentam em contribuições obrigatórias. Elas se destinam à reposição da renda dos trabalhadores e suas famílias, quando confrontados aos riscos sociais.

Os sistemas de proteção social desenvolveram ainda, na maior parte dos países,⁵ benefícios não contributivos, próprios do campo da assistência social, destinados à proteção daqueles reconhecidamente incapacitados para o trabalho – idosos, inválidos, órfãos e outros grupos marcados por situações específicas de vulnerabilidade – e desprovidos de

5. Em alguns países, antes mesmo de se instituir seguros sociais.

meios adequados de subsistência. Na segunda metade do século XX, o florescimento dos Estados de Bem-Estar Social permitiu não apenas a ampliação da cobertura dos seguros sociais para uma mais ampla variedade de riscos e clientela, como também assegurou o desenvolvimento de uma extensa rede de proteção social, que incluía transferências monetárias não contributivas e serviços sociais de natureza variada.⁶

No Brasil, os programas de reposição da renda dariam seus primeiros passos entre as décadas de 1920 e 1930, quando foram criadas as primeiras instituições previdenciárias. Mas foi somente a partir de meados dos anos 1980 que o país disporia de outros instrumentos – contributivos e não contributivos – que alargariam o espectro do seu Sistema de Proteção Social no campo da garantia de renda. Em 1986 seria criado o Seguro-desemprego. Logo depois, a CF/88 determinaria a instituição da categoria de segurado especial da previdência social, visando proteger o trabalhador rural em regime de economia familiar dos riscos sociais clássicos. A CF/88 acolheria ainda outros avanços neste campo: fixou em um salário mínimo o valor de base dos benefícios previdenciários, bem como unificou os benefícios rurais e urbanos. Instituiu ainda o primeiro programa assistencial de garantia de renda, o Benefício de Prestação Continuada. Este benefício monetário, de natureza não contributiva, é destinado a pessoas com deficiência e idosos, em situação de indigência. Por fim, a partir de 2000, tiveram início os primeiros programas federais de transferência de renda. Estes programas – que se caracterizam por serem focalizados nos mais pobres, ofertarem benefícios sob algumas condições, sem requerer, contudo, o pagamento de contribuições prévias –⁷ foram unificados em 2004, levando à criação do Programa Bolsa Família (PBF). Embora regulados por marcos jurídicos distintos, estes novos benefícios não contributivos romperiam com a tradição exclusivamente securitária da proteção social brasileira, submetendo à intervenção estatal não só os riscos inerentes à dependência do trabalho assalariado, mas a própria condição de pobreza, enfrentada por razoável parcela da população, trabalhadora ou não.

Uma estimativa preliminar dos benefícios concedidos em 2009, pelos programas contributivos e não contributivos de garantia de renda vigentes no Brasil indica um amplo esforço de gasto público, que sustenta um expressivo universo de benefícios, atendendo trabalhadores ativos e inativos, pessoas com deficiência, idosos e famílias pobres. Como pode ser observado na tabela 1, em dezembro de 2009 o SBPS concedeu cerca de 42,5 milhões de benefícios. Destes, 24,4 milhões foram de natureza previdenciária, Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – previdência dos servidores públicos –, referentes à cobertura de trabalhadores dos setores público e privado, ante diversos eventos – aposentadorias, doenças, mater-

6. Sobre a evolução dos benefícios monetários nos sistemas de proteção social dos países desenvolvidos, inclusive dos benefícios não contributivos e dos benefícios universais para idosos, ver Merrien (2005).

7. Trata-se dos programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação, criados entre 2001 e 2003. Sobre estes programas, ver Ipea (2007).

nidade etc. O BPC pagou naquele mês 3,5 milhões de benefícios destinados a idosos e deficientes pobres. O seguro-desemprego foi concedido a mais de 2 milhões de trabalhadores desempregados. E mais de 12 milhões de famílias receberam a Bolsa Família.

TABELA 1
Benefícios concedidos pelos diversos programas de garantia de renda – dezembro de 2009

Tipos de benefícios	Quantidade de Benefícios
Previdência social setor privado (RGPS)	23.534.497
Previdência social setor público (RPPS) ¹	936.733
BPC + RMV ²	3.504.080
Bolsa Família	12.370.915
Seguro desemprego ³	2.235.083
Total	42.581.308

Fontes: AEPS InfoLogo; Boletim Estatístico do Ministério do Planejamento; Matriz de Informações Sociais do MDS. SAEG/TEM, CGSDAS/TEM e Sigplan.

Elaboração: Ipea/ Disoc.

Notas: ¹ Dados referentes apenas aos aposentado e pensionistas da União, extraídos do Boletim Estatístico do Ministério do Planejamento.

² A RMV foi extinta em 1995 quando se iniciou a implementação do BPC, sendo mantido apenas o pagamento do estoque de beneficiários existentes desde aquela data.

³ Refere-se apenas à modalidade trabalhador formal.

Deste total de benefícios assistenciais e previdenciários, a ampla maioria (76,3%) tem valores menores ou iguais a um salário mínimo (SM) (ver tabela 2).⁸ Quase um terço dos benefícios (31,2%) tem valor menor que um SM. A quase totalidade destes últimos é referente ao PBF, programa que operava então com valores médios de benefícios de R\$ 95,00.

TABELA 2
Quantidade de benefícios previdenciários e assistenciais segundo valor pago – dezembro de 2009

Faixas de valor dos benefícios	PBF	BPC ¹	RGPS	Seguro Desemprego ²	Total	% sobre total de benefícios
Total de benefícios menor que 1 SM	12.370.915	-	620.727	-	12.991.642	31,2
Total de benefícios igual a 1 SM	-	3.504.080	14.553.228	721.644	18.778.952	45,1
Total de benefícios maiores que 1 SM	-	-	8.360.542	1.513.439	9.873.981	23,7
Nº total de benefícios	12.370.915	3.504.080	23.534.497	2.235.083	41.644.575	100

Fonte: Boletim Estatístico do Ministério da Previdência Social - Vol. 14 Nº 12, Ministério do Trabalho e Matriz de Informação Social do MDS.

Elaboração: Ipea/ Disoc.

Notas: ¹ Montante inclui os benefícios da Renda Mensal Vitalícia (RMV). A RMV foi extinta em 1995 quando se iniciou a implementação do BPC, sendo mantido apenas o pagamento do estoque de beneficiários existentes desde aquela data.

² Quantidade de parcelas pagas na modalidade Trabalhador Formal apenas em dezembro de 2009.

8. A tabela 2 não inclui os benefícios dos RPPS, pois a variedade de regimes previdenciários adotados no serviço público nos estados e municípios requer uma investigação mais detida para classificar os benefícios segundo seu valor.

Esta expressiva abrangência dos benefícios, ao lado da vinculação de grande parte deles ao salário mínimo,⁹ tem se refletido positivamente sobre os níveis de desigualdade e de pobreza no país. Estimativas mostram que o BPC, ao lado das aposentadorias e pensões no valor de um SM, são mais efetivos em retirar as famílias da indigência e da pobreza, devido aos valores transferidos. Por sua vez, o impacto PBF na incidência da pobreza é pequeno, mas é mais significativo na redução do hiato de pobreza e da severidade da pobreza (SOARES *et al.*, 2006; SOARES; SATYRO, 2009). Ou seja, o benefício do Bolsa Família ameniza a intensidade da pobreza, mas é pouco capaz de revertê-la.¹⁰

No que se refere à redução da desigualdade, há também uma contribuição diferenciada entre os diversos benefícios do Sistema de Garantia de Renda, como mostra o estudo de Soares e Sátyro (2009). Muito embora o BPC e o PBF tenham um peso pequeno na renda total das famílias (cerca de 1%), eles contribuíram com aproximadamente um terço da redução da desigualdade entre 2004 e 2006. Somente o Bolsa Família foi responsável por 21% desta redução. Por seu turno, as aposentadorias e pensões públicas, cujo peso na renda das famílias é bem mais expressivo (18%), contribuíram com 37% da queda da desigualdade no mesmo período. Em que pesem as diferenças, nota-se uma contribuição importante dos diversos benefícios monetários para a redução da desigualdade no Brasil nos últimos anos. A análise realizada a partir da Matriz de Contabilidade Social (MOSTAFA; SOUZA; VAZ, 2010) também atesta a redução das desigualdades promovidas pelas transferências monetárias do Sistema de Proteção Social brasileiro, não apenas pelo fato destas tornarem a distribuição de renda mais progressiva, como também porque seus impactos macroeconômicos revelam-se bastante positivos.

De modo geral, considerando-se os efeitos sobre a pobreza e a desigualdade, observa-se um impacto mais significativo dos benefícios previdenciários, bem como do BPC na redução da pobreza, o que se explica pelo valor dos benefícios cujo piso é o salário mínimo. Já as transferências do PBF parecem relativamente mais eficazes na redução da desigualdade, o que se deve à progressividade dos benefícios relacionada à focalização do programa. Há, portanto, um conjunto de benefícios atuando na garantia de renda no Brasil, com funções e impactos complementares, ao qual o PBF se integra, potencializando efeitos obtidos por meio de outros benefícios.

9. Os benefícios previdenciários e o seguro-desemprego têm como piso básico o salário mínimo, enquanto o BPC tem seu benefício associado ao valor do salário mínimo. Apenas o benefício do PBF não se encontra vinculado ao salário mínimo.

10. O baixo impacto do PBF sobre a pobreza se deve principalmente ao limitado valor dos benefícios, e não a problemas de focalização. Maiores impactos dependem de maiores benefícios. Este tema está sendo objeto de análise em outros capítulos desta publicação.

Contudo, em que pese seu relevante papel na garantia de renda de amplos setores da população, a avaliação do desempenho desses programas não é unânime entre os analistas. A principal restrição refere-se à magnitude do gasto público envolvido. Como pode ser visto na tabela 3, as despesas com os programas públicos que ofertam benefícios monetários são expressivas, somando cerca de R\$ 362,6 bilhões em 2008, o que representava aproximadamente 12,56% do produto interno bruto (PIB) brasileiro daquele ano. Estas despesas se concentram principalmente nos dois regimes previdenciários. Enquanto, naquele ano, o RGPS representou 55% deste tipo de gasto, os RPPS, atendendo um público expressivamente menor, representou 33,6% daquelas despesas.

TABELA 3
Despesas com benefícios previdenciários e assistenciais – 2008

Tipos de benefícios	Despesas (em R\$ milhões) em valores correntes	%	% do PIB
Previdência social setor privado (RGPS)	199.562	55,0	6,91
Previdência social setor público (RPPS)	121.807	33,6	4,22
BPC ¹	16.036	4,4	0,55
Bolsa Família	11.062	3,0	0,38
Seguro-desemprego ²	14.413	4,0	0,50
Total	362.880	100	12,56

Fonte: Boletim Estatístico do Ministério da Previdência Social, SAEG/TEM, Sigplan e Siafi/STN.

Elaboração: Ipea/ Disoc.

Notas: ¹ Inclui despesa com os benefícios da Renda Mensal Vitalícia (RMV).

² Inclui todas as modalidades do seguro: Trabalhador Formal, Pescador Artesanal, Trabalhador Doméstico e Trabalhador Resgatado. Apenas na modalidade Trabalhador Formal a despesa foi de R\$ 13.858.617.217,00.

A natureza e o impacto desses programas, e das despesas que lhes correspondem, são sempre, em qualquer sociedade, tema de debate público e de avaliações permanentes de diversas naturezas. Efetivamente, estão aí colocadas não apenas questões referentes à equidade e à eficiência da intervenção pública, como também à operação de mecanismos de solidariedade em sociedades submetidas a tensões advindas de mecanismos de desigualdade e de insegurança social. De fato, a desproteção às situações de vulnerabilidade de renda tem sido compreendida não apenas como uma ameaça ao bem-estar individual, mas como um efetivo problema colocado para as sociedades modernas, inclusive no que diz respeito à sua coesão social. Os impactos sociais negativos associados ao crescimento ou à manutenção de altas taxas de pobreza já são bem reconhecidos, assim como os impactos negativos relacionados à insuficiência de mecanismos que possibilitem a associação entre o trabalho e as condições de bem-estar, inclusive nas situações em que o trabalhador não pode participar do mercado de trabalho.

No âmbito da proteção aos riscos sociais, são igualmente reconhecidas as limitadas possibilidades de que seu enfrentamento seja efetivado a partir de recursos privados ou familiares. Para a grande maioria dos trabalhadores, os vínculos construídos no mercado de trabalho são marcados por rendas limitadas ou insuficientes – e, muitas vezes, instáveis –, não possibilitando a realização de uma poupança privada e voluntária – na forma de renda ou propriedade – para garantir o enfrentamento das situações de riscos sociais. Paralelamente, as transformações na dinâmica e na configuração das famílias contribuem para a menor estabilidade das condições de vida e da oferta de segurança por meio da solidariedade tradicional.

No que se refere aos programas de garantia de renda voltados ao combate à pobreza, especialmente aqueles que operam transferências de natureza não contributiva com condicionalidades, os desafios também são expressivos. De um lado, a manutenção de taxas expressivas de desemprego, bem como de largas parcelas dos trabalhadores em ocupações precárias e de frágil remuneração, reafirma este como problema social de primeira grandeza. De outro lado, necessidade de garantia de renda para aqueles que se mantêm à margem do mercado de trabalho – como crianças ou pessoas com deficiências – vem se impondo como problema maior de justiça social. Respondendo a estas duas diferentes demandas, os sistemas de proteção social têm avançado na progressiva ampliação dos programas não contributivos de garantia de renda, beneficiando um espectro cada vez mais amplo da população.

Nas duas subseções seguintes serão abordadas com mais detalhes as características atuais de cada um destes dois campos da garantia de renda – enfrentamento riscos sociais e combate à pobreza –, para posteriormente se retomar um esforço de análise conjunta. Apesar de desempenhar papel relevante na matriz brasileira de garantia de renda, o seguro-desemprego não será especificamente tratado no âmbito deste estudo.

2.1 A proteção aos riscos sociais: a Previdência Social

Primeira política pública brasileira voltada à garantia de renda, a previdência consiste em um seguro social,¹¹ já com 80 anos de existência. Várias modificações realizadas nos últimos 20 anos ampliaram seu alcance e sua importância como instrumento de proteção da renda do trabalhador. Caracteriza-se hoje como um sistema unificado, contributivo, que cobre cerca de 60% da população economicamente ativa (PEA), aí incluídos trabalhadores urbanos e rurais, empregados e autônomos, setor público e privado da economia.

11. A previdência social foi organizada, durante a década de 1930, de forma segmentada, por meio de sete Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), cada qual dedicado à cobertura dos riscos sociais de um segmento específico de trabalhadores urbanos.

Sendo o mais tradicional e robusto instrumento de garantia de renda do Brasil, a Previdência Social brasileira está atualmente organizada sob dois diferentes regimes: o RGPS, que é obrigatório para os trabalhadores do setor privado; e os RPPS, que provêm a proteção dos servidores públicos da União, dos estados e dos municípios, de adesão também compulsória. Além destes, existe ainda o segmento de Previdência Complementar, cuja adesão pelos trabalhadores é voluntária, e do qual o Estado só participa como normatizador e regulador, não lhe cabendo realizar aportes financeiros aos sistemas de pensão que lhe correspondem – entidades fechadas e abertas de previdência complementar.¹²

O RGPS cobria, em 2008, cerca de 55,6 milhões de trabalhadores ativos. Trata-se de um regime complexo, que comporta tratamentos diferenciados para as distintas categorias de segurados, no que se refere às formas de contribuição e mesmo, em alguma medida, aos benefícios aos quais dá acesso. São as seguintes as categorias de segurados: empregados – trabalhadores formalmente contratados; trabalhadores autônomos, empregados domésticos; segurados especiais – trabalhadores em regime de agricultura familiar, extrativistas, pescadores; contribuintes individuais – quaisquer trabalhadores não inseridos em relações formais de trabalho; segurados facultativos – trabalhadores informais, desocupados. Observa-se, assim, que o RGPS acolhe não apenas os trabalhadores com vínculos formais de trabalho. Trabalhadores autônomos também devem se filiar ao sistema previdenciário. E mesmo os trabalhadores estáveis sem registro em carteira podem fazer contribuições individuais, com valores compatíveis com as mesmas alíquotas incidentes sobre os autônomos (20% ou 11%).

O RGPS opera por regime de repartição simples, o que significa que o sistema se fundamenta na solidariedade intergeracional. Ele é financiado por contribuições de trabalhadores e empregadores, via alíquotas incidentes sobre salários e folha de pagamentos, assim como pelas contribuições dos segurados especiais.¹³ O governo federal também aporta recursos adicionais, de origem fiscal, quando a despesa com benefícios excede a receita destas contribuições.

A categoria de segurados especiais foi estabelecida a partir da CF/88 e sua integração ao RGPS significou não apenas a extensão da cobertura a um grande número de trabalhadores com baixíssima capacidade contributiva, mas, sobretudo, uma alteração importante no que diz respeito à fonte de legitimidade do direito ao benefício previdenciário. Como já apontado por Cardoso Jr. e Jaccoud

12. Encontra-se no Congresso Nacional, projeto de lei que institui a previdência complementar dos servidores públicos. A partir de sua aprovação, o Estado, por intermédio de todos os entes federativos, deverá fazer aportes regulares aos fundos gestores dos diferentes regimes de previdência complementar que forem criados pela União, pelos estados e municípios.

13. As contribuições dos segurados especiais são recolhidas por aqueles que adquirem a sua produção – pessoa jurídica, consumidora ou consignatária –, os quais têm a obrigação de repassá-las ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

(2005, p. 205), a partir desta inovação, o direito à previdência social passaria a se ancorar no exercício pretérito do trabalho – ainda que não assalariado – e não mais exclusivamente na vinculação prévia do trabalhador a um emprego com carteira assinada, ou em um certo número de contribuições por ele feita. Ao integrar a previdência rural ao RGPS, a Constituição de 1988 atribuiu aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar os mesmos benefícios e obrigações dos trabalhadores urbanos formais, à exceção da forma de contribuição.¹⁴

Da mesma forma, é nesse segmento do RGPS que se afirma com maior clareza o caráter solidário e redistributivo do sistema, uma vez que o pagamento dos benefícios por ele previstos depende, em grande parte, de financiamento direto do Tesouro Nacional. O baixo valor da alíquota de contribuição do segurado especial – 2,3% do total da produção comercializada – e a pouca mercantilização dos bens comercializados por este segmento produtivo – agricultores familiares, pescadores, extrativistas, entre outros, cujos produtos, muitas vezes são trocados com outros agricultores familiares, pescadores etc. –, refletem-se em uma arrecadação insuficiente, o que impõe a complementação destes recursos pelo orçamento fiscal.¹⁵ Em virtude da suas regras contributivas diferenciadas, e da participação do Estado no financiamento dos seus benefícios, a categoria de segurado especial é considerada, em muitas análises, como não contributiva. Contudo, uma qualificação mais precisa impõe considerá-la, antes, como parcialmente contributiva.

Em dezembro de 2008, o RGPS pagou cerca de 22,7 milhões de benefícios, correspondentes a R\$ 13,8 bilhões. Naquele ano, as aposentadorias perfaziam 63% do total de benefícios pagos e representavam 66% das despesas do período. O segundo benefício mais frequente eram as pensões por morte (27,5% do total), as quais, em conjunto com as aposentadorias, representaram mais de 90% dos benefícios pagos pelo RGPS naquele mês. Portanto, é em torno dos riscos de velhice e viuvez que se organiza a maior parte da proteção garantida pelo regime geral.¹⁶ Os benefícios rurais – destinados principalmente aos segurados especiais – representavam cerca de um terço do total de benefícios pagos, bem como da despesa do regime geral, sendo seu valor médio igual a quase a metade do valor médio dos benefícios urbanos.

14. Enquanto os trabalhadores contratados pela CLT e avulsos contribuem com alíquotas progressivas (8,9% ou 11%) em função do valor dos seus rendimentos totais – respeitado o piso de um salário mínimo e o teto de R\$ 3.416,54, em 2010 –, os segurados especiais contribuem com 2,3% incidente sobre o valor bruto da comercialização de sua produção, que é retido pelo comprador dela, o qual deve efetuar o respectivo recolhimento ao INSS.

15. Somadas às demais receitas provenientes do setor agrícola – que inclui ainda todos os produtores rurais pessoa física e jurídica e o segmento da agroindústria –, a contribuição rural total representava cerca de 1,5% do conjunto da arrecadação do RGPS, em 2008.

16. Os demais benefícios do RGPS são: aposentadoria por invalidez, Auxílio-Doença, Auxílio-Acidente, Auxílio-Reclusão, Salário-Maternidade e Salário-Família.

Nos demais segmentos de segurados, 38,6 milhões de trabalhadores contribuíam diretamente¹⁷ para o RGPS, em 2008. Entre estes, destacam-se os empregados com carteira assinada, responsáveis por nada menos do que 77% das contribuições. Por outro lado, falta cobertura previdenciária a contingentes expressivos de trabalhadores, especialmente os que se encontram em segmentos pouco formalizados, como os trabalhadores sem carteira assinada – incluindo os domésticos – e os trabalhadores por conta própria, ou autônomos. De acordo com a PNAD 2008, havia no país cerca de 26 milhões de trabalhadores ocupados nestas categorias, que não contribuíam para a previdência social naquele ano.¹⁸ Destes, 40% recebiam menos que um SM como remuneração, o que leva à suposição de que este fator seja, em grande medida, determinante da sua baixa filiação previdenciária. Considerando que a seguridade social brasileira oferece garantia de renda em base não contributiva a idosos de baixa renda, parte da lacuna verificada na proteção previdenciária destes trabalhadores estaria contornada. Contudo, persiste uma expressiva desproteção destes trabalhadores, enquanto ativos, diante dos riscos temporários – tais como doenças, acidente, maternidade e reclusão –, o que resulta em vulnerabilidade para estes indivíduos e suas famílias.

Na tentativa de ampliar a cobertura do seguro social contributivo, o governo brasileiro tem adotado medidas que oferecem incentivos econômicos à filiação previdenciária, tanto a pequenos empresários quanto a trabalhadores autônomos, fundamentalmente por meio da redução dos custos financeiros de filiação.¹⁹ Não obstante estas medidas – e em que pese a escassez de estudos conclusivos sobre seus impactos –, o crescimento do número de filiados à previdência social nos últimos anos tem permanecido fortemente associado ao crescimento dos empregos com carteira.

A previdência do setor público, por sua vez, está organizada em diferentes Regimes Próprios de Previdência Social, que oferecem proteção aos trabalhadores estatutários do serviço público da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A segregação entre regimes de previdência de funcionários públicos e trabalhadores do setor privado é comum a diversos países e se deve, em grande medida, a diferenças históricas entre as regras que organizam as relações de trabalho nos setores público e privado. E apesar de algumas mudanças ao

17. Estão excluídas aqui as contribuições dos segurados especiais, que se faz, como já visto, por sub-rogação ao adquirente da sua produção – agrícola, extrativista ou pesqueira. Vale notar ainda que o RGPS admite a categoria de contribuinte individual, pela qual o trabalhador pode garantir sua proteção previdenciária, mesmo sem a contraparte do empregador.

18. Trata-se dos trabalhadores classificados na PNAD como trabalhadores por conta própria, empregados sem carteira e empregados domésticos sem carteira.

19. Para tanto, o governo instituiu programas tais como o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) (ou Simples Federal, Lei nº 9.317/1996); o incentivo à contribuição dos autônomos (Lei nº 10.666/2003); o Super Simples (ou Simples Nacional, Lei Complementar nº 123/2006); o Programa Simplificado de Inclusão Previdenciária (Lei Complementar nº 123/2006); e, mais recentemente, o programa do Microempreendedor Individual (MEI) (Lei Complementar nº 128/2008). Para mais informações sobre estes dispositivos, ver Mesquita, Jaccoud e Santos (2010).

longo das últimas décadas, os direitos previdenciários dos servidores públicos e dos empregados do setor privado permanecem ainda bastante distintos, estando os funcionários públicos em significativa vantagem.²⁰

2.2 A garantia de renda não contributiva no Brasil

Ao lado dos riscos sociais clássicos, que ameaçam a capacidade de obter renda via exercício do trabalho, a pobreza e a indigência também constituem hoje objeto efetivo de atuação da proteção social brasileira. Com efeito, um conjunto de iniciativas públicas, materializadas especialmente nos programas federais de transferência de renda, se dirige às populações em situações de carência e destituição, visando enfrentar as situações de insuficiência de renda, problema historicamente negligenciado pelas políticas sociais no país. Neste sentido, a emergência e a expansão recentes dos benefícios assistenciais, de natureza não contributiva, ampliaram o campo de intervenção social do Estado, fortalecendo um pilar relevante na garantia de renda promovida pela seguridade social.

Na matriz atual da proteção social brasileira, são dois os benefícios monetários assistenciais: o PBF e o BPC. Com origem na Constituição, o BPC garante uma renda mensal de cidadania aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e para a vida independente, vivendo em situação de extrema pobreza. Com origem mais recente, o PBF nasceu da unificação de diversos programas de transferência de renda operados desde 2000 pelo governo federal. Ele garante uma transferência monetária às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Portanto, o BPC consiste em um benefício individual enquanto o PBF garante um benefício familiar com prioridade voltada às crianças.

Quanto ao valor dos benefícios, as diferenças entre os dois programas também são significativas. O BPC teve o valor de seu benefício definido na Carta Magna e garante o aporte de um SM aos idosos e às pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Por seu turno, o PBF garante benefícios com valor bem menor. Como visto em outros capítulos desta publicação, o máximo que uma família pode receber é R\$ 200,00 – que representa cerca de 39% do salário mínimo em vigor em junho de 2010. Por trás da diferença entre os valores transferidos, residem diferenças importantes quanto aos objetivos das duas iniciativas. Em que pese o público-alvo ter em comum a vivência na situação de pobreza ou extrema pobreza, os benefícios cumprem papéis distintos. O BPC substitui a renda daquelas pessoas incapacitadas para o trabalho, seja pela idade avançada, seja pela presença de uma deficiência. Trata-se, portanto, de uma renda de substituição garantida àqueles cuja situação de pobreza se soma à impossibilidade – ou desobrigação – de garantir sua sobrevivência pelo próprio trabalho. Por sua vez, o PBF garante uma renda mínima

20. Sobre o funcionamento dos RPPS, ver Mesquita, Jaccoud e Santos (2010).

às famílias pobres. Nestas, geralmente os membros adultos estão em idade laboral ativa e participam do mercado de trabalho. Portanto, os benefícios do PBF garantem uma complementação de renda aos seus beneficiários, cujas famílias não têm ultrapassado a linha da pobreza com a renda obtida exclusivamente pelo trabalho.

Ademais, apesar de enfrentarem aparentemente um mesmo problema – a insuficiência de renda –, esses programas trabalham com diferentes linhas de pobreza. A operacionalização do BPC se ampara na definição de extrema pobreza dada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e é associada ao valor de um quarto do SM. Assim, o público-alvo do programa é identificado como aqueles idosos ou deficientes que vivem com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do SM. No caso do PBF, os benefícios são concedidos conforme a situação financeira das famílias frente às duas linhas administrativas adotadas pelo programa para definir a situação de pobreza e de extrema pobreza. Ou seja, o BPC funciona com uma linha de extrema pobreza que está vinculada ao salário mínimo, o que significa, na prática, uma revisão anual desta, enquanto o PBF trabalha com uma linha de pobreza cuja revisão é menos regular. Com a vinculação ao salário mínimo, a linha de acesso ao BPC sofre correção automática. Como consequência, a cada aumento real desse piso, observa-se reflexos no montante de indivíduos elegíveis ao benefício. Enquanto isso, desde a criação do PBF em 2004, houve apenas duas revisões das linhas de pobreza e extrema pobreza que garantem a elegibilidade ao programa.

Se ambos os benefícios operam uma proteção frente à ausência/insuficiência de renda, em que pese as diferentes funções cumpridas pelos valores transferidos, como explicar as distintas linhas de pobreza na concessão dos benefícios? Sem dúvida, a principal razão reside na institucionalidade diversa dos dois benefícios. O BPC teve seus parâmetros previamente definidos no marco jurídico-legal como um direito social, o que impõe ao poder público a obrigação de atender todos que preencham as condições de acesso ao benefício e o solicitem. Isto faz o programa ser reconhecido como um “caixa aberto” – como também acontece com os benefícios previdenciários –, o que pressiona em favor de uma política de restrição do acesso operada pela linha de pobreza em vigor.²¹ Este, contudo, não é o caso do PBF. Não reconhecido como um direito social, ele depende de uma disponibilidade orçamentária previamente definida com base em metas fixadas para o programa. Ao mesmo tempo, o PBF, pressionado por um permanente questionamento público sobre a legitimidade de aportar ajuda monetária a famílias que deveriam estar obtendo suas rendas do exercício do trabalho, encontra dificuldades em instituir um mecanismo permanente de reajuste do valor do benefício ou das linhas de renda para o acesso ao benefício.

21. Cabe lembrar que tramita no Congresso Nacional um conjunto de projetos de lei visando ampliar o valor da linha de pobreza que dá acesso a este benefício.

A partir dessa discussão preliminar, segue uma breve análise da configuração e dos impactos dessas duas iniciativas que organizam o campo da garantia de renda não contributiva.

2.2.1 A garantia de renda assegurada pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC)

A concessão do BPC independe de quaisquer contribuições prévias, o que o fundamenta exclusivamente no princípio da solidariedade social. Por ser o primeiro benefício a materializar esse princípio organizador da seguridade social brasileira, o BPC consiste em uma das mais significativas inovações da política social nas duas últimas décadas. Além de ser o primeiro mínimo social brasileiro garantido constitucionalmente, o benefício se destina a um público que, até então, se encontrava majoritariamente excluído de qualquer mecanismo público de garantia de renda. Até a sua criação, o padrão de proteção social brasileiro no campo da segurança de renda estava eminentemente identificado com os seguros sociais contributivos.²² Desse modo, ao introduzir uma garantia de renda às pessoas idosas e com deficiência em situação de extrema pobreza, o BPC contribuiu efetivamente para o resgate da dignidade desses beneficiários, com reflexos notáveis no seu nível de bem-estar social.

Devido à expressiva cobertura realizada pela previdência rural aos riscos sociais dos trabalhadores rurais, incluindo a proteção à velhice e à invalidez, o BPC se caracteriza hoje como um benefício essencialmente urbano. Sua cobertura irrisória entre idosos rurais mostra a efetividade da Previdência Rural e indica que o BPC vem largamente complementando o sistema previdenciário e garantindo proteção social a grupos urbanos sem trajetória laboral, ou cuja trajetória foi marcada pela precariedade e pelos baixos rendimentos, o que inviabilizou seu acesso ao seguro social. Contudo, ele atua também fora dos marcos dos riscos sociais ao atender pessoas com deficiência de todas as idades, inclusive crianças e jovens. Logo, é no espaço da seguridade social, e não da previdência social, que o BPC efetiva sua proteção. Em dezembro de 2009, a cobertura do BPC atingiu 3,166 milhões de beneficiários, sendo 1,541 milhão de idosos, e 1,625 milhão de pessoas com deficiência. Somando aos benefícios do BPC aqueles emitidos pela antiga Renda Mensal Vitalícia (RMV), a cobertura realizada pelos benefícios assistenciais alcançou, em dezembro de 2009, 3,5 milhões de pessoas.

Em termos de regras de acesso, a trajetória de regulamentação do BPC tem sido marcada por controvérsias. Ao longo do tempo, as regras e definições iniciais para recebimento do benefício foram sofrendo alterações em pelo menos dois

22. Vale lembrar, entretanto, que a criação da RMV representou, de certo modo, a flexibilização do vínculo contributivo na estrutura de benefícios da proteção social brasileira. Criada em 1974, a RMV consistia em um benefício previdenciário destinado aos inválidos ou pessoas com 70 anos ou mais em situação de extrema pobreza. Para acessar o benefício, exigia-se dos potenciais beneficiários ter feito, no mínimo, 12 contribuições à previdência social ao longo de sua vida ativa. Nesse sentido, pode-se compreendê-la como uma precursora do BPC.

aspectos fundamentais: *i*) a idade mínima de acesso ao benefício pelo idoso; *ii*) o arcabouço conceitual concernente à caracterização e avaliação da deficiência.²³ Mas também tem se observado um debate intenso em torno do critério de renda que dá acesso ao benefício. Cabe lembrar ainda que foi a Loas que determinou a renda mensal familiar per capita inferior a um quarto do SM como a que indicaria a incapacidade para prover a manutenção da pessoa idosa ou com deficiência. Este parâmetro continua vigorando ainda hoje, mas tem sido questionado por segmentos sociais que consideram tal limite restritivo, pois exclui do potencial público-alvo idosos e deficientes pobres que, embora experimentem diversas situações de vulnerabilidade associadas a altos graus de deficiência, de dependência e de demandas de cuidados, ultrapassam a renda de acesso mencionada.²⁴

O impacto do BPC na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias e na redução da pobreza nos grupos atendidos é significativo.²⁵ De fato, ao longo dos últimos anos, o BPC trouxe novas perspectivas de bem-estar para uma parcela da população exposta a graves condições de risco e vulnerabilidade, materializadas pela superposição entre a presença de uma deficiência severa ou da idade avançada, de um lado, e a situação de extrema pobreza, de outro. Para a extensão da cobertura entre os idosos, contribuiu a flexibilização dos critérios, como a redução da idade de acesso, de 70 para 65 anos – mais condizente com a expectativa de vida dessa população e com a possibilidade de que o benefício seja alcançável por mais de um idoso na mesma família. Entretanto, a mesma interpretação não está presente no caso da concessão do benefício às pessoas com deficiência, cuja presença de um beneficiário na família dificulta a concessão de um segundo benefício.²⁶

2.2.2 A garantia de renda assegurada pelo Programa Bolsa Família

Resultado da integração de diversos programas federais de transferência de renda, o PBF constitui a mais recente inovação no campo da garantia de renda do SBPS, dirigindo-se a um problema até então marginalmente enfrentado: a vulnerabilidade social materializada na ausência/insuficiência de renda.²⁷ Considerando-se a forte predominância do aspecto contributivo na trajetória da proteção social no país, constitui um avanço significativo a introdução de benefícios monetários às famílias vulneráveis, independentemente da comprovação de incapacidade dos seus membros adultos para o trabalho. Neste sentido, a criação do PBF reflete um avanço na compreensão dos

23. Sobre a evolução da regulamentação destes dois aspectos entre 1993 e 2009, ver Chaibub, Jaccoud e El-Moor (2010).

24. Este questionamento tem sido feito no judiciário e no legislativo. Ver, a respeito, Chaibub, Jaccoud e El-Moor (2010).

25. Avaliações do BPC têm mostrado seu importante papel na redução da pobreza e da desigualdade social no país, assim como na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Ver textos para discussão nºs 1.184, 1.228 e 1.248, disponíveis no site: <www.ipea.gov.br>.

26. A parca disponibilidade de informações sobre as pessoas com deficiência dificulta a avaliações mais profundas quanto ao grau de cobertura desse público e, portanto, quanto às lacunas de proteção.

27. Até então predominavam para este público as políticas descontínuas e precárias de oferta de produtos de primeira necessidade, com destaque para as distribuições das chamadas “cestas básicas”.

determinantes da pobreza e da vulnerabilidade social que, desde então, deixaram de estar associados exclusivamente ao não exercício do trabalho. De fato, o público-alvo do PBF consiste majoritariamente em famílias pobres e extremamente pobres, cujos membros adultos participam do mercado de trabalho; contudo, tal participação não lhes garante rendimento suficiente para uma sobrevivência digna.

O caráter inovador do programa transparece também em alguns traços de sua configuração. Como é sabido, a elegibilidade ao benefício é assegurada em função da situação da família em relação às linhas de pobreza e extrema pobreza específicas do programa. Conforme o enquadramento em cada situação, às famílias acessam benefícios com valores distintos, sendo assegurado às famílias extremamente pobres, o acesso a um benefício básico, independentemente da composição da família. Trata-se, com efeito, de um avanço em relação às iniciativas precedentes de transferência de renda, que priorizavam famílias pobres que necessariamente tivessem crianças em sua composição. Ao conceder um benefício básico que independe da presença de crianças, o PBF supera a concepção de vulnerabilidade restrita a idade.

Ao contrário do BPC e dos benefícios da Previdência Social, o PBF não constitui ainda um direito legalmente assegurado. Isto quer dizer que o preenchimento de todas as condições de elegibilidade não gera automaticamente a concessão do benefício. Não obstante a ausência da institucionalização como direito implicar a exclusão de famílias elegíveis do acesso ao programa, é importante reconhecer que o PBF tem se aproximado progressivamente da universalização da cobertura de seu público-alvo. Em dezembro de 2009, o PBF atingiu a meta de 12,4 milhões de famílias, alcançando mais de 50 milhões de pessoas.

Entretanto, diferentemente do sistema previdenciário ou do BPC, no caso do PBF as dificuldades observadas no campo do acesso ao benefício são mais expressivas, tornando mais difícil identificar em que medida o programa foi efetivamente universalizado dentro do seu público-alvo. A partir das linhas de pobreza fixadas pelo programa, o PBF opera com uma garantia de renda àquelas famílias que, em um dado momento, informaram uma renda inferior às linhas de corte adotadas. Entretanto, alguns estudos têm apontado que a forte volatilidade na renda dessas famílias se reflete em uma frequente passagem entre as linhas de pobreza e extrema pobreza. De acordo com estudo realizado por Ribas e Machado (2008 apud SOARES; RIBAS; SOARES, 2009), 31% dos indivíduos que residiam em famílias pobres em 2005 não estavam mais na pobreza um mês depois e 50% não eram mais pobres um ano depois. O estudo mostra ainda que a taxa de retorno à situação de pobreza é igualmente significativa. Em 2005, 46% das pessoas que saíram da pobreza retornaram após um mês e outros 14% caíram novamente na pobreza dois meses depois. Em suma, o que se

percebe é que a pobreza está longe de ser um fenômeno estático. Pelo contrário, a volatilidade da renda de muitas famílias torna-as bastante vulneráveis à pobreza, fazendo com que elas cruzem a linha de pobreza com bastante frequência.²⁸

Apoiando-se em uma noção de vulnerabilidade que leva em conta a volatilidade da renda dos mais pobres, e não apenas sua posição em relação à linha de pobreza em um dado momento, Soares, Ribas e Soares (2009) estimam que, para cobrir toda ou quase toda a população altamente vulnerável, o PBF deveria ofertar 15 milhões de benefícios. Essa estimativa considera como legítimos beneficiários aqueles que já estão, ou que correm risco de estar abaixo da linha de pobreza do programa, ao longo de um ano. Trata-se, portanto, de uma estimativa de público-alvo mais elevada que aquela calculada por meio de uma fotografia da posição das famílias na distribuição de renda em um ponto do tempo.

Entretanto, aceitar que a meta de cobertura do programa precisa ser ampliada requer um reconhecimento preliminar de que a população vulnerável à pobreza é maior que a população pobre em um dado momento, segundo a definição de pobreza com a qual opera o programa. Ao mesmo tempo, esta perspectiva implica aceitar que um programa focalizado tem inevitavelmente algum “erro de inclusão”, que em grande parte pode ser reinterpretado como cobertura à população altamente vulnerável à pobreza.

3 A PROTEÇÃO SOCIAL ENTRE OS RISCOS SOCIAIS E A POBREZA

Como pode ser visto, a proteção social brasileira ampliou sua cobertura, nas últimas duas décadas, também no âmbito da garantia de renda, passando a atender não apenas os trabalhadores vinculados a contratos formais de trabalho, mas os trabalhadores rurais em regime de economia rural, idosos e deficientes em situação de indigência e, por fim, as famílias em situação de extrema pobreza, por meio de benefícios diferenciados. Contudo, a consolidação deste arranjo ainda é um processo em curso, cujos desafios merecem aprofundado debate. Para contribuir com ele, dois aspectos serão enfatizados a seguir, neste texto. O primeiro se refere à identificação dos objetivos que parecem emergir do modelo de proteção social em consolidação no Brasil, quais sejam: a cobertura contra os riscos sociais e o combate à pobreza. O segundo desafio diz respeito tanto às possibilidades de alcance destes dois objetivos, em uma sociedade marcada por altos

28. Soares, Ribas e Soares (2009) destacam a relevância do fenômeno da volatilidade da renda dos mais pobres quando se trata de avaliar o grau de focalização do PBF. Segundo estes autores, a análise da focalização do programa com base na renda declarada na PNAD leva a identificar um alto percentual de “não elegíveis” entre os beneficiários – quase a metade em 2006. Isto se deveria ao fato de a renda informada na PNAD, referente a um determinado mês do ano, ser incapaz de traduzir com precisão a variabilidade e a incerteza na renda das famílias mais pobres. Ou seja, muitos dos que são identificados como não elegíveis em um dado momento são, na verdade, famílias com alta vulnerabilidade à pobreza e que, naquele instante, encontravam-se levemente acima da linha de pobreza adotada pelo programa. Observa-se, dessa forma, a relevância da característica da volatilidade da renda e, portanto, a vulnerabilidade dessas famílias à pobreza.

graus de desigualdade, como a brasileira, quanto aos mecanismos institucionais necessários e adequados para fazê-lo. Ademais, impõe-se avaliar em que medida o combate à pobreza pode ou deve se constituir no pilar central do SBPS, deslocando a centralidade da proteção contra os riscos sociais, como advogam alguns; e em que medida o arranjo em vigor não implicaria a fragmentação da própria proteção afiançada, tendo em vista seus diferentes objetivos e públicos.

Embora as interpretações sobre a emergência e o papel dos programas de transferência de renda condicionada, na matriz de proteção social brasileira, não sejam consensuais, observa-se grande convergência no debate público acerca do reconhecimento do caráter inovador representado pela intervenção estatal no campo específico da garantia de renda diante das situações de pobreza. De fato, até a Constituição Federal de 1988, a pobreza não era um problema acolhido pelo Sistema de Proteção Social brasileiro. Mesmo as situações de carências e de extrema vulnerabilidade suscitavam poucas iniciativas públicas organizadas pelo Estado. A história da assistência social no Brasil mostra o enfrentamento das situações de destituição como predominantemente dependente de iniciativas filantrópicas, de entidades privadas e das obras católicas, organizadas pelo princípio moral da ajuda e da caridade. Ao Estado coube, ao longo do século XX, o papel de apoiar financeiramente as práticas beneficentes, via subsídios, isenções fiscais e transferências de recursos públicos. A oferta de serviços assistenciais não contava com uma regulação pública que garantisse padrões mínimos de qualidade e de cobertura. Ademais, estava ausente das políticas públicas de assistência social, a prestação de benefícios monetários²⁹ destinados a enfrentar o problema de insuficiência de renda.

Ao ampliar as garantias legais de proteção ao cidadão, o texto constitucional de 1988 determinaria a responsabilidade estatal sobre um conjunto de situações antes reconhecidas como pertinentes à esfera da vida privada. A partir de então, a intervenção estatal passaria a incidir sobre um domínio mais amplo da vida social, com os objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, prevenir riscos sociais e enfrentar a própria condição de pobreza. Neste movimento, que significou o alargamento do campo da intervenção estatal, as situações de insuficiência de renda ganhariam novo tratamento. A CF/88 não só reconheceu a pobreza como problema a ser enfrentado pelas três esferas governamentais, como também assegurou especificamente uma renda mensal de cidadania aos idosos e às pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Entretanto, os avanços da nova Constituição foram objeto de constantes disputas no debate

29. Algumas interpretações apontam a RMV, criada em 1974, como precursora dos benefícios monetários assistenciais. Contudo, o benefício era concedido somente àqueles que, em situação de pobreza, e com idade acima de 70 anos ou em situação de reconhecida invalidez, tivessem efetuado ao menos 12 contribuições à Previdência Social ao longo da vida. Tinha, portanto, um caráter parcialmente contributivo.

político na década seguinte.³⁰ Em meio a uma forte discussão acerca dos limites da ação do Estado, as garantias instituídas pela proteção social pública estiveram no centro dos discursos favoráveis a reformas restritivas da intervenção estatal. Nesse contexto, surgiram os novos benefícios monetários assistenciais voltados para a população em situação de pobreza, não previstos no texto constitucional. A emergência, na esfera federal, das transferências de renda condicionadas se daria em meio a críticas ao modelo de proteção social construído em 1988, sobretudo em virtude dos expressivos gastos dele decorrentes, e do seu caráter universalista, considerado pouco efetivo em virtude das condições sociais das famílias mais pobres. De fato, em sua origem, os programas de transferências de renda se associavam a um projeto de intervenção pública restrito, e de proteção social focalizada na pobreza.

A despeito disso, a evolução dos programas de transferência de renda à população em situação de extrema pobreza não desencadeou restrições na cobertura garantida pelos demais programas da seguridade social. Ao contrário, a integração destes programas à matriz de proteção social operou mais no sentido de complementá-la do que de substituir as garantias universais da seguridade social, inscritas no novo texto constitucional. Com efeito, assistiu-se à manutenção, e mesmo à expansão, da cobertura previdenciária contra os riscos que envolvem a perda da capacidade de trabalho, assim como à consolidação do BPC. A associação de diversos programas de garantia de renda vem propiciando o adensamento da proteção social brasileira, com relevantes impactos sociais.

Nesse sentido, é importante destacar que os objetivos e públicos dos diversos programas de garantia de renda têm mantido efetiva identidade, tendo-se logrado uma significativa complementaridade entre a transferência de renda condicionada – PBF – e os demais instrumentos da seguridade social – o BPC e a previdência social. Por um lado, pode-se distinguir as garantias da seguridade social das transferências condicionadas de renda a partir da função de proteção que cumprem. Enquanto o BPC e as transferências da previdência social garantem uma renda de substituição, em situações de incapacidade para o exercício do trabalho – idosos e pessoas com deficiência –, o PBF enfrenta um problema de insuficiência de renda de famílias, especialmente as com crianças, cujos membros adultos estão em idade ativa e participam do mercado de trabalho.

De outra perspectiva, cabe observar que, com relação aos públicos atendidos, as identidades e complementaridades entre esses programas podem ser analisadas por prisma distinto. Enquanto a previdência social, de natureza contributiva,

30. Esteve no centro dessas disputas, a criação do marco infraconstitucional necessário à regulamentação de muitos direitos constitucionais e, consequentemente, sua operacionalização. Caso emblemático do direito à renda assistencial, o BPC foi regulamentado apenas em 1993, sendo efetivamente pago a partir de 1996.

mobiliza garantias para evitar a instalação de situações de carência, ante a incapacidade temporária ou definitiva para o trabalho, os benefícios monetários assistenciais – BPC e PBF – enfrentam um quadro de pobreza já instalado. Por esta razão, as condições de elegibilidade aos benefícios também são bastante diferentes: o acesso aos benefícios do seguro social pressupõe contribuição prévia, enquanto a garantia de renda à população pobre é vinculada a testes de meios, que comprovem a insuficiência de renda, e a um esforço de solidariedade nacional, por meio do aporte de recursos públicos advindos de impostos gerais.³¹

Efetivamente, o SBPS evoluiu, nas últimas duas décadas, para o aprofundamento da proteção diante dos riscos sociais, com os esforços sucessivos de ampliação da cobertura previdenciária, inclusive da previdência rural, e com a instituição do BPC. De outro lado, estendeu a garantia de proteção às famílias em situação de pobreza. Ampliou-se, assim, a cobertura à população idosa, aos desempregados e aos trabalhadores urbanos e rurais em consequência dos riscos sociais, ao mesmo tempo em que inaugurou a proteção às famílias pobres – predominantemente famílias jovens e com crianças –, cujos membros adultos estão em idade ativa e são, em sua maioria, participantes do mercado de trabalho. Mas neste processo de consolidação, expressivos desafios têm se apresentado, impondo novas reflexões e debates. Na próxima seção, serão destacadas as dificuldades de resposta diante da amplitude das desigualdades sociais brasileiras, a cobertura aos idosos, o diálogo com o mercado de trabalho e com os instrumentos de geração e equalização de oportunidades, e as questões da vulnerabilidade e da pobreza infantil.

3.1 A desigualdade social e a diversidade da proteção

No âmbito do debate contemporâneo, as análises sobre o tema dos riscos sociais, bem como sobre as necessidades de reforma dos sistemas de proteção social, vêm sendo influenciadas pelas transformações por que passa o mundo do trabalho. As críticas à eleição dos riscos sociais como organizadores dos modernos sistemas de proteção social são várias. Dois principais argumentos vêm sustentando uma vigorosa demanda por reforma dos programas de garantia de renda. O primeiro enfatiza que as transformações por que passam as sociedades atuais, em um contexto de reconfiguração das relações de trabalho e de redução do assalariamento, tornam inadequada a categoria de riscos sociais como organizadora dos sistemas de proteção social.³² Um segundo argumento destaca a necessidade de enfrentamento à pobreza como imperativo de justiça social e como único fundamento legítimo da intervenção do Estado.³³

31. Essa discussão está desenvolvida em Jaccoud (2009).

32. Rosanvallon (1995), por exemplo, considera que o crescimento do desemprego e da precarização das formas de trabalho, instituindo novas formas de pobreza, teriam levado à inadequação dos métodos de gestão social tradicionalmente utilizados pelos sistemas de proteção social. Novas situações sociais, como a precariedade, a vulnerabilidade e a exclusão, teriam tornado a proteção aos riscos sociais tradicionais objeto inadequado de garantias de proteção.

33. A literatura que sustenta essa perspectiva é abundante, podendo ser lembrados, sob perspectivas diferentes, Holzmann e Jorgensen (2000) e Giddens (1998).

Não há espaço no âmbito deste artigo para uma apresentação mais detalhada desse debate.³⁴ Contudo, alguns elementos podem ser apresentados de modo a ajudar a reflexão sobre os cenários possíveis de nosso Sistema de Proteção Social. As críticas sobre a relevância atual da categoria de risco social como organizadora dos sistemas de proteção social vêm sendo respondidas por autores que continuam considerando o seguro social como uma tecnologia ainda relevante de intervenção social, por reconhecer a provisão de benefícios como um direito social e pelo caráter incondicional do acesso a ele. Em que pese o fato de as transformações no mundo do trabalho apontarem para uma expansão mais restrita do assalariamento, o seguro social seria ainda um pilar incontornável dos sistemas de proteção social, a ser articulado a novos direitos desvinculados de contribuições prévias. Segundo esta ótica, será pela via da afirmação do direito social, e do trabalho como base deste direito – e não por sua relativização –, que a coesão social poderá ser garantida nas sociedades modernas.³⁵

Nessa perspectiva, a organização dos sistemas de proteção social a partir da assistência social, e não da proteção assentada no trabalho e na filiação ao seguro social, parece apresentar inúmeros e incontornáveis riscos. A proteção assistencial se caracteriza historicamente por voltar-se a grupos restritos, identificados a condições extremas de vulnerabilidade e carência. Se as transferências não contributivas têm efetivamente um papel a cumprir para enfrentar tais situações, a política de proteção social centrada no combate à pobreza reforçaria o tratamento não integrado destas populações. Como já destacou Castel (1998), as políticas assistenciais vêm se voltando, cada vez com mais intensidade, para os grupos sociais que não têm podido acompanhar a dinâmica da sociedade salarial. Contudo, um sistema de proteção social primordialmente voltado aos pobres e inadaptados sociais não apenas tenderia a operar nas franjas da sociedade, mantendo a fragilidade daquela situação social, como não sustentaria um princípio de cidadania social.

No caso brasileiro, esse debate ganha um contorno ainda mais complexo. A precariedade do mercado de trabalho e a limitação da cobertura previdenciária dotam os programas assistenciais de garantia de renda de um papel ainda mais estratégico do que ocorre em países mais desenvolvidos. Mas o desenvolvimento destes programas também poderia implicar – e novamente, não só aqui – novos problemas para o desenvolvimento da proteção social. A substituição de garantias de proteção associadas aos riscos sociais por uma política estrita de combate à pobreza tenderia a trocar um sistema largamente excludente, como era o brasileiro até o final da década de 1980, por outro não apenas excludente, como gerador de novas vulnerabilidades. A ação preventiva exercida pelo sistema previdenciário impede que a situação de pobreza decorrente de vicissitudes típicas

34. Este debate é recuperado em mais detalhes por Jaccoud, em capítulo desta publicação.

35. Ver, em especial, Castel (1998).

do mercado de trabalho se instale em amplos segmentos de trabalhadores. Cabe ainda lembrar, como já foi citado neste texto, que os valores de base operados por este sistema são efetivos na redução dos patamares de pobreza no país. Contudo, a eleição da categoria pobreza como único pilar do Sistema de Proteção Social não apenas limitaria as garantias do Estado a uma ação *ex post*, quando a pobreza já foi instalada, mas imporia também a comprovação do estado de necessidade, em tudo contrária à perspectiva integradora dos sistemas de base universalista. Em razão da desigualdade que caracteriza o tecido social brasileiro, as políticas de garantia de renda parecem estar mostrando sua efetividade a partir de um conjunto diferenciado de intervenções e de um movimento de aprofundamento de distintos programas, a serem progressivamente integrados em um projeto comum de reconhecimento do direito à renda para diferentes parcelas da população.

3.2 Os desafios da proteção social na afirmação do direito à garantia de renda

Diante da trajetória recente, que mal completa duas décadas, se consideradas as datas das primeiras leis regulamentadoras da CF/88 – Lei nº 8.212/1991 e Loas, de 1993 –, a sociedade brasileira acolhe impactos positivos expressivos como resultado da afirmação do direito de garantia de renda no SBPS. Tendo em vista a descrição dos programas já realizada, assim como a discussão sobre seus objetivos, princípios e público-alvo, esta seção se propõe a traçar um quadro sobre a proteção efetivada, assim como seus principais desafios, no âmbito da proteção aos idosos.

Não parece haver dúvidas entre os analistas de que o maior avanço do SBPS no âmbito da garantia de renda foi a proteção efetivada para a população idosa. Por meio do BPC e da proteção previdenciária do RGPS, incluída a previdência rural, as situações de pobreza e indigência foram reduzidas neste grupo da população: em 2008, apenas 1,5% dos idosos brasileiros se encontravam em situação de indigência e 5,8%, em situação de pobreza, ou seja, viviam com uma renda mensal *per capita* inferior a um quarto e a meio SM, respectivamente (tabela 5).³⁶ Como mostraram as simulações feitas por Batista et al. (2009), não fossem as rendas garantidas pelos benefícios assistenciais e previdenciários, haveria uma incidência severa da pobreza sobre a população com 60 anos ou mais, que alcançaria quase 60% dela.

36. Analisando os dados para a população idosa em situação de pobreza com mais de 65 anos, apenas uma avaliação minuciosa desse grupo permitiria concluir se se trata de uma população desprotegida ou cuja proteção previdenciária, se existente, não é capaz de protegê-la da pobreza. De fato, pode se tratar de idosos que mesmo preenchendo os requisitos de idade e renda não estejam acessando o benefício. Mas os dados também podem indicar a existência de idosos beneficiários que residem em famílias bastante numerosas, o que, na prática, torna o valor do benefício insuficiente para cruzarem a linha de indigência do BPC.

TABELA 4

População idosa brasileira (65 anos ou +) com renda familiar *per capita* de zero a meio salário mínimo, segundo faixa etária – 2008

(Em %)

Faixa etária	Sem renda	Acima de 0 a 1/4 SM	Entre 1/4 e 1/2 SM
65 a 69	0,5	1,4	6,7
70 a 74	0,2	0,9	5,3
75 a 79	0,5	1,1	5,2
Mais de 80	0,3	0,9	5,4
Total	0,4	1,1	5,8

Fonte: IBGE/ PNAD (2008).

Elaboração: Ipea/ Disoc.

Com efeito, de acordo com a PNAD 2008, uma parcela expressiva dos idosos com mais de 65 anos (43,4%) tem renda domiciliar *per capita* entre um e dois SMs, enquanto 23,4% têm renda entre meio e um SM (ver tabela 6). Ou seja, dois terços dos idosos brasileiros estão em domicílios com renda *per capita* entre meio e dois SMs. Este é um dado que revela a importância da proteção realizada, sobretudo pelo RGPS.

TABELA 5

População idosa (65 anos ou +), por faixa de renda domiciliar *per capita* – 2008

(Em %)

Faixa etária	0 a 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 a 2 SM	2 a 3 SM	3 a 5 SM	Mais de 5 SM	Total
65 a 69	8,6	24,3	41,9	11,2	7,4	6,6	100
70 a 74	6,4	23,9	43,8	11,8	7,4	6,7	100
75 a 79	6,8	22,3	44,7	12,6	7,1	6,5	100
Mais de 80	6,6	22,3	44,3	11,1	8,0	7,6	100
Total	7,3	23,4	43,4	11,6	7,5	6,8	100

Fonte: IBGE/ PNAD(2008).

Elaboração: Ipea/ Disoc.

As evidências citadas permitem concluir que o Brasil tem praticado uma política de proteção aos idosos de ampla cobertura, resultante de programas que operam benefícios contributivos, parcialmente contributivos e não contributivos. Segundo os dados da PNAD, em 2008 apenas 10,8% dos idosos de 65 anos ou mais não contavam com proteção previdenciária ou assistencial. Ou seja, 89,2% dos idosos brasileiros recebiam benefícios da Seguridade Social, fossem aposentadorias ou BPC. Considerando que naquele ano 3,5% dos idosos ainda estavam em atividade no mercado de trabalho e eram contribuintes da Previdência Social,

a cobertura direta deste segmento chegava a 93%.³⁷ Considerando ainda os idosos que não eram beneficiários diretos da Seguridade Social ou contribuintes do sistema previdenciário, mas que eram cônjuges de idosos beneficiários ou contribuintes, este número chega a 97,6% dos que usufruíam da proteção social (IPEA, 2010).

Em que pese tais avanços, a perspectiva futura da proteção social aos idosos e inválidos no país não se revela, entretanto, já delineada. A mudança demográfica em curso, apontando para o rápido envelhecimento populacional e o agravamento da taxa de dependência entre ativos e inativos, constituem cenários preocupantes para as próximas décadas. Estima-se que em 2040, os idosos com 60 anos ou mais representarão pouco menos de um quinto da população brasileira.³⁸ Sem dúvida, tal transformação impõe mais desafios sobre a organização da proteção social a esse público. Como mostram Batista *et al.* (2009), a situação de dependência funcional³⁹ que acomete as pessoas idosas, com probabilidade crescente à medida em que avança a idade, deve ser um tema cada vez mais presente no debate nacional, impondo o acesso a serviços de cuidados como uma nova demanda de proteção para os idosos. Ainda que os benefícios monetários da seguridade social propiciem uma melhora significativa no bem-estar desse público, eles não são suficientes para enfrentar muitas das situações de grave dependência.

Todas essas questões colocam desafios para a evolução futura da proteção social aos idosos. Cabe, por exemplo, refletir sobre o peso dos programas não contributivos na seguridade social, considerando-se o comportamento passado do mundo de trabalho. De fato, grande parte dos idosos que demandará segurança de renda nas próximas décadas está construindo sua trajetória laboral hoje, sob um mercado de trabalho marcado por grande informalidade e inserções precárias. Diante das condições atuais, é provável prever que a demanda por benefícios monetários não contributivos por parte da população idosa permanecerá expressiva quando a perda/redução de sua capacidade laboral representará concomitantemente maior vulnerabilidade à pobreza e à indigência. Portanto, o envelhecimento populacional coloca grandes desafios para as políticas públicas brasileiras, em particular, para a seguridade social.

Nesse contexto, considerando-se os expressivos resultados do BPC no que diz respeito ao enfrentamento da pobreza e à promoção de melhores condições de vida aos idosos e pessoas com deficiência, este benefício joga um papel importante.

37. A cobertura dos idosos é ainda maior se for considerado que 4,5% dos idosos de 65 anos ou mais que não recebem nenhuma forma de aposentadoria pública são cônjuges de aposentados ou cônjuges de idosos contribuintes, beneficiando-se indiretamente daquele sistema de garantia de renda.

38. De acordo com projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os idosos com 60 anos ou mais representarão 9,9% da população em 2022. Esta participação será ainda mais significativa em 2040, quando os idosos representarão 17,5% da população.

39. A situação de dependência funcional é entendida como as limitações encontradas para desempenhar sozinho(a) algumas atividades básicas diárias, como higiene pessoal, alimentação, entre outras.

Contudo parece relevante pensar em alternativas que permitam integrá-lo ao patamar contributivo da garantia de renda.⁴⁰ Outro ponto relevante refere-se à relação entre os benefícios não contributivos e semicontributivos inscritos no campo da proteção aos riscos sociais, e o PBF. Dados os limites deste trabalho, estes temas não serão explorados, a não ser por alguns rápidos comentários.

Como foi visto, o Sistema de Garantia de Renda para idosos no Brasil praticamente universalizou sua cobertura. Os principais suportes desse movimento foram a reformulação da previdência rural e a instituição do BPC, implementados em um esforço de inclusão de segmentos particularmente vulneráveis – idosos rurais e urbanos em situação de extrema pobreza. Mas ainda subsiste um percentual de idosos desprotegidos, para os quais a garantia de renda ainda deverá ser objeto de estudos.⁴¹ Um segundo comentário diz respeito à necessária distinção entre os programas de garantia de renda para população dispensada de participação no mercado de trabalho – idosos e portadores de deficiência –, e os programas de garantia de renda mínima, destinados aos trabalhadores ativos e sua família, sujeitos a baixas remunerações. Aos idosos, a proteção social visa assegurar uma renda que substitua aquela que antes provinha do trabalho. Trata-se, portanto, de uma população inativa, cujas necessidades de bem-estar devem ser minimamente atendidas pelos benefícios que lhe são oferecidos pelos instrumentos da seguridade social, vinculados ao salário mínimo. Parece pouco factível que isto ocorra, caso esta população seja referida nos programas de complementação de renda, tais como os programas de renda mínima, nos quais o valor dos benefícios são geralmente fixados em valores expressivamente inferiores aos do salário mínimo.

3.3 Pobreza e mercado de trabalho

Como já citado, o PBF representou um novo pilar no Sistema de Garantia de Renda da seguridade social brasileira. O programa inaugurou a proteção às famílias pobres cujos membros adultos estão, em sua maioria, em idade ativa, sendo participantes do mercado de trabalho. No que diz respeito a este grupo, é principalmente no diálogo com o mercado de trabalho que deve se assentar o esforço de enfrentamento dos vetores de reprodução da pobreza e das desigualdades. Neste sentido, e a fim de melhor compreender a especificidade da proteção de renda operada por meio do sistema de proteção social e do Bolsa Família, em particular, é necessário ultrapassar a imprecisão que permeia a definição sumária do público desse programa como “pobres”. Afirmar que se trata de um benefício para os pobres, pouco expressa a dinâmica da vulnerabilidade que afeta o seu público-alvo e, portanto, o alcance das

40. Ver, por exemplo, Paiva (2009).

41. Cabe lembrar que entre o grupo de não protegidos estão incluídos idosos que têm acesso a outras fontes de renda privadas, não dependendo, para assegurar patamares mínimos de bem-estar, da política de seguridade social. Para os demais, medidas específicas ainda estão por ser adotadas. Contudo, ainda são necessários estudos específicos para conhecer o perfil dos idosos que não contam com benefícios da seguridade social.

transferências diante da situação social por eles vivenciada. Visando a uma melhor identificação das situações sociais abarcadas no âmbito deste programa, serão apresentadas algumas informações relativas à educação e inserção no mercado de trabalho dos seus beneficiários.⁴²

Os dados sobre as famílias do PBF indicam o baixo nível de escolaridade dos beneficiários e sua precária inserção no mundo do trabalho. De fato, 52,7% dos beneficiários ocupados, com idade entre 16 e 65 anos, têm no máximo quatro anos de estudo, o que é necessário para completar apenas o primeiro ciclo do ensino fundamental. Vale ressaltar que 18,4% deles não têm sequer um ano de estudo, como mostra a tabela 7. Mas além da baixa escolaridade, esses beneficiários são caracterizados pelos baixíssimos rendimentos do trabalho. Com efeito, os rendimentos auferidos por eles estão abaixo do obtido por outros trabalhadores com mesmo nível de escolaridade. Um trabalhador beneficiário do PBF com nove anos de estudo, o que corresponde ao ensino fundamental completo, tem um rendimento mediano aproximadamente 43% menor que outro trabalhador com o mesmo nível de escolaridade (ver tabela 7). Da mesma forma, um trabalhador beneficiário do PBF com 12 anos de estudos, ou seja, com ensino médio completo, recebe a metade da remuneração paga aos demais trabalhadores com mesmo nível de escolaridade, comparando-se, mais uma vez, o rendimento mediano do trabalho principal. Por fim, a diferença chega a 65%, considerando-se as pessoas com 15 anos ou mais de estudo. Logo, percebe-se que há um problema de inserção no mercado de trabalho do público do PBF e que não se resume à escolaridade.

TABELA 6

Comparação entre rendimentos e escolaridade da população ocupada e da população beneficiária do Programa Bolsa Família, com 16 a 65 anos de idade – 2006

Categorias Seleccionadas	População Ocupada com 16 a 65 anos	População Ocupada com 16 a 65 anos (PBF)	%	% (PBF)	Rend. Mediano Trab Principal (em R\$)	Rend. Mediano Trab Principal (PBF) (em R\$)	Diferença entre rendim. mediano do Trab. Princ. (%)
Anos de estudos							
< de 1 ano	6.636.439	2.635.248	8,0	18,4	200	150	-25
1 ano	1.720.913	621.738	2,1	4,4	275	160	-42
2 anos	2.774.076	945.094	3,3	6,6	300	200	-33
3 anos	3.888.409	1.189.833	4,7	8,3	350	200	-43
4 anos	9.039.166	2.145.866	10,8	15,0	350	250	-29
5 anos	5.191.908	1.248.735	6,2	8,7	350	250	-29

(Continua)

42. Para essa análise, recorreu-se aos dados da PNAD 2006, pois é a PNAD mais recente que traz um suplemento sobre transferência de renda.

(Continuação)

Categorias Seleccionadas	População Ocupada com 16 a 65 anos	População Ocupada com 16 a 65 anos (PBF)	%	% (PBF)	Rend. Mediano Trab Principal (em R\$)	Rend. Mediano Trab Principal (PBF) (em R\$)	Diferença entre rendim. mediano do Trab. Princ. (%)
Anos de estudos							
6 anos	3.156.286	747.212	3,8	5,2	360	250	-31
7 anos	3.693.009	826.675	4,4	5,8	375	250	-33
8 anos	8.109.899	1.234.215	9,7	8,6	440	300	-32
9 anos	2.810.882	516.370	3,4	3,6	350	200	-43
10 anos	3.144.074	467.509	3,8	3,3	392	260	-34
11 anos	20.792.036	1.515.960	24,9	10,6	560	350	-38
12 anos	1.685.497	44.318	2,0	0,3	700	350	-50
13 anos	1.352.417	19.848	1,6	0,1	800	443	-45
14 anos	1.500.751	22.972	1,8	0,2	932	350	-62
15 anos ou mais	7.563.700	33.499	9,1	0,2	1700	597	-65
Sem declaração	419.253	78.423	0,5	0,6	400	350	-13
Total	83.478.715	14.293.515	100,0	100,0	450	240	-47

Fonte: IBGE/Pnad 2006.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Quanto à inserção laboral, é importante ressaltar a expressiva participação, no mercado de trabalho, da população em idade ativa que reside em domicílios beneficiados pelo PBF. Como mostra a tabela 8, a taxa de participação atinge 72,5%, sendo esta inclusive superior à taxa de participação encontrada para o mercado de trabalho em geral, 70,1%, e para os não beneficiários do programa, 69,6%. A participação no mercado de trabalho ocorre, entretanto, em bases mais precárias para os beneficiários do PBF. A taxa de desemprego entre eles (9,1%) é maior que aquelas registradas entre o público não beneficiário (8,1%) ou mesmo para a totalidade do mercado de trabalho (8,3%). Ademais, percebe-se também que, além dos baixos rendimentos verificados anteriormente, a maior parte dos trabalhadores beneficiários do PBF estavam à margem da proteção previdenciária em 2006: 75,2% dos beneficiários ocupados não estavam vinculados à Previdência Social, taxa bastante superior à registrada para a totalidade dos ocupados (49,8%) no mesmo período. Para esses trabalhadores, muitas vezes, a transferência do Bolsa Família cumpre funções desempenhadas pelos benefícios previdenciários, como no caso daqueles beneficiários desempregados que não têm acesso ao seguro-desemprego ou aos trabalhadores sem acesso ao auxílio-doença ou salário-maternidade.

TABELA 7

Indicadores de participação no mercado de trabalho e contribuição previdenciária dos beneficiários e não beneficiários do PBF – 2006

Indicadores	Beneficiários do PBF (%)	Não Beneficiários do PBF (%)	Total (%)
PIA / Pop Total	56,3	76,4	72,2
PEA / Pop Total	40,8	53,2	50,6
Taxa de Atividade (PEA/PIA)	72,5	69,6	70,1
Ocupados*	90,9	91,9	91,7
Desempregados**	9,1	8,1	8,3
Ocupados não cobertos pela Previdência Social	75,2	44,8	49,8

Fonte: IBGE/PNAD 2006.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Notas: *Condição de Atividade para pessoas acima de 15 anos de idade.

** Condição de Ocupação para pessoas acima de 15 anos de idade.

A precariedade dos vínculos de trabalho dos beneficiários do PBF fica ainda mais evidente quando se considera a sua posição na ocupação (tabela 9). De acordo com a PNAD 2006, um terço dos beneficiários do PBF ocupados eram empregados sem carteira ou domésticos sem carteira; e cerca de um quarto (25,9%) eram trabalhadores por conta própria. É bastante expressiva também a quantidade destes beneficiários que trabalhavam sem remuneração, na produção para o próprio consumo, ou na construção para o próprio uso: 18,4% no total. Os baixos rendimentos e a incerteza que os cercam são, sem dúvida, fatores importantes que limitam a filiação previdenciária desse público, mesmo que beneficiário de programas como o MEI, Programa Simplificado de Inclusão Previdenciária e outros.⁴³

TABELA 8

Comparação entre rendimentos da população ocupada com 16 a 65 anos de idade, beneficiária e não beneficiária do PBF, segundo posição na ocupação – 2006

Categorias Seleccionadas	População Ocupada com 16 a 65 anos	População Ocupada com 16 a 65 anos (PBF)	%	% (PBF)	Rend. Mediano Trab. Principal	Rend. Mediano Trab. Principal (PBF)
Posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência					R\$	R\$
Empregado com carteira	27.913.126	2.490.414	33,4	17,4	600	400
Militar	268.668	15.800	0,3	0,1	900	312
Funcionário público estatutário	5.534.530	329.092	6,6	2,3	1000	350

(Continua)

43. Ver nota 19, seção 2.1.

(Continuação)

Categorias Seleccionadas	População Ocupada com 16 a 65 anos	População Ocupada com 16 a 65 anos (PBF)	%	% (PBF)	Rend. Mediano Trab. Principal	Rend. Mediano Trab. Principal (PBF)
Posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência					R\$	R\$
Outros empregados sem carteira	14.965.966	3.457.856	17,9	24,2	350	260
Empregado sem declaração de carteira	572	-	-	-	1500	0
Trabalhador doméstico com carteira	1.805.350	225.315	2,2	1,6	350	350
Trabalhador doméstico sem carteira	4.672.477	1.276.696	5,6	8,9	200	150
Trabalhador doméstico sem declaração de carteira	783	-	-	-	400	0
Contra própria	17.547.538	3.712.039	21,0	26,0	400	200
Empregador	3.724.802	160.091	4,5	1,1	1500	500
Trabalhador na produção para o próprio consumo	2.899.018	1.154.741	3,5	8,1	0	0
Trabalhador na construção para o próprio uso	104.989	21.368	0,1	0,2	0	0
Trabalhador não remunerado	4.040.896	1.450.103	4,8	10,2	0	0
Total	83.478.715	14.293.515	100,0	100,0	450	240

Fonte: IBGE/PNAD 2006.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Do exposto até aqui, depreende-se que o PBF atua em situações de destituição/insuficiência de renda por parte das famílias cujos membros economicamente ativos estão desempregados ou precariamente inseridos no mercado de trabalho. Nesse sentido, se diferencia da segurança de renda provida no âmbito da previdência, cujos benefícios, quando dirigidos à população ativa, buscam evitar que situações de impossibilidade do exercício do trabalho – temporárias ou definitivas – se transformem em situação de pobreza do trabalhador e sua família. Parte da garantia de renda ofertada pelo PBF parece estar operando – ainda que precariamente – nas lacunas de desproteção de outros instrumentos, cumprindo, por exemplo, um papel de seguro-desemprego, ou de auxílio-doença ou salário-maternidade para trabalhadores sem cobertura previdenciária.

Entretanto, o campo de desproteção na qual o PBF atua é mais amplo. Não apenas o programa apoia famílias, cuja participação no mercado de trabalho se encontra comprometida ou fragilizada, como também protege famílias que participam ativamente do mercado de trabalho, contando mesmo com contratos formais e estáveis de trabalho. Como pode ser observado nos dados apresentados, parte dos beneficiários do PBF está inserida no setor formal da economia e conta também com proteção previdenciária. Assim, o PBF acolhe tanto famílias cujos membros adultos estão inseridos em formas precárias de trabalho, como aqueles que, mesmo vinculados a empregos regulados e protegidos, não encontram no exercício do trabalho fontes de renda capazes de assegurar uma sobrevivência digna. Desta forma, a transferência alcança aquelas famílias cujos trabalhadores, mesmo exercendo um trabalho – seja ele formalizado ou não –, não conseguem garantir, para si e sua família, uma vivência fora da pobreza. Seus rendimentos não só se encontram abaixo da linha de pobreza definida pelo programa como, muitas vezes, flutuam em torno dela implicando um expressivo grau de incerteza em seu cotidiano. Consta-se que o PBF considera a insuficiência e a volatilidade de renda como características típicas de algumas ocupações, independentemente do comprometimento eventual – ou definitivo – da capacidade para o trabalho – lógica com a qual a proteção previdenciária e o BPC operam.

É possível, assim, afirmar que uma compreensão mais profunda sobre o papel que vem cumprindo este benefício na sociedade brasileira depende de uma análise integrada da pobreza e do mercado de trabalho. Em que pese a expressiva melhora observada nos últimos anos, o mercado de trabalho brasileiro se desenvolve perpetuando problemas estruturais. Desta forma, mesmo supondo a manutenção do comportamento favorável do emprego nas próximas décadas, certamente persistirão ocupações mais precárias, marcadas por rendimentos baixos e voláteis. Como corolário, é provável que a vulnerabilidade de renda persista, para alguns segmentos da sociedade, os quais, por conseguinte, permanecerão necessitando de proteção, por meio de transferências monetárias não contributivas.

Efetivamente, esse contexto explica a manutenção de um piso básico do PBF que, voltado aos grupos mais pobres, garante uma renda independente da composição das famílias. Os benefícios variáveis, por sua vez, reconhecem, de um lado, a vulnerabilidade específica das crianças e dos adolescentes em famílias marcadas pela situação de pobreza e, de outro, a impossibilidade, no mercado de trabalho brasileiro, de enfrentamento desta vulnerabilidade pela simples responsabilização das famílias. É nesta dupla intervenção, caracterizada pelos dois pisos operados pelo programa, que se pode entender a relevância deste programa no contexto da proteção social brasileira.

3.4 A assistência às famílias e às crianças

Como anteriormente ressaltado, a inovação representada pelo PBF está relacionada ao fato de visar a um público cuja vulnerabilidade reconhecida se vincula predominantemente à situação de extrema pobreza, independentemente da configuração familiar ou do fato de seus membros adultos exercerem ou não um trabalho. Mas é justamente em face desse aspecto, responsável pelo caráter inovador do PBF, que se encontra uma forte tensão diante de sua legitimação e consolidação. Garantir uma renda às famílias cuja população adulta está apta para o trabalho questiona a própria centralidade do trabalho que organiza as sociedades produtivistas. Esta tensão se soma aos desafios tradicionais à consolidação do campo da assistência social e à dificuldade de legitimação da natureza solidária e não contributiva de sua intervenção. No caso da assistência social, há uma separação clara entre os que financiam e os que recebem os benefícios. A ausência de reciprocidade entre beneficiários e os que financiam seus benefícios pode aumentar ainda mais a tensão neste campo da proteção social.⁴⁴ Tais tensões são menores quando os beneficiários são idosos, crianças ou deficientes, mas se adensam quando se trata de benefícios dirigidos à população em condições de exercício do trabalho. A demanda por contrapartidas busca, em larga medida, compensar tais dificuldades de legitimação, particularmente fortes em sociedades altamente produtivistas, e cujos assentos individualizadores se fazem cada vez mais presentes.⁴⁵

Por outro lado, prover um benefício à população em idade ativa sem a contrapartida contributiva é muitas vezes interpretado como uma interferência no mercado de trabalho e, mais ainda, um relaxamento da obrigação do trabalho que estrutura a sociedade. Sob a alegação de desvio moral – preguiça, irresponsabilidade, indolência – no comportamento dos beneficiários, certos setores questionam o papel dos programas de transferências de renda. Vale lembrar que as suspeitas morais sobre os pobres sustentaram historicamente a organização das práticas assistenciais e a divisão de seus beneficiários entre merecedores e não merecedores, implicando uma efetiva barreira à ampliação da cobertura da proteção social. Estas são tensões que ainda operam no campo da garantia de renda não contributiva no Brasil.

Por fim, vale lembrar que a extensa cobertura de um benefício voltado às famílias pobres responde também à inexistência, no Sistema Brasileiro de Proteção Social, de um benefício voltado às crianças. Um expressivo conjunto de países reconhece que mesmo com o mercado de trabalho atuando em favor de níveis satisfatórios de renda, a existência de crianças apresenta-se como um risco adicional de empobrecimento dos trabalhadores e de suas famílias, risco que

44. Ver, a respeito, Morel (1999).

45. Castel (2009) analisa a trajetória recente de revalorização do indivíduo nas sociedades modernas, em um processo que ele nomeia de descoletivização.

deve ser protegido. No Brasil, a escassa cobertura do salário-família dificulta sua vinculação a uma efetiva política de benefícios familiares. A alteração da composição familiar e a presença de crianças eram majoritariamente percebidas, antes do PBF, como uma circunstância a ser enfrentada privadamente.⁴⁶

É nesse contexto que os benefícios não contributivos voltados às famílias vêm se consolidando no país. De fato, o fraco dinamismo econômico, o baixo crescimento dos postos de trabalho formais e a queda da renda média do trabalho, observados durante a década de 1990, abriram caminho para a instituição de políticas de transferência de renda, concebidas inicialmente como medidas pontuais de enfrentamento da pobreza. Entretanto, o reconhecimento da persistência da pobreza a despeito da participação no mercado de trabalho, somado à insuficiência da cobertura do seguro social e à inexistência de benefícios familiares no país, fizeram dos benefícios assistenciais um pilar adicional da proteção social. Por intermédio deles, tornou-se possível proteger segmentos da população que se encontram incapazes tanto de obter renda satisfatória via trabalho, quanto de precaver-se de eventos incapacitantes para isto, via seguro social contributivo, especialmente aqueles cujos contextos familiares são marcados pela presença de crianças.

Contudo, e concluindo esta seção, cabe destacar que a eficácia do PBF como instrumento de combate à pobreza infantil ainda encontra efetivos desafios, quer institucionais quer políticos. De fato, em 2008, 47% das crianças brasileiras de 0 a 15 anos estavam em situação de pobreza. É um número preocupante uma vez que, no mesmo ano, o PBF já havia alcançado uma cobertura bastante significativa. Antes que tal observação suscite conclusões equivocadas acerca da capacidade de o PBF efetivamente alcançar os mais pobres, vale ressaltar que não há evidências de que a expansão do programa provocou uma piora na qualidade de sua focalização (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009). Assim, o elevado percentual de crianças pobres, mesmo com a presença do programa, sugere a necessidade de fortalecimento do PBF para enfrentar a pobreza infantil. Para tanto, o PBF teria que operar com valores mais altos de benefícios, em especial no que se refere a sua parcela variável. Não obstante, as dificuldades para aumentar os valores do benefício são expressivas, e não se restringem às implicações orçamentárias. No debate público brasileiro, o PBF é conhecido principalmente por operar em favor das famílias com crianças. Mesmo assim, assiste-se com certa frequência às demandas de setores da sociedade pela implementação das chamadas “portas de saída”, refletindo uma expectativa de que as próprias famílias se responsabilizem integralmente por suas crianças. O desconforto com a transferência de renda se expressa ainda com mais clareza em manifestações de receio de que o PBF gere

46. Tampouco a isenção para dependentes operada no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) é considerada no Brasil como uma ação governamental de natureza social. Ao contrário do que ocorre em outros países, onde tais deduções fiscais também são computadas entre os esforços sociais do governo em benefício das famílias.

incentivo à maternidade irresponsável. Tais resistências não se manifestam, entretanto, nem relação ao salário-família, nem em virtude das deduções do IRPF relacionadas à existência de filhos dependentes do contribuinte.

A temática da pobreza infantil efetivamente ainda não é objeto relevante no debate público brasileiro. O curto alcance deste debate e a fraca legitimidade deste fenômeno como problema social tampouco têm permitido o aprofundamento das demandas e do planejamento de serviços públicos de qualidade em diversos campos, mas principalmente nos da saúde e da educação infantil e fundamental. Parece claro que a pobreza não se resume à privação da renda, e que muitos dos componentes para uma vida de qualidade – como segurança pública ou acesso à justiça – não são disponibilizados no mercado (KERSTENETZKY, 2009). E é especialmente no caso das crianças que tanto o usufruto de condições de bem-estar como a construção de oportunidades dependem do acesso a serviços públicos de qualidade. Esta discussão precisa ser ampliada, tanto no que se refere à renda e aos serviços, como à integração de ambas as dimensões.

4 PERSPECTIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

As seções anteriores deste trabalho tiveram por objetivo apresentar os programas sociais brasileiros que operam benefícios monetários e analisá-los na perspectiva de um sistema de garantia de renda à população. Para tanto, foram identificadas as características e os públicos-alvo de cada um dos programas, os princípios sob os quais estes se organizam, bem como os seus principais desafios em virtude da proteção instituída e das descobertas existentes.

A análise permitiu constatar que os benefícios monetários, elemento constituinte do SBPS desde seus primórdios, com a instituição da previdência social, tiveram sua importância acentuada nas últimas duas décadas, graças não só à ampliação da população coberta e do volume de recursos despendidos, mas também à ampliação das situações sociais protegidas e à natureza da proteção afiançada. Da proteção estrita aos riscos sociais oferecida aos trabalhadores formais, e efetivada por benefícios de natureza contributiva, os benefícios monetários estenderam-se a outros públicos e abarcaram novas frentes de vulnerabilidade. Como consequência, impactos positivos se fizeram sentir, seja no âmbito da redução da pobreza e da desigualdade, seja no que se refere à manutenção do consumo das famílias e à sustentação da economia em momentos de crise da atividade produtiva.

Por outro lado, este capítulo também apresentou alguns elementos do quadro de desproteção que emerge do atual perfil do nosso Sistema de Garantia de Renda. Destaca-se a presença ainda largamente difundida da informalidade nas relações de trabalho, frequentemente associada à instabilidade e precariedade de ocupação e renda. As inserções precárias no mercado de trabalho se desdobram,

de um lado, na limitada cobertura previdenciária da população ativa, e de outro, na renda insuficiente obtida pelas famílias, com reflexo nas altas taxas de pobreza infantil. As dificuldades enfrentadas pelo Sistema de Garantia de Renda vão, entretanto, para além da temática da cobertura. Como se sabe, o perfil regressivo da carga tributária nacional constrange negativamente o impacto redistributivo dos programas públicos que operam benefícios monetários contributivos ou não contributivos, seja visando à proteção aos riscos sociais, seja atuando no combate à pobreza. Paralelamente, o alto patamar de gasto público associado aos programas de garantia de renda continua representando um efetivo esforço para o país, pressionado por demandas variadas, em um quadro de premências e pressões que compõem os difíceis embates em torno do fundo público.

Nesse contexto, o debate em torno das alternativas para o desenvolvimento futuro de nosso Sistema de Proteção Social, e mais particularmente de nossos programas de garantia de renda, apresenta expressivas divergências. De um lado, há uma relativa convergência quanto ao reconhecimento de que o padrão de proteção social meritocrático-corporativo que vigorou até os anos 1980⁴⁷ foi ultrapassado pelos dispositivos adotados pela CF/88, especialmente os relacionados à seguridade social. Contudo, a avaliação em termos dos ganhos efetivados pelo novo modelo, assim como as perspectivas a respeito de sua viabilidade, divide analistas e engaja diferentes propostas. De fato, ancoradas em distintos diagnósticos sobre a situação social e a prioridade do gasto público, bem como em diferentes expectativas a respeito do crescimento econômico e da trajetória do mercado de trabalho, alternativas vêm sendo apresentadas, que merecem ser aqui resgatadas e analisadas em seus possíveis impactos, mesmo que de forma ainda preliminar. Três agendas destacam-se no debate público nacional e internacional, apontando para diferentes perspectivas de desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Proteção Social, as quais serão discutidas nesta seção final: a primeira, que será aqui denominada como proteção residual; a segunda, universalismo básico; e a terceira, consolidação da seguridade social. Estas diferentes perspectivas desenham alternativas possíveis à matriz brasileira atual de garantia de renda, mas com repercussões importantes sobre outras áreas da política social.

É fato que as agendas a serem discutidas, bem como os modelos alternativos de proteção social que elas acolhem, se fortalecem ou se enfraquecem como possibilidades estratégicas em diálogo permanente com a conjuntura econômica e social. Ou seja, as transformações na dinâmica produtiva, no cenário macroeconômico e nas condições de vida afetam os cenários de longo prazo, tornando mais ou menos atraentes ou factíveis algumas das alternativas em disputa. Mas cabe reconhecer que os sistemas de proteção social são, sobretudo, apostas

47. Sobre o padrão meritocrático-corporativo da proteção social brasileira, ver Draibe (1989).

em um modo de sociabilidade, em que o papel do Estado e o desempenho do mercado e das redes de proteção tradicionais são diferentemente valorizados e associados a distintas potencialidades, sejam produtoras, sejam destruidoras de bem-estar. É neste contexto que se buscará resgatar, ainda que de forma rápida, as três agendas alternativas atualmente identificáveis no debate público, analisando os diagnósticos que os sustentam e suas possíveis implicações.

4.1 A proteção residual

A inscrição da seguridade social na CF/88 foi recebida com entusiasmo pelos que consideravam a afirmação e ampliação dos direitos sociais um pressuposto para a consolidação da democracia e de um padrão de desenvolvimento inclusivo no país. Contudo, esta não foi a única reação que este evento suscitou. Em sentido inverso, críticos de diferentes matizes somaram-se em uma condenação enfática deste projeto, percebido como “excessivo” e “anacrônico”, capaz de comprometer não apenas o equilíbrio das contas públicas, mas o próprio crescimento econômico. Para fazer frente a ele, uma nova agenda foi sendo elaborada, propondo um conjunto de reformas.⁴⁸ Tal agenda organizou-se sob o princípio da imperiosa necessidade de restrição da intervenção do Estado e da sua concentração no objetivo de erradicação da pobreza, tendo como estratégia principal a adoção de programas de transferência de renda focalizados nos segmentos mais pobres da população. Daí sua denominação aqui atribuída, proteção residual, que remete à tipologia de Estados de Bem-Estar de Titmuss (1958) para descrever um tipo de Estado que, no campo das políticas sociais, compromete-se apenas com os “grupos marginais da sociedade” (ESPING-ANDERSEN, 1989).⁴⁹

A ideia de um Estado social mínimo, mas eficiente no uso dos recursos públicos, e efetivo na finalidade de combater a pobreza, ganhou fôlego ao longo da década de 1990, apontando para uma mudança em profundidade do Sistema Brasileiro de Proteção Social desenhado em 1988, que evidenciava características universalistas.⁵⁰ Contrapunha-se a este, um modelo residual, cuja principal tendência seria a de conferir centralidade aos programas focalizados de transferência de renda, reduzindo-se, por outro lado, o alcance e a aplicação de recursos públicos nos demais instrumentos de garantia de renda: a previdência social – sobretudo no seu segmento rural, subsidiado – e o Benefício de Prestação Continuada. Protegendo exclusivamente aqueles em efetiva condição de necessidade, com ênfase nas transferências condicionadas, estaria o Estado descompromissado de

48. Sobre as reações ao texto constitucional a as reformas que elas inspiraram durante a década de 1990, ver Fagnani (2008).

49. Em contraste com o modelo institucional – que preconiza a intervenção ampla do Estado pelas políticas universalistas incidentes sobre “todas as arenas distributivas vitais para o bem-estar social” –, o modelo de proteção residual de Titmuss refere-se a Estados que só admitem responsabilizar-se pelo bem-estar social dos indivíduos quando a família ou o mercado falham (TITMUSS, 1958 apud ESPING-ANDERSEN, 1989.)

50. Ver nota anterior.

operar outros programas de transferência de renda, devolvendo aos indivíduos e às famílias a responsabilidade pela garantia de seu bem-estar (HOLZMANN; JORGENSEN, 2000). A perspectiva que se desenhava era de que, cobrindo ativos e inativos, os programas de renda focalizados não apenas concederiam efetiva proteção às pessoas em situação de extrema pobreza, como permitiriam a concentração de esforços públicos entre os mais necessitados.

Essa proposta atribuía especial ênfase à operacionalização de condicionalidades, dimensão central do novo modelo de intervenção social. As famílias beneficiárias deveriam ser estimuladas a cumprir algumas atividades que promovessem o desenvolvimento das capacidades seus membros, em especial das crianças. As condicionalidades deveriam operar como incentivos à melhoria do nível educacional e das condições de saúde e assim permitir melhores perspectivas de inserção no mercado de trabalho. Neste sentido, seria ainda necessário o aprimoramento contínuo da focalização dos programas de transferência de renda, bem como sua progressiva integração com outras políticas sociais voltadas aos mais pobres. Finalmente, associado a estas diretrizes, impunha-se o fortalecimento de políticas visando operar “portas de saída” para as famílias beneficiárias. Novas condicionalidades poderiam ser agregadas, a partir da integração dos programas de transferência de renda com o Sistema Público de Emprego e organizando a oferta de serviços assistenciais, articulando-os com programas de integração produtiva.

Na década de 1990, esta agenda ganhou ampla adesão no país, o que redundou na implementação de diversos programas de transferência de renda pelo governo federal a partir de 2000, os quais foram depois unificados no Bolsa Família – em 2003. Contudo, conforme já mencionado anteriormente, a adoção do PBF não implicou a redução do espectro do Sistema de Proteção Social Público, nem dos programas que, no seu interior, operam benefícios monetários. Nos anos mais recentes, pode-se falar mesmo de certo recuo da agenda da proteção residual, o que pode ser explicado, ao menos em parte, pela melhoria dos indicadores econômicos e sociais do país no período, que teria permitido o apaziguamento de tensões políticas e de conflitos distributivos em torno do orçamento público. Contudo, em um cenário econômico adverso – de baixo crescimento, aumento do desemprego e mais restrições fiscais – tal agenda pode vir a recuperar fôlego, na medida em que, para um conjunto de atores sociais relevantes, adeptos de uma leitura econômica mais ortodoxa, seus pressupostos – necessidade de contenção do gasto público, liberação de recursos públicos para investimentos no setor produtivo e ampliação da poupança interna – permanecem válidos.

Tendo em vista as incertezas que povoam o futuro, cabe avaliar os méritos e as fraquezas da agenda da proteção social residual, não apenas pela ótica de sua adequação a um programa de gestão macroeconômica, mas pela perspectiva da sua contribuição para o fortalecimento da integração e da coesão da sociedade brasileira. Neste sentido, cabe não menosprezar o fato de que somos uma sociedade

profundamente desigual, marcada por grandes distâncias sociais e simbólicas. Uma agenda de proteção social residual, que limite a responsabilidade do Estado aos “mais pobres” e estenda a mercantilização dos diversos dispositivos de proteção social (seguro-desemprego, previdência social, acesso à saúde), pode favorecer ao agravamento das desigualdades de renda, aumentar os diferenciais de qualidade entre os serviços ofertados e o padrão de oportunidades disponíveis aos diferentes grupos sociais, ampliando assim o movimento de dualização da sociedade.

A concentração de esforços e recursos públicos na proteção aos “mais pobres” e a transferência da função de proteção dos “mais ricos” para o mercado aumentariam ainda a desproteção daqueles setores da população que, não estando em situação de necessidade, encontram-se em condições de vulnerabilidade e incerteza. Incluem-se aqui os amplos segmentos sociais que dependem do trabalho para obter meios para sua sobrevivência, e que, na contingência de não poder exercê-lo, encontram amparo no seguro social público.

Contra esses argumentos, poder-se-ia interpor aquele que assevera que a diminuição do gasto público, a redução da carga tributária que ela permitiria, ao lado da privatização dos serviços sociais, confeririam uma tal dinâmica à economia que a tornaria capaz de ampliar significativamente as condições dos segmentos intermediários para “comprar” sua proteção no mercado; e o de que a própria oferta desta proteção pelo mercado, altamente competitiva e adequadamente regulada, cumpriria os necessários padrões de qualidade e equidade. Não é, contudo, o que sugere a experiência de outros contextos nacionais que adotaram a agenda da proteção social residual. Neste sentido, o caso dos Estados Unidos no campo da saúde é paradigmático. Ali, a descobertura de vastos contingentes de extratos médios da população, por planos ou seguros de saúde, tem sido persistente, além de marcada por uma oferta de serviços de baixa qualidade.⁵¹

4.2 O universalismo básico

A crítica ao modelo de proteção social brasileiro, em especial no que se refere ao seu alto nível de gasto e à sua baixa efetividade diante dos mais pobres, tem se dobrado, em anos recentes, em uma nova agenda propositiva. Esta segunda agenda também se apoia em uma avaliação crítica sobre os programas de transferência de renda implementados nas últimas décadas pelos países em desenvolvimento, em especial os da América Latina. Em que pese o reconhecimento dos impactos positivos de tais programas na redução da pobreza, a crítica concentra-se em algumas de suas características: seriam políticas transitórias, de baixa qualidade e, na maioria dos países, incapazes de incluir parte expressiva dos setores vulneráveis.⁵²

51. Ver Uga (2001).

52. Ver Filgueira et al. (2006).

Por outro lado, esses críticos também não aderem à agenda da proteção residual, seja em sua perspectiva de limitar a responsabilidade estatal ao combate à pobreza por meio de programas de transferência de renda focalizados, seja quanto à sua recomendação de delegar ao mercado a provisão de benefícios e serviços sociais. Neste sentido, reconhecem os riscos de aprofundamento da segmentação social nos países latino-americanos, bem como de comprometimento do acesso aos serviços sociais por amplas parcelas da população que a privatização destes serviços engendraria. Entendem também que os programas de transferência de renda, condicionais ou não, não enfrentam efetivamente as causas da reprodução da desigualdade, mas ao contrário, reforçam-nas, enfraquecendo ainda mais a coesão social existente nesses países e ampliando a desproteção e a vulnerabilidade social de vários de seus segmentos.

Nesse contexto, propõem a ampliação da presença do Estado no campo social, garantindo a oferta universal e de qualidade a um conjunto mínimo de benefícios e serviços.⁵³ A eleição deste “conjunto mínimo” se daria em função das características socioeconômicas de cada país, preservada qualquer pressão excessiva sobre os orçamentos públicos. No campo da garantia de renda, ganham destaque as propostas de instituição de um benefício universal para crianças, além de um benefício básico universal não contributivo para idosos, nos moldes de uma renda mínima para inativos.

A ideia de criação de benefícios mínimos universais vem efetivamente avançando no contexto brasileiro. Para alguns, o próprio PBF poderia ser a base para a organização de um patamar mínimo de renda, extensível seja a todas as famílias, seja a todas as crianças brasileiras. Para outros, o PBF poderia conviver com outros programas de transferência de renda. Parece ser este o sentido da proposta de criação de uma renda para os idosos que substitua os benefícios monetários não contributivos e semicontributivos atualmente existentes (BPC e previdência rural). O benefício básico universal aos idosos, de natureza assistencial e não vinculado ao salário mínimo, representaria um novo arranjo institucional no âmbito da seguridade social. De um lado, instituiria uma renda ancorada na cidadania, capaz de garantir um patamar mínimo a todos os idosos e impedir a reprodução de situações de extrema pobreza. De outro, reduziria os gastos com os subsídios à Previdência Social e o benefício assistencial aos idosos, ambos com pisos fixados em um salário mínimo. Neste novo ambiente institucional, a previdência social seria objeto de nova regulamentação, que fortalecesse a vinculação entre contribuição e benefício, podendo-se evoluir para a transferência ao setor privado de parte ou da integralidade da cobertura dos riscos sociais dos trabalhadores, inclusive o risco velhice e invalidez.

53. Ver Molina (2006).

Se é fato que tal proposta aponta para a afirmação de um direito amplo e incondicional aos idosos, ela pode, entretanto, representar um efetivo recuo na garantia de proteção social efetivada atualmente no país. Vale lembrar que, como já citado, o Brasil praticamente universalizou sua cobertura da garantia de renda aos idosos. Tal conquista se assenta na articulação de um pilar contributivo e um não contributivo, cujas coberturas complementam-se garantindo que tenha sido praticamente superada a situação de indigência entre os idosos.⁵⁴

A implementação de um novo benefício universal aos idosos representaria uma expressiva alteração na institucionalidade da proteção social brasileira, ao mesmo tempo em que pouco contribuiria no sentido de garantir a proteção social no âmbito da renda a este público. A criação de um benefício assistencial universal para idosos desvinculado do salário mínimo provavelmente implicaria a instituição de uma vulnerabilidade de renda já superada no Sistema Brasileiro de Seguridade Social. De fato, para incluir cerca de 7% dos idosos brasileiros que não contam com cobertura da seguridade social, a proposta de universalização baseada na operacionalização de um benefício de valor abaixo do salário mínimo aponta para alguns impactos que devem ser analisados com atenção. De um lado, implica considerar que o atendimento das necessidades básicas custe menos aos idosos do que aos demais segmentos da população, em especial aos trabalhadores da ativa. Considerando que tanto a aposentadoria previdenciária quanto o BPC se qualificam como políticas de garantia de uma renda substitutiva – ou seja, que visam repor os rendimentos daqueles que, por idade ou incapacidade, não mais participam do mercado de trabalho –, seu valor mínimo foi associado ao salário mínimo devido à finalidade deste em assegurar a manutenção das necessidades básicas. Ademais a suposição de algum excesso nesta política de piso dos benefícios aos idosos associado ao salário mínimo não parece estar fundamentada em nenhum estudo sobre condições de vida ou necessidades sociais deste grupo da população.

De outro lado, cabe lembrar que se um benefício universal aos idosos teria um impacto efetivo na redução do gasto social e na eliminação completa da indigência nesta população, tal benefício pode redundar, por outro lado, a ampliação do número de pobres neste grupo e, mesmo, entre as famílias brasileiras, ainda que isto pareça paradoxal. Pois, como já apontaram algumas simulações sobre as taxas de pobreza no país, os benefícios sociais com valores reduzidos amenizam

54. As objeções levantadas à operação simultânea de um pilar contributivo e um não contributivo – quais sejam, o estímulo a informalidade e o desestímulo à manutenção da contribuição previdenciária – não encontraram até o momento comprovação empírica. Isto parece se dever ao fato de que i) a contribuição previdenciária não dá acesso apenas à cobertura do risco velhice, mas a um conjunto bastante mais extenso de proteções; e ii) o emprego regulamentado e o contrato formal de trabalho trazem outras vantagens ao trabalhador além do acesso à Previdência Social.

as situações de miséria, mas não permitem à maioria das famílias beneficiárias erguerem-se acima das linhas de pobreza.⁵⁵

O exemplo de uma proposta como a do benefício universal aos idosos serve, no caso da garantia de renda, para apontar as dificuldades que estão subjacentes à agenda do universalismo básico. São dificuldades particularmente relevantes no contexto de desigualdades sociais como as observadas no Brasil. O atendimento às necessidades básicas deve sim ser garantido a todos os cidadãos. Mas no caso brasileiro, parece haver pouca dúvida sobre o fato de que o acesso a um valor digno do benefício constitui a questão central nesse debate. Efetivamente, neste caso, parece ser menos a afirmação da universalidade em si – ademais já progressivamente afirmada como princípio no caso dos idosos e começando a sê-lo no caso da garantia de renda às crianças⁵⁶ –, mas sim a garantia de patamares significativos de acesso à renda e de qualidade nos serviços, que farão a diferença no âmbito da proteção social e do próprio nível de bem-estar. No entanto, como também já citado, no caso das crianças, a ampliação dos valores dos benefícios monetários mostra-se um tema de difícil tratamento. Benefícios de valores expressivos voltados às crianças esbarram no fato de que seus titulares serão os membros adultos das famílias, participantes do mercado de trabalho. Neste campo, é a relação entre benefícios e o avanço na oferta de serviços sociais – de educação à infraestrutura urbana – que parece o caminho promissor para o avanço da melhoria das condições de vida e de acesso a oportunidades e à promoção de inclusão em um novo patamar de integração social.

4.3 Consolidação da seguridade social

As agendas e os cenários alternativos desenhados anteriormente se afirmaram como opções críticas ao modelo acolhido pela CF/88 que, no campo da garantia de renda, consolidou o SBPS em seus pilares contributivo e não contributivo, a serem sustentados por contribuições de trabalhadores e empregadores, assim como por um amplo aporte de recursos fiscais. De um lado, efetivamente ampliou-se o pilar contributivo, com a inclusão dos trabalhadores rurais, posteriormente complementado por esforços

55. O risco de dualização do SBPS tampouco seria evitado com a adoção dos benefícios mínimos universais. Substituir mecanismos que subsidiavam o sistema previdenciário e assistencial por dentro (permitindo que dois terços dos idosos recebam benefícios de mesmo valor, correspondente a um SM) por um sistema que ampliaria significativamente a distância entre benefícios contributivos e não contributivos não parece constituir propriamente um avanço da política social. Contudo, não se pode minimizar a necessidade de incluir os 7% de idosos ainda sem cobertura da proteção social brasileira. Contudo, pelos argumentos aqui expostos, não parece que a melhor estratégia para viabilizar tal inclusão seja alterar toda a engenharia da proteção social já instituída para esse público com relativo sucesso.

56. Se é fato que o PBF não se institui como direito no Brasil, garantida a sua reclamação e o atendimento automático àqueles que demonstrarem estar dentro das condições fixadas pelo programa, a sua significativa cobertura praticamente instituiu o reconhecimento do direito de acesso ao complemento de renda nos casos de famílias com crianças em situação de extrema pobreza. O PBF garante uma cobertura de 36,4% das crianças. Somando-se a cobertura do PBF à efetuada pelo pagamento do salário-família e mais as isenções do Imposto de Renda, obtém-se um patamar de 67,3% de cobertura das crianças brasileiras no campo da garantia de renda, seja por um benefício monetário direto, seja por um indireto (SOARES et al., 2010). Mas resta a ser enfrentado o problema do valor diferenciado dos benefícios e da descobertura ainda existentes.

de inclusão dos trabalhadores informais urbanos. Contudo, a limitação da capacidade contributiva dos novos grupos incluídos promoveu a necessidade de aporte de mais amplos recursos orçamentários. Por outro lado, a CF/88 instaurou o pilar não contributivo, reconhecido como direito social para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza. Este pilar foi complementado, por sua vez, com os programas condicionais de transferência de renda e consolidado pelo PBF, ampliando os gastos públicos no campo da garantia de renda. De fato, em que pese ter sido criado e implementado de forma paralela aos demais programas de garantia de renda, o PBF não tem implicado uma reforma na natureza do Sistema Brasileiro de Proteção Social mas, ao contrário, como foi mostrado neste capítulo, tem operado expandindo o SBPS para públicos até então desprotegidos e vem alargando o seu escopo protetivo no sentido da ampliação dos direitos sociais sinalizados pelo texto constitucional.

Como consequência, assistiu-se à passagem de um modelo de proteção social ocupacional⁵⁷ ou meritocrático para um regime mais abrangente, em que os direitos sociais não se assentam unicamente sob o trabalho, mas passam a dialogar com a condição de cidadania. Neste sentido, o processo de ampliação da garantia de renda observado no Brasil nas últimas duas décadas distingue-se do padrão histórico da política social implementada no país, na medida em que aponta para a ampliação da cidadania social dos brasileiros. Contudo, este processo resultou na acumulação de programas, e este acúmulo tem sido objeto de críticas. Aponta-se que tal construção não teve no princípio da equidade um de seus pressupostos organizativos, mas, ao contrário, tal organização institucional manteria privilégios corporativos e reforçaria desigualdades no âmbito da proteção social. Entretanto, esse tipo de crítica aparenta ser pouco pertinente no caso da experiência brasileira recente. Desconsiderando o regime previdenciário dos servidores públicos, parece inadequado falar de privilégios corporativos, na medida em que um quarto dos benefícios previdenciários do RGPS se mantém no valor de até dois SMs, e o teto máximo se limita a 7,3 SMs – dados de dezembro de 2009. Como foi visto no decorrer deste texto, os patamares de cobertura de alguns riscos sociais (velhice e viuvez) são expressivos. Ademais, a inclusão de grupos dotados de baixa capacidade contributiva, bem como o recurso a mecanismos gerais de financiamento, para sustentar parte expressiva dos benefícios voltados para este público, também sinaliza para a ampliação de direitos de cidadania. Também nos casos de maternidade e da existência de crianças na família, os instrumentos de garantia de renda vêm se expandindo para além dos assalariados ou dos contribuintes aos seguros sociais.⁵⁸ No quadro atual, é nas situações de doença e de desemprego de trabalhadores urbanos de precária inserção no mercado de trabalho que a garantia de renda do SBPS é menos efetiva e mais desigual.

57. Ver, a respeito, Sposati (1989).

58. A referência aqui não se limita apenas ao PBF, mas aos benefícios eventuais da assistência social e ao salário-família.

Em que pesem as dificuldades já citadas de integração de programas e benefícios, da manutenção de patamares de desproteção e de fixação de metas claras de proteção, é no campo do financiamento que emergem as maiores contradições do atual modelo, e onde se revela sua natureza não equitativa. De fato, a efetivação de uma matriz de garantia de renda na seguridade social brasileira, com as características aqui descritas, implicou expressivo aumento do gasto social no período pós-constituente, o qual repousou majoritariamente sobre um padrão de financiamento que sobrecarrega os grupos mais pobres da população, minimizando o seu impacto redistributivo. Sem uma reforma nos mecanismos de financiamento desses programas, os impactos sociais e distributivos das políticas sociais de garantia de renda continuarão bastante comprometidos.

5 CONCLUSÃO

A consolidação de um modelo abrangente de garantia de renda no Brasil implica não somente a afirmação de mecanismos efetivos de combate à pobreza e à desigualdade como a afirmação de garantias de renda por meio da operação e integração de benefícios contributivos e não contributivos, assim como com a melhoria da oferta e qualidade dos serviços sociais. Operando como parte do Sistema Brasileiro de Proteção Social, o PBF vem integrar o Sistema de Garantia de Renda, cobrindo um público até então desprotegido e potencializando os efeitos que outros benefícios deste sistema promovem sobre a pobreza e a desigualdade. O PBF integra-se, assim, ao conjunto mais amplo de intervenções públicas que abarcam também as políticas de proteção ao mundo do trabalho e aos riscos sociais, atuando não apenas no combate, mas também na prevenção da pobreza. É em face desse conjunto de objetivos que o Bolsa Família deve ser entendido como um programa de caráter permanente, a ser afirmado como direito social.

Políticas e programas sociais que operam benefícios monetários podem oferecer proteção às pessoas em situação de pobreza, produzir impactos na redução da desigualdade de renda e atuar preventivamente contra situações de vulnerabilidade e risco social. Ou seja, é em um horizonte amplo, de integração de medidas compensatórias com medidas preventivas, que podemos falar de um Sistema de Garantia de Renda no país. Em que pese a ampla cobertura instalada e as diversas funções desempenhadas, os desafios continuam sendo expressivos nesse campo da proteção social. Particularmente relevante é a meta de evitar a consolidação da dualidade da proteção social brasileira, em um modelo que opera com princípios, instituições, orçamentos e fundos públicos diferenciados. Por outro lado, cabe ressaltar que diante dos graus de desigualdade que marcam a sociedade brasileira, operar com a ideia de princípios únicos ou unificadores, como é o caso das propostas de políticas sociais voltadas exclusivamente aos mais pobres ou mínimos sociais que viessem a substituir um conjunto de intervenções em

vigor, parece apontar mais para problemas do que soluções. O objetivo de garantir amplo acesso às políticas sociais não implica impossibilidade de operar com o princípio da equidade e com instrumentos específicos de promoção e integração social. Ao contrário, parece ser pela via da operação simultânea dos princípios da universalidade com a equidade que o Brasil poderá, como tem feito nos últimos anos, avançar no caminho da redução da desigualdade e da construção de novas perspectivas de dinâmica e mobilidade social.

Por fim, é necessário recusar enfaticamente o acantonamento da temática da pobreza na órbita exclusiva dos programas de garantia de renda ou mesmo da política social. Não se pode minimizar a complexidade do debate sobre a relação entre política social e o desenvolvimento nacional. Em uma perspectiva de desenvolvimento com equidade, a política social tem um papel importante a cumprir, o qual se traduz em três eixos distintos: *i*) direitos sociais como promotores de oportunidades e capacidades necessárias à inclusão social dos grupos historicamente alijados dos benefícios do crescimento econômico; *ii*) redistribuição da renda, promovendo igualdade e induzindo o investimento produtivo; *iii*) indução da demanda efetiva por meio do gasto social.⁵⁹ Diante de tal paradigma de desenvolvimento, constata-se um relativo sucesso da política social brasileira conduzida pós-Constituição de 1988, na medida em que provê algumas das dotações de “bens primários” e “capacidades” essenciais ao desenvolvimento com equidade (DELGADO; THEODORO, 2005). Efetivamente, a política social vem contribuindo para a construção de um novo patamar de integração e de coesão social, fortalecendo direitos, promovendo igualdade e alterando o quadro da pobreza. Há que reconhecer, contudo, seu limitado alcance redistributivo, que por sua vez relaciona-se ao caráter regressivo do seu financiamento.

Por outro lado, deve-se observar que o gasto social cumpre um papel importante e dinâmico na economia brasileira, sendo que os programas e as políticas mais progressivos são exatamente aqueles cuja contribuição é mais efetiva para o crescimento econômico (MOSTAFA; SOUZA, 2010). Em suma, considerando o arranjo da política social – com sua orientação para a igualdade – e o impacto econômico do gasto social, pode-se concluir que a política social em vigor se coaduna com um projeto de desenvolvimento com justiça, em que pese a necessidade de aperfeiçoamento, inclusive do seu financiamento.

Contudo, há um limite claro quanto ao alcance da política social, quando se vislumbra uma efetiva alteração das relações sociais e da forte desigualdade que elas reproduzem. Neste sentido, é necessário reconhecer a relevância do modelo de crescimento econômico perseguido, e não apenas do seu ritmo ou intensidade.

59. Sobre o paradigma de desenvolvimento com equidade bem como sua relação com a política social, consultar Delgado e Theodoro (2005).

Trata-se fundamentalmente do modo como o processo de crescimento incorpora – ou não – as parcelas da população economicamente ativa desocupadas ou subocupadas, em particular aqueles trabalhadores com menos qualificação. No caso dos instrumentos de garantia de renda, mais particularmente do PBF, seu impacto encontra um efetivo limite em consequência do desafio de ofertar, às populações mais vulneráveis, oportunidades para uma melhor inserção laboral, seja caracterizada pela maior produtividade do seu trabalho, seja por relações de trabalho mais estruturadas. Com efeito, trata-se de um desafio cujo enfrentamento extrapola as fronteiras do desenho do programa e, portanto, vai além da possibilidade de sua articulação com ações de inserção produtiva dos seus beneficiários. Como se pretendeu mostrar na seção 3.3, o problema dos beneficiários do Bolsa Família é menos de ausência de inserção laboral e mais da qualidade desta. Tal problema relaciona-se com a estrutura de mercado de trabalho e das ocupações que acompanham o padrão do desenvolvimento brasileiro.

Por isso, as perspectivas do PBF e da matriz de proteção social na qual ele está inserido remetem ao desafio de consolidação de uma estratégia de desenvolvimento com equidade. Esta requer um modelo de crescimento econômico que promova a elevação da produtividade de segmentos da força de trabalho historicamente excluídos dos mercados estruturados e dos circuitos mais dinâmicos do processo de geração de riquezas. Certamente, neste último aspecto, a política social tem um papel importante a cumprir, seja na regulamentação das relações de trabalho, seja na distribuição dos ganhos de produtividade – evitando inclusive sua apropriação apenas por alguns segmentos de trabalhadores –, de modo a efetivamente garantir a inclusão social e a redistribuição de renda. Mas a transformação rumo a outro patamar de desenvolvimento requer também políticas específicas de fomento à produção e ao emprego. Nessa perspectiva, a alteração da situação social rumo ao paradigma do desenvolvimento com equidade requer essencialmente uma articulação virtuosa entre o arranjo de proteção social e a política econômica; articulação ainda em processo de consolidação.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, A. *et al.* **Os idosos em situação de dependência e a proteção social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1402).
- CAETANO, M. A. (Org.). **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: Ipea, 2008.
- CAMPOS, A.; POCHMANN, M. Mercado de trabalho e Previdência social no Brasil. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Org.). **Previdência Social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda**. São Paulo: LTr, 2008.
- CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. **La montée des incertitudes**. Paris: Seuil, 2009.
- CHAIBUB, J.; JACCOUD, L.; EL-MOOR, P. **A consolidação da assistência social no Brasil e seus desafios (1988-2008)**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão). No prelo.
- DELGADO, G.; JACCOUD, L.; NOGUEIRA, R. A Constituição de 1988 e a seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 17, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/>.
- DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.
- DRAIBE, S. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In*: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: Ipea/Iplan, 1989.
- DUFOUR, P.; BOISMENU, G.; NOEL, A. **L'aide au conditionnel: la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord**. Montréal: Presses de l'Université de Montreal, 2003.
- ESPING-ANDERSEN, G. The three political economies of the welfare state. **Canadian Review of Sociology and Anthropology**, v. 26, n. 1, p. 10-36.
- FAGNANI, E. Seguridade social no Brasil (1988-2006): longo calvário e novos desafios. Campinas, CESIT, Carta Social e do Trabalho, n. 7, set./dez. 2007.

_____. Os profetas do caos e o debate recente sobre a seguridade social no Brasil. In: FAGNANI, E.; Henrique, W.; LÚCIO, C. G. (Org.). **Previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda.** São Paulo: LTr, 2008.

FILGUEIRA, F. *et al.* Universalismo básico: uma alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. In: MOLINA, C. **Universalismo básico: una nueva política social para América Latina.** Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

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

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

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília: Ipea, 2007.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise,** Brasília, Ipea, n. 17, 2009. Edição especial: Vinte Anos da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/07_capt04.pdf>.

_____. **Previdência e assistência social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos estados.** Brasília: Ipea, jul. 2010 (Comunicados do Ipea, n. 59). Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

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

_____. **Os riscos sociais e a pobreza face à reconfiguração dos sistemas de proteção social.** Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão). No prelo.

KERSTENETZKY, C. Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE, Recife, Centro Internacional Celso Furtado, out. 2009.

MATIJASCIC, M.; REIS, S.; RIBEIRO, J. O. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Org.). **Previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda.** São Paulo: LTr, 2008.

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

MESQUITA, A.; JACCOUD, L.; SANTOS, M. P. **Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. No prelo.

MOLINA, C. **Universalismo básico**: una nueva política social para América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

MOREL, S. De l'assurance chômage à l'assistance chômage: La dégradation des status. Revue de l'IRES, n. 30, 1999.

MOSTAFA, J.; SOUZA, P.; VAZ, F. **Efeitos econômicos do gasto social**. Brasília: Ipea, 2010. No prelo.

PAIVA, L. H. **Expanding old-age social security coverage in Brazil**: an ex-ante assessment. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Southampton, Departamento de Ciências Sociais, set. 2009.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico do Ministério da Previdência Social**, v. 14, n. 12, dez. 2009.

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

SCHWARZER, H. (Org.). **Previdência social**: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009, cap. I, II e III. v. 30 (Coleção Previdência Social).

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de Transferência de Renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1228).

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

SOARES, S. *et al.* **Renda infantil universal**: uma possibilidade viável para o Brasil, 2010. No prelo.

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1396).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Bolsa Família. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009a.

_____. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009b (Texto para Discussão, n. 1424).

SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M.; FLEURY, S. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

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

Titmuss, R. **Essays on the Welfare State**. London: Allen and Unwin, 1958.

UGA, M. A. D. Gasto, acesso e condições de saúde: tendências nos países da OCDE. **Revista da Associação Médica Brasileira**, São Paulo, v. 47, n. 3, set. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-42302001000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 9 Sept. 2010. doi: 10.1590/S0104-42302001000300004.

DIMENSIONANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ricardo Paes de Barros*

Mirela de Carvalho**

Rosane Mendonça***

1 INTRODUÇÃO

Para dimensionar qual deve ser o orçamento do Programa Bolsa Família (PBF) é preciso levar em conta o tamanho da população a ser atendida e a generosidade dos benefícios concedidos. Esses dois parâmetros fundamentais refletem escolhas quanto aos objetivos do programa.

Nesse estudo, propomos uma regra geral para definir ano após ano qual deve ser o tamanho da população a ser atendida pelo Bolsa Família e qual deve ser a magnitude dos benefícios concedidos, respeitando a evolução histórica do programa e também sua dimensão atual.

Atualmente, devido à elevada desigualdade de renda ainda prevalecente no Brasil, a proporção da renda nacional apropriada pelos mais pobres continua bem inferior ao que se observa tipicamente em países com nível de desenvolvimento similar ao brasileiro. Como um dos principais objetivos do programa é o alívio imediato da pobreza,¹ interpretamos que é muito razoável pensar em reduzir o excesso de desigualdade no país, transferindo renda aos 20% mais pobres (em particular, aos 10% mais pobres), de tal forma que a proporção da renda nacional apropriada por esse grupo se aproxime do típico para países com renda *per capita* similar à brasileira.

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

** Pesquisadora do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) na Disoc do Ipea.

*** Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora associada do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede) da UFF.

1. Além de promover substancial alívio imediato à pobreza, o programa, claramente, também busca romper com sua transmissão intergeracional, em particular via estímulo a investimentos em educação e saúde. Este que pode ser o mais importante dos objetivos do programa, não precisa ser considerado na presente nota, uma vez que as metas de alívio são suficientes para dimensionar a população beneficiada e a magnitude das transferências. O fato de que é possível dimensionar o programa sem termos que considerar explicitamente o seu papel na geração de incentivos não implica que tais objetivos sejam de menor importância, nem que devam ser ignorados para uma definição mais fina dos parâmetros do programa. Vale ressaltar que aspectos como a divisão das transferências entre benefícios fixos e variáveis e a definição de quais condicionalidades devem ser cumpridas pelas famílias dependem, em grande medida, do tipo de incentivo que se deseja promover.

Essa regra geral define a abrangência da população-alvo a partir da explícita adoção de um critério de pobreza entendida de forma relativa: a clientela do programa deverá sempre ser composta pelos 20% mais pobres da população – com prioridade para os 10% mais pobres. Note que tal regra geral evita que se eternize o programa, uma vez que sua existência é vinculada à eliminação do excesso de desigualdade existente no Brasil em relação a outros países de nível de desenvolvimento similar. Na medida em que nossa desigualdade de renda for reduzida aos níveis esperados, as transferências devem declinar ou desaparecer.

A fim de operacionalizar essa regra geral, é preciso definir como o grau de desigualdade típico para países com renda *per capita* similar à brasileira será estabelecido, tema do qual se ocupará a seção 2. Em seguida, na seção 3, discutimos o quanto o programa precisa ser capaz de aproximar a desigualdade brasileira deste valor típico.

2 ESTABELECENDO UMA META PARA A REDUÇÃO NA DESIGUALDADE: O PADRÃO INTERNACIONAL

Segundo as informações do último relatório de desenvolvimento humano (PNUD, 2007), a renda *per capita*² brasileira é de US\$ 8,4 mil (PPP) por ano. Ao todo, 61% dos países do mundo têm renda *per capita* inferior à nossa e 39% têm situação mais privilegiada.

O mesmo relatório também traz informações que permitem estimar a renda média dos 10% e 20% mais pobres da população.³ Ao ordenar os países do mundo de acordo com a renda média dos 10% mais pobres, observa-se que apenas 35% desses países estão em situação pior que a brasileira, isto é, em 35% dos países, os 10% mais pobres vivem com um nível de renda mais baixo do que o percebido pelos nossos 10% mais pobres. Quando ordenamos os mesmos países pela renda do segundo décimo da distribuição de renda (segundo grupo mais pobre da população), são apenas 48% dos países em pior situação que a brasileira.

Quando dois países têm a mesma renda média, porém um é mais desigual que o outro, os pobres serão mais pobres e os ricos mais ricos no país de maior desigualdade. Assim, o fato de a posição relativa dos pobres brasileiros ser pior do que a posição relativa dos brasileiros médios é reflexo da maior desigualdade de renda no Brasil. Esse desalinhamento da posição relativa dos pobres brasileiros em relação ao brasileiro médio pode ajudar na definição de metas de redução na desigualdade. Uma meta natural seria nivelar essas posições relativas, isto é, considerar que nossa

2. Medida pelo produto interno bruto *per capita*.

3. Este relatório informa para um grande número de países, além do PIB *per capita* (μ), a proporção da renda apropriada pelos 10% (μ_1) e pelos 20% (μ_2) mais pobres. Assumindo que renda *per capita* é igual ao PIB *per capita*, a renda média dos 10% mais pobres (μ_1) pode ser obtida via $\mu_1 = 10\alpha\mu$ e a dos 20% mais pobre (μ_2), via $\mu_2 = 5\beta\mu$.

desigualdade de renda deveria ser reduzida até o ponto em que o Brasil conseguisse a mesma posição que já tem hoje na ordenação segundo a renda *per capita* também na ordenação pela renda dos 10% mais pobres.

Conforme o gráfico 1a revela, para que a posição do Brasil na distribuição dos países segundo a renda dos 10% mais pobres seja idêntica à sua posição na distribuição dos países segundo a renda *per capita*, seria necessário que a renda dos 10% mais pobres brasileiros fosse de US\$ 1,73 mil (PPP) ao invés dos US\$ 0,66 mil (PPP) atuais.⁴ Portanto, seria necessário que a renda dos 10% mais pobres deixasse de ser os atuais 8% da renda do brasileiro médio e se tornasse 21%. Para isso, a renda dos 10% mais pobres precisaria ser 160% maior. Alternativamente, pode-se visualizar essa meta em termos da porcentagem mínima da renda nacional que deveria ser apropriada pelos 10% mais pobres. Atualmente no Brasil, sem considerar as transferências do PBF, mas incluindo as transferências de todos os demais programas sociais, apenas 0,8% da renda nacional chega aos 10% mais pobres. A meta seria elevar esta porcentagem para 2,1%. Note que essa é uma meta que apenas alinha a desigualdade do país com a de países com níveis de desenvolvimento similar. Quando esta meta for alcançada, a renda média dos 10% mais pobres será apenas um pouco mais de um quinto da média nacional, indicando que a meta não preconiza chegar à desigualdade nula nem mesmo a um nível de desigualdade similar ao de países mais desenvolvidos. No Japão, por exemplo, os 10% mais pobres se apropriam de 4,8% da renda total e, portanto, têm uma renda apenas ligeiramente inferior à metade da média nacional. Para que o Brasil pudesse atingir este padrão de igualdade, seria necessário que a renda dos 10% mais pobres fosse seis vezes o valor atual e, portanto, 2,3 vezes a meta proposta. Evidentemente que, na medida em que o país se desenvolver, o padrão de comparação se tornará mais exigente.

De forma similar, conforme o gráfico 1b revela, para que a posição do Brasil na distribuição dos países, de acordo com a renda média do segundo décimo, seja idêntica à sua posição na distribuição dos países segundo a renda *per capita*, seria necessário que a renda desse grupo no Brasil fosse US\$ 2,89 mil (PPP), ao invés dos atuais US\$ 1,69 mil (PPP).⁵ Portanto, seria necessário que a renda desse grupo deixasse de ser apenas 20% da renda total do país para ser 34%. Isso significa que a renda do segundo décimo brasileiro deveria ser 71% maior. Também se pode visualizar essa meta em termos da porcentagem mínima da renda nacional que deveria ser apropriada pelo segundo décimo. Atualmente no Brasil, sem considerar as transferências do Bolsa Família, mas incluindo as transferências de todos os demais programas sociais, apenas 2,0% da renda nacional chega ao segundo décimo. A meta seria elevar esta porcentagem para 3,4%.

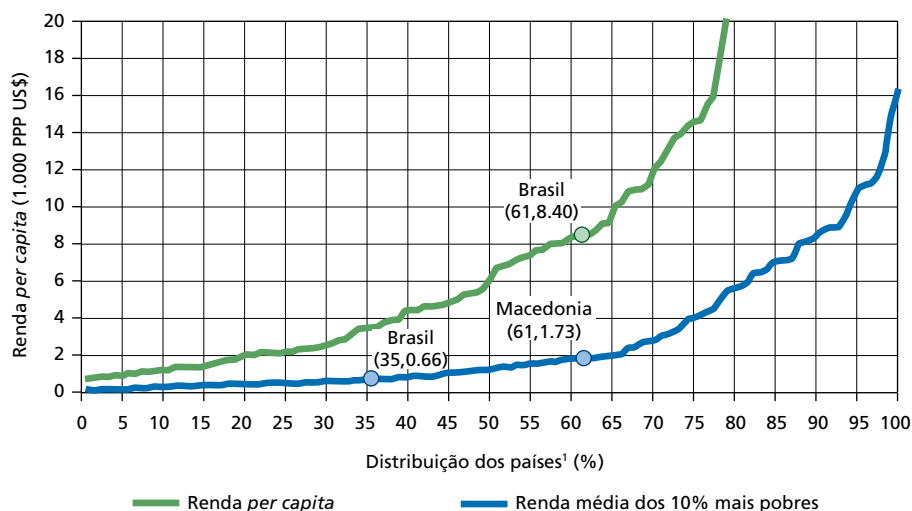
4. O que equivale a requerer que a renda dos 10% mais pobres brasileiros seja igual a dos 10% mais pobres na Macedônia.

5. Isto equivale requerer que a renda dos 20% mais pobres brasileiros seja igual a dos 20% mais pobres na Turquia.

Em resumo, dada a renda *per capita* do país, o procedimento proposto permite identificar, de acordo com o padrão para países com renda *per capita* similar, qual deveria ser a porcentagem da renda apropriada pelos 10% mais pobres e pelo segundo décimo. Dessa forma, define-se um hiato de desigualdade a ser reduzido pelo PBF. Atualmente, dada a renda *per capita* do país, o padrão internacional recomendaria que os 10% mais pobres se apropriassem de 2,1% da renda nacional e o segundo décimo, de 3,4%. Entretanto, hoje os 10% mais pobres detêm apenas 0,8% da renda nacional e o segundo décimo, 2,0%. Para que todo esse hiato de desigualdade fosse eliminado, seria necessário transferir aos 10% mais pobres 1,3% da renda nacional e para o segundo décimo, 1,4%.

GRÁFICO 1A

Distribuição dos países segundo a renda *per capita* e a renda média dos 10% mais pobres

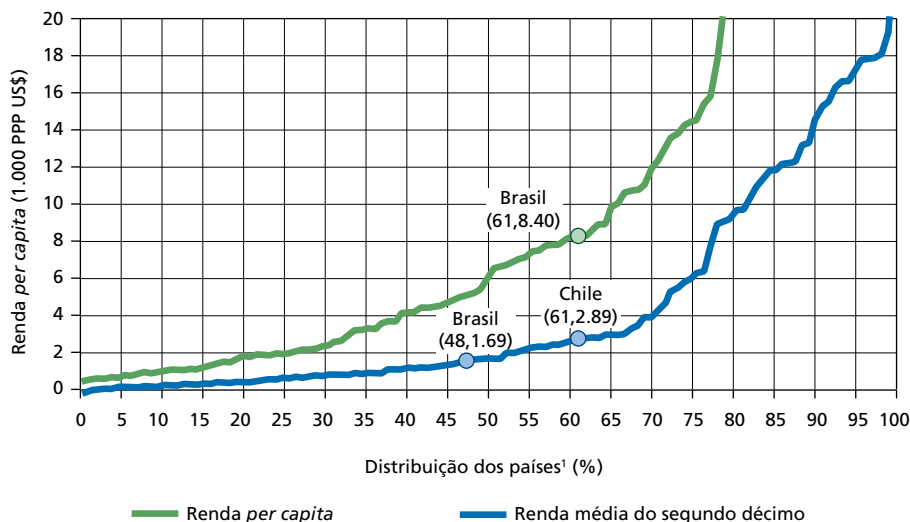


Fonte: PNUD (2007).

Nota: ¹ Estão sendo considerados 124 países para os quais existe a informação.

GRÁFICO 1B

Distribuição dos países segundo a renda *per capita* e a renda média do segundo décimo



2 ESTABELECENDO METAS PARA A REDUÇÃO DO HIATO EM RELAÇÃO AO PADRÃO INTERNACIONAL

O objetivo do Bolsa Família poderia ser então estabelecido como “eliminar uma parcela desse hiato, em particular, daquele que se refere aos 10% mais pobres”. Mas que parcela? Caberia à sociedade definir. Dada a trajetória histórica do programa, pode-se inferir que ele vem atuando na direção de eliminar cerca da metade do hiato referente ao décimo mais pobre – transferindo 0,6% da renda nacional para os 10% mais pobres – e um quarto do hiato referente ao segundo décimo mais pobre – transferindo 0,3% da renda nacional para o segundo décimo mais pobre. Inicialmente, essas parcelas de responsabilidade poderiam ser fixadas em definitivo para o programa.

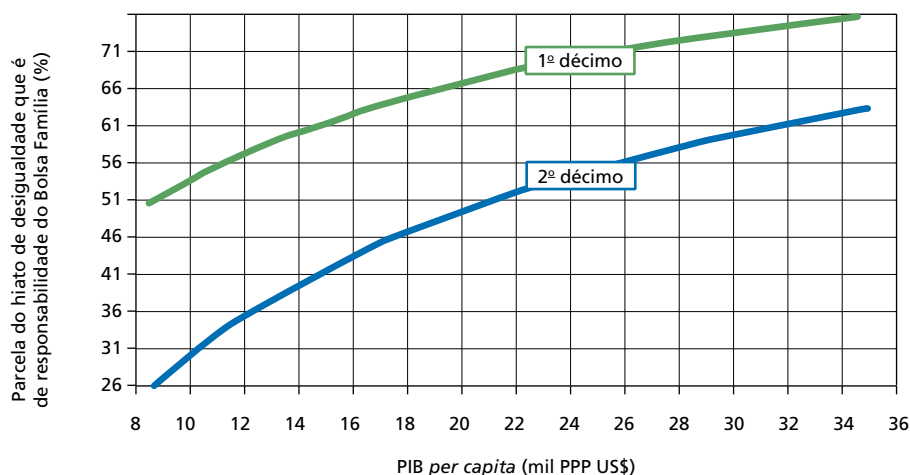
Uma alternativa que talvez seja preferível é aumentar as responsabilidades do programa sempre que o país se tornar mais rico. Isto é, fazer com que a parcela do hiato de desigualdade que o programa deve eliminar cresça sempre que a renda *per capita* do país crescer. O gráfico 2 apresenta uma proposta baseada em tal princípio. Note que quando o Brasil alcançar a renda *per capita* atual dos Estados Unidos,⁶ o PBF, ao invés de ser responsável por eliminar metade do hiato para os 10% mais pobres – lembrando que o hiato é entendido como o alinhamento da posição do Brasil na distribuição dos

6. De acordo com o relatório de desenvolvimento humano, os Estados Unidos são o país com mais alta renda *per capita*, a qual ultrapassa US\$ 40 mil (PPP)/ano.

países segundo a renda dos 10% mais pobres com sua posição na distribuição de países segundo a renda *per capita* –, deveria eliminar três quartos.⁷ A responsabilidade do programa com relação ao segundo décimo passaria de um quarto para cinco oitavos.⁸

GRÁFICO 2

Relação entre a parcela do hiato de desigualdade a ser eliminado pelo Programa Bolsa Família e o nível de renda *per capita* do país



Fonte: PNUD (2007) e microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008.

De acordo com esses critérios, fica completamente definido qual o volume de recursos que o programa deveria transferir tanto ao primeiro quanto ao segundo décimo mais pobre, qualquer que seja a evolução da renda *per capita* e da desigualdade no país. O gráfico 3 apresenta o volume que deveria ser transferido como porcentagem da renda das famílias a cada um dos grupos, assumindo cenários alternativos para o crescimento na renda *per capita*, na hipótese de que o grau de desigualdade de renda não se altera. O gráfico 4 apresenta como os valores *per capita* dos benefícios deveriam evoluir nesses cenários.

Vale ressaltar que caso o crescimento viesse acompanhado de reduções no grau de desigualdade, tal como vem ocorrendo na última década, a magnitude das transferências, e daí a necessidade de recursos, seria menor do que a apresentada no gráfico 3. Por outro lado, caso a tendência se revertisse e o crescimento viesse junto com aumentos no grau de desigualdade, a necessidade de recursos seria ainda maior. De fato, o volume de recursos necessários depende do crescimento econômico e da evolução da desigualdade. Como o objetivo do programa é eliminar

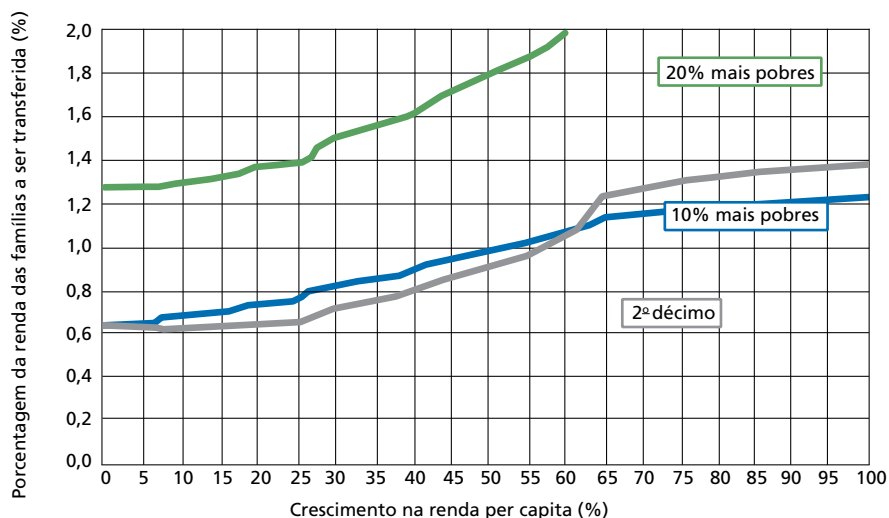
7. Isso significa reduzir à metade a parcela do hiato que está fora da meta de redução do Programa Bolsa Família.

8. Assumindo que a parcela do hiato fora da meta de redução do Bolsa Família para o segundo décimo equivale sempre a 50% da parcela do hiato referente aos 10% mais pobres.

uma parcela do excesso de desigualdade no país em relação ao padrão para países com nível similar de desenvolvimento, para ser extinto, seria necessário e suficiente que todo o excesso de desigualdade do país fosse eliminado. Note que o que precisa ser eliminado é o excesso de desigualdade e não a desigualdade per se.

GRÁFICO 3

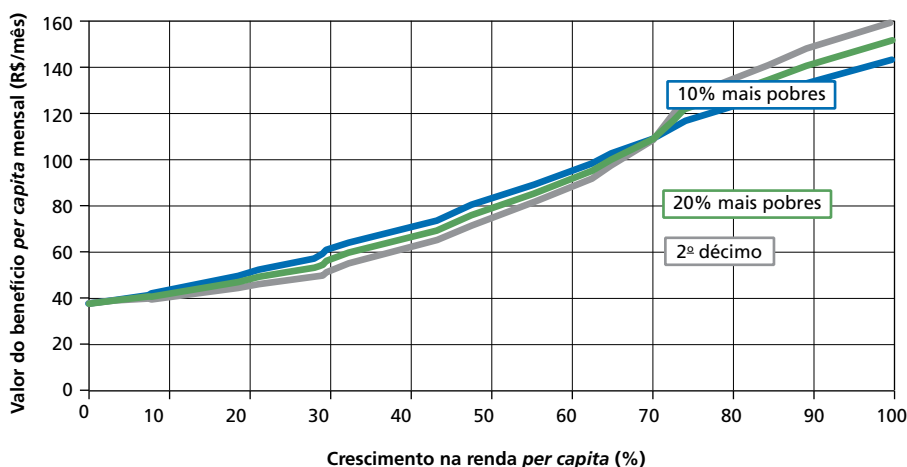
Porcentagem da renda a ser distribuída para os décimos mais pobres



Fonte: PNUD (2007) e microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008.

GRÁFICO 4

Valor do benefício a ser distribuído para os décimos mais pobres



Fonte: PNUD (2007) e microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008.

REFERÊNCIA

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano** 2007/2008. Nova Iorque, 2007.

NOTAS BIOGRÁFICAS

AIDÊ CANÇADO ALMEIDA

Economista, mestre em Sistemas Educacionais pela Université Paris VIII - Saint Denis, França. É Diretora do Departamento de Proteção Social Básica, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

ALDAÍZA SPOSATI

Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, onde é coordenadora de dois núcleos de pesquisa: Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social. Pós-doutorada pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, cupa a Presidência do Conselho de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Bandeirante de São Paulo. Exerceu cargos públicos de Secretária Municipal da Prefeitura do Município de São Paulo (1989/1990 e 2002-2004). Coordenou o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo e de outras 10 cidades. Autora de diversos livros e artigos.

ALEXANDRE RIBEIRO LEICHSENRING

Estatístico, doutor em estatística pela Universidade de São Paulo (USP). É atualmente sócio da Virtual Pesquisa e Assessoria e consultor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Faz estudos sobre impacto de políticas de transferência de renda no mercado formal de trabalho, análise estatística espacial e modelagem matemática de redes sociais.

AMÉLIA COHN

Socióloga, professora aposentada da Universidade de São Paulo (USP), atualmente é professora do Mestrado em Saúde Coletiva da Unisantos. Tem os títulos de Mestre e Doutor pela USP. De 2003 a 2004 participou da equipe responsável pelo Programa Bolsa Família (PBF). Dedicou-se ao estudo de políticas sociais, com especial ênfase nas áreas de saúde, previdência social e políticas de combate à pobreza.

ANA AMÉLIA DA SILVA

Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em exercício na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

ANA BEATRIZ PINTO DE ALMEIDA VASCONCELLOS

Especialista em Saúde Pública e em Política Social pela UnB. Coordenadora-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

ANA CAROLINA FELDENHEIMER DA SILVA

Mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) e Especialista em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Consultora Técnica da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

ANA CLEUSA SERRA MESQUITA

Economista graduada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp). Atualmente é técnica de planejamento e pesquisa do IPEA, atuando na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) nos temas relacionados à proteção social, principalmente, seguridade social, assistência social e transferência de renda.

CLARISSA GONDIM TEIXEIRA

Economista, mestre em Economia Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É atualmente pesquisadora associada do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP e SAE) e integrante da equipe de Proteção Social e Transferência de Renda. Seus principais estudos versam sobre avaliação de impacto de programas de transferência de renda, condicionados ou não condicionados, para países da América Latina e África.

CLÁUDIA BADDINI CURRALERO

Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Diretora do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

DANIEL DE AQUINO XIMENES

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UNB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Diretor da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação (MEC).

EDUARDO AUGUSTO FERNANDES NILSON

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Assessor Técnico da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

FÁBIO VERAS SOARES

Doutor em Economia pela *University College London* (UCL), Reino Unido. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e pesquisador do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP e SAE). Realiza estudos sobre proteção social, particularmente, programas de transferências de renda; pobreza, desigualdade e economia do trabalho.

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Engenheiro Agrônomo pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP).

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Atua em pesquisas ligadas aos temas da proteção social e segurança; reforma agrária e questão fundiária; tributação; distribuição de renda e combate à pobreza.

FLAVIO FAGUNDES

Estatístico e mestre em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é consultor do PNUD junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Professor em cursos de graduação, pós-graduação e MBA, desenvolve diversos estudos em *data mining*, planejamento e inteligência de marketing e análises estatísticas. É sócio-fundador da t-Consulting Modelagem e Análise Estatística Ltda.

JHONATAN FERREIRA

Estatístico pela Universidade de Brasília (UnB), é coordenador na Coordenação-Geral de Revisão e Controle de Benefícios do Departamento de Benefícios Assistenciais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Realiza estudos nas áreas de previdência social, distribuição de renda e indicadores sociais.

JORGE ABRAHÃO DE CASTRO

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), é Analista de Planejamento e Orçamento (APO) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Pesquisador nas áreas de Finanças Públicas, Educação e Políticas Sociais, atualmente é Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

JOSÉ APARECIDO CARLOS RIBEIRO

Economista, é Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea desde 1996. Atua em linhas de pesquisa ligadas aos temas de políticas sociais e finanças públicas, como o acompanhamento e a análise do gasto social federal; e a questão tributária.

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

Representante Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Ex-Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (2003) e professor titular aposentado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é Engenheiro Agrônomo e mestre em Economia e Sociologia Rural pela Universidade de São Paulo, doutor em Economia Política pela Unicamp, e possui estudos de pós-doutorado na Universidade da Califórnia em Santa Cruz, EUA, e na University College London, Reino Unido. Suas áreas de especialidade são desenvolvimento econômico, economia agrícola, políticas agrícolas, de segurança alimentar e combate à fome.

JÚNIA QUIROGA

Doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Integra a equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde setembro de 2005 e, atualmente, é Diretora do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.

KATHLEEN SOUSA OLIVEIRA

Especialista em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e consultora técnica da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

KELVA KARINA NOGUEIRA DE CARVALHO DE AQUINO

Mestre em Nutrição Humana pela Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Técnica do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde.

LUCAS TAVARES

Jornalista graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Políticas Públicas e Governo pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Chile. Atualmente, trabalha como assessor de imprensa no Escritório Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

LUCIANA DE BARROS JACCOUD

Socióloga e doutora em Sociologia pela *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* (EHESS), França. É técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordenou até recentemente as áreas de proteção social e igualdade racial. Atualmente trabalha na assessoria do gabinete do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

LUIS HENRIQUE PAIVA

Sociólogo, com mestrados em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Política Social pela Universidade de Southampton, Reino Unido. Doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), desde 1998. Ocupou cargos de assessoria e coordenação no Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social e Casa Civil. Assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

LUZIELE TAPAJÓS

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Professora-Adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) - Departamento de Serviço Social, atualmente é Secretária de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

MARCEL FREDERICO DE LIMA TAGA

Mestre em Estatística pelo Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo (IME-USP). Integra a equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS desde fevereiro de 2009 e, atualmente, é técnico do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.

MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI

Assistente Social, com mestrado, doutorado e pós-doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora do curso de Serviço Social na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Foi Secretária de Assistência Social de Londrina entre 2001 e 2008. Atualmente, é Secretária Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

MARIA PAULA GOMES DOS SANTOS

Socióloga, Mestre em Políticas Públicas pelo *Institute of Social Studies*, Holanda, e doutora pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). É Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Dedicar-se ao estudo de Políticas de Proteção Social, Seguridade e Previdência Social.

MERCEDES GONZÁLEZ DE LA ROCHA

Antropóloga social e doutora em Sociologia pela Universidade de Manchester, Reino Unido. Professora pesquisadora do Centro de Pesquisas e Estudos Superiores em Antropologia Social (CIESAS) em Guadalajara, México. Suas pesquisas são voltadas para o estudo da pobreza, da organização social dos grupos domésticos e da política social. Entre 1999 e 2008, foi Diretora de Avaliação Qualitativa de Impacto do Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades.

MIRELA DE CARVALHO

Graduada em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) em 1996, concluiu o mestrado em sociologia no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) no ano de 1998 e, em 2006, obteve o título de doutora em sociologia também pelo IUPERJ. É pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. Participou de diversas pesquisas sobre desigualdade social, educação, pobreza e mercado de trabalho no Brasil e na América Latina.

NATALIA SATYRO

Cientista política com mestrado e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desenvolve pesquisas e leciona na área de proteção social, análise de políticas públicas e desigualdades.

OSVALDO LARRAÑAGA

Doutor em Economia pela Universidade da Pensilvânia, EUA. Trabalha no Escritório do Pnud em Santiago do Chile, responsável pela área de redução da pobreza e da desigualdade. Também é professor associado do Departamento de Economia da Universidade do Chile. Leciona e publica nas áreas de políticas sociais, pobreza e desigualdade.

PEDRO H. G. FERREIRA DE SOUZA

Mestre em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), é Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea. Atua nas seguintes áreas de pesquisa: desigualdade de resultados e de oportunidades, mobilidade social e proteção social.

RAFAEL GUERREIRO OSÓRIO

Sociólogo, doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Realiza estudos sobre estratificação e mobilidade social, desigualdade, pobreza e políticas sociais.

RAUL DA MOTA SILVEIRA NETO

Economista e doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, Professor do Depto. de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), além de pesquisador do CNPq. É também líder do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU) da UFPE. Seus estudos, pesquisas e publicações concentram-se nas áreas de Economia Regional e Urbana e Desenvolvimento Econômico, com ênfase na Avaliação de Políticas Públicas.

RICARDO PAES DE BARROS

Graduado em engenharia eletrônica no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) em 1977, concluiu mestrado em estatística pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa) em 1982. Concluiu doutorado em Economia pela Universidade

de Chicago em 1987. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, desde 1979, conduz pesquisas no campo de desigualdade social, educação, pobreza e mercado de trabalho no Brasil e América Latina. Tornou-se membro da Academia Brasileira de Ciências em 2010.

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI

Mestre em Economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade

de São Paulo (USP) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Tem passagens pelo Ministério do Trabalho (Coordenador-Geral de Emprego e Renda e Assessor Especial do Ministro), Ministério da Previdência Social (Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários e Assessor Especial do Ministro), Ministério do Desenvolvimento Social (Coordenador-Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

ROSANE SILVA PINTO DE MENDONÇA

Graduada em economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1989, concluiu mestrado em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) em 1993 e doutorado também em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2000. Atualmente é professora adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora colaboradora no Ipea. Desenvolve diversas pesquisas na área de educação, pobreza e desigualdade de renda no Brasil e na América Latina.

ROVANE B. SCHWENGBER RITZI

Mestre em Saúde Pública (MPH) pela *School of Medicine da Indiana University, EUA*. Integra a equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde fevereiro de 2009 e, atualmente, é Coordenadora de Avaliação de Resultados e Impacto do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.

SAMUEL FRANCO

Graduado em ciências estatísticas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE) em 2001, concluiu mestrado em estudos populacionais e pesquisas sociais também pela Ence em 2008. No Ipea, participou de pesquisas nas áreas de desigualdade social, educação, pobreza e mercado de trabalho e avaliação de políticas públicas no Brasil e na América Latina.

SERGEI SUAREZ DILLON SOARES

Economista, doutor pela Universidade de Brasília (UnB), é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, onde coordena a área de Pobreza e Desigualdade da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Tem desenvolvido estudos nas áreas de mensuração de pobreza e desigualdade, transferências de renda, educação, tributação e mercado de trabalho.

SIMONE APARECIDA ALBUQUERQUE

Assistente Social graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Especialista em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Servidora pública da Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, trabalha desde 2004 no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atualmente, é Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social

SIMONE A. GÓES ASSIS

Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e doutoranda em Gestão Social e do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP). Realiza a análise e monitoramento de indicadores sociais e avaliações de impacto de políticas públicas na área social e do trabalho. É, atualmente, Coordenadora Geral de Revisão e Controle de Benefícios do Departamento de Benefícios Assistenciais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

TEREZA CRISTINA COTTA

Graduada em História pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Trabalhou na Casa Civil da Presidência da República de 2003 a 2005. Atualmente é Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Beth Nardelli

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ana Cristina Vilela

Cindy Nagel de Souza

Clícia Silveira Rodrigues

Fernanda Gomes

Lizandra Deusdará Felipe

Editoração

Anderson Reis

Daniela Rodrigues

Danilo Tavares

Marília Assis

Patrícia Dantas

Rafael Keoui

Capa

Eduardo Grisoni

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br



ISBN 857811079-X



9 788578 110796



Ipea - Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

