



BRAZILIAN STUDIES PROGRAMME

UNIVERSITY OF OXFORD
LATIN AMERICAN CENTRE

**A evolução do programa Bolsa-Família brasileiro:
funcionamento e impactos sobre a pobreza**

Sonia Rocha

Occasional Paper Number
BSP-01-08

Brazilian Studies Programme
Latin American Centre
St Antony's College
Oxford OX2 6JF

A evolução do programa Bolsa-Família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza¹

Sonia Rocha

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)

Occasional Paper Number
BSP-01-08

Abstract

After a brief overview of the evolution of income transfer programs in Brazil, this article uses information from the 2004 and 2006 official national household survey (PNAD) in order to analyze the recent evolution of the Bolsa-Familia with regard to targeting and coverage. Despite the fact that the BF met its goal of assisting 11 million households by the end of 2006, there are still around 3.4 million eligible households that do not receive the transfer. Simulations show that guaranteeing the basic transfer to all eligible households has a stronger impact on poverty indicators than to grant the new benefit - created in 2008 - to youngsters who live in the already assisted households.

Resumo

Depois de um breve retrospecto da evolução das transferências de renda focalizadas nos pobres no Brasil, este artigo analisa a evolução recente do programa Bolsa-Família no que diz respeito à focalização e cobertura da sua população-alvo, utilizando informações do suplemento das PNAD 2004 e 2006. Apesar de o programa ter atingido sua meta de atendimento de 11 milhões de domicílios ao final de 2006, há evidências de cerca de 3,4 milhões de domicílios elegíveis ainda se encontram a descoberto. Simulações evidenciam que garantir a cobertura de todos os domicílios elegíveis tem maior impacto sobre os indicadores de pobreza que conceder o novo benefício, criado em 2008, aos jovens nos domicílios já atendidos pelo programa.

¹ Esta pesquisa foi realizada durante a estadia da autora como *Visiting Research Associate* junto ao *Brazilian Studies Programme* (BSP) e ao *Latin American Centre* (LAC) da *University of Oxford* no *Trinity Term 2008*.

Introdução

Em dezembro de 2006, o programa Bolsa-Família (BF) atingiu a meta de cobertura da sua população-alvo estabelecida pelo governo, consolidando-se como o carro-chefe da política social do governo Lula. Nos três anos desde a sua criação, em outubro de 2003, foi realizado um esforço importante no sentido de unificar o conjunto de programas pré-existentes de transferência de renda focalizados nos pobres, criados desde os meados da década de noventa, empreendendo a revisão cadastral das famílias e eliminando superposições dos diferentes programas de transferência que podem ser caracterizados como “novos”.

A experiência brasileira com o programa BF vem adquirindo crescente visibilidade internacional, suscitando o interesse de especialistas em política social, por diversas razões. A primeira são seus números impressionantes, já que estaria concedendo de forma regular cerca de 11 milhões de benefícios mensais, cobrindo, portanto, 19,4% do total de domicílios brasileiros em 2007. No entanto, estes números seriam certamente um passivo para o programa caso ele não reunisse uma série de características atraentes de concepção e de operacionalização, e, sobretudo, se não tivesse ficado evidente o seu sucesso em termos de focalização: com dispêndio relativamente modesto, que não chega a 1% do PIB, foi possível atingir rapidamente resultados significativos de redução da pobreza e da desigualdade de renda. Estudos mostraram que as transferências realizadas em 2004 foram capazes de reduzir a proporção de pobres, embora este não seja o indicador mais sensível às transferências. Paralelamente, 20% da queda da desigualdade de renda de renda medida pelo coeficiente de Gini entre 2001 e 2004 se deveu exclusivamente às novas transferências (SOARES, 2006).

A respeitabilidade do programa se deve, em grande parte, ao fato de que seus impactos puderam ser empiricamente avaliados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE. Trata-se, portanto, de evidências independentes das informações administrativas oriundas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável direto pelo programa, embora o próprio ministério tenha empreendido uma avaliação específica (CEDELAR, 2006). Assim, em 2004, cerca de um ano após a criação do BF e ainda em pleno processo de unificação dos programas pré-existentes sob este novo “guarda-chuva”, foi aplicado um questionário suplementar à totalidade dos 145 mil domicílios da amostra investigada pela PNAD naquele ano. O questionário indagava sobre a participação do domicílio em sete programas específicos de

transferência de renda federais em operação naquele momento, além de um quesito aberto sobre a participação em “outros” programas.²

Embora houvesse incompatibilidades entre o número de beneficiários por programa advindo dos registros administrativos e aquele derivado da PNAD-2004 (ROCHA, 2008; SOARES et al., 2006), as características dos domicílios que declararam receber transferências evidenciaram uma focalização relativamente boa. Pode-se dizer mesmo que a focalização revelou-se surpreendentemente adequada, tendo em vista o fato de que a seleção dos beneficiários do programa foi realizada localmente, isto é, de forma descentralizada, a partir de metas definidas pelo MDS quanto ao número de domicílios a serem atendidos em cada município. Embora esta cooperação entre governo federal e governos municipais para o cadastramento e seleção dos beneficiários tenha sido adotada desde o início de implantação dos “novos” programas de transferência em meados dos anos noventa, este não é um procedimento sem risco, tendo em vista a ausência de uma rede de assistência social estruturada aliada à tradição clientelista local.

Passados dois anos após a aplicação do primeiro questionário suplementar, a PNAD-2006 incorporou um novo suplemento sobre os programas de transferência de renda. O objetivo deste texto é de, fazendo referência aos resultados obtidos em 2004, avaliar em que medida e em que direção avançaram as “novas” transferências, no momento em que o governo considerou estarem praticamente finalizados os processos de expansão de cobertura e de unificação sob o BF dos programas de transferência de renda pré-existentes. Ademais, utilizando os dados de 2006, são feitas simulações de forma a examinar o impacto provável sobre os indicadores de pobreza da cobertura completa da população-alvo do programa, assim como de modificações introduzidas no desenho do programa em 2008, a saber, o pagamento de um auxílio aos jovens de 16 e 17 anos nos domicílios atendidos.

Este texto está organizado da seguinte maneira. Depois de um breve histórico na próxima seção sobre a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, a seção 3 discute a expansão da cobertura Bolsa-Família e o processo de unificação dos vários programas de transferência de renda pré-existentes, que atendiam a clientela específicas no conjunto mais amplo dos pobres. Na seção 4 discute-se a questão da focalização e do tamanho da população-alvo ainda não coberta pelo programa, dando ênfase especial à evolução ocorrida entre 2004 e 2006. A seção 5 descreve os possíveis impactos sobre pobreza da imputação do benefício do BF aos domicílios que, embora elegíveis, ainda não recebiam transferência de renda do programa. São feitas também simulações relativas ao novo benefício destinado aos jovens de 16 e 17 anos, que começaram

² Os programas federais investigados incluíam tanto os “novos” programas federais criados a partir de meados da década de noventa (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Cartão-Alimentação, Bolsa-Família), assim como os programas constitucionais pré-existentes (Benefício de Prestação Continuada a idosos e deficientes).

a ser pago em março de 2008. Finalmente a sexta seção sintetiza os pontos levantados ao longo do texto e as conclusões.

Da criação e expansão dos programas federais de transferência de renda

Ao tratar do BF e dos programas pré-existentes que ele incorpora, criados desde 1995, é importante destacar que transferências de renda focalizadas nos mais pobres já existiam no Brasil desde a década de setenta. Tinham, porém, pouca visibilidade, além de cobertura bastante limitada da sua população-alvo, isto é, idosos e portadores de deficiência com renda monetária insuficiente para garantir seus meios de sobrevivência. Somente a partir da Constituição de 1988, e, em particular, a partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, este programa de transferência adquire importância crescente, tanto em função do aumento paulatino da clientela atendida, como do valor do benefício, que passou a corresponder a um salário mínimo. Ainda hoje este programa se diferencia marcadamente dos “novos” programas criados a partir dos meados da década de noventa, por ter embasamento constitucional, e, em consequência, regras de fixação e reajuste do benefício.

Na verdade, os “novos” programas federais – “novos” por oposição ao daquele no âmbito da LOAS – tiveram como origem programas de transferência de renda locais. Em meados da década de noventa, o programa denominado Bolsa-Escola, nos moldes propostos no programa de governo do PT à Presidência da República, começa a ser implementado em algumas prefeituras, a primeira tendo sido Campinas, e também no Governo do Distrito Federal.³ A visibilidade e o sucesso do programa nestes dois casos levaram à sua proliferação de forma atabalhoada em um sem número de municipalidades e em algumas unidades da Federação. Essas, contrariamente a Campinas e Distrito Federal, muito raramente reuniam as condições financeiras, técnicas e operacionais para a implementação de um programa deste tipo, que acabaram sendo abandonados (LAVINAS, ROCHA & VARSANO, 1998).

Tendo em vista a inviabilidade financeira de a grande maioria dos municípios, principalmente os mais pobres, arcarem com os custos de implementação de um programa de Bolsa-Escola, o governo federal estabelece, em 1997, a possibilidade de parceria com os municípios, de forma a cobrir 50% dos gastos com o pagamento dos benefícios.⁴ No entanto, a implementação do programa Bolsa-Escola pelos municípios permanecia como voluntária, pertencendo a cada governo municipal a iniciativa de celebrar convênio com o governo federal, caso isto fosse de interesse das autoridades locais.

³ Governos petistas em Campinas (1993-1996) e no Distrito Federal (1994-1998).

⁴ Lei 9.533 de 10 de dezembro de 1997.

O governo previa a implementação do programa na totalidade dos municípios em cinco anos, correspondendo à incorporação de 20% dos municípios a cada ano, dos mais pobres aos menos pobres. No entanto, os resultados dessa abordagem foram pífios, com baixa adesão por parte dos municípios, problemas de cadastramento de potenciais beneficiários, dificuldades operacionais de toda natureza, desde as de comunicação entre Brasília e os municípios, até dificuldades logísticas para realização do pagamento do benefício às famílias (ROCHA & GARCIA, 2001).

Tendo em vista o fracasso das parcerias entre municípios e governo federal, assim como as evidências irrefutáveis de que a grande maioria das municipalidades não reuniam condições operacionais, técnicas e financeiras para tomar a frente do processo local de implementação de um programa de transferência de renda, o governo federal relança, em 2001, o Bolsa-Escola em novas bases: passa a bancar 100% do valor dos benefícios, o que resolve a questão financeira (LAVINAS, VARSANO & ROCHA, 1998). O cadastramento e seleção dos beneficiários, além do provimento da infra-estrutura para o comprimento da contrapartida local – por exemplo, garantia de vagas na rede escolar - continuam como responsabilidade municipal.

Embora o Bolsa-Escola tenha sido o programa líder em termos de visibilidade e cobertura, outros programas de transferência de renda foram criados no âmbito do governo federal a partir de meados dos anos noventa, respondendo a motivações de natureza diversa. Assim, em 1996, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), para resolver problemas localizados, mas muito graves, de trabalho penoso de crianças em atividades como a fabricação de carvão vegetal e o corte de cana. Em 2001, foi instituído o Auxílio-gás, de modo a compensar as famílias de baixa renda pela eliminação do subsídio embutido no preço ao consumidor do gás de cozinha. No mesmo ano, foi criado o Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde, focado em famílias de baixa renda com crianças em idade pré-escolar.⁵ Vale destacar que, diferentemente das transferências realizadas no âmbito da LOAS, o valor do benefício dos novos programas era bem inferior ao salário mínimo, sendo estipulado arbitrariamente. Ademais, seu reajuste não estava sujeito a periodicidade ou a regras pré-definidas para a determinação seu valor, dependendo apenas de decisão política e às restrições fiscal e monetária.

Com a proliferação de programas de transferência de renda que inevitavelmente se superpunham, legítima ou ilegitimamente, ficou evidente a necessidade de criar um cadastro único dos beneficiários dos “novos” programas como instrumento privilegiado de gestão, acompanhamento e avaliação dos mecanismos federais de transferência de renda.⁶ No entanto, a implementação do cadastro avançou a passos muito lentos. Ao final do governo

⁵ O Auxílio-Gás foi criado pela MP 18/2002; o Bolsa-Alimentação pela MP 2206/2001 (MDS, 2004).

⁶ O Cadastro Único foi criado em julho de 2001 e regulamentado em outubro do mesmo ano.

Cardoso, em 2002, os três novos programas de transferência de renda mais importantes, assim como outros de âmbito mais restrito, continuavam a ser geridos e financiados no âmbito de estruturas administrativas diversas do governo federal.

O início do governo Lula foi marcado por uma alteração fundamental nos mecanismos de transferência de renda, até então, focalizados em clientela específica delimitada no universo amplo das famílias de baixa renda. No âmbito do programa Fome Zero, de fevereiro de 2003, passaram a se qualificar para o recebimento do benefício de R\$ 50/mês do Cartão Alimentação todas as famílias com renda familiar per capita (RFPC) inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Em consequência, a população-alvo dos novos programas de transferência de renda praticamente dobrou.⁷ Em outubro do mesmo ano, houve redefinição das regras do programa, com elevação do teto que serve como critério de renda para fins de elegibilidade e aumento significativo do valor dos benefícios. Como seu antecessor, o novo programa, denominado Bolsa-Família, estava destinado tanto a cadastrar novos beneficiários, como a incorporar, após recadastramento, os beneficiários dos programas federais pré-existent, exceto os da LOAS e PETI,, eliminando a superposição de benefícios dos “novos” programas.

Tabela 1
Benefícios Pagos e Dispendio Correspondente,
segundo Principais Programas Federais de Transferência de Renda,
com Base em Registros Administrativos – Setembro de 2004

Programas	Nº de Benefícios Pagos	Dispendio (R\$ mil)
Novos "Programas"	10.295.493	465.986
Bolsa-Escola	3.381.486	78.778
Bolsa-Família	5.035.660	346.687
Cartão-alimentação	322.317	16.116
Bolsa-Alimentação	251.459	4.836
SubTotal	8.990.922	446.417
Auxílio-Gás	1.304.571	19.569
Benefícios Assistenciais	2.565.857	674.733
LOAS	1.983.788	518.538
RMV e PMV	582.069	156.194
Total	12.861.350	1.140.719

Nota: Não há informação oficial sobre o número de beneficiários do PETI

Fonte: MDS

No entanto, ao final de 2004, cerca de um ano após a criação do Bolsa-Família como “guarda-chuva” dos “novos” programas de transferência de renda federais, a unificação estava longe de se realizar. O Bolsa-Família tinha se expandido muito, atingindo, segundo o MDS, 5 milhões de famílias, seja por incorporação de beneficiários de programas pré-

⁷ O governo estimava inicialmente a população-alvo em 9,9 milhões de famílias.

existentes, seja pela inclusão de novas famílias. No entanto, o Bolsa-Escola e o Auxílio-Gás, que se superpunham de forma importante, eram os programas com clientela ainda muito amplas, 1,3 milhão e 3,4 milhões, respectivamente. Do ponto de vista do dispêndio, os “novos” programas de transferência ainda representavam um dispêndio cerca de 10% inferior ao da LOAS devido à enorme diferença nos valores dos benefícios.⁸ A Tabela 1 apresenta o número de benefícios e o dispêndio com o seu pagamento, segundo programa, em setembro de 2004, tendo por base os registros administrativos do governo federal. Essas informações compõem um quadro de referência da institucionalidade e cobertura desses programas em setembro de 2004, quando a PNAD investigou pela primeira vez as características da clientela dos programas de transferência de renda através de um questionário suplementar com 16 quesitos.

O processo de unificação dos “novos” programas sob o BF continua desde então, tendo sido alcançada, no final de 2006, a meta de atendimento de 11 milhões de domicílios. No final de 2008 a clientela atendida permanece neste mesmo nível, mas o dispêndio vem aumentando em função da mudança dos parâmetros de renda, valor de benefício e alteração do desenho do programa, atingindo R\$ 8,9 bilhões em 2007, o que corresponde a 0,35% do PIB brasileiro naquele ano.

Aspectos relativos à cobertura da população-alvo do Bolsa-Família

As informações dos suplementos da PNAD de 2004 e 2006 relativas ao número de benefícios pagos pelo programa Bolsa-Família sugere, à primeira vista, uma ampliação significativa da cobertura do programa. Assim, o número de domicílios que declararam receber transferência do BF quadruplica, passando do pouco mais de 2 milhões em 2004, para 8,1 milhões em 2006. Estes números, porém, demandam algumas qualificações.

Em 2004, utilizado aqui como ano-base, a informação da PNAD quanto aos benefícios recebidos do BF estavam claramente subestimados. Criado em 2003, visando a unificação dos “novos” programas, a implementação do BF era então ainda muito recente, levando a que muitos domicílios declarassem receber o benefício dos programas pré-existentes, quando formalmente já estavam cadastrados e recebendo sob o BF. Isto teria levado a um descasamento entre os números de benefícios pagos por cada um dos “novos” programas quando comparadas as informações oriundas da pesquisa domiciliar e do registro administrativo do MDS, embora os números totais das transferências fossem bastante próximos nos dois casos, pouco acima de 11 milhões. No caso específico do BF, o

⁸ Para as regras de concessão e valores dos benefícios do BF, ver notas 14 e 21.

número de respostas obtidas na PNAD 2004 correspondia a apenas 41% do número de benefícios pagos naquele mês, segundo os registros do MDS (ROCHA, 2008).

No entanto, em 2004, ocorria uma significativa superposição de programas em 2004. As 11 milhões de transferências eram pagas, segundo a PNAD, a cerca de 8,056 milhões de domicílios beneficiários do “novos” programas de transferência considerados em conjunto, o que significava uma média de 1,4 benefício por domicílio. Considerando o número de domicílios beneficiados segundo a PNAD, a ampliação da cobertura dos “novos” programas entre setembro de 2004 e setembro de 2006 teria sido modesta, da ordem de 4,1% ou mais 337 mil domicílios, já que o número de domicílios atendidos totalizou 8,393 milhões neste último ano. Este número para o conjunto de domicílios atendidos inclui os beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).⁹

Tabela 2
Número de Transferências Recebidas e Empenhadas Pagas
"Novos" Programas – 2004

Programa	Número de Transferências (mil)	
	Recebidas (PNAD)	Empenhadas (MDS)
Bolsa-Família	2.089	5.036
PETI	367	929
<i>Total Parcial</i>	<i>2.456</i>	<i>5.965</i>
Bolsa-Escola	3.803	3.381
Cartão Alimentação	752	322
Auxílio Gás	3.491	1.305
Bolsa Alimentação	536	251
<i>Total "Novos" Programas</i>	<i>11.038</i>	<i>11.224</i>

Fonte: MDS e PNAD 2004.

A Tabela 3 apresenta os números de benefícios recebidos por programa derivados da PNAD-2006, que são contrapostos aos dados dos registros oficiais para o mês de setembro daquele ano. No caso das informações da PNAD, os “novos” programas englobam apenas o BF e o PETI,¹⁰ já que os demais, então quase totalmente absorvidos pelo BF, não foram objeto de quesito específico na investigação. Aliás, as informações do MDS evidenciam de forma inequívoca a participação marginal destes programas no número de transferências realizadas naquele mês - 139 mil ou 1,2% do total.

⁹ O BF foi concebido de forma a integrar os “novos” programas de transferência pré-existentes, mas o PETI, era ainda mantido com uma administração própria no final de 2006.

¹⁰ O PETI, que responde a uma lógica própria, continuava ainda em 2006 como um programa de transferência de renda administrado em separado.

Tabela 3Número de Transferências Recebidas e Empenhadas
"Novos" Programas – 2006

Programa	Número de Transferências (mil)	
	Recebidas (PNAD)	Empenhadas (MDS)
Bolsa-Família	8.126	10.961
PETI	267	682
<i>Total Parcial</i>	8.393	11.643
Bolsa-Escola	...	8
Cartão Alimentação	...	24
Auxílio Gás	...	107
<i>Total Geral</i>	8.393	11.782

Fonte: MDS e PNAD 2006.

Nota: (...) indica programas que não foram objeto de investigação pela PNAD

Os dados do MDS dão conta de uma grande expansão do BF. A cobertura de 11 milhões de domicílios foi amplamente anunciada pelo governo por corresponder à sua meta de cobertura do programa ao final de 2006. Como, em 2006, não há mais a possibilidade de confusão na declaração do informante à PNAD em relação ao recebimento do BF, ou, alternativamente, dos outros programas criados anteriormente, chama a atenção o descompasso entre as informações sobre o BF nas duas fontes, da ordem de 2,7 milhões de transferências no mês de setembro.

Parte desta diferença é devida ao fato de que o número normalmente divulgado pelo MDS se refere às transferências sob o enfoque financeiro do regime de competência. Isto é, transferências que tiveram a despesa correspondente ao mês de setembro liberadas, com o respectivo pagamento disponível para saque junto à Caixa Econômica nos cinco últimos dias de setembro e nos cinco primeiros dias de outubro. Como as famílias beneficiárias têm o prazo de três meses para sacar o benefício, apenas 9.450.900 domicílios fizeram o saque efetivamente no mês de setembro, o que reduz praticamente a mais da metade a diferença entre o número de famílias beneficiárias em setembro 2006, segundo o MDS, da informação coletada pela PNAD relativa aos beneficiários naquele mês.¹¹ A diferença remanescente entre os números captados pela PNAD e os dados em regime de caixa do MDS são sensivelmente menores, mas ainda acima de um milhão de famílias, o que necessariamente tem algum impacto sobre as análises realizadas com base na PNAD. Naturalmente, pode ocorrer alguma imprecisão na contagem da PNAD, visto tratar-se de uma amostra, passível de cobrir de forma imperfeita alguns grupos da população, em particular aqueles em localização temporária, como os sem-terra acampados. No entanto, a diferença remanescente é ainda muito elevada para ser imputada apenas a razões amostrais.

¹¹ Agradeço a Sergio Monteiro, do Ministério de Desenvolvimento Social, que teve o trabalho de recompor as informações de pagamento efetivo (regime de caixa) para o mês de setembro de 2006.

Assim, do ponto de vista das evidências obtidas pela PNAD, não teria ocorrido entre 2004 e 2006 uma ampliação significativa da cobertura do BF ou dos “novos” programas em geral, mas sim uma importante racionalização do sistema, já que a consolidação do BF eliminou a forte superposição dos programas detectada em 2004.¹²

A superposição de benefícios do BF com o de outros programas que subsiste em 2006 não chega a 10% (Tabela 4), mas sua configuração varia muito entre regiões. Dos domicílios que declararam receber transferência do BF, apenas 1,2% recebem também transferência do PETI, sendo que esta superposição é mais elevada no Nordeste (1,8%), onde as condições de pobreza e a importância relativa da agricultura de subsistência levam a uma maior incidência do trabalho infantil penoso. As superposições mais elevadas se dão com os benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e com outros benefícios, que, na Região Norte, onde ocorrem as maiores superposições, chegam a respectivamente 3,9% e 5,7%. No entanto, a grande maioria dos beneficiários do BF, isto é, 91,3%, recebem apenas esta transferência, o que representa uma mudança radical em relação à situação observada com os dados do suplemento de 2004, quando apenas cerca da metade dos beneficiários do BF recebia somente o BF (Rocha, 2008). Neste sentido, a unificação dos programas, utilizando o Cadastro Único para controle e acompanhamento foi provavelmente o avanço mais relevante realizado entre 2004 e 2006.

Tabela 4

Superposição do Bolsa-Família com Outros Programas
Brasil, Regiões Norte e Nordeste - 2006 (mil domicílios)

Situações	Brasil		Norte		Nordeste	
	No.	%	No.	%	No.	%
Só Bolsa-Família	7.415	91,3	650,7	88,7	3.958	91,7
Bolsa-Família e PETI	100	1,2	6,7	0,9	76	1,8
Bolsa-Família e LOAS	237	2,9	28,9	3,9	141	3,3
Bolsa-Família e Outros	341	4,2	41,8	5,7	131	3,0
Outras Combinações	24	0,3	5,2	0,7	8	0,2
Total	8.126	100	733	100	4.314	100

Fonte: PNAD 2006 (tabulações especiais).

Para a análise que se segue relativa à focalização, é importante ter em mente que ela se refere ao contingente de 8,1 milhões de domicílios que declararam receber a

¹² Cabe destacar que uma parte das superposições que ocorriam em 2004 eram legítimas: quando, após o recebimento do primeiro benefício, a renda domiciliar per capita (RDPC) permanecia abaixo do limite de renda estabelecido como limite pelo programa, o domicílio se qualificava a receber uma segunda transferência. Além disso, o Auxílio-Gás, criado para compensar as famílias de baixa renda pela eliminação do subsídio universal ao gás engarrafado, era atribuído automaticamente a uma parte ponderável das famílias beneficiárias dos outros programas, e por essa razão, era o programa com maior superposição com os demais (ROCHA, 2008).

transferência do BF em 2006. A análise repousa, portanto, na hipótese de que os domicílios não declarantes, embora beneficiários, tem características semelhantes às daqueles que se declararam beneficiários na PNAD. Restrições semelhantes têm que ser feitas quando se trata de avaliação da cobertura e análise dos resultados das transferências imputadas sobre os indicadores de pobreza e desigualdade.

Focalização

Apesar da rapidez de implantação, da cobertura nacional altamente capilarizada e da descentralização no processo de seleção de um contingente tão grande de beneficiários, foi consensual, desde a divulgação dos dados da PNAD 2004, que, a focalização dos novos programas nos mais pobres era relativamente boa (ROCHA, 2006; SOARES et al., 2006). Considerando, no entanto, o critério de renda mais elevado para fins de elegibilidade, que se situava em R\$100 em 2004, havia um contingente significativo de beneficiários declarantes do BF – 33,8% - com renda domiciliar per capita superior a R\$ 130, valor impossível de atingir apenas com o recebimento do benefício.¹³

O corte em R\$130, referido acima, contém uma folga para algum aumento de renda pelas famílias participantes do programa. Uma das características da pobreza é a irregularidade da renda, que oscila muito ao longo do tempo, de modo que não seria adequado excluir de imediato do programa famílias que tenham ultrapassado eventualmente os parâmetros de renda estabelecidos. No entanto, o contingente de quase 2,4 milhões de famílias nesta faixa de renda – correspondendo a 33,8% dos declarantes do BF na PNAD 2004,¹⁴ chamava a atenção em contraponto com o fato de que havia cerca de 2 milhões com Renda Domiciliar per Capita (RDPC) até R\$50, portanto na faixa de renda mais baixa para fins de elegibilidade, que não recebiam o benefício (ROCHA, 2006). Neste sentido, parecia que o programa estava sendo incapaz de garantir prioritariamente o atendimento do contingente dos mais pobres dentre os pobres.

Para verificar como evoluiu a focalização de 2004 a 2006, utilizaram-se para este último ano os mesmos cortes de RDPC após o recebimento dos benefícios. Há que se levar

¹³ As regras de elegibilidade iniciais do BF vigoraram desde a sua criação até meados de 2006, enquanto o valor do benefício só foi ajustado em agosto de 2007, não tendo, portanto, ainda sofrido alteração por ocasião da coleta da PNAD 2006. Os parâmetros relevantes são os seguintes. O BF garantia um benefício básico de R\$ 50 para famílias com renda domiciliar per capita inferior ou igual a R\$50 em 2004 (R\$ 60 em 2006). Para as famílias com RDPC igual ou inferior a R\$100 em 2004 (R\$ 120 em 2006) com crianças de até 15 anos havia um benefício de R\$15 por criança, limitado a três, ou R\$45. Assim o benefício mínimo era de R\$15 para famílias com renda entre R\$50 e R\$ 100 e apenas uma criança, enquanto o máximo era de R\$95 para famílias com RDPC igual ou inferior a R\$ 50 e três crianças ou mais. Com essas regras, a RDPC após o recebimento do benefício não podia ser, a rigor, superior a R\$ 111,2 em 2004. Ver a este respeito também a nota 21.

¹⁴ O percentual foi calculado a partir do total de declarantes do BF, exclusive aqueles sem informação de renda domiciliar per capita (111.932 domicílios).

em conta, no entanto, que em 2006 tinha havido aumento dos limites de RDPC para que as famílias se qualificassem para o programa, de R\$ 50 para R\$60 e de R\$100 para R\$120, o que reduz a “folga” em relação ao corte arbitrário de R\$130. Os valores dos benefícios não sofreram modificação em 2006,¹⁵ apesar de haver alguma inflação.¹⁶

Os dados da Tabela 5 mostram que aumentou, chegando quase à metade do número total de beneficiários, a participação dos domicílios com RDPC acima de R\$130, tendo ocorrido concomitantemente não só perda de participação no total, como redução do número absoluto dos domicílios que, após receberem o benefício, permanecem com RDPC abaixo de R\$50. Naturalmente, esta informação por si só não é desfavorável, pois reflete, em parte, o impacto inflacionário no período de dois anos, em parte o aumento generalizado da renda real no período, que beneficiou preponderantemente os mais pobres.¹⁷ No entanto, é sintoma de um problema mais grave: a dificuldade de os programas assistenciais chegarem aos mais pobres e excluídos, que tem a ver com o contingente expressivo de domicílios não cobertos pelo BF na faixa de rendimento mais baixa.

Tabela 5

Domicílios beneficiários por faixa de Renda Domiciliar per Capita (RDPC)

Brasil, 2004 e 2006

RDPC	2004		Brasil 2006		D	D%
	Nº. (mil)	Part. (%)	Nº. (mil)	Part. (%)		
0 a 50	1.367	17,2	1.012	12,6	-355	-26,0
Mais de 50 a 100	2.698	34,0	1.958	24,4	-740	-27,4
Mais de 100 a 130	1.191	15,0	1.210	15,1	19	1,6
Mais de 130	2.677	33,7	3.857	48,0	1.179	44,0
Total	7.934	100	8.037	100	103	1,3

Fonte: PNAD 2004 e 2006 (tabulações especiais).

Nota: Exclui domicílios com informação de RDPC *missing*. Em 2004 inclui todos os domicílios que recebem benefícios dos “novos” programas. Em 2006 refere-se aos domicílios que declararam receber o BF.

Examinou-se a questão do ponto de vista oposto, isto é, considerando os domicílios que embora elegíveis, não recebiam o BF. A Tabela 6 mostra que, embora tenha havido um declínio significativo em relação a 2006, ainda 3,4 milhão de domicílios elegíveis não recebiam o BF, sendo que um milhão destes se situava na faixa de renda mais baixa, isto é, com RDPC até R\$ 60 per capita. Comparando os dois anos, no intervalo dos quais ocorreu mudança dos limites de faixas de renda para fins de elegibilidade para o BF, verifica-se que

¹⁵ O valor dos benefícios forma aumentados pela primeira vez em agosto de 2007.

¹⁶ A variação de preços medida pelo INPC entre setembro de 2004 e setembro de 2006 foi de 8,0%.

¹⁷ De 2004 a 2006, os ganhos de renda das pessoas na metade inferior da distribuição foram mais forte, sendo que a maior expansão da renda se deu no 3º décimo, em função em parte aos aumentos reais do salário mínimo no período (24,64%).

o declínio mais pronunciado da clientela potencial a descoberto ocorreu em relação na faixa de renda mais baixa. Embora este fato se explique, em parte, pela melhoria da renda, em parte pela mudança no valor dos limites de faixa, não deixa de ser um fato auspicioso, tendo em vista as dificuldades de os programas assistenciais atingirem os mais pobres dentre os pobres.

A clientela elegível ainda a descoberto se concentra no Nordeste, que além de ser populosa, é reconhecidamente a mais pobre do país. No caso dos domicílios na faixa de renda mais baixa, isto é, em situação mais crítica, 44% do total são nordestinos. Na faixa superior, os domicílios nordestinos representam 41% do número de domicílios elegíveis a descoberto (Tabela 7). Certamente este fato está associado às características da renda na região, onde a atividade agrícola de subsistência é ainda muito relevante, aumentando a frequência de domicílios com rendimento zero. Por outro, é possível que a situação relativamente desfavorável do Nordeste reflita critérios defasados temporalmente utilizados pelo programa para a alocação de quotas de domicílios a serem beneficiados por município. De qualquer modo, a questão das populações a descoberto no nível de mais baixa renda deve ser examinada com cuidado, já que não ocorreram progressos distributivos entre 2004 e 2006.

Tabela 6

Evolução do Número de Domicílios Elegíveis Não-Beneficiários do Bolsa-Família
Brasil 2004 e 2006

Situações	Domicílios (mil)								
	Até R\$ 50/60*			Mais de R\$ 50/60 a R\$ 100/120**			Total		
	2004	2006	D%	2004	2006	D%	2004	2006	D%
Não recebe nenhum benefício	1.779	934	-47,5	2.738	2.154	-21,3	4.517	3.088	-31,6
Recebe só LOAS/BPC	7	5	-23,3	50	50	-0,2	57	55	-3,0
Recebe só PETI	-	12	-	-	35	-	-	-	-
Outros ***	139	48	-65,1	246	133	-46,0	385	181	-52,9
Total	1.925	1.000	-48,1	3.034	2.371	-21,8	4.959	3.371	-32,0

Fonte: PNAD 2006

*Domicílios com os seguintes limites de RDPC: 0 a R\$50 em 2004; 0 a R\$60 em 2006.

** Domicílios com pelo menos uma criança de 0 a 15 anos e os seguintes limites de RDPC: superior a R\$ 50 e até R\$ 100 em 2004; superior a R\$60 e até R\$ 120 em 2006.

*** Recebe benefício de outros programas ou de combinações de programas.

Tabela 7

Domicílios Elegíveis Não Beneficiários do Programa Bolsa -Família – 2006

Situações	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
<i>RDPC: R\$ 0,00 a R\$ 60,00</i>					
Não recebe nenhuma transferência	105.432	459.372	245.338	73.426	50.662
Recebe LOAS/BPC*	1.403	2.775	393	595	204
Recebe PETI*	2.553	5.193	2.389	1.770	0
Recebe outro *	5.471	16.027	13.594	3.372	9.996
Total	114.859	483.367	261.714	79.163	60.862
<i>RDPC: Mais de R\$ 60,00 a R\$ 120,00 e presença de criança</i>					
Não recebe nenhuma transferência	299.847	839.196	644.496	214.546	156.160
Recebe LOAS/BPC*	9.631	30.262	6.040	1.831	2.130
Recebe PETI*	6.187	17.853	3.594	2.931	4.015
Recebe outro *	13.618	42.428	35.044	12.105	29.534
Total	329.283	929.739	689.174	231.413	191.839
<i>Total</i>					
Não recebe nenhuma transferência	405.279	1.298.568	889.834	287.972	206.822
Recebe LOAS/BPC*	11.034	17.060	17.060	2.426	2.334
Recebe PETI*	8.740	17.253	17.253	4.701	4.015
Recebe outro *	19.089	29.683	29.683	15.477	39.530
Total	444.142	1.413.106	950.888	310.576	252.701

Fonte: IBGE/PNAD de 2006.

* Pode receber benefícios de outros programas ou de combinações de programas.

Essas evidências, consideradas em combinação com as apresentadas na seção 2, permitem algumas constatações básicas quanto à evolução do BF em termos de focalização. Por um lado, a redução do número de domicílios elegíveis, mas não beneficiários do BF em pouco mais de 2 milhões de domicílios entre 2004 e 2006 não se deveu preponderantemente à expansão do programa, que incorporou pouco mais de 337 mil,¹⁸ mas principalmente ao aumento generalizado da renda na base da distribuição. Ademais, a redução do número de elegíveis não está associada a uma melhoria na focalização, já que houve uma expansão da ordem de 1,4 milhões do número de domicílios beneficiários com RDPC superior a R\$ 130, enquanto se reduzia em 730 mil o número absoluto dos domicílios com rendimento nas duas faixas de RDPC abaixo de R\$ 100. O aumento dos domicílios atendidos com renda superior a R\$130 corresponde a mais de três vezes e meia os 337 mil domicílios incorporados ao programa entre 2004 e 2006.

¹⁸ Ocorreu intenso processo de inclusão e exclusão de domicílios ao BF, de modo que este número corresponde ao aumento líquido de domicílios atendidos entre 2004 e 2006.

Impactos do Bolsa-Família sobre a pobreza - Potencialidades e limites

É irrefutável que a pobreza e a desigualdade vêm diminuindo no Brasil de forma sustentada desde 2004 – o que as informações da PNAD 2007 vêm confirmar¹⁹ - e que as transferências de renda assistenciais, em geral, e o BF, em particular, tem contribuído para esta evolução favorável. No entanto, na medida em que o BF expande a sua cobertura e que o número de domicílios elegíveis a descoberto diminui, reduz-se concomitantemente o potencial do programa de, mantendo as regras em vigor em 2006, levar a reduções adicionais da pobreza e a desigualdade.

O objetivo desta seção é de ilustrar alguns aspectos de relativos a possíveis impactos do programa utilizando imputações simuladas de benefícios do BF. Os impactos sobre pobreza medidos nesta seção se referem à subpopulação pobre delimitada a partir de linhas de pobreza baseadas nos valores mínimos do consumo observado dentre populações de baixa renda e diferenciadas de modo a levar em conta a diversidade de estruturas de consumo e de preços ao consumidor entre regiões e áreas de residência do país (ver os valores das linhas de pobreza relativas a setembro de 2006 no Anexo 1). Para fins de análise de impacto do programa, foram utilizadas 24 linhas de pobreza diferenciadas, enquanto o BF e outros programas de transferência usam – aliás, como é adequado para a operacionalização -, parâmetros de renda idênticos para a seleção de beneficiários, qualquer que seja o seu local de residência.

Como visto na seção 4, em setembro de 2006 havia no país cerca de 3,4 milhões de domicílios que atendiam às condições do programa quanto à RDPC e à presença de crianças, mas que não recebiam o BF. A Simulação A consiste em verificar o efeito da imputação dos valores cabíveis – isto é, segundo as regras do BF em vigor em setembro de 2006 - a cada um desses domicílios sobre os indicadores habituais de pobreza (FOSTER, GREER & THORBECKE, 1984). Dadas as características conceituais dos indicadores considerados – número de pobres, intensidade da pobreza, e desigualdade entre os pobres - esses efeitos são, naturalmente, tanto menor quanto mais restrita for a população que permanece indevidamente a descoberto, assim como quanto mais elevada e bem distribuída for a sua renda. A respeito dos resultados por região e por estrato apresentados na Tabela 8 cabem algumas observações básicas.

A cobertura total dos 3,4 milhões de domicílios elegíveis não beneficiários afeta muito pouco o número de pobres no Brasil, menos 1% ou 454 mil indivíduos pobres a menos. Isto se deve, em parte, ao fato de que, qualquer que seja a situação de renda e

¹⁹ Segundo a PNAD, o coeficiente de Gini relativo à Renda Domiciliar caiu de 0,535 em 2004 para 0,521 em 2007 (domicílios particulares permanentes com rendimento). Também, a proporção de pobres no Brasil vem caindo de forma sustentada desde o pico de 35,6% atingido em 2003, se situando em 25,1 % em setembro de 2007 (ROCHA, 2008).

composição dos domicílios elegíveis ainda não cobertos, a imputação do benefício do BF só é passível de tirá-los da pobreza nas áreas rurais e nas áreas urbanas da região Sul. Nas demais áreas urbanas e metropolitanas de todas as regiões, as regras do BF, em conjunção com os valores das linhas de pobreza, não permitem que, após receber o benefício a renda domiciliar per capita passe a ser superior ao valor da linha de pobreza.²⁰ O impacto mais acentuado da imputação do benefício aos elegíveis não beneficiários se dá no Norte rural - de 663 mil para 527 mil pobres (-20,5%) – em parte devido ao valor da linha de pobreza mais baixa. Na região Nordeste, o número absoluto de pobres se reduz quase com a mesma intensidade que Norte - 131 mil e 136 mil respectivamente -, mas a queda relativa é de apenas 2,3% do total de pobres na região antes da imputação. É provável que a cobertura do programa do Norte rural apresente dificuldades devido à ocupação de baixa densidade numa área de grande extensão territorial.

A redução do hiato de renda, que mede a melhoria da renda daqueles que permanecem pobres depois da imputação, portanto não leva em conta a melhoria da renda dos que deixaram de ser pobres. O efeito é bem mais acentuado (-5,6%) do que o que se verificou sobre o indicador de proporção (-0,97%), mas, como é de se esperar, está longe de reduzir significativamente o hiato, apesar de o valor imputado aos domicílios elegíveis – R\$ 171,4 milhões – corresponder a cerca de 29% do valor efetivamente transferido pelo BF em setembro de 2006.²¹

²⁰ Examinemos alguns exemplos do mecanismo de impacto do benefício do BF sobre o número de pobres numa determinada área. Dentre as áreas não-rurais, apenas na área urbana da Região Sul o valor da linha de pobreza é baixa o suficiente - R\$ 119,14/pessoa/mês em setembro de 2006 - para que o BF tenha algum impacto sobre o número de pobres. Assim, com limite de renda de R\$120 em vigor desde 2006, todos os domicílios pobres com crianças na área urbana da região Sul se qualificam para receber o benefício. Neste caso, qualquer benefício, mesmo o mais baixo de R\$15 para famílias com uma criança na faixa etária até 15 anos, permite que os domicílios ao nível de renda próximo do limite de R\$120 ultrapassem a linha de pobreza. Já para as demais áreas urbanas e metropolitanas, o recebimento do benefício do BF não permite em nenhuma hipótese que seja ultrapassada a linha de pobreza. Vejamos o caso de Minas Geras e Espírito Santo, onde a linha de pobreza para as áreas urbanas é R\$131,65, a segunda mais baixa do país. Se o domicílio tiver a RDPC mais alta possível para ser atendido pelo programa (R\$ 120,00) e for formada por um adulto e três crianças, de modo a receber o benefício máximo para esta faixa de renda (3 x R\$15=R\$45), o benefício elevaria a RDPC para R\$ 131,25, portanto ainda bem abaixo da linha de pobreza da região. No caso de domicílio com a mesma composição na faixa de renda abaixo de R\$60, o resultado final seria ainda mais adverso (RDPC de R\$ 60 antes da imputação do benefício e R\$ 83,7 depois).

²¹ Segundo informações do MDS, o valor transferido efetivamente em setembro de 2006 (regime de caixa) foi de R\$ 587,5 milhões.

Tabela 8

Efeito potencial de redução dos indicadores de pobreza como resultado da imputação de transferências do BF aos domicílios elegíveis não-beneficiários, na data de referência
Brasil, Regiões e Estratos de Residência

Ano e Área	Nº de Pobres			Proporção de Pobres			Razão do Hiato			Hiato Quadrático		
	Original	Simulado	Diferença	Original	Simulado	Δ%	Original	Simulado	Δ%	Original	Simulado	Δ%
2006												
Norte	4.012.650	3.876.769	135.881	0,2697	0,2606	-3,39	0,3597	0,3300	-8,25	0,0510	0,0414	-18,80
Nordeste	20.202.521	20.071.745	130.776	0,3972	0,3946	-0,65	0,4156	0,3902	-6,10	0,0938	0,0826	-11,98
Sudeste	16.291.658	16.256.053	35.605	0,2120	0,2115	-0,22	0,3742	0,3580	-4,33	0,0436	0,0392	-10,19
Sul	2.788.407	2.661.416	126.991	0,1034	0,0987	-4,55	0,3470	0,3200	-7,78	0,0200	0,0158	-20,75
Centro-Oeste	3.636.774	3.611.075	25.699	0,2778	0,2758	-0,71	0,3673	0,3496	-4,82	0,0550	0,0482	-12,27
Rural	7.814.950	7.467.795	347.155	0,2708	0,2588	-4,44	0,4135	0,3793	-8,28	0,0641	0,0524	-18,35
Urbano	22.023.641	21.915.844	107.797	0,2253	0,2242	-0,49	0,3719	0,3480	-6,44	0,0457	0,0396	-13,43
Metropolitano	17.093.419	17.093.419	0	0,3051	0,3051	0,00	0,3989	0,3854	-3,37	0,0683	0,0626	-8,28
Brasil	46.932.010	46.477.058	454.952	0,2569	0,2544	-0,97	0,3886	0,3668	-5,63	0,0555	0,0486	-12,38
2004												
Brasil	57.424.596	56.929.320	495.276	0,3242	0,3214	-0,86	0,4119	0,3833	-6,94	0,0764	0,0653	-14,49

Fonte: PNAD 2004 e PNAD 2006 (tabulações especiais).

Já o hiato quadrático mostra um declínio ainda mais acentuado (-12,38%), pois, além de incorporar as reduções da proporção e do hiato de renda, é afetado pela queda da desigualdade entre os pobres: a imputação do benefício do BF a um número relativamente elevado de domicílios muito pobres, isto é, com RDPC abaixo de R\$ 100, ao mesmo tempo que as linhas de pobreza chegam ao nível de R\$ 266,15 na região metropolitana de São Paulo, contribui para que a imputação reduza fortemente a desigualdade de renda entre os pobres. Este é o indicador preferencial para examinar mudanças da pobreza quando medida do ponto de vista da renda, mas por ser de mais difícil entendimento, é geralmente relegado em prol do número e da proporção de pobres.

Finalmente cabe observar que, em comparação com o mesmo tipo de simulação realizada em 2004, os indicadores de pobreza melhoraram muito, mas os impactos potenciais das imputações são semelhantes devido ao fato que o BF não avançou prioritariamente dentre os mais pobres, como desejável, permanecendo ainda um contingente importante de elegíveis não beneficiários (cf. Tabelas 3 e 4).

A Simulação B refere-se ao impacto sobre os indicadores de pobreza da introdução de um novo benefício aos jovens de 16 e 17 anos, criado em início de 2008, e incorporado ao BF a partir de março do mesmo ano. Trata-se de um benefício de R\$30 concedido aos domicílios que, atendendo aos critérios de renda do BF, tivessem a presença de jovens de 16 e 17 anos freqüentando a escola. A concessão do benefício, limitado a dois por domicílio, além de aumentar o dispêndio de programa, reforçando seus impactos sobre pobreza e desigualdade, tem a função de dar um incentivo à continuidade do processo de escolarização na faixa etária onde o problema de abandono da escola é mais crítico.²²

Cabe lembrar que o novo benefício altera o desenho do programa, já que cria um benefício de valor diferenciado, no caso de valor mais alto, para uma clientela anteriormente não diretamente assistida. Neste sentido, esta mudança introduzida no BF é conceitualmente diversa do ajuste dos parâmetros de renda em 2006 ou da atualização dos valores dos benefícios realizados em 2007, de forma a recompor o poder de compra da transferência frente à inflação. Apesar da alteração de desenho, o MDS optou por manter a mãe como recipiente do valor da transferência, ao invés de adotar a alternativa de pagar o novo benefício diretamente aos jovens. Embora a alternativa permitisse, sem dúvida, personalizar o incentivo escolar de forma mais direta, implicaria em complicações de ordem logística com impactos adversos também sobre o custo de operação do programa.

A Simulação B, realizada utilizando as informações da PNAD de 2006, se refere a um período quando o benefício aos jovens ainda não existia. Na Simulação B o novo benefício é atribuído apenas aos domicílios que declararam já receber o BF e que tinham

²² Sobre o abandono progressivo da escola a partir dos 12 anos e o baixo nível de escolaridade dos jovens brasileiros, ver: ROCHA, 2007.

jovens de 16 e 17 anos. Optou-se por não levar em conta a situação do jovem quanto à frequência à escola, de modo a simular o efeito potencial mais amplo do novo benefício, assumindo que, em função da mudança do programa, muitos jovens voltariam à escola.

Tabela 9

Simulações de impacto da imputação do benefício aos jovens de 16 e 17 anos
Brasil, 2006

Cenários*	Número de Pobres	Proporção de Pobres	Hiato de Renda	Hiato Quadrático
Original	46.932.010	0,25693	0,38865	0,05553
Simulação A	46.477.058	0,25444	0,36677	0,04865
Diferença	-454.952			
D%		-0,97	-5,63	-12,38
Simulação B	46.777.330	0,25609	0,38510	0,05450
Diferença	-154.680			
D%		-0,33	-0,91	-1,84

Fonte: PNAD 2006 (tabulações especiais).

* Diferença e Variação entre cada simulação e a situação original.

A imputação do benefício aos jovens na Simulação B permite uma redução de 154 mil pobres, cerca de 33% da redução obtida com a Simulação A, que imputou o benefício básico aos elegíveis não beneficiários (Tabela 9). Ao aumentar a valor global do benefício recebido para aqueles domicílios que já recebem o BF, parcela significativa dos quais (48%) tem RDPC superior a R\$ 130,00, é possível que um número relativamente importante deles ultrapasse a linha de pobreza. No entanto, os efeitos do benefício adicional aos jovens são fracos sobre o hiato de renda (-0,91%), até porque o declínio do número de pobres tem algum impacto adverso sobre o hiato. Já a redução do hiato quadrático é naturalmente baixa (-1,84%) porque o benefício adicional aos jovens, ao replicar a atual distribuição BF, não alcança preponderantemente os mais pobres dentre os pobres, tendo, portanto, um efeito muito atenuado sobre a desigualdade de renda entre eles.

A comparação dos resultados das simulações A e B sobre os indicadores de pobreza mostra, de forma inequívoca, que atender aos domicílios elegíveis não beneficiários seria a opção mais adequada se o objetivo for o de reduzir pobreza, qualquer que seja o indicador de pobreza utilizado.

No entanto, é certamente fundamental verificar qual são as diferenças entre as duas simulações em termos de custo/benefício, considerando como custo o dispêndio total realizado e como benefício as reduções obtidas nos indicadores de pobreza. A Tabela 10 mostra que, em termos de redução do número de pobres, o custo unitário da Simulação A é

muito mais adversa do que a B. Como já se viu, isto é compreensível, já que o pequeno valor unitário do BF não permite praticamente reduzir o número de pobres nas áreas urbanas e metropolitanas, além do fato de que o pagamento do benefício aos domicílios na base da distribuição também é incapaz de tirá-los da pobreza.

Tabela 10

Custo simulado da redução do número de pobres
(R\$ por indivíduo pobre a menos)

Simulações	Custo Total (R\$ mil)	Redução do número de Pobres	Custo Unitário (R\$)
Simulação A	171.359	454.952	376,65
Simulação B	30.706	154.680	198,51

Fonte: PNAD 2006 (tabulações especiais).

Os indicadores de razão do hiato e de hiato quadrático revelam um quadro bem diferente (Tabela 11). A Simulação A aparece como mais a vantajosa quanto ao custo para reduzir os indicadores, embora os diferenciais entre as duas simulações se estreitem muito em relação ao verificado quanto à redução do número de pobres. Como o custo total associado à Simulação A é alto, pode-se argumentar a seu favor que fazer chegar o programa aos elegíveis na base da distribuição de rendimentos não é fácil e imediato, o que necessariamente dilui no tempo o impacto em termos de dispêndio total, que se mostrou 5,5 vezes mais elevado do que o da Simulação B. Já o benefício aos jovens da Simulação B tem impacto imediato. O MDS previa para março de 2008, primeiro mês de concessão do novo benefício, um dispêndio adicional de R\$ 34,7 milhões.

Tabela 11

Custo simulado da redução dos indicadores de hiato da renda

Simulações	Custo Total (R\$ mil)	Hiato de Renda		Hiato Quadrático	
		Redução total (%)	Custo por ponto percentual reduzido (R\$ mil)	Redução total (%)	Custo por ponto percentual reduzido (R\$ mil)
Simulação A	171.359	5,63	30.448	12,38	13.839
Simulação B	30.706	0,91	33.682	1,84	16.699

Fonte: PNAD 2006 (tabulações especiais).

É importante salientar que as mudanças na forma de operar o BF, apresentados nas simulações A e B, não são alternativas. A criação do benefício aos jovens gera o direito a ele também para os domicílios elegíveis não beneficiários. Neste caso, impactos e custos são maiores, pois implica adicionar aos resultados da Simulação A, os custos e benefícios de atender também os jovens dos domicílios elegíveis e não beneficiários com a nova transferência.

Foi feita então uma nova simulação – a Simulação C -, com o objetivo de mostrar os impactos da concessão tanto do benefício básico, como do benefício aos jovens para os domicílios elegíveis e não beneficiários em setembro de 2006. No Anexo 2 apresentam-se as tabelas comparativas dos resultados das três simulações. Naturalmente na Simulação C acentuam-se os impactos sobre os indicadores em comparação à Simulação A. Observa-se também que o custo unitário de reduzir o número de pobres é menor do que na Simulação A - afinal, estamos dando um incremento de renda aos domicílios que já recebem o benefício básico. Mas, do ponto de vista dos indicadores de hiato, o benefício adicional aos jovens permanece menos eficiente para reduzir a pobreza que garantir a cobertura básica de todos os domicílios elegíveis.

Considerações finais

Em função das suas características de desenho e de operação, o Programa Bolsa-Família brasileiro vem sendo acompanhado com atenção por todos os que se interessam em buscar soluções para os problemas de desigualdade e pobreza, seja no país, seja no exterior. No entanto, uma boa parte da avaliação positiva do programa advém de traços específicos que ele incorpora, tornando-o adequado às condições de vida e características de desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Um traço básico do desenho do BF é o fato de ele partir do pressuposto que a transferência de renda é um mecanismo legítimo de política social no Brasil. Isto porque o país já alcançou um nível de renda per capita tal que torna a desigualdade o fator explicativo básico da persistência da pobreza. Neste sentido, pequenas transferências bem focalizadas têm forte impacto sobre a desigualdade renda, apesar de representarem um dispêndio baixo em relação ao PIB do país, sendo, portanto, facilmente pagáveis. Implementar um programa assistencial de transferência de renda implica também reconhecer que, numa economia urbana e monetizada, dispor de renda monetária é condição de cidadania, e que cabe ao beneficiário da transferência de cunho assistencial decidir quanto ao uso do benefício. Pobreza no Brasil não é mais, felizmente, uma questão de sobrevivência física, que se encontra restrita a bolsões espacialmente bem delimitados.

Um outro traço característico de desenho do BF, frequentemente destacado pelos analistas acadêmicos, são as chamadas “condicionalidades” do programa em termos de freqüência à escola e cuidados com a saúde. Trata-se de um traço essencial do programa do ponto de vista conceitual e estratégico, pois permitiria que o BF não somente aliviar a pobreza presente, mas operasse no sentido de romper o círculo vicioso da pobreza mais adiante. No caso brasileiro, o atendimento dessas condicionalidades não representou uma demanda adicional desafiadora sobre as áreas de saúde e educação. Por exemplo, no início desta década, 96,5% das crianças entre 7 e 14 anos já freqüentavam a escola e a cobertura vacinal já era reconhecidamente excelente. Isto significa que já se havia avançado bastante na provisão de serviços sociais, mas que a elevação da renda dos mais pobres, via inserção adequada no mercado de trabalho, esbarrava em obstáculos ligados à modernidade e dualidade da economia brasileira, que não vinham sendo resolvidos. Então, no caso brasileiro, aumentar a renda dos pobres via transferência assistencial era o caminho mais óbvio e direto de melhorar sua condição de vida.

A boa avaliação que tem tido o programa também resulta de algumas de suas características de operacionalização. Primeiro, cabe destacar a continuidade dos “novos” programas que, a partir da sua implantação inicial a nível local em meados da década de noventa, foram crescendo e sendo ajustados paulativamente às necessidades e dificuldades encontradas. A colaboração entre governo federal e municipal permanece, mas os mecanismos de controle e avaliação estão sendo permanentemente reforçados. O uso do cartão magnético para saque do valor transferido diretamente no terminal bancário, que só foi possível em função da capilaridade e modernidade do sistema bancário brasileiro, tornou automático e impessoal o pagamento do benefício, portanto menos vulnerável a seu uso político.

Finalmente, as características de operacionalização se vinculam estreitamente às questões de cobertura e focalização que foram tratadas especificamente neste texto. A escala atingida pelo programa, 11 milhões de benefícios pagos mensalmente segundo o MDS, dos quais pouco mais de 8 milhões foram captados pela PNAD em setembro de 2006, são números impressionantes sob qualquer circunstância. A comparação das informações captadas pela PNAD junto aos domicílios entre 2004 e 2006 permite algumas conclusões que decorrem da análise empreendida ao longo deste texto.

A primeira é que, do ponto de vista da informação captada pela PNAD, o número de domicílios beneficiados pelos novos programas unificados sob o BF não se ampliou significativamente entre 2004 e 2006. Houve um aumento líquido relativamente modesto de 337 mil domicílios a mais atendidos. O que ocorreu de fundamental no período em questão foram iniciativas de racionalização e unificação do sistema, que vinha se expandindo de forma desordenada, como muita superposição – 1,5 benefício por domicílio em 2004 –,

regras específicas diferenciadas e praticamente nenhum controle. A unificação da gestão e do controle do BF esteve associada ao uso sistemático do Cadastro Único e de sua atualização como atividade permanente do programa.

A segunda conclusão se refere às evidências sobre a focalização. No intervalo de dois anos, aumentou o percentual de domicílios com RDPC acima do limite arbitrário de R\$ 130 após o recebimento da transferência. Este percentual chegou em 2006 a 48% dos beneficiários do BF, enquanto, concomitantemente, se reduziu tanto o número – de 1,3 milhão para 1,0 milhão, como a participação percentual - de 17,2% para 12,6% - dos domicílios atendidos com as rendas mais baixas – inferiores a R\$ 50/60²³ per capita. Esta evolução se explica em parte pelo crescimento da renda no período, particularmente na base da distribuição, assim como pela alteração dos limites de valor para qualificação como beneficiário no programa. Certamente estes mesmos fatores contribuíram para a redução importante de 1,5 milhão entre 2004 e 2006 do número de domicílios elegíveis, mas ainda não atendidos pelo BF, já que nem a expansão do programa, nem mudanças na focalização podem explicar por si só este resultado.

Como ainda permaneciam, em 2006, 3,4 milhões de domicílios elegíveis a descoberto, sendo 1 milhão deles com renda domiciliar per capita inferior a R\$60, foram feitas simulações do impacto sobre a pobreza da imputação do benefício do BF a estes domicílios. Simulou-se também o efeito potencial do novo benefício de R\$30 aos jovens de 16 e 17 anos, criado em 2008. Complementarmente foi feita uma simulação relativa ao efeito da atribuição do novo benefício aos jovens para os domicílios a descoberto após a imputação do benefício básico do BF.

Atender a todos os domicílios elegíveis, mas ainda a descoberto pelo BF, permite obter a maior redução dos indicadores de pobreza, embora a um custo total bem mais elevado que aquele associado ao novo benefício aos jovens nos domicílios já atendidos. No entanto, ao comparar o custo unitário sobre o indicador de hiato quadrático, que reflete melhoria em todos os aspectos da pobreza – número de pobres, nível de renda e distribuição da renda – é inequívoca a vantagem de atender aos elegíveis ao invés de introduzir benefícios adicionais que elevem a renda dos domicílios já beneficiários. Quanto mais bem focalizados estiverem os benefícios na base da distribuição e quanto maior o número de domicílios atendidos na faixa de renda mais baixa, maior o retorno obtido em termos de redução da pobreza para cada real adicional de dispêndio com o programa.

Assim, em termos estritamente da transferência de renda, o desafio principal do BF é o de atender a totalidade da população elegível, objetivo que vinha sendo enfrentado com sucesso na conjuntura econômica favorável que tivemos no país desde 2004, caracterizada

²³ O limite superior da faixa mais baixa para elegibilidade ao BF passou de R\$ 50 em 2004 para R\$ 60 em 2006.

por ocupação e rendimentos crescentes, beneficiando particularmente pessoas e domicílios na base da distribuição de rendimentos. Em um ambiente econômico menos favorável, como o que hoje se anuncia face à crise sistêmica, com possível estagnação ou declínio da renda, este desafio tende a tornar-se mais difícil de enfrentar pelo aumento da clientela potencial, combinado à reconhecida dificuldade de os programas sociais chegarem aos mais pobres dentre pobres.

Enquanto o BF tem sido bem sucedido na sua missão de transferir renda, seu papel no escopo mais amplo da política anti-pobreza tem sido muito limitado. Assim, no que concerne especificamente à condicionalidade educacional, não basta que as crianças dos domicílios atendidos pelo BF freqüentem a escola. É necessário que a presença delas na escola signifique aprendizagem de fato, para que a condicionalidade deixe de ser uma exigência burocrática e passe a funcionar como mecanismo efetivo de promoção social e redução da desigualdade. Melhorar a qualidade da educação no Brasil, que é ruim para todos, mas especialmente para os pobres, é uma tarefa complexa e dispendiosa. Neste sentido, ações articuladas de apoio e promoção dos beneficiários do BF é o caminho desejável para potencializar os impactos do programa para além dos seus efeitos imediatos e transitórios sobre a renda dos domicílios.

Referências

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. & MENDONÇA, R.. **Macro-determinantes da queda na desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CEDEPLAR, **Projeto de Avaliação de Impacto do Bolsa-Familia**. Belo Horizonte, 2006.

FOSTER, J.; GREER, J. & THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. In **Econometrica**, vol. 52, 1984.

HOFFMANN, R. **O limite entre os Relativamente Pobres e os Relativamente Ricos em 2004**. Campinas: Unicamp, 2005.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2004 e 2006 (microdados)**.

LAVINAS, L.; ROCHA, S. & VARSANO, R.. **Programas de Garantia de Renda Mínima - Uma orientação para os municípios**. Rio de Janeiro: Friedrich Ebert Stiftung (ILDES)/ Fundação Ford, 1998.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Análise Comparativa de Programas de Proteção Social, 1995-2003.** Brasília, 2004.

ROCHA, S.. **O Mercado de Trabalho e a Inserção Produtiva dos Jovens.** 2º Seminário de Análise dos Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Brasília: CGEE / MDS, março 2007.

_____ Transferências de Renda Federais: Focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 9(1), 2008.

_____ & GARCIA, E.. **O Programa de Bolsa-Escola Federal – Uma Avaliação do Desenho e da Operacionalização no período 1998-2000.** Geneva: OIT, julho de 2001

SOARES, F.V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M. & OSÓRIO, R.. **Programas de Transferências de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza.** Brasília: IPEA, 2006.

SOARES, S.. **Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004.** Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão no. 1166, 2006.

Anexo 1

Valor das Linhas de Pobreza

(R\$ per capita/mês em setembro de 2006)

Regiões e Estratos	Linha de Pobreza
Norte	
Belém	155,04
Urbano	135,15
Rural	67,80
Nordeste	
Fortaleza	150,79
Recife	222,75
Salvador	195,44
Urbano	133,82
Rural	80,72
Minas Gerais/Espírito Santo	
Belo Horizonte	195,82
Urbano	131,65

Rural	77,94
Rio de Janeiro	
Metrópole	227,37
Urbano	141,47
Rural	103,27
São Paulo	
Metrópole	266,15
Urbano	170,07
Rural	106,99
Sul	
Curitiba	175,73
P.Alegre	141,57
Urbano	119,14
Rural	80,32
Centro-Oeste	
Brasília	265,42
Goiânia	243,30
Urbano	185,25
Rural	106,39

Fonte: ROCHA

Anexo 2 Comparação de resultados das três Simulações

Tabela 9A

Simulações de impacto da imputação do benefício aos jovens de 16 e 17 anos
Brasil, 2006

Cenários*	Número de Pobres	Proporção de Pobres	Hiato de Renda	Hiato Quadrático
Original	46.932.010	0,25693	0,38865	0,05553
Simulação A	46.477.058	0,25444	0,36677	0,04865
Diferença	-454.952			
□%*		-0,97	-5,63	-12,38
Simulação B	46.777.330	0,25609	0,38510	0,05450
Diferença	-154.680			
□%*		-0,33	-0,91	-1,84
Simulação C	46.366.006	0,25384	0,36493	0,04815
Diferença	-566.004			
□%*		-1,21	-6,10	-13,27

Fonte: PNAD 2006 (tabulações especiais).

* Diferença ou variação entre cada simulação e o cenário original.

Tabela 10A

Custo simulado da redução do no. de pobres
(R\$ por indivíduo pobre a menos)

Simulações	Custo Total (R\$ mil)	Redução do número de Pobres	Custo Unitário (R\$)
Simulação A	171.359	454.952	376,65
Simulação B	30.706	154.680	198,51
Simulação C	192.927	566.004	340,86

Fonte: PNAD 2006 (tabulações especiais).

Tabela 11A

Custo simulado da redução dos indicadores de hiato da renda

Simulações	Custo Total (R\$ mil)	Hiato de Renda		Hiato Quadrático	
		Redução total (%)	Custo por ponto percentual reduzido (R\$ mil)	Redução total (%)	Custo por ponto percentual reduzido (R\$ mil)
Simulação A	171.359	5,63	30.448	12,38	13.839
Simulação B	30.706	0,91	33.682	1,84	16.699
Simulação C	192.927	6,10	31.615	13,27	14.534

Fonte: PNAD 2006 (tabulações especiais).