

# POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL E O BOLSA FAMÍLIA

**André Portela Souza<sup>1</sup>**

Este capítulo apresenta uma análise dos programas de transferência de renda no Brasil. As evidências empíricas dos programas sociais e do Bolsa Família demonstram que tais programas têm sido efetivos em focalizar as transferências de renda para as famílias mais pobres, mas não em estimular de maneira significativa a acumulação de capital humano das novas gerações. O maior mérito dos programas tem sido fazer com que as políticas sociais de transferências cheguem aos mais pobres. Criou-se no Brasil uma tecnologia de políticas públicas de alcance aos mais pobres. O desafio está em aproveitar essa tecnologia para aumentar a eficácia e a eficiência das políticas sociais de modo a eliminar a pobreza no Brasil. O que se deve buscar é a inserção dos beneficiários dos programas no mercado de trabalho e a obtenção de sua autonomia e independência. Propõe-se uma série de medidas que direcionem as políticas sociais para atender a esse objetivo.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui um sistema de política social bastante amplo e complexo, que envolve diversos atores, instituições e programas. Esse sistema, estabelecido a partir da Constituição de 1988 com a pretensão de atendimento universal às necessidades e aspirações da população, se coloca em constante tensão com as limitações orçamentárias, gerenciais e legais do setor público. Se, por um lado, os sistemas públicos previdenciários, de saúde, de educação e de políticas de proteção social alcançaram níveis de atendimento quase universais da população de interesse nas últimas duas décadas, por outro lado convivem com baixos níveis de qualidade e de eficiência e produtividade na provisão desses serviços. Criou-se no Brasil uma tecnologia de políticas públicas ao alcance da maioria da população brasileira e, em particular, dos mais pobres, mas que ainda deixa a desejar em qualidade e eficiência. O desafio está em aproveitar essa tecnologia para aumentar a eficácia e a eficiência das políticas sociais de modo a eliminar consistentemente as múltiplas dimensões de pobreza.

Sem a pretensão de abarcar todas as políticas sociais, este estudo discute as políticas assistenciais de distribuição de renda no Brasil. Para tanto, além desta introdução, ele se divide em quatro seções. A Seção 2 apresenta os programas assistenciais no Brasil que são objetos do estudo, os seus custos, cobertura e impactos distributivos. A Seção 3 analisa mais deti-

<sup>1</sup> Agradeço os comentários de Edmar Bacha, Simon Schwartzman, Samuel Pessoa e participantes dos seminários da Casa das Garças.

damente o Programa Bolsa Família com ênfase em sua capacidade de redução de pobreza e da desigualdade de renda no curto prazo e de estímulo à acumulação de capital humano no longo prazo. A Seção 4 apresenta propostas de políticas públicas voltadas ao aprimoramento das políticas assistenciais.

## 2 OS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

Entende-se por programas assistenciais de distribuição de renda as transferências de renda em que o beneficiário recebe um valor monetário sem ter contribuído diretamente para financiá-lo ou sem alguma forma de contrapartida. No Brasil, os maiores programas assistenciais de transferência de renda são o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS), o benefício da aposentadoria rural e o Bolsa Família (BF).

O BPC é uma transferência de renda sem condicionalidades, dirigida aos indivíduos inválidos ou idosos de 65 anos de idade ou mais cuja renda *per capita* familiar seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo nacional. O benefício corresponde ao pagamento mensal de um salário-mínimo. Antes do BPC, havia o programa Renda Mensal Vitalícia para idosos e inválidos, criado em 1974 como um benefício a idosos maiores de 70 anos e inválidos, incapacitados para o trabalho ou que não exerciam atividades remuneradas, não auferiam rendimento superior a 60% do valor do salário-mínimo e que não eram mantidos por outras pessoas. O BPC foi um direito garantido na Constituição de 1988 e implementado a partir de 1995. Sua gestão, acompanhamento e avaliação estão a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), enquanto a sua operacionalização compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A aposentadoria rural é uma transferência de renda para trabalhadores rurais idosos instituída dentro da legislação da seguridade social brasileira. Antes da Constituição de 1988, a legislação garantia o pagamento de meio salário-mínimo ao trabalhador rural idoso que fosse chefe de família. A Constituição de 1988 e a Lei Ordinária 8.212/8.213 de 1991 estenderam o benefício para outros membros da família, reduziram a idade mínima requerida de 65 para 60 anos para homens e de 60 para 55 anos para as mulheres e aumentaram o valor do benefício para um salário-mínimo mensal. Para ter direito a tal benefício, basta o indivíduo comprovar que exerceu atividade rural por pelo menos 15 anos. Embora o termo seja aposentadoria rural, trata-se de um benefício assistencial, pois não se exige do beneficiário nenhuma contribuição ao sistema de seguridade para ter direito ao benefício. Sua gestão e operacionalização estão a cargo do INSS.

O programa Bolsa Família (BF) foi criado em 2003 pelo Governo Federal como resultado da fusão de quatro programas até então existentes: Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Diferentemente dos dois anteriores, ele é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades. Programas com transferências condicionais de renda nos moldes do Bolsa Família surgiram em meados dos anos 1990 com o duplo objetivo de combater a pobreza no curto prazo via trans-

ferências de renda e reduzir a pobreza no longo prazo via incentivo à acumulação do capital humano das futuras gerações via condicionalidades (Fiszbein e Schady, 2009).

O programa beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$70 a R\$140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$70). Qualquer família na extrema pobreza pode participar do programa, enquanto as famílias em situação de pobreza somente participam do programa caso tenham algum filho de até 17 anos. Os valores dos benefícios variam com a condição de pobreza e a composição familiar. Desde 2003 o programa passou por mudanças nos critérios de elegibilidade e de transferência. O Quadro 1 apresenta os valores estabelecidos para critérios ao longo dos anos.<sup>2</sup>

QUADRO 1 Evolução dos critérios de elegibilidade e benefícios do PBF, 2004-2009 (em R\$)								
Critérios		2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Elegibilidade (renda familiar mensal <i>per capita</i> )	Extremamente pobres	50,00	50,00	60,00	60,00	60,00	70,00	
	Pobres	100,00	100,00	120,00	120,00	120,00	140,00	
Benefício	Básico	50,00	50,00	50,00	58,00	62,00	68,00	
	Variável	Extremamente pobres	15,00	15,00	15,00	18,00	20,00	22,00
	BVJ		-	-	-	-	-	33,00
	Básico	Pobres	-	-	-	-	-	-
	Variável		15,00	15,00	15,00	18,00	20,00	22,00
	BVJ		-	-	-	-	-	33,00

Fonte: Pedrozo (2010).

Atualmente, as famílias em extrema pobreza recebem um valor mensal de R\$68,00 na forma de benefício básico. Além desse benefício básico, as famílias extremamente pobres têm direito a um benefício variável no valor mensal de R\$22,00 por criança ou adolescente até 15 anos de idade. Esse benefício é pago no máximo por até três crianças e adolescentes. Por fim, existe também um benefício variável vinculado ao adolescente, que corresponde ao pagamento mensal de R\$33,00 por pessoa de idade entre 16 e 17

<sup>2</sup> A rigor, a imposição das condicionalidades pode descaracterizar a definição como programa assistencial puro. Contudo, o caráter puramente assistencial continua existindo para os extremamente pobres. Ademais, como um dos objetivos é mitigar a pobreza através de transferências de renda, o programa não deixa de ter caráter assistencial.

anos, até duas pessoas. No caso das famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$70 a R\$140), elas não recebem o benefício básico, mas apenas os benefícios variáveis. Em contrapartida ao recebimento das transferências, elas devem satisfazer as seguintes condicionalidades: as famílias devem manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, seguindo o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

## 2.1 CUSTOS, COBERTURA E FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS

Os três programas de transferência de renda envolvem um grande número de beneficiários e utilizam um volume considerável de recursos. O programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC) conjuntamente com o programa de Renda Mínima Vitalícia (RMV) cobre hoje cerca de 3,5 milhões de beneficiários. O valor dos gastos em benefícios no ano de 2009 foi de R\$18,7 bilhões, o que corresponde a 0,6% do PIB de 2009. O programa de aposentadoria rural contava com cerca de 8,1 milhões de beneficiários em dezembro de 2009 e o valor total dos benefícios era de cerca de R\$44 bilhões ao ano, o que corresponde a 1,7% do PIB de 2009. Por fim, o Bolsa Família envolve cerca de 13 milhões de famílias beneficiadas cujos benefícios ultrapassam R\$12 bilhões, o que corresponde a cerca de 0,5% do PIB.

Dados os critérios de elegibilidade dos programas, eles atingem relativamente mais os mais pobres, com um razoável grau de focalização. Por exemplo, o estudo de Medeiros *et al.* (2007), com base na PNAD de 2006, estima que mais de 80% dos beneficiários dos programas BPC e BF estão nos primeiros quatro décimos da distribuição de renda *per capita* familiar. Em outras palavras, entre todos os beneficiários desses programas, a grande maioria se encontra entre os relativamente mais pobres.

Os nossos próprios cálculos, utilizando a PNAD de 2006, indicam que existiam naquele ano cerca de 29 milhões de pessoas beneficiadas com o BF. Considerando uma linha de pobreza de renda domiciliar *per capita* de R\$150 ao mês, o Quadro 2 a seguir apresenta as estimativas de pobreza e focalização. Estima-se que a incidência da pobreza na população é de 34,79%. Os estados da Região Nordeste apresentam as maiores proporções de pobres, com destaque para Alagoas, com 61,04% de sua população. Por sua vez, os estados da Região Sul apresentam as menores proporções de pobres entre as unidades da Federação. O estado com a menor incidência de pobreza é Santa Catarina, com 15,58%.

A terceira e quarta colunas apresentam o percentual de pobres entre a população dos beneficiários e a distribuição dos beneficiários entre as unidades da Federação, respectivamente. Verifica-se que 70% dos beneficiários eram pobres.<sup>3</sup> Esta focalização, contudo, era muito diferenciada entre os estados brasileiros, como mostra a terceira coluna do Quadro 2.

<sup>3</sup> Um indivíduo é considerado pobre se o valor da sua renda *per capita* domiciliar é inferior à linha de pobreza. A renda *per capita* domiciliar é calculada a partir da soma das rendas totais dos membros do domicílio (excetuando o valor da transferência do BF) e dividida pelo número de membros do domicílio.

As Regiões Norte e Nordeste apresentam as melhores focalizações, enquanto as Regiões Sul e Centro-Oeste apresentam as focalizações mais baixas. Em Alagoas, por exemplo, de todos os beneficiários, cerca de 84% são pobres. Por outro lado, em Santa Catarina, somente 47% do total dos beneficiários é pobre.

A quarta coluna do Quadro 2 apresenta a distribuição regional dos beneficiários. A maioria deles se concentra na Região Nordeste, com 53,44%, seguida das Regiões Sudeste e Norte, com 17,37% e 15,43%, respectivamente.

Alternativamente, pode-se averiguar o grau de focalização do BF a partir dos critérios de elegibilidade do próprio programa. Soares e Sátyro (2009) apresentam os graus de incidência do BF entre as famílias elegíveis e não elegíveis de acordo com as regras do programa em 2006. O Quadro 3 sumariza essas informações.

De acordo com esses autores, do total das famílias em 2006, 15,1% eram elegíveis para o programa Bolsa Família. Dessas, 8,5 pontos percentuais (56,3%) recebiam o benefício do BF. Por outro lado, do total de famílias não elegíveis, 9,8% (= 8,3/84,9) eram beneficiadas pelo BF. Por fim, entre todas as famílias que recebiam o benefício, cerca de 59,8% eram de fato elegíveis ao programa.

Por sua vez, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) apresenta grau de focalização nos pobres semelhante ao do Bolsa Família. De acordo com os cálculos de Medeiros *et al.* (2008), do total dos beneficiários do BPC em 2006, 40% eram não elegíveis ao programa.

Se por um lado ambos os programas têm o mesmo grau de focalização entre os seus elegíveis, por outro o Bolsa Família apresenta um maior grau de focalização entre os mais pobres. Isso se deve ao fato de os critérios de elegibilidade dos programas serem diferentes. Os critérios de elegibilidade do BPC se baseiam na renda familiar (desconsideradas demais transferências) e na idade do beneficiário (idoso). Os critérios de elegibilidade do Bolsa Família se baseiam na renda familiar total e na presença de crianças e jovens na família. Como as crianças e jovens estão sobrerrepresentadas entre os mais pobres e os idosos sobrerrepresentados entre os mais ricos, o Bolsa Família acaba por atingir uma parcela relativamente maior dos pobres. Note-se que esse argumento também é válido para a comparação das focalizações entre o Bolsa Família e a aposentadoria rural.

Os números dos Quadros 2 e 3 indicam que, embora haja espaços para melhoria da focalização do programa BF, a maioria dos beneficiários é pobre. Para se ter uma perspectiva de quão razoável é essa focalização, torna-se interessante comparar a focalização do BF com os programas anteriores de transferências de renda no Brasil e com alguns outros programas de transferências condicionais de renda de outros países. Barros *et al.* (2010a) apresentam a primeira comparação com base na Pesquisa de Orçamento Familiar de 2002-03 (POF) do IBGE. Eles mostram que cerca de 75% dos beneficiários do Bolsa Família pertenciam aos 40% mais pobres da população,

enquanto em todos os programas tradicionais voltados ao trabalhador formal, como as indenizações trabalhistas, auxílio alimentação e transporte etc., esse percentual era de menos de 20%.

QUADRO 2 Incidência da pobreza e percentual dos beneficiários do bolsa família			
Estado	População total	População de beneficiários	
	Percentual de pobres	Percentual de pobres	Percentual de beneficiários
<i>Brasil</i>	34,79	70,00	100,00
<i>Norte</i>			15,43
Rondônia	36,14	63,33	1,41
Acre	50,44	75,05	1,76
Amazonas	41,58	71,73	2,78
Roraima	44,09	70,34	0,87
Pará	42,38	66,65	6,41
Amapá	36,97	67,36	0,27
Tocantins	42,16	63,84	1,93
<i>Nordeste</i>			53,44
Maranhão	59,93	78,34	3,93
Piauí	55,80	79,95	3,00
Ceará	49,77	74,37	11,29
Rio Grande do Norte	46,83	73,55	2,64
Paraíba	49,20	76,06	4,01
Pernambuco	48,91	77,95	9,26
Alagoas	61,04	83,99	3,12
Sergipe	49,00	81,39	1,89
Bahia	48,60	76,14	14,30
<i>Sudeste</i>			17,37
Minas Gerais	29,09	60,62	9,18
Espírito Santo	29,89	61,69	1,67
Rio de Janeiro	25,32	54,94	2,07
São Paulo	20,06	50,05	4,45
<i>Sul</i>			7,55
Paraná	22,02	59,66	2,80
Santa Catarina	15,58	46,66	0,75
Rio Grande do Sul	22,15	55,35	4,00
<i>Centro-Oeste</i>			6,18
Mato Grosso do Sul	26,74	53,79	1,05
Mato Grosso	28,90	51,85	1,54
Goiás	29,26	50,75	2,64
Distrito Federal	20,23	47,65	0,95

Fonte: PNAD (2006).

**QUADRO 3 Famílias elegíveis e beneficiárias do bolsa família 2006**

Elegíveis e não recebem bolsa	6,6%
Elegíveis e recebem	8,5%
<b>Total de elegíveis</b>	<b>15,1%</b>
Não elegíveis e recebem	8,3%
Não elegíveis e não recebem	76,6%
<b>Total de não elegíveis</b>	<b>84,9%</b>
<b>Total de famílias</b>	<b>100,0%</b>
% de elegíveis que não recebem	43,7%
% de não elegíveis que recebem	9,8%
% de beneficiários elegíveis	59,8%
% de beneficiários não elegíveis	40,2%

Fonte: Soares e Sátyro (2009).

programas de transferências condicionais de renda de outros países. Barros *et al.* (2010a) apresentam a primeira comparação com base na Pesquisa de Orçamento Familiar de 2002-03 (POF) do IBGE. Eles mostram que cerca de 75% dos beneficiários do Bolsa Família pertenciam aos 40% mais pobres da população, enquanto em todos os programas tradicionais voltados ao trabalhador formal, como as indenizações trabalhistas, auxílio alimentação e transporte etc., esse percentual era de menos de 20%.

Ademais, esses mesmos autores comparam a focalização do BF com as focalizações dos programas Chile Solidario, Red de Oportunidad do Panamá e Oportunidades do México. A Figura 1 a seguir reproduz alguns resultados desses autores.

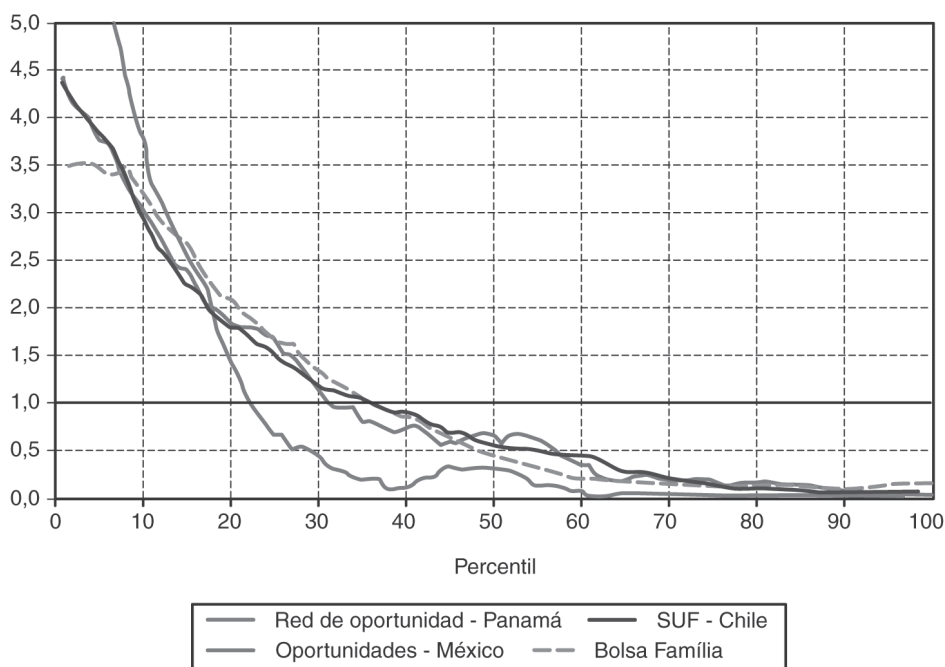
A Figura 1 apresenta as distribuições dos beneficiários por pontos percentuais da renda *per capita* domiciliar. Caso os beneficiários fossem escolhidos aleatoriamente, a proporção de beneficiários seria de 1% por ponto percentual da renda *per capita* domiciliar (representada pela linha horizontal em 1,0). Nota-se que os quatro programas de transferências condicionais de renda (representados pelas demais linhas) apresentam uma maior incidência entre os primeiros percentis das distribuições e o BF tem um grau de focalização muito parecido ao dos demais programas, com exceção do primeiro décimo. Com efeito, de todos os beneficiários do BF, 3,5% deles estão entre os 1% mais pobres. Essa incidência é maior para os demais países, por exemplo, 4,5% no Chile. Essa diferença pode ser explicada pelo fato de a tecnologia de focalização do BF não ser tão eficiente para chegar aos extremamente pobres, e esforços maiores devem ser devotados a isso, ou de a volatilidade da renda ser muito grande e não ser perfeitamente detectada pelo sistema de cadastro do BF.

Comparação semelhante é feita por Soares *et al.* (2007). Eles também concluem que o Bolsa Família tem o mesmo grau de focalização nos mais pobres que os programas Chile Solidário e Oportunidades do México. Coady *et al.* (2004) estabelecem um indicador de focalização para 112 programas de transferências de renda em diversos países. Os programas Bolsa Família, Chile Solidário (SUF) e Oportunidades do México estão entre os dez mais bem focalizados.

Esses resultados em seu conjunto indicam que os programas de transferências condicionais de renda marcam uma mudança na política social brasileira, que passa a ser capaz de chegar aos mais pobres, antes pouco atingidos por não participarem do mercado formal de trabalho.

FIGURA 1

Distribuição de beneficiários por percentil da distribuição da renda *per capita* domiciliar



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 a 2008, Encuesta de Hogares, Panamá, 2008 e CASEN, Chile, 2003.

## 2.2 IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DOS PROGRAMAS

De maneira geral, muitos estudos apontam para a importância dos programas de transferências de renda para a redução da pobreza definida como insuficiência de renda. De fato, se os programas têm algum grau de focalização nos mais pobres e se baseiam em simples transferências de renda, o impacto sobre a redução da pobreza não deve ser desprezível. Por exemplo, estudo de Assunção e Chein (2007) estima que cerca de 300 mil famílias saíram da condição de pobreza entre 1991 e 1995 devido ao programa de aposentadoria rural. Isso significa que cerca de 40% das famílias potencialmente beneficiadas pelo programa tiveram seu *status* de pobreza eliminado.

Outros estudos apontam resultados semelhantes para os demais programas. A questão não é apenas a de capacidade de redução da pobreza via transferência de renda aos mais



pobres. É também de eficiência dessas políticas para alcançar o resultado pretendido. Das três políticas de transferências de renda, duas têm como critério de elegibilidade a idade mais avançada dos beneficiários, envolvem um número relativamente menor de beneficiários e um maior valor médio dos benefícios. Os valores dos benefícios desses programas estão vinculados ao salário-mínimo, e, por conseguinte, aumentos destes têm impactos diretos nos benefícios dos programas. Por outro lado, o BF alcança um número maior de beneficiários, tem como um dos critérios de elegibilidade a presença de crianças e adolescentes na família, mas transfere um valor médio menor por benefício. Como existem mais crianças entre as famílias pobres e mais pessoas idosas entre as famílias não pobres, do ponto de vista de eficiência o BF parece ser a forma mais indicada para políticas de transferência de renda com o intuito de reduzir a pobreza.

### **3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

#### **3.1 O CUSTO FISCAL DO BOLSA FAMÍLIA**

Os programas de assistência social estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A seção anterior apresentou os números para os valores totais gastos em benefícios e o total de famílias beneficiárias. Contudo, o custo fiscal de uma política social envolve, além dos valores das transferências diretas, dois outros tipos de gastos. De um lado, existem os gastos diretos da implementação dos programas (estrutura burocrática, funcionários, equipamentos, custeio em geral etc.). O total de gastos do Governo Federal em assistência social foi de R\$33,3 bilhões em 2009, o que corresponde a cerca de 1,3% do PIB daquele ano. Desses, R\$12,3 bilhões corresponderam a gastos com o programa BF. O total de benefícios foi de R\$11,8 bilhões, ou 96% do total. O restante foi gasto com a gestão e implementação do programa. Assim, em uma primeira aproximação, de cada R\$1 alocado ao BF no MDS, R\$0,96 são benefícios recebidos pelas famílias. É importante ressaltar, contudo, que esse cálculo não inclui gastos administrativos do programa com os demais agentes nele envolvidos, como a Caixa Econômica Federal e as secretarias e agências dos estados e municípios.

De outro lado, a forma de financiamento desse programa pode gerar custos econômicos adicionais. Os programas assistenciais são financiados, em parte, por impostos indiretos, seja através da incidência sobre o custo do trabalho (impostos e contribuições sobre a folha salarial), seja através de impostos indiretos sobre bens de consumo. Sabe-se que impostos indiretos provocam ineficiência na alocação de recursos, fazendo com que a produção e o consumo fiquem abaixo do que ocorreria na ausência dos impostos. Em particular, emprego e produto deixam de ser gerados por conta disso. Esse fenômeno é conhecido na literatura como perda de peso morto. Ela pode ser de tal magnitude que supere o ganho direto de bem-estar das próprias transferências, fazendo com que elas tenham um impacto negativo.

Medir com precisão a perda de peso morto é muito difícil, e seu exercício requer uma série de hipóteses sobre o funcionamento dos mercados. No caso do BF, cerca de 80% do valor do programa é financiado por recursos do PIS/COFINS e da CSLL.

Cury *et al.* (2009) simularam o impacto da expansão do Bolsa Família entre 2003 e 2005 sobre a pobreza e a desigualdade, levando em conta os impactos devidos ao peso morto gerado pelo financiamento dessa expansão. Entre 2003 e 2005 houve um incremento de R\$6,3 bilhões no custo do programa no programa, dos quais cerca de 60% foram financiados por impostos indiretos. Nas simulações desses autores, essa expansão acarretou uma queda do PIB de 0,46% (tendo como base o ano de 2003) e um declínio do nível de emprego de 0,48%. Em consequência, a queda do nível de pobreza no período seria de 0,84% e não haveria impacto sobre o nível de extrema pobreza. Por outro lado, ainda assim haveria uma queda de 0,48% na desigualdade.

Pode-se argumentar que o peso morto gerado pelo imposto não é custo econômico do programa em si. O custo econômico é a soma do custo direto e do custo de oportunidade do uso do recurso alocado ao programa. Se, para uma dada função de bem-estar social do formulador de políticas públicas, o benefício de R\$1 a mais gasto no BF é maior que R\$1 a mais gasto em demais programas, justifica-se o gasto com o BF. Embora os resultados de Cury *et al.* possam ser sensíveis às especificações do modelo adotado, eles levantam um ponto importante na discussão dos custos e benefícios de qualquer programa público, inclusive o BF. Programas assistenciais precisam ser financiados, e a forma de fazê-lo pode gerar impactos sociais negativos que afetam os resultados buscados pelos programas.

### 3.2 IMPACTOS DE CURTO PRAZO SOBRE POBREZA E DESIGUALDADE

O primeiro objetivo dos programas condicionais de transferências de renda é reduzir a incidência da pobreza como insuficiência de renda. As transferências atuam como um mitigador dessa insuficiência para as famílias pobres. Dado o alto grau de focalização do BF entre os mais pobres, esse objetivo parece que está razoavelmente alcançado. De fato, embora difiram em suas magnitudes, muitos estudos mostram os impactos positivos que o programa tem sobre as reduções de pobreza e desigualdade. Por exemplo, Barros *et al.* (2006a, 2006b) analisam o impacto do BF sobre a redução da desigualdade de renda observada entre 2001 e 2005. Nesse período, o coeficiente de Gini da renda *per capita* familiar decresceu 4,5%. Desse total, metade da queda foi devida às mudanças observadas na distribuição da renda não trabalho. Dessas, as aposentadorias e pensões contribuíram com 26% para a queda, o Bolsa Família, com 12%, e o BPC, com 11%. O fator preponderante foi a expansão desses programas. Como o BF foi o que mais se expandiu focalizadamente entre o mais pobres, esse parece ter sido o programa mais eficiente para a redução da desigualdade.

Por sua vez, Soares e Sátyro (2009) calculam que BF contribuiu para reduzir a proporção de pobres e a intensidade da pobreza. Por intensidade ou hiato da pobreza se entende a diferença em termos percentuais da renda média dos pobres em relação ao valor da linha de pobreza. Por meio de exercícios de simulação com dados de pesquisas domiciliares de 2006, esses autores concluem que a presença do BF reduz a proporção de pobres de 21,7% para 20%, uma redução de 8% de pobres. Já a intensidade da pobreza passa de 9,4% para 7,8%. Ou seja, a renda média dos pobres passa a ser 92,2% da linha da pobreza, o que corresponde a

uma redução de 18% do hiato. O fato de o BF ter um impacto sobre a intensidade da pobreza relativamente maior do que sobre a proporção dos pobres se deve à combinação de uma boa focalização entre os pobres com um valor da transferência mais baixo que outros programas.

Outros autores também encontram resultados qualitativamente semelhantes (Hoffman, 2006 e Rocha, 2006). Esses estudos dependem da maneira como se constrói a renda familiar *per capita* de forma contrafactual: qual seria a renda de uma família na ausência do BF? As pessoas podem alterar o seu comportamento de modo a que a renda familiar na ausência do BF não seja apenas a renda total subtraída do valor da transferência. Como não se observam os indivíduos antes e depois da participação do programa, a construção dessa variável dependerá das hipóteses contrafactuais que se façam, o que explica em parte a diferença de magnitudes encontradas nos estudos.

Mais recentemente, Barros *et al.* (2010b) documentam as diminuições da desigualdade e da pobreza entre 2001 e 2008 e analisam os determinantes imediatos da redução da pobreza extrema para esse período. Primeiro, eles mostram que há uma redução consistente ano a ano da desigualdade e da pobreza no Brasil. Em relação à desigualdade, o coeficiente de Gini passa de 0,594 em 2001 para 0,544 em 2008, um declínio de 8,4%. Embora o nível de desigualdade permaneça muito alto, essa redução observada é significativa, haja vista o fato de o Gini ser pouco sensível à variação das rendas dos mais pobres. Por sua vez, a extrema pobreza também declinou ao longo do período. A incidência da extrema pobreza passou de 17,4% para 8,8% entre 2001 e 2008.<sup>4</sup> O hiato da extrema pobreza passou de 7,4% para 3,7% no mesmo período. Para ambas as medidas, ocorreu uma redução de cerca de 50%. Para se ter uma ideia da magnitude dessa queda, ela corresponde a ter alcançado em cinco anos a meta para redução da extrema pobreza no Brasil estabelecida pelos objetivos do milênio da ONU que deveria ser alcançada em 25 anos.

Adicionalmente, os autores decompõem a redução da extrema pobreza em duas partes, uma devida ao crescimento econômico e a outra devida à queda da desigualdade. Segundo eles, de toda a queda da extrema pobreza no período de 2001 a 2008, metade está associada ao crescimento da renda média e outra metade, à queda da desigualdade.

A queda da desigualdade se deve ao fato de a renda dos mais pobres ter crescido mais rápido. Por exemplo, a renda *per capita* domiciliar dos 10% mais pobres cresceu 8% ao ano no período, enquanto a dos 10% mais ricos cresceu apenas 1,5% ao ano. Esse maior crescimento da renda dos mais pobres se deve, em pesos iguais, ao aumento da renda do trabalho e ao aumento da renda não trabalho, principalmente as transferências sociais. O Bolsa Família seria um dos elementos responsáveis por esse último fator. Os autores estimam que o Bolsa Família contribuiu com 15% do total da queda da incidência da extrema pobreza e com 35% da redução do hiato da extrema pobreza.

<sup>4</sup> Para medir extrema pobreza, os autores usam linhas regionalizadas, cuja média nacional era de R\$93,75. São consideradas extremamente pobres todas as pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior às linhas de extrema pobreza.

### 3.3 IMPACTOS DE LONGO PRAZO NA FORMAÇÃO DO CAPITAL HUMANO: EDUCAÇÃO E SAÚDE

O segundo objetivo dos programas de transferências condicionais de renda, e a sua novidade, é impactar a formação do capital humano das futuras gerações através de condicionalidades impostas ao comportamento das famílias. No caso particular do Bolsa Família, a transferência é condicional à frequência regular à escola das crianças e jovens de 6 a 17 anos de idade e às visitas a postos de saúde e vacinação das crianças até 5 anos de idade.

Embora os primeiros programas de transferências condicionais no país, o Bolsa Escola e o Renda Mínima, existam desde 1995, não há informações disponíveis para saber o estado atual dos beneficiados nos primeiros anos do programa e assim poderemos avaliar impactos de longo prazo sobre alguma dimensão de capital humano. Dessa maneira, os estudos se baseiam em informações contemporâneas que indiquem de alguma forma trajetórias de melhorias potenciais na formação do capital humano ou façam exercícios de simulação que extrapolem essas trajetórias. Com base em uma série de estudos de impacto dos programas de transferências condicionais no Brasil, conclui-se que as evidências sobre o efeito na acumulação de capital são muito tênues ou de pouca magnitude.

#### 3.3.1 Educação

Os estudos do impacto do Bolsa Família sobre os resultados em educação apresentam em geral efeitos positivos, embora marginais. Por exemplo, Souza (2006) utiliza os dados do Censo de 2000 para medir os impactos das transferências do Bolsa Escola sobre a probabilidade de o indivíduo frequentar a escola e a probabilidade de estar defasado na relação idade-série. Já naquela época se observava que os beneficiários do então Bolsa Escola tinham uma probabilidade maior de frequentar a escola em comparação aos não beneficiários, bem como uma menor probabilidade de estarem atrasados (ao menos entre os mais jovens). Embora essas diferenças fossem favoráveis aos recipientes do programa, o efeito era somente marginalmente superior, pois mesmo entre as crianças de famílias pobres a probabilidade de frequentar a escola é alta, sendo em média 95% entre os indivíduos de 7 a 14 anos de idade. O mesmo vale para o atraso escolar.

Tomando esses resultados como parâmetros estáveis, Souza (2006) faz a seguinte simulação: caso uma criança recebesse a transferência mensal do Bolsa Escola nos valores do ano 2000 por oito anos consecutivos conforme a regra da época (7 a 14 anos), quantos anos de escolaridade o indivíduo teria a mais em comparação a um não recipiente? Aos 15 anos de idade, o beneficiário teria 0,2 ano de escolaridade a mais. Um resultado positivo, mas de pequena magnitude.

Outros trabalhos mais recentes apresentam resultados semelhantes em relação a frequência e atraso escolares. Por exemplo, Glewwe e Kassouf (2008), utilizando os dados dos censos escolares entre 1998 e 2005, estimam que o Bolsa Escola/Bolsa Família aumenta a frequência à escola em 2,8% e reduz o abandono escolar em 0,3 ponto percentual no primeiro ano e 0,55 ponto percentual depois de dois anos. Também encontram que a taxa de apro-

vação aumenta 0,5 ponto percentual em média nos primeiros anos do ensino fundamental. Resultados similares são encontrados por Ferro e Kassouf (2003) e Ferro e Nicolella (2007). Inexistem para o Brasil estudos sobre o impacto no aprendizado do aluno.

### 3.3.2 Saúde

O outro conjunto de variáveis associado à acumulação do capital humano dos adultos são os indicadores antropométricos das crianças e jovens. Em geral, maiores valores nas relações altura/idade, peso/altura e altura/peso quando criança estão associados a maiores valores desses indicadores quando adultos e a maiores salários também. Intervenções realizadas mais cedo na vida das pessoas podem ter efeitos duradouros, principalmente no que se refere a condições gerais de saúde e nutrição. Tanto o aumento da renda familiar via transferências quanto a imposição das condicionalidades de visitas aos postos de saúde e vacinação regular podem melhorar os indicadores de saúde das crianças. Contudo, as avaliações existentes tanto do Bolsa Escola quanto do Bolsa Família não encontram efeitos positivos sobre esses indicadores. Por exemplo, Machado e Souza (2008) estimam o impacto do Bolsa Escola sobre indicadores antropométricos de crianças e adolescentes para o Brasil e para a Região Nordeste. Em geral, os efeitos não são significativos. Andrade, Chein e Ribas (2006a, 2006b), utilizando as informações dos cadastros do BF, encontram resultados semelhantes para nutrição e imunização. Camelo, Tavares e Saiani (2009), utilizando os dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2006 do Ministério da Saúde, não encontram impactos significativos sobre a melhoria nos indicadores antropométricos e sobre a redução da mortalidade infantil.

## 3.4 IMPACTOS DE SEGUNDA ORDEM: TRABALHO INFANTIL, FECUNDIDADE E OFERTA DE TRABALHO

Embora o Bolsa Família tenha como objetivos o combate à pobreza no curto prazo via transferências de renda aos mais pobres e o incentivo à acumulação de capital humano das gerações adultas futuras via condicionalidades, o programa pode ter impactos sobre outros resultados que estão relacionados à renda familiar e à alocação do tempo das crianças e jovens. Esta seção apresenta os resultados das pesquisas que tratam dos impactos dos programas de transferências de renda no Brasil sobre a incidência do trabalho infantil, a fecundidade das mulheres e a oferta de trabalho dos adultos.

### 3.4.1 Trabalho Infantil

Os estudos que avaliam o impacto dos programas de transferências condicionais de renda no Brasil sobre o trabalho infantil concluem, em geral, que eles têm pouco ou nenhum efeito sobre a incidência do trabalho infantil. Em um dos primeiros estudos sobre o tema, Cardoso e Souza (2009) analisam o efeito do Bolsa Escola sobre o trabalho infantil dos

indivíduos de 10 a 15 anos de idade. Eles encontram que, embora aumente a probabilidade de o indivíduo frequentar a escola, o Bolsa Escola não afeta a probabilidade de trabalhar. Na verdade, o Bolsa Escola provoca uma realocação de tempo dos jovens entre diversas atividades. O estudo mostra que aumenta a proporção dos indivíduos que estudam e trabalham e diminui a proporção dos que somente trabalham ou que não estudam nem trabalham. Esse efeito é mais acentuado entre as meninas. Os resultados parecem indicar que o programa faz com que meninos e meninas que somente trabalham ou não estão na escola nem no mercado de trabalho (possivelmente dedicam seu tempo a atividades de produção doméstica) passem a frequentar a escola e a trabalhar. É por isso que em média a incidência do trabalho infantil permanece inalterada. Isso ocorre porque o tempo na escola é de apenas 4 horas diárias, o que permite a conciliação das duas atividades.

Estudos mais recentes apontam efeitos semelhantes ou algum impacto negativo mas pequeno sobre o trabalho infantil (por exemplo, Ferro e Kassouf, 2003 e Ferro e Nicolella, 2007).

### 3.4.2 Fecundidade

Um dos critérios para definir o valor da transferência do Bolsa Família é o número de filhos que a família elegível tem. O valor da transferência aumenta em conformidade com o número de filhos até o máximo de três filhos. Esse desenho das transferências pode gerar incentivos para que a família elegível e com menos de três filhos queira ter mais filhos. Obviamente que para estar no programa elas têm que cumprir a condição de levá-los à escola, o que aumenta o custo do investimento nos filhos, e isso pode estimular as famílias a não ter mais filhos. Assim, o desenho do Bolsa Família cria incentivos favoráveis e desfavoráveis ao aumento do tamanho da família.

Rocha (2009) apresenta uma série de estimativas do impacto do Bolsa Família sobre a fecundidade das mães em famílias elegíveis para o programa. O autor compara famílias potencialmente elegíveis com dois filhos e famílias potencialmente elegíveis com três filhos em períodos antes e depois da implementação do Bolsa Família. A ideia é que famílias com três filhos não têm incentivos monetários adicionais do programa para ter mais filhos, que existiriam para famílias com dois ou menos filhos. Assim, se esse incentivo tivesse efeitos significativos, se observaria nos dados uma maior probabilidade de as famílias de dois filhos terem um terceiro filho depois do advento do Bolsa Família, em comparação com as famílias com três filhos. O autor não encontra nenhuma diferença nas probabilidades de os dois tipos de famílias terem um filho adicional, o que sugere que, ao menos para essas famílias e nesse período, o Bolsa Família não induz as famílias a ter mais filhos.

### 3.4.3 Oferta de Trabalho dos Adultos

Os programas de transferências condicionais de renda geram incentivos em diferentes direções no que concerne à oferta de trabalho dos adultos em famílias beneficiárias. De um lado, a transferência de renda em si gera um efeito renda que, se lazer for um bem normal, induz

os indivíduos a reduzir a oferta de trabalho. Por outro lado, a imposição da condicionalidade de frequência dos filhos à escola pode fazer com que os adultos tenham que substituir as tarefas dos filhos em casa ou no mercado de trabalho. Caso adultos e filhos sejam substitutos na produção doméstica, a condicionalidade induz a uma redução da oferta de trabalho dos adultos. Por outro lado, caso eles sejam substitutos no mercado de trabalho, a condicionalidade pode induzir a uma maior oferta de trabalho dos adultos. Dessa maneira, o resultado líquido é uma questão empírica.

Já existem alguns trabalhos no Brasil sobre o impacto do BF na oferta de trabalho dos adultos. Os resultados são variados, mas em geral não existem impactos significativos, ou eles são levemente negativos.

Ferro e Nicollela (2007) estimam que o efeito de programas de transferência vinculados à educação dos filhos teve impacto insignificante na taxa de participação dos adultos e um efeito negativo e significativo nas horas trabalhadas das mulheres domiciliadas em áreas rurais.

Teixeira (2008), por outro lado, mostrou que o BF provoca redução de pequena magnitude, embora significativa em termos estatísticos, nas horas trabalhadas. Tal reação, contudo, apresenta impactos variados entre os diversos grupos demográficos, sendo que as mulheres são as mais sensíveis ao incremento de renda proporcionado pelo BF. Tavares (2008) analisou a oferta de trabalho das mães pertencentes a famílias beneficiadas pelo BF e obteve um resultado negativo para o efeito renda, ou seja, há uma redução das horas de trabalho em razão do aumento da renda. No entanto, tal efeito é superado por um efeito substituição positivo, ou seja, há aumento das horas trabalhadas das mães para compensar a redução da oferta de trabalho dos filhos.

Fogel e Barros (2008) não obtiveram efeitos significativos dos programas de transferência condicional de renda sobre a taxa de participação dos adultos, tanto estatisticamente quanto em termos de magnitude. Em relação à oferta de horas, os autores encontram um pequeno efeito negativo, porém não significativo estatisticamente, para as mulheres pertencentes aos estratos mais baixos de renda familiar *per capita*.

Pedrozo (2010) encontrou algum efeito negativo sobre a oferta de trabalho dos adultos, principalmente das mulheres. O autor compara famílias logo abaixo da linha de corte da renda *per capita* familiar que define a participação do programa com famílias logo acima dela. Ele mostra que os adultos, principalmente as mulheres, logo abaixo da linha de corte do programa Bolsa Família em 2006 trabalham menos que os adultos em famílias logo acima da linha de corte. O autor também apresenta resultados econométricos em que variáveis de controle são utilizadas e encontra um efeito negativo da participação no BF sobre a oferta de trabalho dos adultos.

Em síntese, as evidências parecem sugerir que o BF reduz a oferta de trabalho dos adultos, principalmente entre as mulheres. Como parte delas são as mães de filhos em primeira infância, esse efeito pode ser positivo para o desenvolvimento saudável da criança. Mais problemático é o impacto sobre a oferta de trabalho dos demais adultos do domicílio. Isso pode ter repercussões negativas sobre o funcionamento do mercado de trabalho e o bem-estar de longo prazo das famílias.

## 4 PROPOSTAS PARA O BOLSA FAMÍLIA E OS PROGRAMAS SOCIAIS EM GERAL

Com base nessas evidências empíricas dos programas sociais e do Bolsa Família, pode-se concluir que o programa tem sido efetivo em focalizar as transferências de renda para as famílias mais pobres, mas, por outro lado, não tão efetivo em estimular de maneira significativa a acumulação de capital humano das novas gerações. Talvez o maior mérito do programa até agora tenha sido fazer com que as políticas sociais de transferências cheguem aos mais pobres. Criou-se no Brasil uma tecnologia de políticas públicas de alcance aos mais pobres, embora, obviamente, com variações regionais. O desafio está em aproveitar essa tecnologia para aumentar a eficácia e a eficiência das políticas sociais de modo a eliminar consistentemente a pobreza no Brasil.

Para isso, antes de tudo é importante reconhecer que a pobreza é um fenômeno multidimensional. Em uma perspectiva mais abrangente, pobreza pode ser definida como privação de capacidades. A privação de capacidades envolve uma série de restrições que podem significar não ter renda monetária suficiente para obter bens e serviços desejados, não ter capacidade física para desenvolver certas atividades, não ter acesso a educação e saúde, não ter livre acesso à troca de bens e serviços, não ter direitos civis e políticos respeitados etc. Vista sob o ângulo de privação de capacidades, a pobreza passa a envolver múltiplas dimensões além da simples carência de renda monetária (Sen, 1981; 1984).

Tendo isso em mente, propõem-se dois conjuntos de ações. O primeiro grupo é voltado para os aspectos de implementação e gestão das políticas sociais, e o segundo é voltado para o aprimoramento e aperfeiçoamento do desenho dos programas atuais.

### 4.1 AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

Além dos programas de transferências de renda como o Bolsa Família e a LOAS, existem outros programas sociais nos estados e municípios, bem como em diversos Ministérios, como Educação, Saúde e Trabalho, que atuam diretamente no combate a alguma dimensão da pobreza. Esses programas são descentralizados e descoordenados e em muitos casos envolvem superposições. Talvez não seja mais o caso de criar novos programas ou reformular inteiramente programas existentes. Talvez seja mais importante saber que programas de fato alcançam seus objetivos e quais não são efetivos e organizá-los e geri-los de maneira coordenada a fim de aumentar sua efetividade e eficácia. Pode-se buscar um sistema coordenado de proteção social nos moldes do Sistema Chile Solidario, em que se institucionalizaram a intersetorialidade e a integralidade dos programas sociais. Seu programa de transferências de renda, Programa Puente, é a porta de entrada ao sistema mais geral de proteção social (Draibe, 2010).

Para haver um sistema unificado de proteção social é necessário estabelecer quais são seus objetivos e metas, como também quais os instrumentos de políticas públicas a serem utilizados. A formulação de metas implica de saída a criação de um conjunto de indicadores sociais capazes de mensurar quantitativamente essas metas, daí a primeira proposta de política pública:



### *Proposta Um: Formulação de Metas de Redução da Pobreza*

A formulação de políticas de redução de pobreza deve ter objetivos claros e estratégias de implementação que devem ser constantemente avaliadas e revistas, e, para isso, a construção de indicadores sociais é fundamental.

A fim de se formular uma política de redução da pobreza, é possível selecionar e construir um conjunto de indicadores sociais que servem tanto como metas quanto como instrumentos de aferição e avaliação das políticas adotadas. Muitos indicadores já são elaborados por diversos institutos brasileiros e outros poderiam ser criados, dependendo das necessidades e dos objetivos. O importante é criar um conjunto de metas de redução de pobreza que tornem consistentes as políticas nacionais e locais. Obviamente os indicadores selecionados devem atender a alguns princípios aceitos e compartilhados por todos (Souza, 2004).

Atkinson *et al.* (2002, p. 190) propõem os seguintes critérios e princípios para a construção de indicadores de inclusão social na Comunidade Europeia, os quais parecem ser uma boa lista para organizar o debate brasileiro.

Para o conjunto dos indicadores sociais, os autores estabelecem três princípios:

- i. o conjunto de indicadores deve ser balanceado entre as diferentes dimensões;
- ii. os indicadores devem ser mutuamente consistentes, e o peso de um indicador particular no conjunto deve respeitar alguma proporcionalidade;
- iii. o conjunto de indicadores deve ser transparente e acessível a todos os cidadãos.

Os princípios para cada indicador em particular são:

- i. um indicador deve representar a essência do problema e ter uma interpretação normativa clara e reconhecida por todos;
- ii. deve ser robusto e estatisticamente válido;
- iii. deve ser sensível para captar intervenções de políticas públicas, mas não sujeito a manipulação;
- iv. deve ser mensurável e comparável entre as diferentes regiões e, na medida do possível, comparável com os padrões internacionais das Nações Unidas;
- v. deve ser suscetível de revisão;
- vi. a mensuração de um indicador não deve impor muito custo sobre os cidadãos e os estados e municípios.

Ademais, os autores recomendam uma estrutura de indicadores sociais em três níveis. O primeiro nível consiste em um número restrito de indicadores líderes amplos que reflitam os elementos considerados mais importantes no combate à exclusão social. O segundo consiste em indicadores que descrevam outras dimensões do problema e que sirvam de apoio aos indicadores líderes. O terceiro nível, por fim, consiste em indicadores considerados relevantes pelos estados, regiões ou municípios que enfatizem aspectos regionais específicos e que ajudem a interpretar os indicadores dos níveis superiores.

Assim, seria possível pensar em uma política de combate à pobreza na qual os diversos aspectos do problema seriam refletidos nesse conjunto de indicadores. A política social estabeleceria metas abertas a serem perseguidas e conhecidas por todos. Tais metas se-

riam diferenciadas por esses três níveis e refletiriam as especificidades e heterogeneidades regionais. Essa política seria periodicamente avaliada num processo público.

### Um Exemplo de Indicador Social Sintético

Existe uma rica bibliografia de indicadores sociais que as políticas de metas podem utilizar. Recentemente, muitos autores têm proposto a criação de indicadores de pobreza multidimensional que podem ser particularmente úteis para a formulação de metas (Bourguignon e Chakravarty, 2003; Atkinson 2003; Alkire e Foster, 2009; e Barros *et al.*, 2006c).

Uma formulação simples desse tipo de indicador é a seguinte. Considere:

- i. Partir de uma série de dimensões de pobreza  $k$ ,  $k = 1, \dots, K$ . Exemplos de dimensões relevantes são renda, educação, saúde, trabalho, acesso a serviços etc.
- ii. Cada dimensão tem várias subdimensões  $j$ ,  $j = 1, \dots, J_k$ . Educação, por exemplo, pode ter subdimensões tais como analfabetismo, escolaridade, proficiência, qualificação etc. Seja  $B_{ijk}$  a medida para o indivíduo  $i$  da subdimensão  $j$  da dimensão  $k$ ,  $i = 1, \dots, N$ .
- iii. Seja  $S_{ijk} = f(B_{ijk})$  o indicador de pobreza do indivíduo  $i$  na subdimensão  $j$  da dimensão  $k$  que mapeia a medida  $B_{ijk}$  à variável indicadora  $S_{ijk}$ , em que  $f: R_+ \rightarrow \{0,1\}$ . Por exemplo,  $S_{ijk}$  é igual a 1 se analfabeto e 0 caso contrário. Em caso de variáveis contínuas, pode-se estabelecer linhas de pobreza  $z_{jk}$  para cada subdimensão  $j$  da dimensão  $k$ . Se  $B_{ijk} \leq z_{jk}$ , o indivíduo é pobre na subdimensão  $j$  da dimensão  $k$ ; caso contrário, ele é considerado não pobre.
- iv. Um indicador de pobreza da subdimensão  $j$  da dimensão  $k$  pode ser dado pela média aritmética entre os indivíduos:  $P_{jk} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N S_{ijk}$ .
- v. Adicionalmente, um indicador sintético de pobreza da dimensão  $k$  pode ser dado pela média aritmética entre as subdimensões:  $P_k = \frac{1}{J_k} \sum_{j=1}^{J_k} P_{jk} = \frac{1}{J_k} \frac{1}{N} \sum_{j=1}^{J_k} \sum_{i=1}^N S_{ijk}$ .
- vi. Por fim, um indicador sintético de pobreza pode ser dado pela média aritmética entre as dimensões:

$$P = \frac{1}{K} \sum_{k=1}^K P_k = \frac{1}{K} \frac{1}{J_k} \frac{1}{N} \sum_{k=1}^K \sum_{j=1}^{J_k} \sum_{i=1}^N S_{ijk}.$$

Esses indicadores sintéticos são flexíveis o suficiente para variar em função dos objetivos dos formuladores de políticas públicas. Além da seleção das dimensões e subdimensões a serem consideradas, pode-se escolher diferentes linhas de pobreza  $z_{jk}$ , bem como diferentes pesos para cada dimensão ou subdimensão do indicador sintético. Ademais, eles podem variar regional e temporalmente. Idealmente, essas escolhas devem refletir as preferências da sociedade. As metas podem ser estabelecidas para o indicador sintético  $P$  bem como para os indicadores das dimensões  $P_k$  e das subdimensões  $P_{jk}$ .

Obviamente construir um sistema público de metas com indicadores sociais requer a existência de bases de informações capazes de gerar esses indicadores. Felizmente, essas bases já existem. Além dos órgãos tradicionais de coleta de informações como o IBGE e o Seade, os pró-

prios ministérios e órgãos públicos levantam informações sobre seus beneficiários e famílias. Em particular, o Cadastro Único para Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social é uma fonte valiosa de informações para tais objetivos.

### *Proposta Dois: Utilização do Cadastro Único e Unificação com Demais Cadastros de Programas Sociais para a Elaboração dos Indicadores Sociais*

O Cadastro Único para Programas Sociais do MDS cadastra e atualiza as informações das famílias pobres brasileiras com o objetivo de selecionar os beneficiários do Programa Bolsa Família. Ele conta atualmente com cerca de 16 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros, das quais 15 milhões têm renda *per capita* familiar mensal declarada inferior a R\$120.

Os municípios são responsáveis pelo cadastramento, pelo acompanhamento das famílias e pela manutenção da base de dados. Eles devem planejar e organizar a coleta de dados, compilar e atualizar as informações e remetê-las ao Governo Federal. Competem ao Governo Federal a organização e supervisão do sistema, bem como o pagamento direto das transferências para as famílias via Caixa Econômica Federal.

O Cadastro Único levanta várias informações sobre as condições de vida dessas famílias pobres. Coletam-se informações sobre diversas dimensões, tais como: (i) vulnerabilidade (composição demográfica, presença de mulheres gestantes e amamentando, presença de indivíduos com necessidades especiais); (ii) educação (analfabetismo e escolaridade); (iii) mercado de trabalho (participação no mercado de trabalho, rendimento do trabalho, formalização); (iv) disponibilidade de recursos (rendimento e despesa familiar *per capita*); (v) bem-estar infantil (trabalho infantil, frequência e progressão escolares); e (vi) condições habitacionais (acesso à água, esgoto e energia elétrica).

Como demonstram Barros *et al.* (2009), dado o alcance do Cadastro Único, que praticamente o torna um censo demográfico das famílias pobres brasileiras, e dada a abrangência das informações obtidas, ele pode ser utilizado de várias maneiras de modo a potencializar o combate à pobreza no Brasil. Ele pode servir não somente para a seleção de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família como também para selecionar beneficiários para outros programas sociais, definir cotas e graus de focalização de programas sociais e para a elaboração de diagnósticos e adequação de intervenções sociais, seja em níveis locais, estaduais ou nacionais, entre outros.

Ao se conseguir a unificação do Cadastro Único entre os níveis federal, estadual e municipal, bem como com outras bases de dados de programas de políticas públicas como, por exemplo, as informações sobre crianças e jovens dos censos escolares do Ministério da Educação, as dos programas de treinamento e qualificação do Ministério do Trabalho etc., obter-se-ia o primeiro passo indispensável para uma integração das políticas sociais do país. Com essas informações, pode-se construir os indicadores sociais em seus três níveis de abrangência e, com base neles, estabelecer metas de redução de pobreza em suas diferentes dimensões.

Uma das vantagens dessa unificação e ampliação do Cadastro Único é que se tem com ele um diagnóstico localizado das demandas e carências sociais e a possibilidade de avaliar as intervenções sociais e o desempenho das administrações locais. É importante enfatizar aqui o pa-

pel das avaliações. Antes de julgar normativamente uma política, a avaliação busca analisar sua efetividade (ela alcança o resultado desejado?) e a sua eficiência (poder-se-ia obter o mesmo resultado com menor custo?). Em outras palavras, avaliação significa aprender com os próprios erros e acertos. A fim de organizar o cadastro único e elaborar avaliações dos programas sociais com base nas informações cadastrais numa escala grande como essa, é importante haver alguma instituição capaz de gerir tudo isso de maneira aberta e democrática.

### *Proposta Três: Instituição de uma Agência Independente de Gestão do Cadastro Único e Avaliação dos Programas Sociais*

Existem ainda poucas avaliações de políticas públicas no Brasil. Muitos programas são implementados nacional ou localmente sem que se saiba de seu verdadeiro alcance e impacto. A unificação do Cadastro Único permite que muitos programas sociais possam ser avaliados. Obviamente quem implementa uma política não deve avaliá-la por naturais conflitos de interesse. Propõe-se aqui a institucionalização de uma gestão dos programas sociais aos moldes das agências reguladoras em que quem avalia as políticas não as implementa. Essa agência seria responsável pela gestão e confiabilidade do Cadastro Único e pelas avaliações dos programas implementados pelos formuladores de políticas públicas nacionais, estaduais ou locais. A separação das responsabilidades de avaliação e implementação é fundamental para a confiabilidade da avaliação. De fato, o financiamento centralizado pelo Governo Federal e a implementação descentralizada através dos municípios têm sido apontados pelo sucesso da boa focalização do programa (Lindert *et al.*, 2007).

## 4.2 AÇÕES DE APRIMORAMENTO DOS PROGRAMAS ATUAIS

Estando bem-informados com as avaliações dos programas sociais, pode-se estabelecer novos desenhos e reformulações de programas específicos. No caso do programa social de maior alcance, o Bolsa Família, as avaliações existentes sugerem que, de um lado, ainda existe espaço para ajustes finos na focalização e, de outro lado, ele não parece cumprir o objetivo maior de ampliação do investimento em capital humano das crianças e jovens pobres. Existem espaços e dimensões no desenho do programa que podem potencializar esses efeitos. Esta seção trata de algumas propostas para isso. A primeira proposta trata da melhoria da focalização.

### *Proposta Quatro: Melhorar a Focalização Através do Melhor Uso das Informações do Cadastro Único*

Embora o Bolsa Família esteja relativamente bem focalizado nos mais pobres, existem algumas ações de baixo custo que podem melhorar a focalização do programa. A maneira mais simples é fazer um melhor uso das informações disponíveis no Cadastro Único. O cruzamento das informações das condições domiciliares disponíveis no Cadastro Único

com as informações das pesquisas domiciliares como a PNAD do IBGE permite utilizar as técnicas de testes de médias para aferir com mais acuidade a condição de pobreza das famílias.

A segunda proposta trata de criação de novos incentivos para o aluno estudar.

#### *Proposta Cinco: Adicional de Transferência por Ano de Estudo Completado em Forma de Poupança Acumulada*

Sabe-se que a maioria dos alunos de 6 a 15 anos de idade frequenta a escola. Mesmo entre as crianças e jovens em famílias mais vulneráveis, cerca de 95% deles tem acesso à escola. Portanto, a condicionalidade de frequência à escola imposta pelo Bolsa Família hoje é redundante. Os problemas da educação básica atualmente são dois: a baixa qualidade da educação e a relativa baixa frequência ao ensino médio. Para criar incentivos aos estudantes de famílias vulneráveis para estudar e completar o ensino médio, propõe-se aqui criar um adicional no valor da transferência paga ao aluno em função da aprovação por ano de estudo. Contudo, essa transferência não é paga imediatamente. Cria-se uma conta poupança para esse aluno (a rigor um crédito) cujo valor se acumula ao longo dos anos escolares e a que ele somente tem direito quando completar o ensino médio. Desenho semelhante existe no México, com o Programa Oportunidades, com resultados bastante satisfatórios.

#### *Proposta Seis: Maiores Recursos aos Municípios que Apresentarem Maiores Ganhos nos Desempenhos Médios dos Alunos Menos Favorecidos*

A seleção e o monitoramento das famílias beneficiárias do Bolsa Família são feitos pelos municípios, mas a elaboração do programa, a gestão e a transferência de recursos são feitas diretamente pelo Governo Federal. A fim de incentivar os municípios a desempenhar bem as suas atribuições na gestão do Bolsa Família, o Governo Federal criou em 2006 o IGD (Índice de Gestão Descentralizada), que mede o desempenho dos municípios na gestão do programa e do Cadastro Único, levando em conta a qualidade dos registros cadastrais (validade e atualização) e o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde. Com base nesse indicador, os municípios que apresentam bom desempenho recebem mensalmente recursos para investir em atividades voltadas à gestão do Bolsa Família. Propõe-se aqui a utilização de recursos por parte dos municípios para a melhoria da qualidade da educação pública municipal, com o critério de distribuição dos recursos dependendo dos ganhos médios do aprendizado dos alunos beneficiários do Bolsa Família. A ideia é atrelar os incentivos dos alunos aos incentivos dos gestores municipais para melhorar a qualidade da educação municipal. Assim, os municípios ganham mais recursos não somente se estão gerindo melhor o Bolsa Família, mas também se o desempenho escolar dos beneficiários apresentar melhora expressiva.