

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS – MG

DANILO MORAES NASCIMENTO

**AS DIMENSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA BREVE AVALIAÇÃO
DO PROGRAMA A PARTIR DA LITERATURA**

VARGINHA/MG

2019

DANILO MORAES NASCIMENTO

**AS DIMENSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA BREVE AVALIAÇÃO
DO PROGRAMA A PARTIR DA LITERATURA**

Trabalho de conclusão do PIEPEX apresentado como parte dos requisitos para conclusão do Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia pela Universidade Federal de Alfenas.

Orientador: Prof. Thiago Fontelas Rosado Gambi

VARGINHA/MG

2019

DANILO MORAES NASCIMENTO

**AS DIMENSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA BREVE AVALIAÇÃO
DO PROGRAMA A PARTIR DA LITERATURA**

A banca examinadora, abaixo assinada, aprova o Trabalho de Conclusão de PIEPEX apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel Interdisciplinar em Ciência e Economia pelo Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas – campus Varginha.

Aprovado em:

Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi
Universidade Federal de Alfenas – campus Varginha
Assinatura: _____

Prof. Dra. Débora Juliene Pereira Lima
Universidade Federal de Alfenas – campus Varginha
Assinatura: _____

Prof. Dr. Fernando Batista Pereira
Universidade Federal de Alfenas – campus Varginha
Assinatura: _____

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar por meio de uma revisão bibliográfica, o dimensionamento e a inclusão no Programa Bolsa Família. Foi exposto, em primeira instância, a formação e a estrutura do programa, com ênfase dada para as condicionalidades, o Cadastro Único e a transferência direta de renda. Na revisão em si foram abordadas questões como focalização, volatilidade, cobertura do programa e impactos macroeconômicos. Assim, a partir dos estudos analisados, foram compiladas possíveis medidas que podem gerar uma melhora na política redistributiva, como a adaptação à volatilidade no desenho do programa, a implementação de novos programas complementares subnacionais, uma melhor oferta de serviços financeiros e a consolidação de um processo educacional financeiro para a população mais pobre.

Palavras chave: Bolsa Família, Focalização, Cobertura, Inclusão, Dimensionamento, Inclusão financeira, Programas complementares.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Renda <i>per capita</i> comparada entre os países (2007)	23
Gráfico 2- Situação de elegibilidade e recebimento das famílias em percentual (2004)	24
Gráfico 3- Situação de elegibilidade e recebimento das famílias em percentual (2006)	25
Gráfico 4- Percentuais transversais e longitudinais da pobreza no Brasil no mês de dezembro, segundo o PME (2004, 2005, 2006 e 2007)	28

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 OBJETIVO.....	8
3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	8
3.1 A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL.....	8
3.2 ESTRUTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	9
3.3 A CRIAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA.....	11
4 ESTUDOS SOBRE O BOLSA FAMÍLIA.....	13
4.1 AUTORES.....	13
4.2 RICARDO PAES DE BARROS.....	14
4.3 MARCELO CORTÊS NERU.....	15
4.4 SERGEI SUAREZ DILLON SOARES.....	16
5 RELEITURA DAS DIMENSÕES INCLUSIVAS DO BOLSA FAMÍLIA.....	18
5.1 OBJETIVO PRÁTICO DA SÍNTESE DOS TEXTOS.....	18
5.2 DIMENSIONAMENTO E INCLUSÃO.....	18
5.3 OS PROBLEMAS DE INCLUSÃO.....	22
5.4 POSSÍVEIS MELHORIAS.....	29
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS.....	32

1 INTRODUÇÃO

A questão social do Brasil tem se destacado muito desde o último século, sendo que o conceito de bem-estar social começou a ganhar notoriedade nos anos 1930, quando a questão do antagonismo entre classes era considerada prejudicial para o equilíbrio harmônico dentro do Estado brasileiro (MEDEIROS, 2001). Porém, considerando as políticas sociais do século XXI, é importante destacar a preponderância do Programa Bolsa Família no combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil.

Desde 2003 o Programa Bolsa Família, também conhecido pela sigla PBF, vem trazendo impactos positivos para a sociedade brasileira, através das transferências de benefícios e das condicionalidades para o recebimento desses benefícios. Dentre os fatores que contribuem para a boa execução do programa, vale destacar o dimensionamento do mesmo, levando em consideração a cobertura e a inclusão dos grupos familiares mais pobres da sociedade brasileira.

Para melhor observar as dimensões do PBF é necessário investigar o nível de cobertura e de focalização do programa, uma vez que surge o questionamento sobre a eficiência da implementação do programa, no sentido de inclusão, abrangendo as famílias que realmente necessitam dos benefícios transferidos, causando assim o impacto esperado.

Para realizar tal investigação, o presente trabalho usa como metodologia a revisão bibliográfica. Visto a riqueza e extensão da literatura sobre o Bolsa Família no meio acadêmico brasileiro, foram escolhidos três autores de fundamental importância para as discussões sobre a questão social no Brasil: Marcelo Cortes Neri, Ricardo Paes de Barros e Sergei Soares (a escolha será justificada logo adiante). Os textos escolhidos se referenciam em questões como, focalização, volatilidade, bem-estar social e impactos socioeconômicos.

O trabalho será constituído através de etapas. Após determinar o objetivo do trabalho na terceira seção será apresentado um apanhado geral sobre o Bolsa Família, que determinará sua estrutura e seu histórico de criação. Na seção quatro, serão apresentados os autores revisados, com breves resumos de cada texto utilizado. Em seguida será feita a síntese das principais ideias dos textos trabalhados, que terá como foco as questões de cobertura e inclusão do programa estudado através das exposições, problematizações e sugestões de ideias sobre o tema. Por fim, serão apresentadas as principais considerações sobre a síntese construída.

2 OBJETIVO

Existem diversos estudos sobre o Programa Bolsa Família e a desigualdade de renda no Brasil. Todos esses trabalhos tem fundamental importância para o entendimento das políticas sociais brasileiras, pois apresentam um ideal de melhor distribuição de renda e avanços socioeconômicos.

De forma geral, tais trabalhos devem alcançar o maior número de leitores possível, não só no meio acadêmico, mas na sociedade como um todo, pois é de extrema necessidade a divulgação de informações referentes às questões da sociedade brasileira. Tal exercício de transmissão de informações auxilia na formação da cidadania entre os brasileiros, uma vez que existe nesse processo a estimulação da participação social, além de criar novas referências que possam melhorar as políticas sociais em questão.

Estabelecido esse fato, o presente trabalho tem como objetivo resumir e sintetizar as principais ideias sobre o dimensionamento do Programa Bolsa Família na perspectiva dos três autores selecionados, apresentando aos leitores uma perspectiva mais ampla das questões abordadas nesses estudos.

3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

A desigualdade social e a pobreza são temas amplamente debatidos na sociedade brasileira, visto que o estado de bem-estar social foi almejado especialmente a partir de 1988. Em linhas gerais, a desigualdade e o número de pobres vêm diminuindo lentamente, com algumas oscilações, desde meados dos anos 1990. Segundo Kageyama e Holffman (2006), no Brasil, o índice de Gini, indicador de concentração de renda, passou de 0,580 em 1992 para 0,569 em 2004, ou seja, diminuiu aproximadamente apenas 2% em doze anos. Já o número de pobres passou, aproximadamente, de 64,37 milhões de pessoas para 61,98 milhões, no mesmo período, o que reduziu a pobreza em valores aproximados de 3,71%. Assim, fica evidente que há muito ainda se discutir sobre o tema, principalmente quando se observa a metade final dos anos 1990 para a primeira década dos anos 2000, já que nesse período houve várias atividades no setor social brasileiro.

Dentre as diversas medidas de “reajuste” social, tomadas pelos diferentes governos já existentes no Brasil, destaca-se o Programa Bolsa Família. Tal notoriedade é concebida pelos impactos positivos, mesmo que relativos, que o programa efetuou sobre a vida dos brasileiros nos últimos anos, e pela influência internacional do mesmo, visto que o Banco Mundial, instituição financeira que efetua empréstimo para o desenvolvimento dos países, exaltou e recomendou tal programa por ser um dos mais bem sucedidos na erradicação da fome e da pobreza no mundo (SUPLICY, 2007).

Como observam Souza e Osorio (2013, p. 142), entre o início do Programa Bolsa Família, em 2003, e 2011, a renda per capita no Brasil cresceu mais de 40,0% e o Índice de Gini¹ diminuiu aproximadamente 9,2% no período analisado, o que consolida a ideia de que no período se teve relativo sucesso nas medidas sócio-políticas adotadas, entre elas se destaca o Programa Bolsa Família.

3.2 ESTRUTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O objetivo fundamental do programa analisado, desde sua criação, é combater a miséria e a pobreza, em âmbito multidimensional, através da inclusão social das famílias brasileiras menos favorecidas. Para alcançar o propósito medular apresentado, o desenho institucional do programa é constituído por um tripé vital para seu funcionamento, sendo os seus elementos as condicionalidades, o Cadastro Único e a transferência direta de renda.

Em breve síntese do funcionamento do Programa Bolsa Família, pode-se observar a articulação dos três componentes básicos citados anteriormente. Em primeira instância, ocorre o cadastramento das famílias no sistema de *Cadastro Único*, o qual serve, segundo Soares e Sátyro (2009, p. 11), como base de dados sobre as classificações e características das famílias integradas aos diversos programas que utilizam a focalização como ferramenta, enquadrando-se de certa forma como um censo que define, mesmo com suas falhas, a situação geral das famílias mais pobres do país.

Com o cadastramento já efetuado, as famílias que atenderem aos critérios de renda, ou seja, grupos familiares que possuam uma renda mensal por pessoa de até R\$177,00, entre pobres e extremamente pobres, grupos que recebem até R\$89,00 por pessoa, recebem o direito de participar do programa e, conseqüentemente, beneficiar-se das transferências. Vale

¹ Deve-se levar em conta a fragilidade do índice, pois desigualdade e pobreza podem ser consideradas de forma diferente.

ressaltar a relevância da Caixa Econômica Federal como intermediadora, visto que a mesma é o órgão operador e pagador dos benefícios, o qual tem por função receber as informações captadas pelo Cadastro Único nos municípios, realizar os cálculos técnicos de renda, tanto renda familiar quanto a quantia a ser distribuída, emitir os cartões magnéticos para os pagamentos e pagar mensalmente os benefícios às famílias (SOARES; SATYRO, 2009).

A transmissão dos recursos referidos aos fundos do Programa Bolsa Família incide de forma específica sobre os beneficiários e é denominada *Transferência Direta de Renda*. Tal forma de cessão tem como característica almejar uma redistribuição de rendimentos nas regiões atendidas, através de uma boa focalização das famílias mais necessitadas, as quais recebem um repasse em dinheiro proporcional ao nível de carência, de acordo com os critérios avaliativos (SOARES; SOARES; MEDEIROS; OSÓRIO, 2006). Com isso, fica evidente a importância, em relação às políticas públicas, da transferência direta de renda, a qual é referenciada como ferramenta para se alcançar um maior grau de justiça social, como reforça a seguinte afirmação:

Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade a níveis toleráveis serão possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável. Mesmo sem ter uma longa história e sem atingir toda a população elegível, eles têm tido o condão de aliviar ou sanar a pobreza de milhões de brasileiros. Embora esses programas seguramente não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais do país, não há dúvida de que devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa. (SOARES et al, 2006, p.37)

Com o direito de recebimento já concedido pelos critérios avaliativos do programa, em relação aos dados dos beneficiários disponibilizados pelo sistema de Cadastro Único, a manutenção e a continuidade das transferências diretas recebidas pelas famílias participantes começam a depender do cumprimento das *Condicionalidades*, as quais são exigidas em forma de contrapartida. Os requisitos impostos pelo programa se referem às áreas da educação e saúde, como presença escolar, acompanhamentos pré-natais, exames nutricionais e manutenção periódica das vacinas. Há um grande debate na literatura sobre as condicionalidades, como aponta Soares e Sátyro (2009), mas em geral, o objetivo central das condicionalidades é combater a pobreza de forma multidimensional e gerar, conseqüentemente, condições melhores de vida para os beneficiários, o que leva a uma maior autonomia dos mesmos em relação às dependências assistenciais.

Para ter um panorama maior sobre o que é o Programa Bolsa Família, além de analisar sua estrutura, o que foi feito nesta seção, deve-se fazer uma breve revisão histórica sobre a sua formação e consolidação no contemporâneo cenário brasileiro.

3.3 A CRIAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA

A história das políticas sociais no Brasil, mais especificamente do Sistema de Proteção Social, é longa e complexa, pois remonta praticamente a todo o século XX, desde as medidas do governo varguista na década de trinta até a intensa manifestação dos movimentos sociais dos anos 1980, marcados principalmente pela Constituição Federal de 1988, a qual tem por mérito a ampliação das discussões sobre as questões sociais no Brasil (SILVA, 2007).

Porém, para entender melhor a origem do Programa Bolsa Família em si, é de grande relevância analisar o período entre o governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, até o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010.

No ano de 1995 foram criadas em três relevantes localidades no Brasil -Campinas, Ribeirão preto e no Distrito Federal- experiências de programas de renda mínima, as quais já estavam em intensa discussão desde o início dos anos 1990, através do projeto de lei, que nunca foi votado, que se refere ao Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), articulado pelo ex-deputado Eduardo Suplicy.

Os três programas citados, que foram as primeiras experiências de renda mínima no país, tinham como característica incluir famílias carentes, segundo o critério de avaliação de cada localidade, com crianças menores que catorze anos, exigindo contrapartidas educacionais e transferindo benefícios. Em Brasília, os benefícios eram de um salário mínimo e, em Campinas, chegavam à R\$312,36 em valores de 2007 (SOARES; SATYRO, 2009).

Em 1996 surgiu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), primeiro incluso na esfera federativa, o qual tem por característica a transferência de renda condicionada, com o objetivo específico de tirar crianças de sete a quinze anos de trabalhos abusivos, inadequados e perigosos, e incentivá-las a frequentar as escolas. As famílias atendidas foram aquelas que possuíam renda per capita inferior a meio salário mínimo, uma vez que as famílias mais pobres tendem a por seus filhos no mercado de trabalho para absorver uma maior renda familiar, tirando assim os filhos do meio escolar. Para converter tal situação, os benefícios do PETI direcionados às famílias dependiam, em forma de condicionalidade, da frequência anual dos seus filhos nas escolas.

Em 2001, penúltimo ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se, em âmbito federal, o Programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, consecutivamente. O primeiro diz respeito a transferências voltadas às famílias mais pobres, com a finalidade de manter os filhos dessas famílias, entre seis e quinze anos, nas escolas. Já o programa referente à nutrição, tinha como contrapartida medidas direcionadas para área da saúde nacional, o que exigiu de seus beneficiários ações como exames pré-natais para as gestantes e regularização das vacinações para as crianças pertencentes ao grupo familiar. Os dois programas foram considerados o eixo central das medidas de proteção social no Brasil, de acordo com o próprio presidente, tendo em vista sua abrangência geográfica e descentralização, atingindo 5.561 municípios brasileiros (SILVA, 2007).

Por fim, em 2003, com o governo Lula já vigente, foi criado o Programa Bolsa Família. Visto todo cenário anterior, era necessário um programa social que unificasse e focalizasse medidas mais impactantes de distribuição de renda, pois os programas já iniciados nos anos anteriores, nas esferas municipais, estaduais e federais, se sobrepunham em benefícios e tinham alcance geográfico limitado, fora os problemas técnicos que existiam na focalização dos beneficiários.

Observado isso, o Programa Bolsa Família surgiu como uma forma de organizar as medidas de proteção social já aplicadas. Criou-se um sistema único de cadastro de informações presente nos municípios, o Cadastro Único, e adotou-se condicionalidades nas áreas de saúde e educação, o que uniu de certa forma o Bolsa Educação e o Bolsa Alimentação. Além disso, os benefícios disponíveis para as famílias participantes foram mais bem estruturados.

Em análise do período entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, pode-se observar que existe uma discussão se referindo aos programas sociais criados e a dimensão do seu impacto, visto que na passagem de governo ocorreu a unificação dos programas já existentes para a criação do Programa Bolsa Família. Vale observar que o programa de transferência vinculado à educação, criado no governo de Fernando Henrique, chegou a beneficiar 5 milhões de famílias e cerca de 8,3 milhões de escolares no ano de 2003. Já o programa Bolsa Alimentação no mesmo ano atendeu 1,67 milhões de famílias e cerca de 2,3 milhões de beneficiários (SANTOS; PASQUIM; SANTOS, 2009).

Em contrapartida, observa-se que desde o governo Lula, o Programa Bolsa Família vem alcançando cada vez mais famílias, chegando a abranger 13,8 milhões famílias em 2013, o

que corresponde a 60% das famílias com registros do sistema de Cadastro Único (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Em observação ao que foi dito sobre as dimensões dos diferentes programas, vale ressaltar que os dois principais programas sociais do governo FHC, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, somados, alcançaram o total de 6,67 milhões de famílias em 2003, período antes da unificação dos mesmos. Já o Programa Bolsa Família, em 2013, beneficiava praticamente o dobro do número de famílias que os outros dois programas já tinham alcançado. Tal análise do impacto dos programas sociais é complexa e exige uma pesquisa mais aprofundada, visto que envolve outra série de fatores.

4 ESTUDOS SOBRE BOLSA FAMÍLIA

4.1 AUTORES

Dada a importância do Programa Bolsa Família e as suas principais características, vale ressaltar que a sua literatura no meio acadêmico é complexa e rica ao mesmo tempo, devido à quantidade de informações em textos. Sendo assim, cria-se a necessidade de sintetizar e condensar as abrangentes referências disponíveis para seus leitores, o que facilita a compreensão do tema abordado.

Dentre os diversos autores que já colaboraram com os estudos sobre o Programa Bolsa Família, analisa-se no presente estudo três dos mais referenciados, sendo Ricardo Paes de Barros, Marcelo Cortês Neri e Sergei Suarez Dillon Soares.

Foram dois motivos principais que levaram a escolha dos três autores em específico. O primeiro foi sua relevância no meio acadêmico, visto que os seus trabalhos são citados com alta frequência no meio das pesquisas acadêmicas de estudo da pobreza e da desigualdade. O segundo motivo foi a importância dos cargos já ocupados pelos autores, em sentido de contato direto com políticas sociais, uma vez que Paes de Barros é o economista-chefe da Instituto Ayrton Senna, desde 2015, Neri foi presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2012 e 2014, e ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SEA), entre 2013 e 2015, e Soares, que também foi presidente do IPEA entre 2014 e 2015.

Já definidos os autores analisados para a construção da revisão de literatura, faz-se necessário destacar os textos que serão usados como referência no presente trabalho, apresentando breves resumos dos textos e suas principais ideias.

4.2 RICARDO PAES DE BARROS

Os três textos que serão analisados do Ricardo Paes de Barros são capítulos pertencentes ao volume dois do livro *“Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios”*, o qual foi organizado Lúcia Modesto e Jorge Abrão de Castro em 2010. Os textos são *“A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada”*, *“A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família”* e *“Dimensionando o Programa Bolsa Família”*.

O primeiro texto reconstrói a ideia de focalização do Programa Bolsa Família, que seria o direcionamento de benefícios aos mais necessitados, usando como comparação a perspectiva da universalização dos benefícios, ou seja, distribuição de benefícios sem critérios de divisão social. Para complementar tal ideia, o autor apresenta comparações do desempenho do programa em relação a outros programas de distribuição de renda interna e externa, como o SUF (Subsídio Familiar), no Chile, e o próprio FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) no Brasil. Por fim há a defesa da necessidade de aprimoramento no sistema do programa para o alcance da população mais isolada, gerando mais oportunidades.

O segundo texto, o qual é o capítulo seis do livro, subsequente ao texto anterior, refere-se às cotas no programa analisado, que seria a determinação da quantidade de benefícios a conceder, em relação à própria focalização. Para isso se discute no texto a necessidade de estimar uma cota que seja proporcional à pobreza nas regiões geográficas do país, buscando atingir a focalização necessária para atender todo ou quase todo público-alvo do programa, avaliando seu impacto efetivo. Duas ideias fundamentais exploradas pelo autor nesse texto são a importância da focalização atingir os mais pobres, o que gera maiores impactos nas relações sociais, e as dimensões das regiões analisadas, pois quanto menor for a região, melhor vai ser o seu grau de focalização devido à facilidade de acesso às informações.

No último texto analisado do autor, o qual é o capítulo quatorze do livro, busca-se analisar as dimensões do Programa Bolsa Família em relação ao orçamento dos benefícios e a população atendida. Em primeira instância o autor define uma divisão da pobreza, separando os 10% mais pobres e os 20% mais pobres da população, sendo que quanto menor o percentual maior é a pobreza, uma vez que os critérios usados são as linhas de pobreza, ou

seja, quanto menor for o critério de pobreza (renda *per capita*), o percentual de pobres será menor, porém com o nível pobreza mais intenso. Em seguida, usando dados do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) de 2007, observa-se uma renda *per capita* no Brasil de US\$8.400,00, e compara tal renda com a de outros países. Afirma-se que 61% das outras nações tem a renda per capita inferior à brasileira. Mas, em contrapartida, quando se restringe a população nos seus níveis mais pobres, os 20% e 10% mais pobres da população dos países, percebe-se que tal percentual cai, chegando a 35% em relação aos 10% mais pobres. Por fim, conclui-se que existe uma desigualdade e que o objetivo do PBF é reduzir esse hiato das rendas, aumentando dimensões de alcance do programa de acordo com o aumento da renda *per capita* no Brasil.

4.3 MARCELO CÔRTEZ NERI

Os três textos referenciados para a análise do Marcelo Neri foram retirados de dois livros. Os dois primeiros textos, “*Sistema de pagamento subnacionais baseados no Bolsa Família*” e “*Efeitos macroeconômicos do Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais*”, foram retirados do livro “*Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*”, o qual foi organizado pelo próprio autor em parceria com Tereza Campello no ano de 2013. O terceiro texto, “*o Programa Bolsa Família e a inclusão financeira*”, é um capítulo da terceira parte do livro “*O Brasil Sem Miséria*”, organizado por Tereza Campello, Thiago Falcão e Patrícia Viera da Costa em 2014.

O primeiro texto apresenta ao leitor o conceito de programas sociais complementares de combate à pobreza, caracterizados como subnacionais, ou seja, constituídos em âmbito municipal e/ou estadual. Tal situação de interação dos municípios e dos estados com a esfera federal, dado que esses programas são complementares de renda em relação às próprias transferências do Bolsa Família, forma o que o autor chama de Novo Federalismo Social. Durante o texto se destaca a interação das políticas subnacionais com o processo de viabilidade do desenvolvimento social no país, pois, com a subdivisão dos programas de transferência, se criam facilidades no acesso às informações, localização dos beneficiários e pagamento de benefícios, o que pode aumentar o impacto das ações sociais. Para exemplificar essas condições, Neri apresenta dois casos de programas no Rio de Janeiro, tanto a cidade como o estado, o Renda Melhor e o Bolsa Carioca, os quais se diferenciam operacionalmente do Programa Bolsa Família quanto às condicionalidades impostas. Para finalizar, o autor conclui que o desafio a ser confrontado é o suprimento da necessidade de levar esses

programas complementares aos estados mais pobres do Brasil, o que teria um impacto maior sobre a pobreza.

O segundo texto analisado tem como objetivo fazer uma análise comparativa dos impactos macroeconômicos do Programa Bolsa Família com outros programas sociais do governo brasileiro. Para análise se usa o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Seguro Desemprego, o Abono Salarial (PIS/PASEP) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os principais medidores macroeconômicos utilizados para a comparação são o Produto Interno Bruto (PIB), o Consumo Final e a Renda Disponível Bruta. Objetivando a comparação dos programas, definem-se os efeitos multiplicadores de cada um em cada variável macroeconômica usada, que seria o quanto se tem de ganho nas variáveis macroeconômicas, quando os programas observados variam suas atividades econômicas. Por fim, o autor conclui que as transferências sociais voltadas aos mais pobres geram mais impactos sobre a macroeconomia brasileira, referindo-se diretamente ao Programa Bolsa Família.

O último texto analisado de Neri, trata da relação entre o Programa Bolsa Família e a inclusão financeira dos seus beneficiários, o que é de fundamental importância para bem-estar e para a manutenção do orçamento das famílias participantes. É colocado que a manutenção do padrão de consumo dos mais pobres é colateralmente importante nos programas sociais de transferência de renda, pois para a progressividade do desempenho das políticas voltadas para a redução da desigualdade social, é necessário educar os beneficiários para que se bem utilize os recursos distribuídos, ou seja, a educação financeira é essencial para positivar os resultados do PBF. Além do processo de reeducação, no que se refere à utilização dos recursos transferidos, existe uma necessidade de maior alcance da população mais pobre e beneficiária aos instrumentos financeiros básicos, em especial a poupança. Na conclusão, Neri afirma que há uma necessidade de redesenhar as estruturas do programa para que a plataforma gere mais acesso aos serviços financeiros e mais espaço prático para estruturação da relação da poupança com o consumo, visando dessa forma o desenvolvimento dos beneficiários.

4.4 SERGEI SUAREZ DILLON SOARES

Dois textos do Sergei serão explorados, sendo eles, “*A volatilidade da renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*”, o qual é o capítulo vinte e oito do terceiro volume do livro “*Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*”, e

“*Focalização e cobertura do programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?*”, pertencente aos textos para discussão do IPEA.

O primeiro texto tem como objetivo analisar a questão inclusiva, no sentido de cobertura da população elegível para o Bolsa Família, considerando as metas de dimensionamento adotadas e a parcela de beneficiários em potencial que fica fora do programa. A primeira coisa que se estabelece no texto é que o PBF não é, em linhas gerais, um “direito dos mais necessitados”, pois no seu desenho considera-se um orçamento fixo, mesmo tendo critérios de adesão de caráter variável, ou seja, os números de pobres variam, enquanto a meta de benefícios é fixa por determinado tempo. A variação da pobreza é denominada como volatilidade, a qual é responsável pelo paradoxo que relaciona a melhoria da distribuição da renda com o aumento da demanda por benefícios no Brasil. Tal relação controversa se dá pelo fato de que os cálculos das metas de distribuição de renda se dão de forma transversal, enquanto os cálculos da renda em si, a qual deve ser distribuída, é feito de forma longitudinal, ou seja, a renda que deve ser transferida varia no tempo e a renda estimada que se deve transferir é fixa em um prazo temporal maior. Por fim, Soares conclui que o impasse da volatilidade poderia ser amenizado com a adequação do conceito de pobreza no momento em que se estabelecem a meta, considerando não só a pobreza, mas também vulnerabilidade a variações de renda.

Já no segundo texto, o autor busca avaliar se o aumento que ocorreu na cobertura do Programa Bolsa Família afetou as três condições, a *focalização*, acarretando uma piora da mesma; a *progressividade*, questionando-se o grau de avanço dos impactos do programa; e a *efetividade da cobertura*, verificando se ocorreu o alcance completo, ou quase completo, dos beneficiários. Ao demonstrar que a cobertura de 11 milhões de famílias na verdade deveria ser de 15 milhões para abranger toda a população de elegíveis, Soares já presume que a cobertura não é completa, aderindo à explicação de que a volatilidade da renda entre os beneficiários influenciam na imprecisão de informações, além do fato de que esses dados, referindo-se a renda, são autodeclarados e, alguns, extraídos de cruzamentos de diversas fontes de informação. Em resumo, através de dados, o autor conclui que a progressividade do programa se dá de forma branda e a piora na focalização não tem correlação direta com o aumento da cobertura, visto que, pelo coeficiente de incidência estimado, 1% do aumento do programa explica 1% do aumento do erro da focalização, o que o mantém relativamente constante. Por fim, Soares sugere que o programa deve se adaptar à volatilidade, usando um índice de vulnerabilidade para estimar o prazo de tempo de atualização do sistema de informações.

5 RELEITURA DAS DIMENSÕES INCLUSIVAS DO BOLSA FAMÍLIA

5.1 OBJETIVO PRÁTICO DA SÍNTESE DOS TEXTOS

Com a formação de breves resumos para cada um dos oito textos observados, é de grande importância e utilidade a construção de uma síntese dos principais pontos dos textos, visto que de certa forma os textos se complementam, pois observam o Programa Bolsa Família em uma perspectiva mais dimensional, no sentido de distribuição focalizada dos benefícios e seus impactos.

A síntese proposta visa contribuir e complementar a literatura já existente do Programa Bolsa Família, apresentando de forma simples e conjunta as principais ideias sobre dimensionamento e inclusão do programa. É importante ressaltar que os pontos abordados foram referenciados de três importantes autores, os quais tiveram um contato mais próximo com o objeto de estudo, o que torna a revisão apresentada a seguir mais convergente.

5.2 DIMENSIONAMENTO E INCLUSÃO

Desde o momento de sua criação, em 2003, até os dias de hoje, não há dúvida de que o Bolsa Família gerou impactos na sociedade brasileira, mesmo com os vários desafios que surgiram na última década. Para se estabelecer uma melhor ótica dos impactos do programa na desigualdade e na pobreza, é importante verificar as suas dimensões.

Segundo Soares (2010), a meta inicial de famílias a serem beneficiadas foi de 11 milhões, a qual foi batida no final de 2006, recalculando-se assim, com o mesmo método², as metas para os anos subsequentes. De 2003 até o cumprimento da meta inicial, o país reduziu sua pobreza³ em aproximadamente 1,69 milhões de famílias ou, mais precisamente, 9,23 milhões de pessoas, e, considerando os anos seguintes, especificamente até 2008, quase 3 milhões de famílias já tinham saído da linha da pobreza, o que corresponde a uma queda de quase 8 pontos no percentual da parcela da população mais pobre.

² Cálculo de renda domiciliar *per capita* sob a linha de elegibilidade, efetuado pelo PNAD.

³ Usando as linhas de pobreza corrigidas pela inflação no período e considerando a renda líquida das famílias.

Observado que, em linhas gerais, uma parcela significativa da população foi impactada por uma variação positiva nos rendimentos médios, vale analisar qual é a parcela de influência dos programas de transferência de renda, especialmente o Programa Bolsa Família, sobre tal fato. Assim, é visto que no ano de 2006 as transferências do PBF equivalem a 0,69% da renda total das famílias, enquanto o Benefício de Prestação Continuada correspondia a 0,53%, sendo que no mesmo ano os dois programas de transferência atendiam, respectivamente, 9 milhões e 1,2 milhões de famílias e a soma de seus benefícios representavam aproximadamente 0,76% do PIB no ano em questão (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009).

Os dados acima mostram que entre as duas transferências sociais, o PBF é o que tem um maior grau de participação no orçamento familiar, e que, conjuntamente, o Bolsa Família com o BPC somam quase 1% da participação no PIB. Tal fato é importante, pois mostra que os programas de transferência de renda não apresentam apenas finalidades sociais, mas também econômicas, uma vez que o aumento da renda leva à expansão do consumo, o que aquece a macroeconomia nacional.

Outro fato importante para se entender o dimensionamento do Programa Bolsa Família é sua focalização. Posto que o objetivo do programa é atingir a parcela mais pobre da população, é de fundamental importância, segundo os três autores referenciados, que o público em questão seja selecionado de forma focalizada, para que se tenha maior precisão no alcance das famílias que se situam abaixo da linha da pobreza.

Como indicativo do grau de focalização, Barros, Carvalho, Franco e Mendonça (2010, p.114), demonstram a curva de incidência, a qual relaciona as possíveis linhas de pobreza em reais por mês com o grau de alcance aos pobres. Na curva é observado que quanto maior o valor da linha da pobreza, mais bem focalizado é o programa, mas em proporções cada vez menores. Analisando a curva, uma focalização perfeita corresponde a um grau de 100% para todas as linhas de pobreza consideradas ao longo do tempo, mas na prática esta taxa de cobertura é utópica.

No gráfico da análise do grau de focalização, citado acima, os autores comparam a curva de incidência do Programa Bolsa Família com a curva que indica o conjunto de todos os programas o conjunto do próprio PBF com os programas unificados para a sua formação, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação Auxílio-Gás e PETI. Considerando a linha de pobreza do IPEA em 2004, no valor médio de R\$154,00 por mês, o

PBF separadamente alcança um coeficiente de incidência de aproximadamente 90%, enquanto o conjunto dos programas a apresentam uma focalização de aproximadamente 81%, ou seja, o Bolsa Família representa a melhor focalização dentre seus antecessores (BARROS; CARVALHO; FRANCO; MENDONÇA, 2010).

Além da focalização como determinante de dimensionamento, existem as cotas geográficas de benefícios, as quais influenciam na própria focalização. Como já afirma Soares (2010), o benefício do Bolsa Família em si não pode ser considerado um direito, visto que seu orçamento já é definido, o que pode deixar algumas famílias elegíveis fora do programa. Tal limitação orçamentária, somada com a necessidade de focalização das regiões mais pobres, gera a emergência de se estabelecer um sistema de cotas locais.

Para fins comparativos, Ricardo Paes de Barros, juntamente com Carvalho, Franco e Mendonça (2008, p.131), demonstram os ganhos que se obteriam na focalização se fossem utilizadas as cotas regionais como recurso para aperfeiçoar a distribuição dos benefícios e, conseqüentemente, a inclusão adequada de beneficiários. Usando dados da PNAD de 2005, os autores concluem, através de uma metodologia⁴ estatística, que com a utilização de cotas pode-se ocorrer ganhos de 17 pontos percentuais em níveis censitários⁵ e 12 pontos percentuais em níveis municipais.

Dado os resultados sobre a “catálise” das cotas no processo de inclusão dimensional, pode-se observar que melhor é o ganho quanto menor for o nível geográfico considerado. A relação inversa tamanho-resultado pode ser explicada pelo fato de que quanto mais restrita for a área de análise, melhores vão ser as informações coletadas e, como consequência, mais bem selecionados serão os beneficiários.

Com os pontos principais, referentes ao dimensionamento do Programa Bolsa Família, já definidos, surge o questionamento de quais são os efeitos práticos do programa na sociedade e na macroeconomia brasileira, considerando a sua extensão e sua abrangência.

Segundo Soares *et al.* (2009), as transferências sociais focalizadas representam 1/3 da queda total do índice de Gini⁶, que foi de 1 ponto percentual entre 2004 e 2006. Mas se referindo diretamente ao PBF, o mesmo representa 20% do valor total dessa queda. Sendo

⁴ O ganho na focalização é definido pela razão entre a variância do número de pobres em uma determinada comunidade sobre o número total de pobres.

⁵ É a dimensão geográfica que serve como amostragem para operações censitárias do IBGE.

⁶ Uma leve queda de 0,010 pontos percentuais entre 2004 e 2006 (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009 p.15).

assim, fica evidente que o processo expansivo do programa gerou efeitos positivos para sociedade no período analisado, visto que uma parte considerável da queda na desigualdade de renda, considerada em termos de concentração de recursos, é explicada pelo próprio Bolsa Família.

Dada tal relação entre o melhoramento da distribuição de renda dos brasileiros e a participação da transferência de renda nesse processo, é importante observar os impactos macroeconômicos associados a esse cenário positivo.

Para fins de simplificação e comparação de informações, a tabela 1 unifica os dados apresentados por Neri, Vaz e Souza no livro *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, referentes aos efeitos multiplicadores das transferências sócias sobre três variáveis macroeconômicas, PIB, Consumo final e Renda disponível bruta.

Tabela 1: Multiplicadores das tranferências (2009)

Transferências	PIB	Consumo final	Renda disponível bruta
PBF	1,78	1,98	1,48
BPC	1,19	1,32	1,31
Seguro Desemprego	1,06	1,18	1,28
Abono	1,06	1,17	1,27
RPPS	0,53	0,58	0,80
RGPS	0,52	0,58	0,66
FGTS	0,39	0,43	0,56

Fonte: Neri, Vaz e Souza (2013, p. 201-203)

Nesse caso, o efeito multiplicador seria o choque marginal de uma variável de transferência sobre uma variável macroeconômica. Por exemplo, verificando a tabela 1, se ocorrer um gasto de R\$ 1,00 a mais do PIB no PBF, o PIB aumentaria proporcionalmente em R\$1,78, ou seja, o adicional de 1% no Bolsa Família impactaria o volume do das atividades econômicas em 1,78% (NERI; VAZ; SOUZA, 2013).

Sendo assim, dentre os sete tipos de transferências sociais observadas, o PBF é o que apresenta o maior efeito multiplicador sobre o PIB, o consumo final e a renda disponível bruta. Um fato importante nessa análise é que as transferências do Bolsa Família praticamente

dobram o consumo, ou seja, 1% do programa impacta o consumo em quase 2%, mas se formos considerar o consumo final das famílias⁷, o choque passa para 2,4%.

De maneira geral, o Bolsa Família alcançou relativa progressividade no seu objetivo de inclusão. As transferências do programa tiraram uma parcela significativa da extrema pobreza e melhor distribuiu a renda, haja vista a redução no coeficiente de Gini, e ainda estimulou o consumo das famílias, o que refletiu em efeitos macroeconômicos positivos. Porém, para entender os possíveis caminhos que levam a um melhor progresso do programa, é necessário verificar qual o real grau de cobertura e focalização do PBF.

5.3 OS PROBLEMAS DE INCLUSÃO

Antes de observar o grau de cobertura do PBF, é importante estabelecer uma avaliação comparativa dos níveis de renda per capita do Brasil em relação a outros países, para justamente medir o nível de desigualdade de renda do brasileiro em perspectiva internacional. Pela determinação do grau de desigualdade nacional, pode-se ter uma concepção melhor do nível de focalização necessária dos programas de transferência de renda para amenizar a questão.

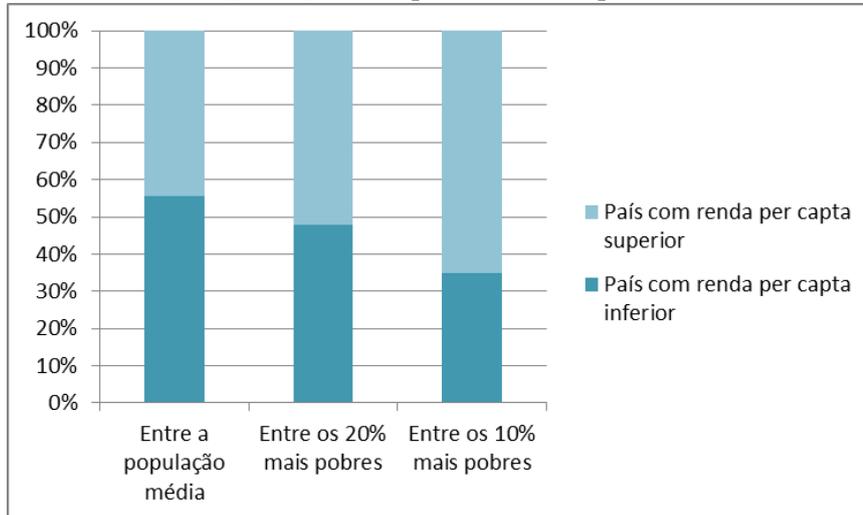
Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD, a renda per capita do brasileiro no ano de 2007 era de US\$8,4 mil por ano. Em linhas gerais, como mostra o gráfico 1, cerca de 61% dos países analisados possuem uma renda por pessoa menor e 39% apresentam um nível de renda superior, o que coloca o Brasil, relativamente, em um grau razoável de distribuição média. Porém, se considerados diferentes grupos sociais, os 20% e os 10% mais pobres da população, consecutivamente, apenas 48% e 35% dos países apresentam uma situação de renda inferior para os grupos mais pobres. Aqui vale observar que quanto mais pobre for o grupo pior vai ser a posição do Brasil em renda per capita, sendo que 65% dos países apresentam uma distribuição melhor de renda entre os 10% mais pobres (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2010)

Tal dado mostra como a distribuição da renda entre os brasileiros é desigual, em perspectiva comparada com outros países, pois a renda *per capita* média do Brasil é maior que a renda *per capita média ponderada* pelos mais pobres. Visto isso, a cobertura dos programas de transferência de renda tem fundamental importância, pois se ela for bem focalizada nos grupos mais pobres, a tendência é, segundo os autores, que ocorra um maior

⁷Outra consideração do texto de Marcelo Neri.

nivelamento das rendas no país, avançando assim para um crescente desenvolvimento social e econômico.

Gráfico 1: Renda *per capita* comparada entre os países (2007)



Fonte: Barros *et al.* (2010, p. 350)

Uma maneira viável de avaliar o nível de alcance do Bolsa Família, é observar o percentual das famílias que atende aos critérios de elegibilidade e ao mesmo tempo recebem os benefícios. Na mesma observação é possível ver qual é o grau de dispersão do PBF na sua focalização, demonstrando assim, a parcela das famílias que poderiam receber os benefícios e acabam não recebendo.

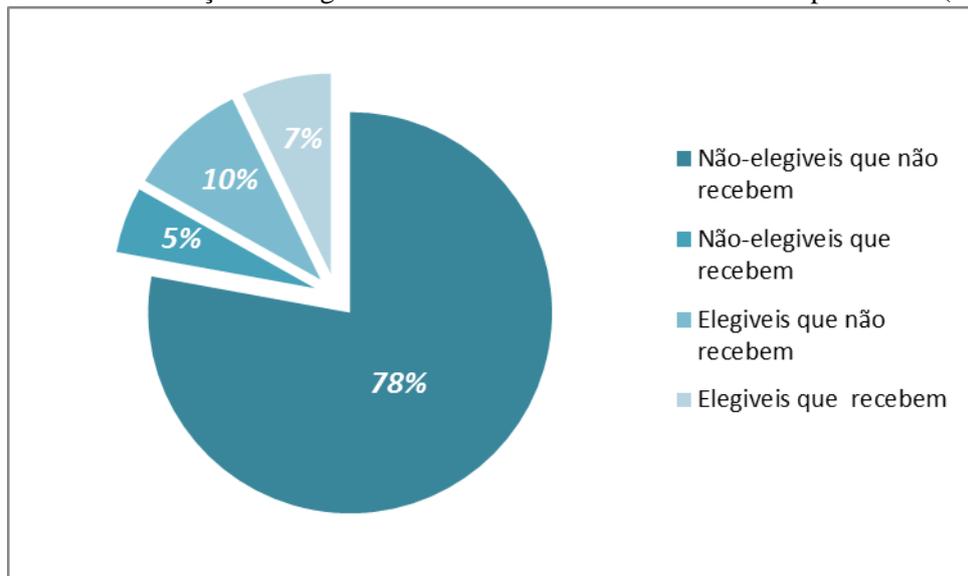
Os gráficos 2 e 3, obtidos a partir de dados expostos por Soares, Ribas e Soares (2009, p.18), mostram os níveis de situação das famílias brasileiras, apresentando percentuais em relação à elegibilidade e ao recebimento ou não recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família, para os anos de 2004 e 2006, usando dados da PNAD.

Observando o gráfico 2, no ano de 2004, a porcentagem das famílias que estavam em situação regular, ou seja, as elegíveis que receberam o benefício, corresponderam, aproximadamente, a 7% do total de famílias e 42% em relação aos elegíveis, sendo que 58% das famílias poderiam receber os benefícios não receberam. Outro fator de dispersão da focalização é o percentual de famílias que receberam os benefícios e não eram consideradas elegíveis, em relação ao critério de renda sob a linha da pobreza, as quais corresponderam, em valores aproximados, à 5% do total de famílias e 42% das famílias que receberam as transferências.

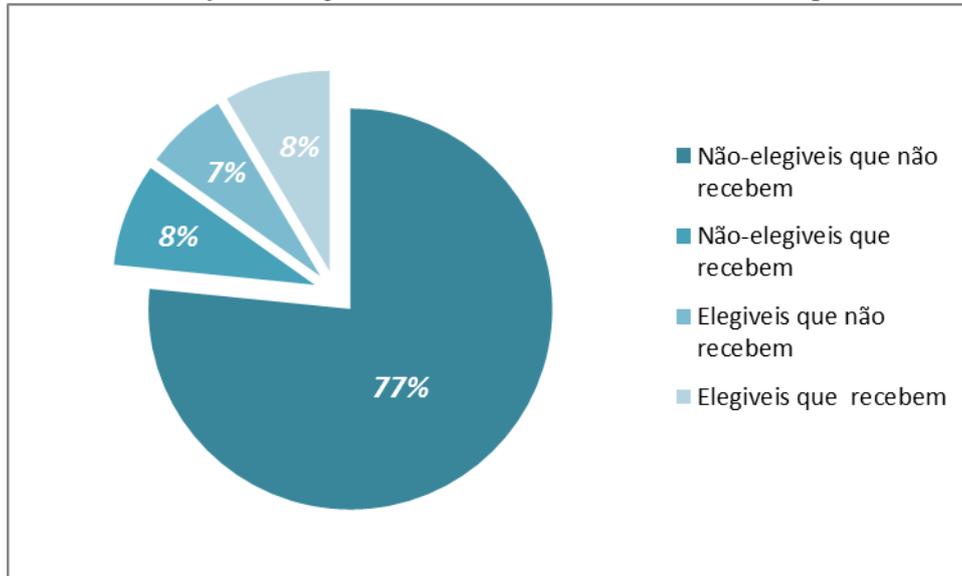
Já no gráfico 3, no ano de 2006, mostra-se que cerca de 8% das famílias estavam em situação regular de elegibilidade e beneficiamento, o que corresponde, em valores aproximados, à 53% das famílias elegíveis, ou seja, 47% das famílias que eram consideradas elegíveis não recebiam as transferências dos recursos. Já o percentual de famílias que participavam do programa, mas não eram elegíveis, era de 8%, o que corresponde, em valores aproximados, à 50% dos grupos familiares que recebem os benefícios.

Em suma, entre os anos mencionados, o percentual de elegíveis que não recebem os benefícios passou de 58% para 47%, dentre todos elegíveis. Mesmo com uma redução significativa de 9 pontos percentuais, o “erro” de focalização permaneceu alto. Por outro lado, a parcela de famílias que receberam os recursos, mas não atende aos critérios de participação do programa, passou de 42% para 50%, aumentando 8 pontos percentuais, ou seja, nessa perceptivas, o nível do erro que já era alto tendeu à um aumento, o que compensou de certa forma a redução de elegíveis que não recebiam às transferências.

Gráfico 2: Situação de elegibilidade e recebimento das famílias em percentual (2004)



Fonte: Soares *et al.* (2009, p. 18)

Gráfico 3: Situação de elegibilidade e recebimento das famílias em percentual (2006)

Fonte: Soares *et al.* (2009, p. 18)

Uma possível explicação para o alto número de beneficiários que não deveriam receber, mas receberam às transferências do PBF, são as fraudes. Porém, o efeito das fraudes sobre a focalização é insignificante, dado os impactos relativos com a dimensão do programa, como é afirmado:

As duas explicações mais comuns para este elevado erro de focalização são fraudes e erros cometidos pelos agentes municipais do PBF. É de conhecimento geral que as fraudes existem. Elas beneficiam, por exemplo, parentes e amigos de políticos eleitos ou cabos eleitorais que claramente não têm direito de receber o benefício. No entanto, o número de casos de fraude levantado situa-se em algumas centenas, o que, em comparação aos 9 milhões de benefícios, é insignificante (SOARES et al., 2009, p.17).

Já que as fraudes podem ser consideradas insignificantes, o principal problema se encontra na classificação dos elegíveis e no acesso às informações concretas e corretas, uma vez que os critérios avaliativos podem ser subjetivos, com o autodeclarar da renda familiar, podendo gerar “erros” de levantamento de informações no cadastramento.

Estimar quais são as famílias mais pobres é uma tarefa difícil, pois se cria uma linha de pobreza em função da renda *per capita* mensal das famílias, a partir de critérios de subsistência familiar, e se presume os grupos familiares inferiores a linha estabelecida. Porém, deve-se levar em conta que as rendas das famílias mais pobres apresentam um alto grau de volatilidade, ou seja, os recursos disponíveis por esse esses grupos estão sujeitos às variações ao longo do tempo.

A instabilidade da renda decorrente do trabalho se dá pela incerteza orçamentaria das famílias, visto que os mais pobres estão sujeitos a empregos mais informais e, conseqüentemente, mais instáveis, apresentando também uma alta taxa de desemprego. Tanto o pertencimento ao setor informal de emprego, quanto o elevado número de desempregados, podem ser explicados pelo baixo grau de escolaridade dos mais necessitados, uma vez que a renda é insuficiente para a manutenção escolar dessas famílias, formando assim um ciclo perverso da entre a pobreza e a educação.

Além desses fatores mais urbanos da instabilidade do emprego, deve-se considerar também a área rural do país. As famílias mais pobres pertencentes ao campo exercem, em sua grande maioria, atividades de subsistência na agricultura e na pecuária, retirando baixos retornos financeiros em relação ao grande monopólio agroexportador brasileiro. Dois principais fatores podem oscilar a renda das famílias pobres do campo, sendo o primeiro as dificuldades de permanência e de retornos no mercado agropecuário, pela competição venda dos seus excedentes de produção limitada. Já o segundo fator é a instabilidade climática, a qual pode afetar os níveis de produção do pequeno produtor agropecuário.

Uma vez que os mais pobres não conseguem estabilizar a sua renda, definir a pobreza se torna um objetivo complexo. A relação entre estabilidade da renda e pobreza é inversamente proporcional, assim quanto maior for a pobreza de um grupo, menor vai ser sua estabilidade financeira, tanto com variações negativas na renda quanto positivas, visto que qualquer renda agregada ao mais pobre, mesmo sendo ela mínima, já aumenta significativamente o seu poder orçamentário em relação ao que já foi.

Estabelecendo uma linha fixa de pobreza, o número de famílias que irá atravessá-la em período de tempo é alto, pois as rendas dos mais pobres são mais elásticas e voláteis, fazendo os mesmos cruzarem a linha em todas as direções de forma caótica. Sendo assim, pode-se classificar a volatilidade da renda de acordo com a vulnerabilidade das famílias, a qual estabelece as probabilidades de uma família atravessar a linha da pobreza ou não.

Segundo Soares, Ribas e Soares (2009, p.20), entre 2004 e 2006 o número de altamente vulneráveis, ou seja, aqueles que correm um risco de 50% de entrar em situação de pobreza, diminuiu de 60% para 50% entre os anos. Porém, dos 50% altos vulneráveis restantes de 2006, apenas 27% podem ser explicados pela volatilidade na renda, sendo os outros 23% explicados por falhas no sistema, uma vez que os erros de focalização também são ocasionados por imprecisões nas informações.

Com os dados já definidos, pode-se falar que existe um paradoxo na execução do Programa Bolsa Família, pois ao mesmo tempo em que o programa se expande, o número de elegíveis que não são agregados ao PBF permanece alto. Como já afirma Soares (2010), no final do ano 2008 cerca de 11,2 milhões de famílias recebiam os benefícios do programa, porém 2,5 milhões de grupos familiares que poderiam receber os benefícios não foram favorecidos com as transferências.

Uma possível explicação para a situação paradoxal no Programa Bolsa Família são as divergências nas estimativas de metas com as concessões de benefícios necessárias para uma cobertura maximizada do programa. No desenho do PBF, quando se calculam as metas, usa-se uma a renda transversal, e quando se calculam os benefícios a serem concedidos, baseia-se na renda efetiva longitudinal, ou seja, as metas se baseiam em dados em um ponto “fixo” em um determinado período de tempo, enquanto os benefícios tomam como referência os valores que variam com o decorrer do mesmo prazo de tempo.

Devido ao processo de volatilidade, que já foi abordado, o número real de pobres sempre vai ser maior do que a meta estimada, visto que os benefícios em si deveriam teoricamente acompanhar a inconstância da pobreza ao invés de se basear em dados “fotográficos”⁸. Tal método de cálculo é ineficaz para se alcançar o melhor dimensionamento do Programa Bolsa Família, como afirma Soares:

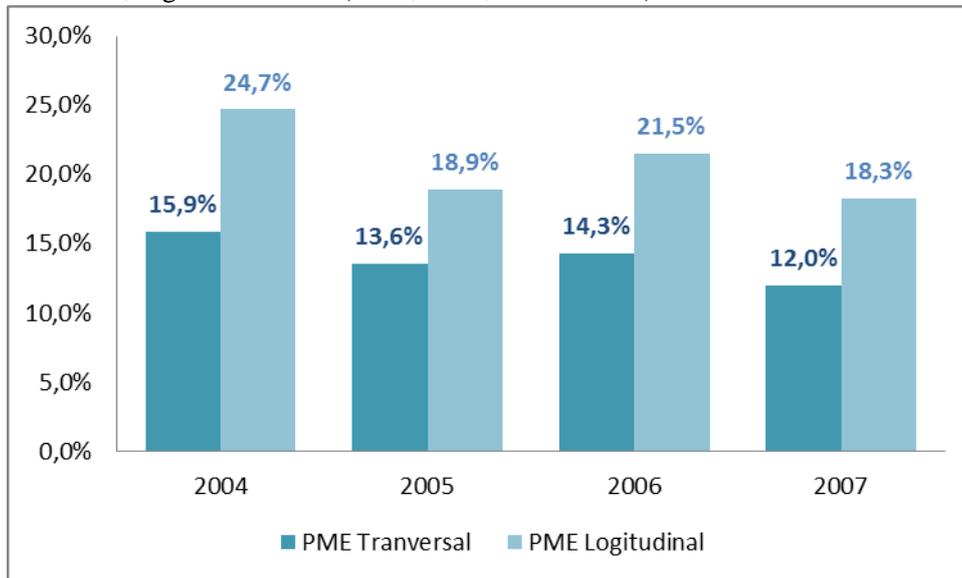
Caso se continue calculando as metas com base na renda transversal (a renda em um dado mês), mas concedendo benefícios de acordo com a renda longitudinal (a renda ao longo dos últimos 24 meses), a conta *nunca* irá fechar (SOARES, 2010, p.741)

Para entender melhor as discrepâncias dos resultados dos dois tipos de cálculos estimativos, o gráfico 4, baseado nos dados de Soares (2010, p.745), mostra o percentual de pobreza transversal e longitudinal no Brasil, calculados no mês de dezembro entre 2004 e 2007, usando como base de dados a Pesquisa Mensal de Emprego, a PME.

Considera-se o mês setembro como ponto de partida dos dois cálculos, ou seja, os percentuais de pobreza transversal e longitudinal são os mesmos no mês de setembro em cada ano, sendo 14,9% em 2004, 12,8% em 2005, 14% em 2006 e 11,8% em 2007 (SOARES, 2010). Porém, no final de cada ano os valores longitudinais variam mais do que os transversais, como mostra o gráfico 4.

⁸ Fotográficos no sentido de representar um ponto fixo em um prazo de tempo.

Gráfico 4: Percentuais transversais e longitudinais da pobreza no Brasil no mês de dezembro, segundo o PME (2004, 2005, 2006 e 2007).



Fonte: Soares (2010, p. 745).

As diferenças percentuais entre os dois tipos de dados representam as famílias pobres que não são consideradas nos dados transversais através ao longo do tempo, em relação aos dados longitudinais. Pode-se afirmar que ao longo dos quatro anos a diferença de pontos percentuais foi oscilatória com tendências de diminuições, passando, aproximadamente, de 9 pontos percentuais em 2004 para 6 pontos em 2006. Tal redução pode ter sido reflexo da relativa melhora da focalização das transferências de renda. No entanto, as discordâncias estatísticas, mesmo com a redução, permaneceram altas.

Ao observar as diferenças no cálculo da pobreza em conjunto com a vulnerabilidade e volatilidade das famílias mais pobres, pode-se dizer que a assimetria de informações estatísticas se dá pelo aspecto volátil da renda das famílias em um determinado prazo de tempo, uma vez que a renda transversal não considera as variações e nem a situação financeira vulnerável das famílias.

Com o Programa Bolsa Família já dimensionado, em sentido de cobertura, expansão e impactos, e os principais problemas inclusivos relatados, como volatilidade, concentração de renda e definições de linha da pobreza, vale agora expor e sugerir medidas que possam melhorar o processo inclusivo dos mais pobres no próprio Bolsa Família.

5.4 POSSÍVEIS MELHORIAS

Já é claro que a focalização do Programa Bolsa Família é algo essencial, considerando-se a síntese de ideias dos autores, para que se alcance um melhor grau de inclusão dos mais pobres, direcionando-se, assim, a um dimensionamento expansivo mais eficaz. No entanto, para que tal fato se realize é preciso captar as informações das famílias mais carentes.

Como já observam Barros, Carvalho, Franco e Mendonça (2010), existem duas hipóteses que podem justificar as informações de baixa abrangência, a primeira seria que o Cadastro Único não consegue captar cadastros de determinadas regiões mais isoladas e a segunda é que o próprio cadastramento não consegue acompanhar a volatilidade da pobreza no Brasil (segundo a perspectiva dos autores).

Uma primeira possível solução para ter uma melhor cobertura do programa, segundo Soares (2009), é adaptar-se a volatilidade, considerando no momento do cadastramento não só o nível de renda, mas também o grau de vulnerabilidade das famílias, adequando o conceito de pobreza e aumentando as abrangências do programa.

Outro método para enfrentar a volatilidade, de acordo com Soares (2010), é a adequação do cálculo de metas da pobreza. Para realizar tal ajuste, é necessário aproximar a renda transversal da longitudinal, através de monitoramentos e atualizações do sistema de cadastramento em um prazo de tempo mais considerável.

Retomando o conceito de volatilidade da renda, que seria a inconstância do orçamento familiar, pode-se observar a importância da inclusão financeira. O bem-estar das famílias mais pobres depende da manutenção de suas rendas e da estabilização do poder aquisitivo para o consumo, e dentro desse contexto a participação dessas famílias no setor financeiro é de fundamental importância, uma vez que o acesso a serviços básicos financeiros, como a poupança e os microcréditos, e o próprio conhecimento de finanças induzem preservação da renda.

Dessa forma, segundo Neri (2013), outra maneira de melhorar o processo acobertamento do PBF, através da redução do grau de volatilidade entre as famílias, é aumentar a disponibilidade de serviços financeiros para as comunidades mais carentes, principalmente nas localidades geográficas mais dispersas, juntamente com um melhor acesso ao ensino financeiro. A importância conjunta se dá pelo fato de que um maior conhecimento

na área das finanças pode levar a um melhor uso dos instrumentos financeiros, como afirma Marcelo Neri:

Outra variável (para além do nível de educação formal) que impacta o acesso à conta bancária é relativa ao acerto em duas questões de matemática e finanças colocadas no questionário da pesquisa do Ipea. Aqueles que acertaram estas questões têm chances 27,6% maiores que os demais indivíduos de ter acesso a serviços financeiros. Esses dados sugerem a importância de ações ligadas ao reforço do ensino básico de matemática e de educação financeira para incrementar o uso exitoso de instrumentos financeiros (NERI, 2013, p.12).

Já se sabe que a questão do isolamento regional gera desafios para o Programa Bolsa Família, uma vez que tal fato mantém a cobertura do programa incompleta. Visto isso, uma possível medida que pode minimizar os efeitos da segregação geográfica é implementação em massa dos programas complementares, principalmente nos municípios mais pobres.

Os programas complementares criam um sistema de pagamentos subnacionais, usando o Bolsa Família como referência, o que promove uma maior parceria entre os municípios e os estados com a União nas políticas sociais, criando assim, tendências para um Novo Federalismo Social, uma vez que os programas subnacionais tem por objetivo transferir renda aos mais pobres com o intuito de complementar a renda do PBF já disponível. Dois exemplos desse tipo de programa são o Renda Melhor e o Bolsa Carioca, ambos atuantes no estado e na cidade do Rio de Janeiro (Neri, 2013).

Tais tipos de programas sociais, caracterizado por ter dimensões menores, funcionam de maneira independente da União, tendo suas próprias características. O tamanho reduzido, visto que se consolidam em municípios e estados, tem efeitos positivos, pois facilita o acesso às informações, produzindo um cadastramento mais efetivo, o que cria uma melhor identificação da pobreza.

Ao analisar os impactos positivos dos programas complementares sobre a inclusão regional da transferência de renda, vale observar que os mesmos tem por finalidade complementar a renda das famílias, considerando a renda por trabalho e renda derivada de programas sociais, como o próprio Bolsa Família. Sendo assim, o hiato que existe entre a renda das famílias e a linha de pobreza podem ter mais chances de ser reduzido. Porém, o grande desafio consiste em levar esses programas complementares aos estados mais pobres, principalmente aqueles pertencentes à região Norte e Nordeste, para que se tenha um impacto mais efetivo das transferências na pobreza.

Todas as medidas recomendadas pelos autores, citadas aqui, que podem ser tomadas para que a inclusão e cobertura das transferências de rendas sejam mais efetivas, têm um custo para o governo. Porém, tal despesa pode ser considerada um investimento para o próprio Brasil, uma vez que quanto mais famílias pobres forem incluídas nos programas, maior vai ser a renda delas, o que pode elevar o consumo e até mesmo a poupança dessas famílias. Esses dois fatores mencionados favorecem os multiplicadores macroeconômicos, o que reposiciona o próprio desenvolvimento do país, compensando, dependendo do grau de impacto das transferências de renda, os gastos com políticas sociais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, foram abordadas questões sobre o dimensionamento do Programa Bolsa Família. Após apresentar de forma sucinta a consolidação histórica e a estrutura do programa, foi realizada uma breve síntese, que buscou colocar em pauta questões como a cobertura do programa, levando em conta a focalização do mesmo sobre a parcela da população mais pobre. Foi pontuado o principal problema na focalização do PBF, a volatilidade da renda, a qual tem uma parcela de responsabilidade sobre a relativa conservação da desigualdade de renda no Brasil.

Dos resultados obtidos, destaca-se *o paradoxo da renda*⁹. Foi visto que a desigualdade de renda e a pobreza foram reduzidas no Brasil com o PBF, mesmo que de forma lenta, o que gerou relativo progresso socioeconômico no país. Porém, tal progresso não foi acompanhado de uma boa focalização, uma vez que a demanda por transferências de benefícios permaneceram altas. Dessa forma se conclui que o programa deixou de abranger uma parcela de famílias elegíveis, pois a volatilidade da renda e os problemas de informações dificultaram a identificação dessas famílias.

Foi demonstrado que os benefícios do PBF apresentam impactos positivos sobre a macroeconomia, principalmente quando se trata do efeito multiplicador das transferências sobre o consumo das famílias. Sendo assim, observou-se que medidas corretivas devem ser tomadas, como a melhora no processo de cadastramento, adaptação à volatilidade do desenho do programa, a inclusão financeira e a implementação de novos programas complementares. Tais alternativas buscam o melhoramento da inclusão dos mais pobres no programa, pois isso geraria não só retornos sociais para o país, mas também econômicos.

⁹ O objetivo colateral do Bolsa Família é criar uma maior independência financeira dos seus beneficiários, extinguindo a necessidade de transferências ao longo do tempo.

Por fim, é observada uma necessidade de aprimoramento dos estudos sobre como fazer uma melhor inclusão dos grupos mais pobres na sociedade brasileira, não só no sentido econômico e social, mas também de cidadania. Uma questão importante que pode ser futuramente abordada é a inclusão das famílias mais pobres no sistema financeiro, principalmente quando se fala de microcrédito, e como os programas sociais, principalmente o Bolsa Família, podem contribuir para a inserção no desenvolvimento socioeconômico.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. A focalização do programa bolsa família em perspectiva comparada. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 2, p. 111-124, 2010.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. A importância das cotas para a focalização do programa bolsa família. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 2, p. 125-135, 2010.
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. Dimensionando o programa bolsa família. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 2, p. 349-356, 2010.
- HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 1, v. 26, p. 79-112, 2006.
- MEDEIROS, M. A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Texto para discussão, n. 852**, Brasília: Ipea, 2001.
- NERI, M. C. Sistemas de pagamento subnacionais baseados no Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, p. 125-136, 2013.
- NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, T.; Neri, M. C. **Programa bolsa família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, p.193-206, 2013.
- NERI, M. C. O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. O Brasil Sem Miséria. 1. ed. Brasília: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, v. 1, p. 727-744, 2014.
- PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BERTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: NERI,

M. C.; CAMPELLO, T. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, p. 25-46, 2013

SANTOS; L. M. P.; PASQUIM, E. M.; SANTOS, S. M. C. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 3, p. 1821-1834, 2011.

SILVA, Maria O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, dez. 2007.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Texto para Discussão, n. 1.424**, Brasília: Ipea, 2009.

SOARES, F.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade. **Texto para discussão n° 1228**, Brasília: Ipea, 2006.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? **Texto para Discussão, n. 1.396**, Brasília: Ipea, 2009.

SOARES, S. A volatilidade da renda e a cobertura do programa bolsa família. In: CARDOSO Jr, J. C. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, v. 3, p. 737-749, 2010

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, p. 139-155, 2013.

SUPLICY, E.M. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência saúde coletiva**, Brasília, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, 2007.