

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PUC-RIO

TEXTO PARA DISCUSSÃO  
Nº. 443

O BENEFÍCIO SOCIAL ÚNICO:  
UMA PROPOSTA DE REFORMA DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO  
FRANCISCO H. G. FERREIRA

MARÇO 2001

## **O Benefício Social Único:**

Uma Proposta de Reforma da Política Social no Brasil

José Márcio Camargo e Francisco H. G. Ferreira<sup>1</sup>

Departamento de Economia  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

*Após rever brevemente algumas experiências inovadoras em política social na América Latina, o presente trabalho propõe uma reforma dos instrumentos de política social no Brasil. A reforma baseia-se na criação de um benefício social único, de natureza focalizada e condicional, ao qual todo e qualquer cidadão brasileiro vivendo em condições de pobreza teria direito, desde que ele ou outros membros de sua família cumpram com certas condições. Todas estas condições são investimentos na saúde ou educação da própria família, ou contribuições em trabalho comunitário.*

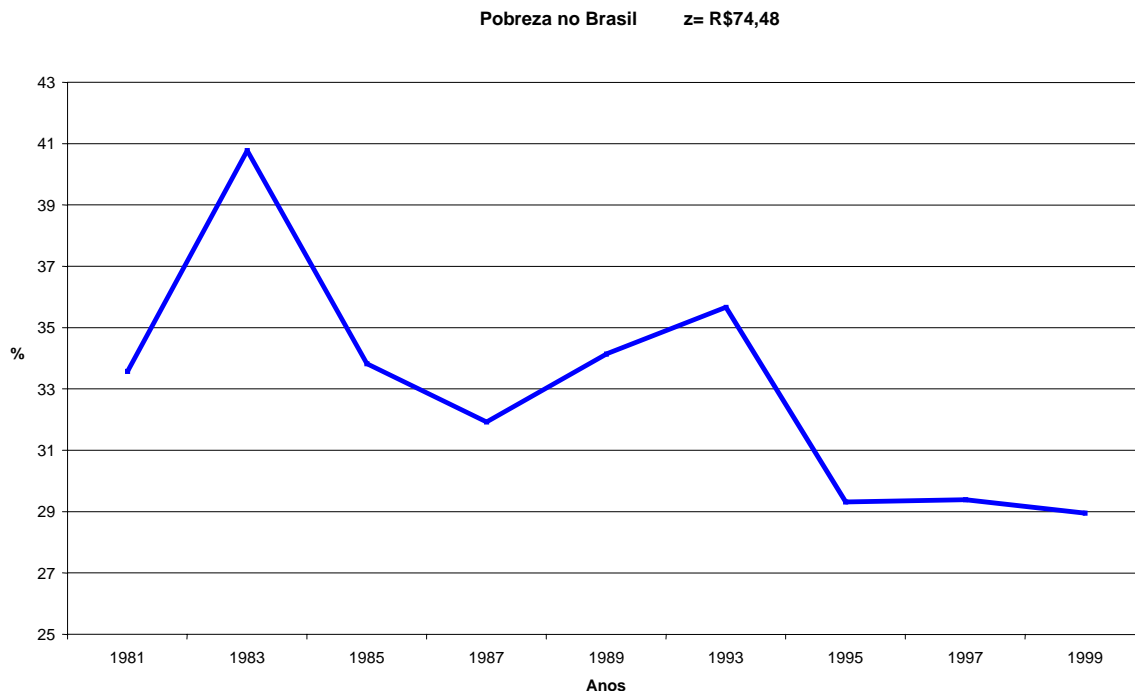
*A estas transferências monetárias, a proposta agrega uma série de intervenções seletivas pelo lado da oferta de educação e saúde, com vistas a aumentar a qualidade destes serviços nas áreas de maior necessidade. Pretende-se assim criar uma política pública integrada para a erradicação da miséria, que combine investimentos de longo prazo em capital humano ao alívio imediato das necessidades mais prementes de qualquer brasileiro comprovadamente pobre, independente de onde viva ou do setor em que trabalhe.*

---

<sup>1</sup> Trabalho produzido em convênio com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV). Contribuições importantes foram feitas por Daniel Santos e Phillippe G. Leite, a quem somos muito gratos.

## 1. Introdução

O Brasil adentra o terceiro milênio com cerca de 29% de sua população vivendo com uma renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza (de R\$ 74,48 mensais per capita)<sup>2</sup>. Durante as últimas duas décadas, devido à persistência dos elevados níveis de desigualdade e à estagnação do PIB per capita no período 1980-1993, registrou-se um progresso apenas moderado na redução dos níveis de pobreza. A estabilização pós-1994 e o crescimento econômico (do PIB) de 11,61% no período 1994-1999 implicaram uma certa redução da pobreza nos últimos seis anos (a porcentagem de pobres caiu de 36% em 1993 para 29% em 1999). Ver Figura 1 abaixo. Não obstante, o Brasil ainda compara muito mal com outros países com níveis semelhantes de desenvolvimento.



Diante deste panorama, ganha força a visão de que a política pública teria um papel importante a cumprir, tanto no alívio imediato à pobreza, através de transferências em bens ou em espécie, como no incentivo à acumulação de ativos que permitam aos cidadãos mais pobres alcançar uma renda permanente mais alta no futuro. Pesquisas recentes indicam que seriam necessárias taxas elevadas de crescimento sustentado para atingir níveis de redução de pobreza comparáveis àquelas que adviriam de certas políticas redistributivas. Barros et. al. (1997), por exemplo, estimam que políticas que gerassem uma queda de 0,10 no coeficiente de Gini (mantendo constante a média da renda) causariam uma redução na

<sup>2</sup> Esta linha de pobreza foi calculada como uma linha de pobreza extrema, por Ferreira et. al. (2000), de forma a corresponder às necessidades calóricas mínimas recomendadas pela FAO, com base em padrões de consumo observados na Pesquisa de Padrões de Vida (PPV) do IBGE, 1996. O valor foi traduzido para Reais de 1999 utilizando o IPC-A. A incidência foi calculada com base na PNAD de 1999, ajustada para compensar as variações de custo de vida regionais, mas sem ajustes por imputação de aluguel.

proporção de pobres similar a uma década de crescimento econômico de 3% ao ano (mantendo inalterada a curva de Lorenz).

Além do quê, cresce entre os economistas a percepção de que o "trade-off" entre eficiência e igualdade não é universal, havendo uma série de razões para se concluir que a desigualdade, em níveis muito elevados, pode inclusive prejudicar os processos de crescimento econômico e desenvolvimento social. Com mercados de crédito imperfeitos, que impossibilitam aos agentes restritos em crédito o acesso a certas oportunidades lucrativas de investimento, vários modelos sugerem que elevados níveis de pobreza e desigualdade podem reduzir a eficiência produtiva de um país e, portanto, sua taxa de crescimento. Cria-se um círculo vicioso que caracteriza um equilíbrio inferior (com alta pobreza e baixo crescimento) num sistema dinâmico de equilíbrios múltiplos.<sup>3</sup>

A redução do conjunto de oportunidades (e portanto do potencial produtivo) para agentes com restrição de crédito é apenas um dos mecanismos que ligam altos níveis de desigualdade a baixas taxas de crescimento e processos de desenvolvimento insatisfatórios. A desigualdade pode também reduzir a coesão social e o respeito às instituições, gerando violência e, possivelmente, instabilidade política. Estas, por sua vez, tendem a ser associadas a taxas de crescimento menores (ver Barro e Sala-i-Martin, 1992, e Rodrik, 1997).

Ou seja: um certo grau de redistribuição - de renda e de ativos - pode contribuir para uma aceleração do processo de redução de pobreza não só diretamente mas também, muito possivelmente, através da eliminação de certos entraves ao crescimento econômico, gerados por níveis excessivos de desigualdade. Como aproximadamente dois terços do orçamento federal destinam-se a rubricas sob a denominação genérica de gasto social - que abarca saúde, educação, trabalho, previdência social e assistência social - o que equivale a cerca de 20% do PIB, seria de se esperar que esta política social redistributiva já estivesse em pleno funcionamento, arrecadando impostos proporcionais ou progressivos e gastando com investimentos e transferências apropriadas pelos mais pobres.

Deixando de lado a incidência tributária, que escapa aos limites deste trabalho, a evidência disponível sugere que isto não é o que acontece na prática. Em geral, o gasto público social brasileiro não é focalizado nas famílias mais pobres. Há exceções, evidentemente; afinal, trata-se de um conjunto complexo de programas e projetos, nas várias áreas previamente mencionadas. Não é surpreendente, portanto, que estudos baseados na Pesquisa de Padrões de Vida do IBGE, de 1996, indiquem uma grande variedade também no que se refere à incidência dos vários programas. Assim, enquanto alguns programas de assistência social, como as pensões e aposentadorias previstas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); o programa de reforma agrária; e a educação primária tem relativamente bons níveis de focalização<sup>4</sup>, a maior parte do gasto "social" fica aquém dos 20% de gasto para os

---

<sup>3</sup> Ver, entre outros, Banerjee e Newman (1993) e Bénabou (2000). Aghion et. al. (1999) fazem uma boa resenha da literatura.

<sup>4</sup> Aqui definidos como programas em que pelo menos 30% do gasto total é apropriado pelo quinto inferior da distribuição de renda domiciliar per capita. Ver Banco Mundial (2000b).

20% mais pobres. Isto equivale a dizer que a curva de concentração destes programas fica abaixo da diagonal, pelo menos no primeiro quintil. Ou ainda que o gasto destes programas - que incluem educação superior, aposentadorias e benefícios dos servidores públicos, e até os gastos consolidados do SUS - é pior distribuído do que a própria renda. Ver, por exemplo, Camargo e Ferreira (2000) e Banco Mundial (2000b).

Não obstante, durante a década de 90, este quadro geral preocupante se contrapôs a algumas iniciativas de política social muito inovadoras e promissoras, tais como os Programas Bolsa-Escola; Poupança Escola; Saúde da Família e Renda Mínima, que nasceram em âmbitos municipais ou estaduais, em variadas partes do país, com grande sucesso aparente. Outros países também geraram experimentos inovadores na área de política social, alguns dos quais inclusive sob influência do Programa Bolsa-Escola. É o caso do *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), no México, e do PRAF em Honduras. Na área de seguro-desemprego com trabalho ("workfare"), destaca-se o Programa *Trabajar*, na Argentina. E há uma série de fundos de investimentos sociais, como o FONCODES peruano, cuja abordagem é também altamente focalizatória.

O principal objetivo deste trabalho é propor uma reforma da política social no Brasil, com dois objetivos básicos:

1. Estabelecer, pela primeira vez na história do país, um seguro social universal, através da criação de um benefício social único (BSU), a que todos os brasileiros vivendo em domicílios pobres tenham direito condicional.
2. Contribuir - através de um desenho adequado do sistema de incentivos deste benefício, bem como de diretrizes para o investimento na oferta de serviços públicos - para um incremento nas taxas de acumulação de capital humano entre as famílias mais pobres, de forma a elevar a capacidade futura de geração de renda por parte das mesmas.

Acreditamos que os instrumentos de política propostos abaixo poderão, se bem administrados, contribuir de forma substancial para a redução da miséria e para a redução da desigualdade, tanto de renda como de oportunidades, assim como para a intensidade e sustentabilidade do processo de desenvolvimento sócio-econômico.

O trabalho divide-se em cinco capítulos, além desta introdução. No próximo capítulo, resumimos algumas características do funcionamento de alguns dos novos programas sociais supracitados, tanto no Brasil como no resto da América Latina. Munidos de uma melhor compreensão destas experiências, passamos ao terceiro capítulo, que delinea a proposta do benefício social único. A quarta seção versa sobre as políticas complementares de investimento na oferta dos serviços públicos ao uso dos quais se condiciona o recebimento do benefício em espécie. A quinta seção apresenta estimativas do impacto de curto prazo da adoção do programa aqui proposto, através de simulações de transferências na PNAD. Esta seção discute ainda estimativas preliminares do custo do programa, e sugere possíveis fontes de financiamento. A sexta e última seção conclui.

## 2. Programas Sociais Inovadores na América Latina

Pelo menos desde o início dos anos 70, propostas de complementação de renda para as famílias extremamente pobres via transferência monetária direta tem sido sugeridas na literatura econômica como forma de aumento do nível de bem estar social. Em meados dos anos 90, um importante aperfeiçoamento das propostas de renda mínima passou a ser posto em prática, em caráter experimental, em algumas regiões brasileiras. A novidade era atrelar o benefício assistencial dado às famílias pobres a um incentivo para que essas famílias elevassem sua capacidade de acumular capital humano. Sendo as taxas de retorno desse tipo de capital bastante elevadas em países como o Brasil, tal novidade apresenta o mérito de permitir que boa parte das famílias possa, no médio prazo, obter renda suficiente para superar a condição de pobreza sem a necessidade de intervenção do Estado, explorando o estoque acumulado de capital humano. Assim sendo, os recursos necessários para esse tipo de programa tenderiam a decrescer ao longo do tempo, com a vantagem de que a elevação do estoque de capital humano total da sociedade contribui para acelerar o processo de crescimento econômico<sup>5</sup>.

A mensagem foi rapidamente percebida pelos formuladores de política econômica e social, e programas dessa natureza logo surgiram em diversos países com nível de desenvolvimento semelhante ao brasileiro. O objetivo deste capítulo é descrever alguns programas de incentivo ao investimento em capital humano – em especial em educação – implementados no Brasil, México e Peru, comentando algumas avaliações realizadas por outros autores.

### 2.1. O caso brasileiro

A implementação do Bolsa Escola (BE) no Brasil ocorreu no início de 1995 no Distrito Federal e no município de Campinas (SP), este último sob o nome de Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). De lá para cá, três estados já adotaram o programa (Amapá, Goiás e Tocantins) e mais 52 municípios. Além disso, o BE conta já há dois anos com o apoio explícito do governo federal para implementação em municípios selecionados entre os mais carentes do país, resultando num total de 106 novos convênios firmados até o final de 1999.<sup>6</sup> As características do programa variam de localidade para localidade, e algumas delas encontram-se resumidas nas Tabelas 1 e 2.

---

<sup>5</sup> A proposta foi pela primeira vez apresentada no Brasil em J.M. Camargo, “Os Miseráveis”, Folha de São Paulo, 27/03/93. Para uma análise teórica dos efeitos do programa sobre a acumulação de capital humano, ver Almeida, H. e Camargo, J.M. “Human Capital Investment and Poverty”, Texto para Discussão n. 319, Departamento de Economia, PUC/Rio, 1994.

<sup>6</sup> A expansão do programa Bolsa Escola durante o ano 2000 não parece ter sido documentada em outras fontes. Uma averiguação mais cuidadosa desta evolução recente requereria recursos maiores do que os disponíveis para este trabalho.

**Tabela 1: Dados Gerais dos Programas Compensatórios Municipais e Estaduais**

Municípios	Mês de Início do Programa	Numero de Famílias Selecionada	Numero de Famílias Beneficiadas	Renda	Tipo de Benefício	
					Cesta de Alimentos	Outro
1. Amapá	Jan/96	1200	1200	X		
2. Belém	Jan/97	9320	4820	X		
3. Belo Horizonte	Ago/97	27419	4500	X		
4. Boa Vista	Jun/99	423	423	X		
5. Brasília	Mai/95	25680	23000	X		
6. Goiás	Jan/96	110000	110000		X	Gás de Cozinha
7. Mundo Novo	Mai/98	300	300	X		
8. Paracatu	Mai/98	3040	880	X		
9. Porto Alegre	Abr/96	1621	1604	X		
10. Recife	Set/97	1000	800	X		
11. São Luís	Mar/98	29615	29615	X	X	
12. Tocantins	Ago/96	60	20	X		

**Tabela 2: Dados Gerais dos Programas Compensatórios do Estado de São Paulo**

Municípios	Nome do Programa	Mês de Início do Programa	Número de Famílias Selecionadas	Número de Famílias Beneficiadas	Renda	Tipo de Benefício Cesta de Alimentos	Outro
1. Aparecida/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	60	20	x		
2. Areias/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	38	20			Fortalecendo a Família
3. Caçapava/SP	Programa Complementando a Renda	jan/86	208	25	x		
4. Campinas/SP	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima	mar/95	9180	4530	x		
5. Campos do Jordão/SP	Programa Complementando a Renda		431	89	x		
6. Caraguatatuba/SP	Programa Complementando a Renda	jul/93	120	15	x		
7. Catanduva/SP	Programa Bolsa Escola	jun/97	721	721	x		
8. Cruzeiro/SP	Programa Complementando a Renda		0	50	x		
9. Ferraz de Vasconcelos/SP	Programa de Renda Mínima Familiar	jul/97	310	109	x		
10. Franca/SP	Programa Bolsa-Educação	jun/96	330	180	x		
11. Guaratingueta/SP	Programa de Renda Familiar Mínima	mai/95	68	40	x		
12. Guariba/SP	Programa Complementando a Renda	out/86	400	35	x		
13. Ilhabela/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	42	45	x		
14. Jaboicabal/SP	Programa de Renda Familiar Mínima	abr/98	104	55	x		
15. Jambeiro/SP	Renda Mínima	jan/00	114	0	x		
16. Jambeiro2/SP	Programa Complementando a Renda	mai/97	135	44	x		
17. Jambeiro3/SP	Fortalecendo a Família	mar/99	95	95		x	
18. Jundiaí/SP	Produção Associada com Garantia de Renda	mai/96	534	243	x		
19. Lagoinha/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	21	21	x		
20. Lavrinhas/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	14	14	x		
21. Lavrinhas2/SP	Fortalecendo a Família	mar/99	225	225	x	x	
22. Limeira/SP	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima	mar/98	578	528	x		
23. Monteiro Lobato/SP	Programa Complementando a Renda	set/87	200	42	x		
24. Natividade da Serra/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	43	43	x		
25. Osasco/SP	Programa de Combate a Miséria e Garantia de	set/96	649	370	x		
26. Ourinhos/SP	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima	abr/98	692	133	x		
27. Paraibuna/SP	Programa Complementando a Renda	jun/87	455	29	x		
27. Paraibuna2/SP	Fortalecendo a Família	jan/98	758	560		x	Tickets Feira
28. Pindamonhangaba/SP	Programa Complementando a Renda	jan/97	118	43	x		
29. Presidente Prudente/SP	Programa de Garantia de Renda Mínima	set/97	3100	387	x		
30. Queluz/SP	Programa Complementando a Renda	mar/85	400	18	x		
31. Redenção da Serra/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	31	31	x		
32. Ribeirão Preto/SP	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima	dez/95	2089	1300	x		
33. Santa Branca/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	70	25	x		
34. Santo Andre/SP	Programa Família Cidadã	ago/98	466	422	x		
35. Santo Antônio de	Programa Complementando a Renda	dez/86	210	24	x		
36. Santos/SP	Programa Nossa Família	ago/98	301	117	x	x	Vale transporte
37. São Bento do Sapucaí/SP	Programa Complementando a Renda	jan/92	300	150	x		
38. São José dos Campos/SP	Programa de Garantia de Renda Mínima e de	nov/97	4537	450	x		
39. São Sebastião/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	40	22	x		
40. São Sebastião2/SP	Fortalecendo a Família	mar/99	60	43	x		
41. Silveiras/SP	Programa Complementando a Renda		0	24	x		
42. Taubaté/SP	Programa Complementando a Renda	jan/96	108	44	x		Material de construção
43. Tremembé/SP	Programa Complementando a Renda	jan/97	62	32	x		
44. Ubatuba/SP	Programa Complementando a Renda	mar/99	24	21	x		
45. Ubatuba2/SP	Fortalecendo a Família	mar/99	41	36	x		

Fonte: Lavinas, L e Bittar, M., IPEA

Nesta seção, oferecemos um breve tratamento dos seguintes aspectos: (a) focalização: *Quem tem direito a participar?*; (b) incentivo e objetivos: *Direitos e deveres dos participantes*; (c) implementação e cobertura: *Como é selecionado o público alvo? Tem sido esse processo bem feito?*; (d) custo: *Quanto tem sido gasto com o programa?*; e (e) impacto: *Quais os resultados obtidos?*

### 2.1.1. Focalização

Via de regra, os programas de Bolsa Escola implementados no Brasil apresentam três requisitos de elegibilidade dos beneficiários. Primeiramente, tem-se que a renda familiar per capita deve estar abaixo de um limite pré-definido, permitindo que as famílias sejam classificadas como pobres<sup>7</sup>. Basicamente esse critério canaliza a assistência prioritariamente às famílias mais necessitadas. Para evitar que as famílias reportem renda menor do que a de fato recebida, com vistas a serem incluídas no público alvo do programa, ou a inclusão de pessoas com renda permanente potencialmente muito distinta da renda corrente (principalmente em atividades sazonais), algumas localidades instituíram formas indiretas para captar o que seriam as verdadeiras condições de vida da família. A estratégia nesse caso é coletar informações facilmente observáveis, de difícil falsificação e que estejam fortemente correlacionadas com a renda, através de questionários, visitas de assistentes sociais e/ou consultas à comunidade alvo do programa. Essas informações recebem pontuação segundo sua importância relativa na determinação das condições de pobreza familiar e tornam-se aptas a participar do programas as famílias que atingem um limite mínimo de pontos.<sup>8</sup>

O segundo critério reza que as famílias beneficiadas devem possuir ao menos uma criança em idade escolar, definida na maioria dos casos como o intervalo entre 7 e 14 anos ou 0-14 anos<sup>9</sup>.

O terceiro quesito requer que as famílias tenham cumprido um período mínimo de residência no município<sup>10</sup>. Este critério foi introduzido para evitar que famílias potencialmente beneficiárias migrassem em direção a municípios ou estados que possuem o programa, gerando custos adicionais para o governo local. Vale ressaltar que esse critério pode estar excluindo famílias que precisam do benefício do programa, e que um programa que fosse federal não necessitaria dessa restrição.

<sup>7</sup> Os valores mais comuns para a renda familiar per capita estabelecidos nesse critério são R\$35,00; R\$60,00 ou múltiplos do salário mínimo (½ ou ¼).

<sup>8</sup> Incluímos no Apêndice I, a título de ilustração, a tabela de pontuação utilizada nos programas pioneiros do Distrito Federal e de Belém do Pará. No Apêndice II, apresentamos a atual proposta governamental para o novo questionário do Programa Bolsa Escola.

<sup>9</sup> Em geral, programas implementados no estado de São Paulo apresentam critério mais flexível, permitindo o acesso a famílias com crianças entre 0 e 14 anos. Nos demais estados prevalece o intervalo de 7-14 anos.

<sup>10</sup> Na grande maioria dos programas o tempo de moradia no município exigido para beneficiários é de dois anos (43 de 58). Outros 10 programas requerem 5 anos de moradia. Os demais incluem outros intervalos que variam entre 1 e 3 anos.



Além desses, um critério menos comum mas bastante adotado é a preferência por famílias monoparentais ou chefiadas por mulheres. A Tabela 3, abaixo, apresenta os critérios de elegibilidade da maioria dos programas de Bolsa Escola no Brasil.

### *2.1.2. Incentivo e objetivos*

São quatro os principais objetivos declarados dos programas de Bolsa Escola (não necessariamente em ordem de importância): (i) melhora nos indicadores educacionais dentre as famílias beneficiadas (levando a uma melhora na capacidade de geração de renda de seus membros e a conseqüente redução da pobreza no longo prazo); (ii) redução da pobreza no curto prazo; (iii) redução da incidência de trabalho infantil entre os beneficiados; e (iv) minimização dos efeitos de choques (macro e microeconômicos) adversos sobre o bem estar das famílias.

Os programas de Bolsa Escola prevêm o pagamento de um benefício monetário<sup>11</sup> às famílias selecionadas, que em geral é de ½ ou 1 salário mínimo. O benefício é pago preferencialmente à mãe de família, como forma de incentivar uma relação mais igualitária entre cônjuges no interior da família e de incentivar a mãe a acompanhar de perto o desenvolvimento escolar dos filhos. Cabe às secretarias municipais de educação definir o local de recebimento. Benefícios adicionais estão presentes em alguns casos, e incluem vale-transporte ou alimentos, ou até mesmo material de construção e gás de cozinha.

Em contrapartida, todas as crianças destas famílias devem estar regularmente matriculadas no ensino público e com índice de comparecimento às aulas não inferior a 90% (exceto sob justificativas aceitáveis). A vinculação do recebimento do benefício ao sistema educacional apresenta o conveniente de facilitar o monitoramento da aplicação dos recursos do programa, uma vez que é possível aproveitar a estrutura da escola na fiscalização do cumprimento das metas do mesmo. A Tabela 4 lista as principais contrapartidas demandadas em várias versões (estaduais e municipais) do programa no Brasil e, em separado, no estado de São Paulo.

---

<sup>11</sup> Em verdade, quatro dos programas denominados como Bolsa Escola prevêm benefícios somente em mercadorias, mas foram incluídos por exigir contrapartida de frequência escolar.

Tabela 3: Critérios de Seleção dos Programas Brasileiros

Municípios	Presença de Filhos ou Dependentes	Requisitos Exigidos					
		Faixa Etária da Criança			Renda Familiar Per Capita		
		0 a 14 anos	7 a 14 anos	Outra	Ate R\$35,00	Ate R\$60,00	Outra
1.	x		x		x		x
Amapá							
2. Belém	x			4 a 14 anos	x		Ate ½s.m
3. Belo Horizonte	x		x		x		Ate R\$65,00
4. Boa Vista	x	x			x		Ate ½s.m
5. Brasília	x		x		x		Ate ½s.m
6. Goiás	x			0 a 6 anos	x		Ate 1 s.m
7. Mundo Novo	x		x		x	x	
8. Paracatu	x		x		x	x	
9. Porto Alegre	x			0 a 18 anos	x		Ate ¼s.m
10. Recife	x		x		x	x	
11. São Luís	x			7 a 16 anos	x	x	
12. Tocantins	x		x		x		Ate 2 s.m

Municípios	Tempo de Residência	Tempo de Residência			Outro Critério	Socio-Economica	Famílias Chefiadas por Mulheres
		2 anos	5 anos	outro			
1.	x		x			x	x
Amapá							
2. Belém	x			3 anos	Morar área selec pelo Programa	x	x
3. Belo Horizonte	x	x				x	x
4. Boa Vista	x	x			14 anos	x	x
5. Brasília	x		x			x	
6. Goiás	x	x				x	x
7. Mundo Novo	x			2 anos no munic e 5 no estado		x	
8. Paracatu	x	x				x	x
9. Porto Alegre	x				Situação risco	x	x
10. Recife	x		x			x	
11. São Luís	x			3 anos	Filhos na escola	x	x
12. Tocantins							

### Critérios de Seleção dos Programas do Estado de São Paulo

Municípios	Requisitos Exigidos							
	Presença de filhos ou dependentes	Faixa Etária da Criança			Renda Familiar Per capita	Faixa de Renda		
		0a 14ans	7a 14ans	Outra		Até R\$3500	Até R\$6000	Outra
1. Aparecida/SP	x	x			x		x	
2. Araras/SP	x	x			x	x		
3. Araraquã/SP					x			Até 1sm
4. Campinas/SP	x	x		portadores de deficiência (qualquer idade)	x	x		
5. Campos do Jordão/SP	x			entre 0e 16ans	x			Até R\$26
6. Caraguatatuba/SP	x			entre 0e 20ans	x	x		
7. Guarulhos/SP	x		x		x		x	
8. Guarema/SP	x	x			x			Até R\$20
9. Fênix de Vasconcelos/SP	x	x			x	x		
10. Franca/SP	x			entre 7e 16ans	x		x	
11. Guaratinguetá/SP	x		x		x			Até 1/2sm
12. Guaiçaba/SP	x			entre 0e 18ans	x			Até R\$40
13. Ilhabela/SP	x	x			x	x		
14. Jaborçal/SP	x	x			x			Até R\$50
15. Jandiaí/SP	x		x					
16. Jandiaí 2/SP	x	x			x		x	
17. Jandiaí 3/SP					x	x		
18. Jundiaí/SP					x	x		
19. Lagoinha/SP	x	x			x			Até R\$50
20. Lavínia/SP	x	x			x			Até R\$50
21. Lavínia 2/SP					x	x		
22. Limeira/SP	x			entre 6e 14ans				Renda Familiar < 2sm
23. Monte Alto/SP	x	x						Até R\$50
24. Natividade da Serra/SP	x			entre 0e 15ans portadores de deficiência (qualquer idade)	x			Até R\$50
25. Osasco/SP	x	x			x		x	
26. Ourinhos/SP	x		x		x		x	
27. Parahana/SP	x	x						Renda Familiar < Renda Familiar <
27. Parahana 2/SP	x		x					Até R\$50
28. Piedade/SP	x	x		portadores de deficiência (qualquer idade)	x			Até 37,9%sm
29. Presidente Prudente/SP	x	x			x			
30. Queluz/SP					x		x	
31. Redenção da Serra/SP	x			entre 0e 15ans	x			Até R\$50
32. Ribeirão Preto/SP	x		x					Renda Familiar < Valor variável
33. Santa Branca/SP	x	x						Até 1/2sm
34. Santo André/SP	x	x			x			Renda Familiar < Até R\$50
35. Santo Antônio de Pádua/SP	x	x						
36. Santos/SP	x			entre 0e 16ans até 18qb portador de deficiência	x			Até R\$50
37. São Bartolomeu/SP	x	x			x			Até 1/2sm
38. São João dos Campos/SP	x	x			x		x	
39. São Sebastião/SP	x	x			x		x	
40. São Sebastião 2/SP	x	x			x		x	
41. Silveiras/SP	x	x			x		x	
42. Taboão/SP	x	x			x			Até R\$50
43. Timenópsis/SP	x	x			x			Até R\$50
44. Ubatuba/SP	x			variada	x		x	
45. Ubatuba 2/SP	x		x					

Fonte: Lavinas, Le Blitar, M. IFEA

Além disso, em grande parte dos programas implementados, a aprovação no curso de todas as crianças da família é uma preocupação central ou mesmo condição necessária para a renovação da Bolsa no ano seguinte. Em parte das localidades onde foi implementado, o BE foi seguido de um programa de incentivo à aprovação escolar, denominado Poupança Escola. Em linhas gerais, o poder local se propõe a premiar as crianças que passam de ano com um depósito em uma conta bancária que pode ser retirada somente após a conclusão do ensino secundário<sup>12</sup>.

Cabe notar que, via de regra, o valor do benefício é único para a família, não variando com o número de crianças em idade escolar, ou o número de membros da família. Tal desenho visa evitar a criação de incentivos para que as famílias pobres tenham mais filhos com o intuito de obter maior benefício.<sup>13</sup>

**Tabela 4: Contrapartidas Exigidas Por Parte das Crianças**

Municípios					
	Exige Contrapartida	Frequência Escolar	Desempenho Escolar	Participação em outros Programas	Outras
1. Amapá	x	x	x		
2. Belém	x	x			Retirada crianças trabalho
3. Belo Horizonte	x	x			
4. Boa Vista	x	x	x		
5. Brasília	x	x			
6. Goiás	x	x			Vacinação atualizada das crianças
7. Mundo	x	x		x	Patrulha Mirim
8. Paracatu	x	x		x	
9. Porto	x	x		x	Uso saudável do dinheiro
10. Recife	x	x			
11. São Luis	x	x			
12. Tocantins	x	x	x		

Fonte: Lavinias, L e Mariana, B.,

<sup>12</sup> Em situações excepcionais é permitido o saque total ou parcial. O valor mais comum para tal depósito é um salário mínimo por ano aprovado.

<sup>13</sup> Ou pelo menos, este tem sido o caso. Notamos com interesse que o questionário (aparentemente ainda preliminar) proposto pelo Ministério da Educação, através de sua página na Internet ([www.mec.gov.br/home/rendamin/operac.shtm](http://www.mec.gov.br/home/rendamin/operac.shtm)), parece sugerir uma relação positiva entre o número de crianças e o valor total do benefício familiar.

### Contrapartidas Exigidas para Permanência nos Programas do Estado de São Paulo

Municípios	Contrapartidas Exigidas Por Parte das Crianças				Outras
	Exige Contrapartida	Frequência Escolar	Desempenho Escolar	Participação em outros Programas	
1. Aparecida/SP	x	x	x	x	
2. Areias/SP	x	x	x	x	
3. Caçapava/SP	x				
4. Campinas/SP	x	x		x	Aplicação recurso para melhoria da qualidade de vida
5. Campos do Jordão/SP	x	x			
6. Caraguatatuba/SP	x	x			
7. Catanduva/SP	x	x		x	
8. Cruzeiro/SP	x	x	x	x	
9. Ferraz de Vasconcelos/SP	x		x	x	vacinação atualizada
10. Franca/SP	x	x			
11. Guaratingueta/SP	x	x	x		
12. Guariba/SP	x	x			
13. Ilhabela/SP	x	x			
14. Jaboticabal/SP	x	x	x	x	
15. Jambuí/SP	x	x	x		
16. Jambuí2/SP	x		x		
17. Jambuí3/SP	x				
18. Jundiaí/SP	x	x	x		
19. Lagoinha/SP	x	x	x	x	
20. Lavrinhas/SP	x	x			
21. Lavrinhas2/SP	x	x	x	x	
22. Limeira/SP	x	x			
23. Monteiro Lobato/SP	x	x	x		
24. Natividade da Serra/SP	x	x	x	x	
25. Osasco/SP	x		x	x	
26. Ourinhos/SP	x	x	x	x	
27. Paraibuna/SP	x	x		x	
27. Paraibuna2/SP	x	x		x	
28. Pindamonhangaba/SP	x				
29. Presidente Prudente/SP	x	x		x	
30. Queluz/SP	x	x			
31. Redenção da Serra/SP	x	x	x	x	
32. Ribeirão Preto/SP	x	x		x	
33. Santa Branca/SP	x		x		
34. Santo André/SP	x	x	x	x	
35. Santo Antônio de Pinhal/SP	x	x	x	x	
36. Santos/SP	x	x	x	x	
37. São Bento do Sapucaí/SP					
38. São José dos Campos/SP	x	x			
39. São Sebastião/SP	x	x	x	x	
40. São Sebastião2/SP	x	x		x	
41. Silveiras/SP	x	x	x		
42. Taubaté/SP	x	x		x	
43. Tremembé/SP	x				
44. Ubatuba/SP	x				
45. Ubatuba2/SP	x	x		x	

Fonte: Lavinas, L e Mariana, B., IPEA

### *2.1.3. Implementação e cobertura*

Além dos critérios de elegibilidade expostos anteriormente, cabe ao poder local decidir a partir de onde iniciar a implementação do programa, de modo a não onerar demais o orçamento público e a facilitar o monitoramento do cumprimento das regras e metas do programa. Desse modo, em geral o primeiro passo é mapear a região a ser beneficiada (estado ou município) repartindo a área em regiões menores e identificando as mais carentes. Em seguida são enviados assistentes sociais que tem como incumbência levantar a população de potenciais beneficiários, coletando informações sobre as condições de vida das famílias.

Quanto ao monitoramento, diversas estratégias são adotadas, dependendo de cada caso. As escolas são convocadas a fornecer diretamente dados sobre frequência escolar dos jovens ou através das secretarias municipais de educação. Os professores são também convencidos da importância do cumprimento das regras e de ajudar a fiscalizá-las. Podem também ser envolvidos no processo de monitoramento entidades sociais - tais como a igreja, ONGs, sindicatos, etc. - ou recrutados moradores para fornecer novas informações sobre as condições de vida e cumprimento das contrapartidas por parte dos beneficiados.<sup>14</sup>

Algumas falhas ou pontos polêmicos no processo de seleção têm sido apontadas por alguns autores e merecem destaque. Inicialmente, em parte das localidades o cálculo da renda familiar per capita considera somente o núcleo familiar (pais e filhos), deixando de contabilizar tios, avós, primos, etc. que moram sob o mesmo teto (isto é, nessas áreas a renda familiar per capita é a soma das renda de pais e filhos dividido pelo número de membros deste núcleo). Na medida em que os demais parentes contribuam para o consumo familiar com suas próprias rendas e por outro lado participem da repartição dos bens adquiridos pela família, o nível de bem estar familiar pode estar sendo afetado e o público alvo do programa pode estar sendo modificado pela estreiteza desse critério. Lopes (2000) estima que quase 40% das famílias que pertenceriam ao público alvo do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas são excluídos desse universo por esse motivo. Sedlaceck (2000) salienta que o grande número de exigências de elegibilidade exclui diversas famílias em situação de penúria. O autor defende a simplificação e relaxamento dos critérios, por considerá-los excessivamente restritivos. Em particular, a exigência de períodos superiores a um ano de residência no município e a complexidade do questionário que embasa o score que substitui a renda como critério de insuficiência de bem estar são apontados como nocivos aos propósitos do programa.

Um outro elemento muito discutido é a inclusão (ou não) de famílias com crianças entre 0 e 6 anos de idade no público alvo do programa. Dentre as justificativas para a não inclusão estão o fato de que o monitoramento destas famílias é mais difícil pois o planejador não pode contar com o auxílio do sistema educacional nesta missão, e a defesa de que essas crianças precisariam fundamentalmente de outro tipo de investimento em capital humano, relacionado com o acompanhamento do estado nutricional e de saúde, e que seria próprio de um programa específico.

---

<sup>14</sup> Esta última opção pode encontrar resistência se for percebida como cooptação de "dedos-duros".

Mais polêmico, no entanto é o teto de 14 anos para a inclusão no programa. Em regiões afastadas, é plausível pensar que os pais retardem o ingresso de seus filhos na escola simplesmente por aguardar que os mesmos não dependam deles para levá-los. Nesse caso, a criança estaria sujeita a um menor período de assistência simplesmente porque a oferta escolar é deficiente em sua região de moradia. Estimativas para o México mostram que algo como 5% das crianças não são matriculadas pela primeira vez na idade ideal. Este percentual está sujeito a particularidades regionais.

Um terceiro ponto contestado na implementação do BE é a não exigência de um limite mínimo de meses de frequência à escola por parte das crianças envolvidas no programa em diversas localidades onde foi posto em prática. Dessa forma, é permitido aos pais que participam de atividades econômicas sazonais colocar as crianças na escola durante a baixa temporada, recebendo os benefícios do programa, e tirá-las quando o mercado de trabalho aquece. Da mesma forma, não há mecanismos ou condições formais de inibição do trabalho infantil no desenho básico do programa<sup>15</sup>, ainda que este seja um dos objetivos explicitados na proposta. Em alguns casos, constatam-se iniciativas de ocupar o tempo dos jovens com atividades extra-escolares, mas esse procedimento não é regra.

Dados os critérios de seleção existentes, as poucas estimativas disponíveis sobre o grau de cobertura do programa indicam alta variância entre as localidades. Sedlacek (2000) encontra que somente 10% das famílias de Belém e 6,4% das de Belo Horizonte com renda familiar per capita inferior ao estabelecido como pré-condição pelo programa foram beneficiadas, mas que este número sobe para 42,2% no Distrito Federal. Lopes (2000) estima que cerca de 47% das famílias campineiras com renda de até R\$35,00 (requisito de renda para aceitação no programa) foram incluídas. Esta alta variação no grau de cobertura indica a importância da qualidade do desenho e da implementação do programa para sua eficiência.

#### *2.1.4. Custo*

A Tabela 5 mostra que os gastos em todas as esferas de governo com programas do tipo Bolsa Escola ainda são bastante pequenos no Brasil. De acordo com o Banco Mundial, de um total de R\$ 26,46 bilhões gastos com programas de proteção social em 1997 no Brasil, apenas cerca de R\$10 milhões (menos de meio por cento) foram destinados ao BE.

Diversos autores têm estimado o impacto de modificações e/ou expansões nos programas de Bolsa Escola sobre o erário. Simulando o impacto de um programa único que fosse aplicado às 10 maiores regiões metropolitanas do país, tendo um benefício único de 1 salário mínimo e tendo como critérios de elegibilidade a renda familiar per capita inferior a ½ salário mínimo, presença de crianças entre 7 e 14 anos na família e 5 anos ou mais de residência no município, Rocha (1999) encontra um custo de 11,5% a 19,2% da receita municipal total para as localidades do Norte e Nordeste, e de 0,2% a 3,6% da receita para as cidades do Sudeste e Sul mais o Distrito Federal. A autora calcula ainda a pressão sobre as contas públicas de uma possível flexibilização dos critérios de tempo de residência e presença de crianças em idade escolar na família. Dispensando o critério de tempo de

---

<sup>15</sup> Exceto em Belém (PA).

residência, as despesas com o programa sofreriam um aumento médio de 2,7% da receita municipal para 3,4%. Em compensação o total de famílias beneficiadas aumentaria em 26,16% ou 79.000 famílias.

**Tabela 5: Tamanho dos programas de proteção social no Brasil (1996/97)**

Área e programa	Critério de focalização	Gasto anual aproximado em todas as esferas de governo (R\$ bilhões)
<i>Pensões</i>		
Aposentadoria rural idosos e inválidos	pobres na atividade rural renda familiar per capita < 0,25 SM	5 1.2
<i>Serviços sociais</i>		
Idosos	renda familiar per capita < 0,5 SM	0.02
Inválidos	renda familiar per capita < 0,5 SM	0.05
Jardim da infância	renda familiar per capita < 0,5 SM	0.22
Outros (localizados)	diversos	1.9
<i>Nutrição</i>		
Cestas básicas	determinado pelo município	0.16
Merenda escolar	indireto (via escolas públicas)	0.68
Nutrição de gestantes e crianças de colo	indireto (via sistema de saúde público)	0.1
<i>Programas de renda mínima</i>		
<b>Bolsa Escola</b>	<b>insuficiência de renda</b>	<b>0.01</b>
Erradicação de trabalho infantil (PETI)	renda familiar per capita < 0,25 SM	0.06
Frentes de trabalho	situações emergenciais	1.2
<i>Mercado de trabalho</i>		
Treinamento (PLANFOR)	determinado caso a caso	0.94
Seguro desemprego	setor formal, sem renda significativa	3.02
Fundo de garantia (FGTS)	nenhum	11.3
Abono salarial	salário < 2 SM, setor formal	0.6
<b>Total</b>		<b>26.46</b>

Fonte: Banco Mundial (2000).

Notas: SM = Salário Mínimo (R\$ 120,00 em dezembro de 1997).

Inclui todos os saques do FGTS exceto para compra de casa própria (R\$ 2,3 bilhões).

Siqueira et al (2000) realizam vários exercícios de simulação, investigando os efeitos de alterações nos critérios de ingresso no programa, bem como nos valores dos benefícios. Num cálculo de um programa nacional que pagasse um benefício fixo de 1 salário mínimo (valores de 1998) a todas as famílias com ao menos uma criança em idade escolar e com todas as crianças nestas condições frequentando a escola, e sem restrições por tempo de residência, os autores encontram um custo aproximado de R\$1,06 bilhão<sup>16</sup> para o programa, o que equivale a 1,41% do PIB ou 4,7% da arrecadação da união.

<sup>16</sup> Em valores de dezembro de 1998.



Finalmente, vale ressaltar que a implementação de um programa de complementação de renda envolve gastos operacionais que podem ser bastante significativos dependendo do desenho do programa. Lopes (2000) estima que esta rubrica participou com cerca de 18% do gasto total da prefeitura de Campinas com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima.

### 2.1.5. *Impacto*

Ainda são poucas as avaliações realizadas no Brasil dos impactos do BE sobre indicadores educacionais, pobreza e incidência de trabalho infantil entre beneficiários. Dentre estas, destacam-se uma primeira avaliação do programa pioneiro de Paranoá (DF) por Rocha e Sabóia (1998), o estudo de Abramovay et. al. (1998), bem como a avaliação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas (SP) por Lopes (2000). Ainda que muito informativos, todos estes esforços de avaliação sofrem de um problema comum: em nenhum caso parece ter havido uma preocupação com a criação de um grupo de controle apropriado, seja ex-ante ou ex-post, através de técnicas de "matching". A análise de efeitos do programa dá-se em geral através de simples comparações entre grupos de participantes e não participantes, ou entre participantes e a população total. Como os participantes são selecionados de forma total e intencionalmente não aleatória, sendo a frequência e o desempenho escolar requisitos de acesso e manutenção das famílias no programa, há um óbvio problema de viés de seleção.

Não obstante, como muitas vezes a direção do viés pode ser presumida com certo grau de segurança, os exercícios contém informações úteis. Em particular, no caso do programa de Paranoá, estudado por Rocha e Sabóia (1998), a taxa de repetência dos beneficiados é de 20%, ao passo que entre os não-beneficiados é de 28%. Comparando as taxas de evasão escolar entre os beneficiários do programa (calculados a partir do banco de dados do programa de 1996) com as observadas no Censo Escolar, observa-se que dentre os egressos do programa insignificantes 0,4% deixam a escola, contra 5,6% da população total. Ao mesmo tempo, as crianças beneficiadas apresentam desempenho em termos de rendimento escolar aferido por exames<sup>17</sup> semelhante ao dos não beneficiados, mesmo notando que os últimos são originários de famílias menos desprovidas e que provavelmente tiveram melhores oportunidades educacionais.

Quanto ao alívio imediato da pobreza, tem-se que o índice FGT (1) ou (P1) entre os beneficiados caiu de 0,41 para 0,04, quando se considera  $\frac{1}{2}$  salário mínimo como linha de pobreza<sup>18</sup>. Isso significa que as famílias beneficiadas praticamente saíram do estado de pobreza. Para Campinas, fixando uma linha de pobreza de R\$ 35,00, Lopes (2000) encontrou que a redução da razão do hiato médio de renda entre os beneficiados foi de aproximadamente 50%.

---

<sup>17</sup> Todos os anos o governo federal aplica provas que avaliam o aprendizado dos jovens que frequentam o sistema educacional. Os testes são iguais para todos, independente do local ou da escola em que estão ou estiveram matriculados no último ano. Exemplos deste tipo de prova são o SAEB (ensino fundamental) e ENEM (ensino médio).

<sup>18</sup> Lembrando que o benefício era de um salário mínimo ou R\$ 130,00.

## 2.2. A experiência mexicana: Progresa

Além das fronteiras brasileiras, a década de 90 também viu a aplicação de idéias semelhantes, às vezes em escala muito mais ampla. Dentre as iniciativas de complementação condicional de renda familiar com contrapartida em investimentos em capital humano, o caso mexicano parece ser o de maior interesse para nós. Isto porque: (i) o México é um país de dimensões geográficas e estágio de desenvolvimento semelhante ao nosso, (ii) o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) apresenta uma importante diferenciação em relação ao BE por conceber o investimento em capital humano não somente como melhora no desempenho educacional da criança mas também como um acompanhamento do seu desenvolvimento médico-nutricional, (iii) o Progresa, em vigor desde agosto de 1997, já figura entre os principais programas sociais mexicanos, participando com 17,2% do total gasto com programas de combate à pobreza ou 1% do PIB<sup>19</sup>, e (iv) o Progresa intervém não somente no estímulo à demanda por serviços educacionais e de saúde, mas também na oferta dos mesmos.

O Progresa foi desenhado para atender famílias que estejam em situação de carência, medida por uma cesta de características observáveis que se mostram correlacionadas com o status de pobreza<sup>20</sup>. Como a bolsa é dada por cada criança, uma mesma família pode acumular mais de uma bolsa e a ausência de uma criança na escola parece não impedir que a família receba os benefícios referentes às demais crianças que estejam indo à aula.

As famílias beneficiadas recebem 70 pesos mensais por criança na escola primária e 255 pesos por criança na secundária<sup>21</sup>, mas o recebimento total deste tipo de benefício não pode exceder 525 pesos<sup>22</sup>. Além disso cada criança na escola primária recebe ajuda de custo para comprar material escolar de 45 pesos anuais, enquanto esse benefício é de 170 pesos para cada criança no secundário. Há ainda uma ajuda para a compra de alimentos de 105 pesos mensais que independe do número de crianças na escola. As famílias mais abonadas conseguem obter recursos de mais de 650 pesos mensais, que é um valor semelhante ao do salário mínimo.

Além dos benefícios em dinheiro, estão previstos também um auxílio médico-nutricional em mercadorias, composto por um complemento em nutrientes e uma cesta de remédios para mulheres grávidas e crianças com menos de dois anos.

Dentre os deveres das famílias beneficiadas está, além da frequência escolar por parte das crianças<sup>23</sup>, o comparecimento regular ao posto médico para averiguação do estado de saúde das crianças e medição de altura e peso<sup>24</sup>. Os responsáveis também se comprometem a

<sup>19</sup> Cifras que equivalem a 7.714,6 milhões de pesos mexicanos, ou R\$1,51 bilhão, em valores de 1999.

<sup>20</sup> É utilizado um modelo econométrico de análise discriminante, onde cada característica observável possui um peso específico para prever o status de pobreza da família. Ver Gómez de León (1998).

<sup>21</sup> No secundário a bolsa para meninas é ligeiramente maior do que para meninos, numa tentativa de reduzir a desigualdade educacional por sexo.

<sup>22</sup> Dados de 1999.

<sup>23</sup> Fato interessante é que a matrícula em telecursos (educação à distância) é aceita para o cumprimento deste requisito.

<sup>24</sup> No caso de crianças subnutridas a exigência é de consultas mensais.

assistir a palestras sobre hábitos de saúde, nutrição e higiene. Em princípio parece não haver exigências específicas de desempenho escolar. As famílias beneficiadas não podem estar sendo assistidas por nenhum outro programa de combate à pobreza.

A implementação do programa segue os seguintes passos: (i) focalização geográfica: são inicialmente escolhidas as áreas mais pobres do país com base em dados censitários; (ii) focalização por instrumentos: é aplicado o processo de imputação do status de pobreza às famílias inscritas no programa, com base em características observáveis das mesmas; (iii) os eleitos são submetidos a uma checagem junto à comunidade, para evitar distorções tais como a ausência da família no domicílio no instante da entrevista, mentiras que surjam no momento em que o questionário citado na etapa anterior é aplicado, etc.; (iv) são avaliados os custos da presença de erros dos tipos I e II, para que só então seja fixado o nível do status de pobreza que será aceito para a elegibilidade das famílias. Na implementação do programa também está previsto que o benefício seja dado preferencialmente às mães. Membros da comunidade são selecionados ou eleitos para monitorar o programa, esclarecer dúvidas, explicar deveres dos beneficiários, recolher sugestões e ajudar a identificar potenciais beneficiários.

Apesar de orientado predominantemente pelo lado da demanda, o Progresá também tenta intervir no lado da oferta de serviços educacionais e de saúde. Nesse sentido, estão previstos programas de capacitação de professores e melhoria dos equipamentos da escola, bem como aumento na cobertura e qualidade dos serviços de saúde através de investimentos em equipamentos e pessoal.

Uma avaliação rigorosa dos impactos do Progresá, conduzida sob a responsabilidade do International Food Policy Research Institute (IFPRI), está prestes a ser divulgada. Mesmo antes de sua divulgação, algumas críticas vêm sendo feitas ao Progresá. A primeira delas é o possível incentivo que pode surgir ao aumento das taxas de fecundidade uma vez que o valor do benefício é proporcional ao número de crianças na escola. Em segundo lugar, a quantidade de deveres a serem obedecidos pelos participantes gera custos que podem desincentivar o ingresso no programa. Além disso, em áreas remotas as famílias podem não ter acesso a saúde e educação e ficar de fora do programa por não poderem cumprir os requisitos. Em terceiro lugar, alguns autores sugerem que o valor do benefício é demasiado alto, e que o mesmo tipo de incentivo (e resultado) poderia ser obtido com benefícios menos generosos<sup>25</sup>. Outra crítica presente é a de que observa-se que no México, assim como no Brasil, o programa é vulnerável a deficiências no lado da oferta de serviços, uma vez que as regiões com maior número de beneficiários são justamente as que possuem pior infra-estrutura escolar e de saúde.

### **2.3. Investimentos do lado da oferta**

Programas como o BE geram óbvio incentivo ao aumento da demanda por serviços educacionais (e de saúde, dependendo do desenho), e correm o risco de não atingir seus objetivos caso não haja simultâneo aumento da oferta - tanto de termos de quantidade quanto de qualidade - destes serviços. Inspirado no Fundo Social de Emergência

---

<sup>25</sup> Ver Banco Mundial (1999).

implementado na Bolívia em 1986, o Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) peruano é um caso ilustrativo de um tipo de iniciativa voltado especificamente para o lado da oferta. Criado em 1992, o FONCODES tem como objetivos explícitos (i) gerar empregos e transferir renda, (ii) criar uma rede de proteção social às regiões mais pobres, (iii) promover a construção de projetos de infra-estrutura em pequena escala em áreas negligenciadas, e (iv) envolver a comunidade na escolha, execução e manutenção dos projetos.

A parte educacional do FONCODES consiste basicamente em projetos de construção e reparo de salas de aula. Os projetos são encaminhados pelos distritos<sup>26</sup> e selecionados segundo um índice sintético que hierarquiza os diferentes distritos segundo o grau de pobreza<sup>27</sup> e permite priorizar os projetos dos distritos mais pobres. O FONCODES funciona como intermediário entre os distritos e órgãos de financiamento<sup>28</sup>, e levantou US\$ 466 milhões em 32 mil projetos comunitários entre os anos de 1992 e 1998.

Avaliação conduzida por Paxson e Schady (1999) mostra que os critérios de focalização tem atingido satisfatoriamente os distritos mais pobres, mas falham em atingir os domicílios mais pobres. O grau de focalização tem, entretanto, melhorado ao longo do tempo. Quanto ao impacto sobre indicadores educacionais, verificou-se que a taxa de frequência escolar melhorou sensivelmente, mas que o atraso escolar médio não foi afetado. O tempo médio gasto no trajeto casa-escola, medida de disponibilidade de infra-estrutura escolar, reduziu-se apenas marginalmente.

### **3. O Benefício Social Único**

Com base nas lições aprendidas através da observação das experiências resumidas acima, tanto nacionais como estrangeiras, passamos agora a uma nova proposta de política social baseada em transferências focalizadas e condicionais, voltada para a redução da pobreza. A idéia básica da presente proposta é desenhar um benefício monetário a ser transferido pelo estado para famílias vivendo em situação de pobreza, com dois objetivos: (a) o alívio imediato das privações associadas ao estado de pobreza; e (b) uma contribuição para uma trajetória familiar de acumulação de ativos (essencialmente humanos) que reduza a probabilidade da família permanecer em ou regressar à pobreza.

A proposta toma a família pobre e suas necessidades como ponto de partida, e adequa a estas necessidades um benefício condicional integrado, composto tanto por uma transferência em espécie quanto por melhorias na qualidade dos serviços básicos a que a família tem acesso. O modelo do benefício condicional baseia-se no Programa Bolsa Escola (e em outras idéias de programas de renda mínima), mas a proposta é de expandir substancialmente sua cobertura; integrar a área da saúde; refinar alguns incentivos através

---

<sup>26</sup> Distritos são uma divisão regional que serve como unidade de análise na focalização do programa.

<sup>27</sup> O índice é uma média ponderada de taxas de acesso a serviços de eletricidade, água, esgoto, moradia e escola; além das taxas de subnutrição e analfabetismo.

<sup>28</sup> Principalmente o governo federal peruano e o Banco Mundial.

de uma diferenciação de níveis do benefício; e integrar aos subsídios à demanda uma atenção especial à oferta dos serviços públicos de educação e saúde.

Estes objetivos geram as seguintes questões básicas:

1. O que determina, conceitualmente, se uma família é pobre?
2. Como identificar, na prática, as famílias qualificadas a receber o benefício?
3. Quais o valor e a duração do benefício?
4. Quais as condições às quais fica vinculado o direito de receber o benefício?
5. Como será feita, na prática, a administração e distribuição do benefício?
6. Que políticas complementares, pelo lado da oferta dos serviços públicos a cujo uso o benefício é vinculado, devem ser adotadas para garantir a qualidade e eficácia dos mesmos?
7. Qual o impacto esperado do benefício, tal como sugerido?
8. Qual o custo orçamentário esperado do benefício, e como poderia ser ele financiado?

As três últimas questões acima são abordadas nas seções 4 e 5 deste documento. Nesta seção, discutimos as primeiras cinco questões, na ordem em que foram enunciadas.

### *3.1. Identificação conceitual das famílias pobres*

Existe uma ampla literatura propondo variadas definições de pobreza e, recentemente, tem sido reconhecido o fato de que o fenômeno da pobreza é de natureza multidimensional. O bem-estar de qualquer pessoa - inclusive aquelas com pouca renda ou baixos níveis de consumo privado - depende do acesso a uma série de bens públicos (estrito senso ou locais), tais como a qualidade do meio-ambiente ao seu redor e a sua segurança, bem como de recursos privados de difícil quantificação como auto-estima, saúde psicológica e participação sócio-política. Ver Sen (2000) e Banco Mundial (2000c) para exemplos distintos desta maior ênfase na multidimensionalidade do bem-estar e, portanto, da pobreza.

Não obstante, devido à complexidade da operacionalização do conceito multidimensional, a grande maioria dos esforços empíricos de identificação dos pobres, em qualquer país, continua sendo feita com base em medidas de consumo individual ou familiar ou, na sua ausência, em medidas de renda.<sup>29</sup> Cabe notar, ademais, que a adoção de uma linha de pobreza "absoluta" tradicional, equivalente ao produto do coeficiente de Engel de um grupo (arbitrário) na cauda inferior da distribuição de renda e do valor de uma cesta básica de alimentos cujo consumo é representativo do mesmo grupo, escalonado de forma a gerar uma quantia aceitável de calorias, é razoavelmente próxima do conceito de pobreza absoluta no espaço das capacidades, mas relativa no espaço de bens e serviços.<sup>30</sup> Ver Sen (1983).

<sup>29</sup> É importante incluir no agregado de renda ou consumo o maior número possível de bens e serviços efetivamente consumidos, tais como o valor do fluxo de serviços de moradia e outros bens duráveis, serviços de educação e saúde, etc. Ver Deaton (1997).

<sup>30</sup> Isto se deve ao fato de que tanto os hábitos de consumo alimentar quanto o coeficiente de Engel do quintil inferior da população, digamos, variam consideravelmente com a renda média da sociedade refletindo, de certa forma, as capacidades a que esta dá valor.

Assim sendo, propomos a adoção de uma linha de pobreza clássica baseada - a partir da disponibilidade dos dados da nova Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, que vai a campo entre 2001 e 2002 - em dados de consumo familiar, de forma a gerar 2288 calorias por dia por pessoa, com base no padrão de consumo médio observado no quinto inferior da distribuição de consumo total no Brasil, avaliado a preços regionais.<sup>31</sup> Propõe-se a adoção inicial de um coeficiente de Engel de 1.0.<sup>32</sup> Até a distribuição de consumo familiar per capita da POF tornar-se disponível, em 2002, propõe-se a adoção interina da linha de indigência calculada por Ferreira et. al. (2000), com base em dados de consumo da Pesquisa de Padrões de Vida (PPV) de 1996. A linha é construída de acordo com a mesma metodologia descrita acima, e tinha um valor de R\$65,07 em reais de 1996. Este valor deveria, em princípio, ser inflacionado por um índice de preços ponderado pela cesta de consumo relevante para os mais pobres. Sendo este exercício dificultado pela aparente inexistência de um índice satisfatório, utilizamos o IPC-A do IBGE, segundo o qual a linha de indigência z valeria hoje R\$ 74,48.

Uma vez determinada a linha de pobreza, a identificação das famílias pobres se dá da seguinte forma: são considerados pobres todos os indivíduos ou famílias que vivam em domicílios cujo consumo (ou renda) domiciliar per capita - deflacionado por um índice de preços regionais que permita a comparação de custos de vida reais entre diferentes áreas do país - esteja abaixo da linha de pobreza.<sup>33</sup>

### 3.2. *Identificação das famílias pobres na prática*

Entretanto, renda e consumo são variáveis de difícil apuração prática. O acompanhamento dos níveis de consumo de uma família requer questionários relativamente longos e sofisticados. A melhor prática estatística internacional prevê inclusive questionários para consumo alimentar do tipo caderneta - os chamados "leave-and-collect questionnaires" - a ser preenchida por todos os membros da família ao longo de um período (em geral de uma semana). É ainda necessário estimar o valor do fluxo de serviços gerados para o domicílio pelos seus bens duráveis, que em princípio depende de suas datas e valores de aquisição, e duração esperada. Deve-se apurar o valor do aluguel ou aluguel imputado. Para ser preciso, seria ainda importante aferir os valores para a família do acesso a quaisquer serviços gratuitos utilizados, tais como educação ou saúde públicas. Problemas semelhantes afetam a aferição da renda, principalmente para os indivíduos com muitos trabalhos e ocupações, ou rendas provenientes de atividades por conta própria, como é comum entre as famílias

<sup>31</sup> Este nível calórico é a média dos níveis mínimos recomendados pela FAO para as diferentes idades, profissões e sexos, utilizando-se os pesos para a Região Metropolitana de São Paulo. A fonte do cálculo é IBGE/IPEA (1998), tabela 1.

<sup>32</sup> Tal adoção é equivalente a limitar a linha de pobreza ao necessário para o consumo de alimentos, seguindo o padrão de consumo do grupo de referência, sem qualquer consideração para gastos não-alimentares. A proposta é, portanto, muito pouco generosa, o que se deve tão somente a uma preocupação com o grau de focalização: Ferreira et. al. (2000) encontram uma taxa de indigência de 23% com base em método como o descrito acima. Usando um coeficiente de Engel observado empiricamente, chega-se a uma proporção de pobres de 45%. Estas proporções são inferiores àquelas reportadas na introdução e na seção 5 devido ao fato de que a renda considerada por aqueles autores - mas não por estes - inclui valores de aluguel imputado.

<sup>33</sup> Desde que a linha de pobreza seja calculada em Reais da área usada como base para o índice de preços regionais, esta prática elimina a necessidade de cálculo de linhas de pobreza regionais. Ver Ferreira et. al. (2000) para uma proposta de índice de preços regionais.

mais pobres. De fato, a visão dominante entre os economistas da área é que os dados de consumo familiar são mais confiáveis do que os de renda.<sup>34</sup>

Ainda estamos numa fase onde coletar ou estimar todas estas informações a nível amostral já é um desafio considerável. Esperar que isso possa ser feito para todos os candidatos a receber um benefício seria extremamente ambicioso, mesmo sem levar em conta a existência de comportamento estratégico por parte dos indivíduos. Os incentivos óbvios para ocultar e/ou distorcer informações, introduzidos pelo desejo de qualificar-se a receber o benefício, tornam a tarefa efetivamente impossível.

É por esta razão que, em programas pioneiros como o Bolsa-Escola ou o Progresá, a renda era na verdade "estimada" a partir de pontuação aferida em visita à moradia da família, por parte de funcionários das prefeituras (ou do Distrito Federal), com base nos bens e ativos aos quais a família parecia ter acesso.<sup>35</sup> O Apêndice 1 contém cópia da tabela dos critérios de pontuação das condições de vida das famílias candidatas ao Bolsa Escola, nos programas pioneiros de Brasília e Belém. Como se vê, nem sempre a lógica do processo de focalização por instrumentos é transparente. Não obstante, o desenvolvimento de um instrumento de focalização que seja, ao mesmo tempo, bem correlacionado com a variável objetivo (bem-estar familiar, medido através do nível de consumo), de fácil observação e difícil falsificação, e relativamente simples, é de crucial importância para o sucesso do programa.

O que propomos neste sentido é a identificação de todas as características domiciliares que sejam observadas por algum instrumento do arsenal estatístico do IBGE, tal como a PNAD. Excluam-se, dentre estas, as variáveis que não podem ser usadas para fins de focalização de política pública (tais como cor / raça) e aquelas que são indesejáveis do ponto de vista de incentivos. Chamando o conjunto das variáveis restantes de  $X$ , propomos que estimem-se uma série de modelos probit (na amostra da PNAD, por exemplo) com a probabilidade da renda familiar ficar abaixo da linha de pobreza como variável dependente, e cujas variáveis independentes sejam a sigma-álgebra<sup>36</sup> de  $X$ ,  $\mathfrak{X}$ . Escolha-se então o conjunto  $V \in \mathfrak{X}$  de instrumentos de focalização, que maximize o  $R^2$  ajustado do modelo probit:

$$\text{Max}_{V \in X} \bar{R}^2 : [\text{Pr}(y_h < z) = X_h \beta + u_h]$$

Ou seja, escolha-se dentre todas as possíveis variáveis em  $X$ , aquelas que - juntas - maximizam o ajuste da estimação do probit. Dentre as variáveis no conjunto de possibilidades  $X$ , as variáveis em  $V$  maximizam a nossa capacidade de identificar o grupo alvo de famílias com renda abaixo da linha de pobreza, sem ser necessária a apuração de suas rendas. Note-se ainda que os coeficientes estimados  $\beta$  podem servir como bons guias para o valor dos pesos que devem ser dados aos elementos de  $V$  no processo de ponderação que gera o limite de "pontos"  $p$  acima do qual o candidato é desqualificado como possível receptor do benefício. Chamemos este total de pontos  $\pi$ .

<sup>34</sup> Ver Chauduri e Ravallion (1994) e Deaton (1997).

<sup>35</sup> Este tipo de focalização, com base em bens e serviços correlacionados com a variável renda, mas de mais fácil observação, é conhecido na literatura internacional como "proxy means testing", ou focalização por instrumentos.

<sup>36</sup> O conjunto de todos os sub-conjuntos possíveis.

Como exemplo, suponha que o modelo probit acima tem seu melhor ajuste quando as variáveis independentes são:  $V = \{\text{coleta de esgoto; material do chão do domicílio; possui televisão; possui automóvel; escolaridade do chefe}\}$ . Neste caso, a ficha de informações na visita ao domicílio consistiria destes itens, e a pontuação aferida a cada um seria determinada com base nos coeficientes das variáveis dummy incluídas no modelo acima, para cada categoria. Assim, chão de terra batida, pode valer zero pontos; chão de cimento aparente, cinco pontos, etc.. Pais analfabetos podem valer zero pontos; com educação primária, cinco pontos; secundária, dez pontos; superior, 15 pontos. E assim por diante. A família ganha o direito de receber o benefício se sua pontuação não superar um patamar fixo  $\pi$  - digamos,  $\pi = 45$  pontos. Obviamente, tanto a pontuação de cada item da ficha de visita ao domicílio quanto  $\pi$  devem ser calibrados de forma a aproximar, através das variáveis - instrumento ("proxies"), o corte de renda associado ao nível  $z$ .

### 3.3. Valor e duração do benefício

Propõe-se um benefício  $b$  com uma escala de três valores, todos eles múltiplos da linha de pobreza  $z$ . Seja  $S$  o conjunto de todas as famílias com algum membro em idade de freqüentar a escola secundária (de 15 a 19 anos). Seja  $P$  o conjunto de todas as famílias com algum membro em idade de freqüentar a escola primária (de 7 a 14 anos). Seja  $G$  o conjunto de todas as famílias com algum membro com idade entre 0 e 6 anos, ou com alguma mulher grávida. Seja  $A$  o conjunto de todas as famílias com algum membro com idade acima de 65 anos, mas sem nenhum membro recebendo aposentadoria ou pensão de qualquer natureza. Seja  $C$  o complemento<sup>37</sup> de  $S \cup P \cup G \cup A$ .

Seja  $Q_i$  o conjunto de famílias que satisfazem as condições de contrapartida para o benefício de tipo  $i$ , expostas na seção seguinte.

#### Regra 1:

$$\begin{array}{ll} \text{Propomos}^{38} \text{ que } b_f = 3z = \text{R\$}223,44 & \text{se } f \in S \cap Q_1 \\ & = 2,5z = \text{R\$}186,20 & \text{se } f \notin S \text{ e } f \in P \cap Q_2 \\ & = 2z = \text{R\$}148,96 & \text{se } f \notin S \cup P \text{ e } f \in \{G \cup A \cup C\} \cap Q_3 \end{array}$$

Tal esquema garante a cobertura (condicional) universal do benefício. Pela definição do conjunto  $C$ , qualquer cidadão brasileiro tem direito a receber um dos três valores deste benefício, desde que cumpra com as condições de contrapartida, que serão discutidas abaixo, e que são explicitadas pelo conjunto  $Q_i$ , ao qual a família só pertence se cumprir com elas.

<sup>37</sup> Um conjunto é o complemento de outro quando os dois têm intersecção nula e a união deles é o conjunto universo. Neste caso, considere-se o universo o conjunto de cidadãos brasileiros residentes no Brasil. Cabe, obviamente, a discussão de se estender ou não o benefício a imigrantes não naturalizados, mas nela não entraremos aqui.

<sup>38</sup> Os valores dos fatores multiplicativos 2; 2,5 e 3 foram escolhidos com base em alguma intuição, mas poderiam ter sido escritos arbitrariamente como  $m$ ,  $n$  e  $q$ , desde que  $m < n < q$ . Seus valores finais devem refletir a realidade orçamentária e a vontade política da sociedade. Veja as simulações na próxima seção.



Note-se ainda que a estrutura permite que as pessoas sejam cobertas ao longo de todo o seu ciclo de vida. Considere-se o exemplo de uma mulher que vive  $T > 65$  anos; saindo da casa dos pais aos  $U$  anos; engravidando pela primeira vez aos  $E$  anos, de forma que seu primeiro filho chegue à idade escolar aos  $E + 7$  anos, e à idade de escola secundária aos  $E + 15$  anos; e cujo último filho/a deixe a idade escolar secundária aos  $V$  anos. A primeira linha do diagrama abaixo indica a que conjunto de participantes sua família pertence:

$C$	$G$	$P$	$S$	$C$	$A$	
$U$	$E$	$E+7$	$E+15$	$V$	$65$	$T$

Ao contrário de programas não integrados, como o Bolsa-Escola, não há nenhum momento em que a pessoa esteja a descoberto. Ela sempre pertence a pelo menos um conjunto de famílias que tem direito a um dos níveis de benefícios.<sup>39</sup> Ela terá direito a receber o nível de benefício apropriado caso pertença ao conjunto  $Q$  relevante ao seu caso, como passamos a discutir abaixo.

A duração do benefício pode ser de 12 meses, a partir da data da concessão, com renovação sujeita a nova avaliação das condições de contrapartida.

#### 3.4. *Condicionalidade e Administração*

A principal inovação dos programas focalizados condicionais, como o Bolsa-Escola brasileiro, o PROGRESA mexicano e o PRAF hondurenho é o requisito de certas ações dos participantes, às quais fica condicionado o recebimento do benefício. Estas ações são, em geral, investimentos no capital humano dos membros da família. No Bolsa-Escola, a principal condição é a matrícula e frequência de todas as crianças em idade escolar à escola pública. No atual momento de expansão educacional no Brasil, onde as taxas de retorno à educação secundária estão muito mais altas do que as taxas da educação primária, sugere-se que se expanda a cobertura (e a condicionalidade) do benefício aos estudantes secundários. Propõem-se ainda que sigamos a experiência bem sucedida de outros países, estendendo as condições a alguns cuidados de saúde de alto relevo para a redução das taxas de mortalidade materno-infantis, como visitas regulares ao posto de saúde para gestantes, lactantes, recém-nascidos e crianças.

A existência destas condições serve dois propósitos distintos mas complementares: elas introduzem um elemento de auto-seleção no processo de identificação de receptores qualificados do benefício, ao mesmo tempo em que geram incentivos positivos para investimentos em capital humano, ajudando a internalizar prováveis externalidades positivas dos mesmos. Assim, as condições aumentam a eficiência do sistema de

<sup>39</sup> Se a família tiver mais de um filho, poderá obviamente pertencer simultaneamente a mais de um conjunto. Neste caso, a Regra 1 proposta acima implicitamente estabelece que ela receba o maior benefício a que tem direito.

focalização, reduzindo os vazamentos para qualquer nível dado dos custos com seleção administrativa; e auxiliam a eficiência da alocação de recursos na economia.

Propomos as seguintes condições para  $Q_i$ ,  $i = 1, 2, 3$ . Farão parte do conjunto  $Q_1$ , de famílias que satisfazem as condições de contrapartida para o benefício de tipo 1, aquelas cuja pontuação com respeito às características em  $V$  seja  $p \leq \pi$  e que tenha todas as crianças em idade escolar (primária ou secundária) matriculada e freqüentando a escola. O critério de freqüência adotado nos primeiros programas Bolsa-Escola (faltas não justificadas inferiores a 10% das aulas, ou seja dois ou menos dias por mês) pode ser mantido. Para efeito de renovação, repetência de qualquer criança desqualifica a família, exceto quando justificada por circunstâncias fora do controle da criança ou família.

Farão parte do conjunto  $Q_2$ , de famílias que satisfazem as condições de contrapartida para o benefício de tipo 2, aquelas cuja pontuação com respeito às características  $V$  seja  $p \leq \pi$  e que tenha todas as crianças em idade escolar (primária) matriculada e freqüentando a escola. O critério de freqüência adotado nos primeiros programas Bolsa-Escola (faltas não justificadas inferiores a 10% das aulas, ou seja dois ou menos dias por mês) pode ser mantido. Para efeito de renovação, repetência de qualquer criança desqualifica a família, exceto quando justificada por circunstâncias fora do controle da criança ou família.

Estes dois tipos de benefício serão administrados pela prefeitura municipal, através da direção da escola onde esteja matriculado a criança mais velha a residir no domicílio. Candidaturas ao benefício serão aceitas na escola e o pagamento mensal do benefício também será feito aí. Obviamente, porém, o envolvimento da escola não vai além disso. Visitas ao domicílio e entrevistas comunitárias serão de responsabilidade da agência municipal de administração do benefício único (ver abaixo).

Farão parte do conjunto  $Q_3$ , famílias cuja pontuação com respeito às características  $V$  seja  $p \leq \pi$  e que:

- se pertencem ao conjunto  $G$ , obedecem a um cronograma de visitas ao posto de saúde ou centro médico de sua preferência, que varia com a idade do feto ou criança; bem como aos cuidados e práticas de higiene e saúde pública aí determinados;
- se pertencem ao conjunto  $A$ , comprovem que nenhum membro da família recebe qualquer tipo de pensão ou aposentadoria, pública ou privada;
- se pertencem ao conjunto  $C$ , participam de programas de trabalho comunitário ou "bolsa-trabalho", desenvolvendo atividades de utilidade pública organizadas, gerenciadas e monitoradas pela agência municipal de administração do benefício único, por pelo menos 20 horas semanais.

Cada família pode receber somente um benefício único (como o nome indica...) por mês, e cabe à agência municipal de administração do benefício único verificar, quando outorgado o direito a receber o benefício, que a família não o recebe de qualquer outra fonte.

Para resumir o conteúdo das duas últimas seções, o que se propõe é a criação de um benefício condicional focalizado único, que qualquer família com renda domiciliar per

capita abaixo de uma linha de indigência (atualmente  $z = R\$ 74,48$ ) tem o direito de receber, desde que sua família satisfaça algumas condições. O valor a ser recebido é maior para domicílios com crianças em idade escolar: três vezes a linha de indigência para domicílios com alguma criança em idade de freqüentar a escola secundária, e 2,5 vezes a linha de indigência para domicílios com crianças exclusivamente em idade de freqüentar a escola primária.<sup>40</sup>

Famílias vivendo em domicílios sem crianças em idade escolar recebem um valor menor - de duas vezes a linha de indigência - e sujeito a outras condições. Em havendo no domicílio alguma criança entre 0 e 6 anos, ou alguma mulher grávida, a condição que dá direito ao benefício é a visita regular ao centro de saúde ou hospital local, ou a interação com os agentes comunitários de saúde, em forma e periodicidade a serem decididas por especialistas em saúde materno-infantil. Se na família não houver criança ou indivíduo qualquer com idade abaixo de 19 anos, mas houver qualquer pessoa com mais de 65 anos, e ninguém no domicílio (o idoso ou outra pessoa) receber qualquer tipo de aposentadoria, basta comprovar-se este fato para que o benefício seja concedido.

Por fim, também as famílias em situação de pobreza, mas sem crianças ou idosos, ganham o direito de optar por receber o BSU. No caso destas, a condição de concessão é a participação em atividades de trabalho organizadas pela agência municipal apropriada, em regime de meio-período, com prazo ilimitado. O sistema de "workfare" visa compatibilizar o direito de adultos sem deficiências a receber um benefício social em momentos de grande necessidade com a necessidade de restringi-lo àqueles que realmente não têm opções preferíveis de emprego no mercado de trabalho. O prazo ilimitado visa prover uma rede de segurança social efetiva, em que ninguém fique desprovido do direito ao benefício, quando comprovada a situação de privação da família de acordo com os critérios descritos acima. O regime de meio período visa possibilitar ao participante que procure emprego integral durante o período em que se vê forçado a utilizar o BSU.

Programas de transferência de renda condicionadas, como o proposto neste trabalho, podem ser vistos como um contrato entre o Governo (o principal) e o cidadão (o agente), no qual o recebimento da transferência depende do resultado decorrente da realização de um determinado esforço não observável pelo principal. No caso do programa apresentado neste artigo, o resultado é ser aprovado na escola, o que é observável, que depende de quanto o aluno estuda, o que não é observável. Analisar este tipo de política por este ângulo é interessante, porque alguns resultados da teoria de contratos podem ser úteis para determinar o sucesso do programa.

Em uma situação deste tipo, o contrato ótimo exige que a renda obtida pelo agente seja uma função do resultado obtido pelo principal. No caso dos programas estudados neste artigo, o resultado desejado pelo governo é aumentar o investimento em capital humano por parte das famílias em seus filhos e a renda do agente é a transferência. Para que o resultado seja obtido, um esforço tem que ser realizado pela família, na forma de acompanhamento dos filhos por parte dos pais, tempo dedicado pela criança aos estudos, o que pode significar

---

<sup>40</sup> Esta diferenciação deve-se ao fato de que a evasão escolar no Brasil é hoje muito mais alta na escola secundária, onde o custo de oportunidade de estudar é maior.

sua não participação no mercado de trabalho, etc. Estes esforços não são observados pelo principal. Porém, o principal consegue observar o resultado final obtido pelas crianças, aprovação ou não na escola. Daí que a transferência deve depender da aprovação escolar.

Em segundo lugar, para se obter a realização do esforço desejado (que os filhos efetivamente estudem), a probabilidade de passar de ano com pouco esforço ( $p$ ) deve ser menor do que esta mesma probabilidade com muito esforço ( $p'$ ). Na verdade, quanto menor for a relação entre estas duas probabilidades ( $p/p'$ ), maior é a probabilidade de que a criança ou jovem que atingiu o resultado (passou de ano) efetivamente tenha realizado o esforço desejado e, portanto, tenha acumulado capital humano no período. Em outras palavras, quanto menor a relação  $p/p'$ , melhor é o sinal de que o esforço foi efetivamente realizado se o aluno for aprovado. Portanto, se as escolas públicas exigem pouco de seus alunos, de tal forma que elas consigam ser aprovadas sem terem efetivamente estudado, o objetivo de acumular capital humano não será atingido, pois nenhum sinal está sendo efetivamente dado por este resultado. Portanto, para que o programa tenha resultados efetivos (i.e. aumentar o capital humano das crianças), é necessário que a escola não seja leniente. Caso contrário, as famílias terão o incentivo de dar o mínimo de esforço possível o que, no caso, seria apenas freqüentar a escola. Neste caso, não deveríamos esperar uma redução do trabalho infantil, por exemplo, com a implementação do programa.

Um terceiro ponto importante, é o inverso do apresentado acima. Se o nível de exigência da escola é muito elevado em relação à capacidade de absorção dos alunos, de tal forma que um esforço muito grande tem que ser realizado para que este consiga ser aprovado, a desutilidade do esforço e a relação  $p/p'$  serão muito grandes (pois a probabilidade de passar, mesmo fazendo grande esforço,  $p'$ , é pequena), o que levará as famílias a terem baixo incentivo para participar do programa, não atingindo o objetivo desejado pelo principal.

Estas considerações mostram a importância da escola para a obtenção do objetivo desejado pelo principal. O objetivo de incentivar a acumulação de capital humano somente será atingido se a escola for suficientemente exigente, de tal forma que a criança tenha que se esforçar para ser aprovada, parar de trabalhar, etc., mas não tão exigente que torne a aprovação excessivamente difícil. Daí a necessidade de políticas complementares sobre a oferta de serviços públicos que melhorem a qualidade das escolas públicas onde o programa for implementado. A próxima seção trata deste problema.

#### **4. Políticas Complementares sobre a Oferta de Serviços Públicos**

A criação do benefício social único, de natureza monetária e condicional, é o primeiro componente desta proposta de reforma da política social no Brasil. O segundo componente, de igual importância, é a criação de uma política complementar de apoio à qualidade dos serviços públicos nas áreas de educação e saúde. A necessidade deste componente advém do fato de que, em geral, quando as pessoas - inclusive as mais pobres - hesitam em usar um serviço público, ou dele derivam pouca serventia, é porque a qualidade do serviço e seu retorno são baixos.

A provisão de um benefício em espécie condicionado ao uso de serviços públicos gratuitos (como a escola pública ou visitas a postos de saúde públicos) contribui para consolidar a demanda por estes serviços entre pessoas que estivessem previamente desincentivadas a utilizá-los por causa de restrições de liquidez (que elevem o benefício do trabalho infantil no momento presente, por exemplo). Mas também subsidiam a demanda entre aqueles que simplesmente consideravam o benefício esperado proveniente do uso do serviço (visita ao posto de saúde, ou frequência às aulas) pequeno, em relação ao custo esperado (longas filas e risco de infecção hospitalar, ou ensino de má qualidade e risco de violência na escola).

Por mais importante que seja o subsídio à demanda pelos serviços de educação e saúde pública, através dos quais grande parte da população mantém e investe em seu capital humano, é importante reconhecer a necessidade de aumentar a produtividade destes investimentos (e portanto seu benefício esperado, tanto para o indivíduo como para a sociedade) através de uma política complementar para o lado da oferta. Principalmente se, como pode ser o caso no Brasil, soma-se à desigualdade de renda uma grande desigualdade na qualidade dos serviços de saúde e educação, que não só a ela se agrega mas a reforça ao longo do tempo.

A política complementar que propomos é seletiva, tanto na natureza como na incidência de suas intervenções. Começando pela incidência, sugerimos a criação de dois "mapas" dos municípios brasileiros, para cada setor (educação e saúde), a partir de cuja interação selecionem-se as áreas para intervenções específicas.

O primeiro mapa é o Mapa dos Resultados. Para a educação, ele apresentaria, para cada município, a taxa de analfabetismo (total e por coorte); bem como a média, mediana e variância dos resultados dos exames de acompanhamento do ensino básico (SAEB) e médio (ENEM). Para a saúde, ele apresentaria as taxas de mortalidade infantil e materna, bem como outros indicadores recomendados por especialistas no setor. O segundo mapa é o Mapa do Subsídio à Demanda. Este mapa apresentaria os dados da própria demanda efetiva pelo Benefício Social Único em cada município.

Os mapas serviriam para dois propósitos básicos. O primeiro objetivo é uma checagem interna da Administração do Benefício Social Único, a nível federal, e concentra-se nas áreas de "discordância" entre os dois mapas. Quando um município estiver acima dos níveis de risco dos indicadores de educação ou saúde no Mapa de Resultados, mas apresentar níveis muito altos de uso do benefício único, isto pode indicar uma de duas situações: aí a pobreza de renda e consumo privado coexiste com serviços públicos razoáveis ou bons, ou pode haver uma má focalização do benefício, gerando vazamentos que podem exigir reparos.

A situação inversa é ainda mais séria: quando um município estiver dentro dos níveis de risco para pelo menos um dos indicadores de educação e saúde, mas apresentar taxa de utilização do benefício único abaixo do normal, isto pode indicar uma de duas situações: ou há pouca pobreza de consumo privado, mas serviços públicos ruins ou, além de serviços ruins de educação e saúde, falha também a distribuição do benefício em espécie. Em ambos os casos, os Ministérios e Secretarias relevantes (de Educação e Saúde) devem agir sobre a qualidade de seus serviços. Mas no segundo caso, também a Administração do Benefício

Social Único deve rever o sistema de alocação de benefícios, de modo a expandir sua cobertura para todos os merecedores, de acordo com os critérios nacionais já descritos acima.

O segundo propósito dos mapas é para concentrar os esforços dos Ministérios da Educação e Saúde, bem como das Secretarias Estaduais e Municipais, nas áreas de pior desempenho social. Começando pela educação, o que se propõem é que, em cada estado, investigue-se empiricamente os determinantes da qualidade do ensino. Isto pode ser feito, por exemplo, através de uma regressão para a população de escolas públicas do Estado, onde a variável dependente fosse o nível obtido pela escola no exame padronizado relevante (SAEB para o nível primário, e ENEM para o secundário), e as variáveis independentes incluíssem dois grandes conjuntos de fatores: características observáveis da escola (situação urbana ou rural, população da cidade, razão professor/alunos, escolaridade média dos professores, salário dos professores, disponibilidade de livros didáticos, disponibilidade de outros materiais, qualidade da estrutura física, merenda, disponibilidade e qualidade de equipamento de informática, etc.) e características observáveis dos alunos (educação média das mães e pais; renda média das famílias; etc.).

A estimação deste modelo deveria indicar quais os principais determinantes da qualidade do ensino público, controlando por variáveis geográficas e familiares. Uma comparação dos retornos esperados médios a cada tipo de insumo educacional (livros versus quantidade de professores; ou computadores versus escolaridade dos professores) pode ser instrutivo acerca das prioridades educacionais do estado como um todo. Para cada escola nos municípios na zona de risco do Mapa de Resultados educacionais, deve-se então desenvolver uma lista de prioridades de investimento imediato, com base em duas informações: o retorno médio a cada insumo no Estado, e o nível do insumo na escola com relação à média estadual. Com base nestas informações, as autoridades educacionais relevantes podem decidir com rapidez e relativa segurança quais as medidas prioritárias para tentar melhorar o desempenho de seus alunos nos exames padronizados.

Modelos análogos seriam estimados para o desempenho dos sistemas de saúde, utilizando-se taxas de mortalidade, expectativa de vida e expectativa de sobrevivência a certas enfermidades como variáveis dependentes, e os mesmos grupos de características observáveis das famílias atendidas e dos postos e hospitais, para chegar a uma lista de prioridades de investimento e/ou capacitação nos mesmos. A critério dos especialistas na área de saúde, poder-se-ia também implementar nas áreas identificadas como prioritárias através dos mapas supracitados, programas comunitários de saúde, nas linhas do Programa Saúde da Família, adotado pioneiramente no Ceará. Estes programas são caracterizados pela conexão ao quadro estatal de médicos e enfermeiros, de agentes selecionados nas (e pelas) próprias comunidades servidas, que visitam domicílios carentes, discutem boas práticas de saúde e higiene, e agem como intermediários entre os usuários e o sistema mais formal. Os resultados deste tipo de programa, tanto no Brasil como no exterior, têm sido auspiciosos.

## 5. O Impacto Esperado do Benefício Único: Simulações de Curto-Prazo

Nesta seção, apresentamos alguns resultados de duas séries de simulações simplificadas da distribuição do BSU, com base em dados da PNAD de 1999, para o bem-estar, a pobreza e a desigualdade de renda no Brasil.

Em primeiro lugar, identificamos na amostra todas as famílias com renda domiciliar per capita igual ou inferior a  $z = R\$74,48$ .<sup>41</sup> Dentro deste universo, na primeira simulação (BSU\_1) atribuímos a cada família com filhos em idade escolar secundária, uma quantia extra de  $3z = R\$223,44$ . Na segunda simulação (BSU\_2), a quantia imputada foi de  $4z = R\$297,92$ . Atribuímos a cada família sem filhos em idade escolar secundária, mas com filhos em idade escolar primária uma quantia extra de  $2,5z = R\$186,20$  (BSU\_1) ou  $3z = R\$223,44$  (BSU\_2). Em ambas as séries, atribuímos a cada família sem filhos em idade escolar, mas com filhos com menos de sete anos uma quantia extra de  $2z = R\$148,96$  (BSU\_1 e BSU\_2).<sup>42</sup>

Das famílias restantes, atribuímos a cada família com idosos (idade acima de 65 anos), que não registrava recebimento, na PNAD, de nenhuma renda proveniente de pensão ou aposentadoria, pública ou privada, renda de  $2z$  (BSU\_1 e BSU\_2). Dentre as famílias restantes, atribuímos a renda de  $2z$  a qualquer família onde pelo menos um membro se declarou desempregado (BSU\_1 e BSU\_2).<sup>43</sup>

Nas Tabelas 6a e 6b apresentamos as medidas FGT (0, 1, 2) de indigência ( $z$ ) e pobreza ( $2z$ ), a renda média do quintil inferior da distribuição de renda domiciliar per capita, e quatro índices de desigualdade: o coeficiente de Gini, o Theil - L ( $E(0)$ ); o Theil - T ( $E(1)$ ) e o índice  $E(2)$ , para as distribuições real e simulada da simulação BSU\_1, com base na PNAD 1999. Nas Tabelas 7a e 7b, apresentamos os mesmos resultados para a simulação BSU\_2, que é um pouco mais generosa. A Tabela 8 contém estimativas de custo de cada passo da simulação BSU\_1, e a Tabela 9 faz o mesmo para a série BSU\_2.

Os resultados obtidos são bastante interessantes. O primeiro ponto a ser destacado é o efeito do programa sobre a proporção de indigentes ( $P_0$ ). A concessão do benefício para famílias que têm pelo menos um filho em idade de frequentar a escola secundária, reduziria a proporção de famílias abaixo do nível de indigência em 7,59 pontos de porcentagem, ou aproximadamente 25%. Ao incluirmos no programa as famílias que têm filhos entre 7 e 14

<sup>41</sup> Este procedimento encapsula dois pressupostos importantes: (i) a focalização por proxies consegue identificar exatamente as famílias alvo, com renda inferior a  $z$ , e (ii) a taxa de inclusão ("take-up rate") dentro do público alvo é de 100%. Tratam-se de pressupostos muito fortes, mas extremamente úteis para o presente exercício. Em consequência deles, tanto as estimativas de impacto como de custo são limites superiores.

<sup>42</sup> Este procedimento exclui famílias de gestantes sem outros filhos, já que a PNAD não inclui questões sobre gravidez.

<sup>43</sup> Esta parte da simulação é a mais problemática, já que para esta categoria de pessoas (o conjunto C), a condição de qualificação é a participação em atividades de utilidade pública por 20 horas semanais. Utilizamos famílias com algum desempregado (dentro do conjunto de famílias com renda per capita inferior a  $z$ ) por supor que estas pessoas se prontificariam a este tipo de trabalho. Claramente, porém, nem todos os desempregados optariam por fazê-lo e, por outro lado, é possível que um número de pessoas fora da força optassem por participar. É possível até que alguns trabalhos de baixíssima remuneração fossem abandonados e substituídos por esta participação.

anos, ou seja, em idade de freqüentar a escola primária, a redução da proporção de indigentes chega a 13,47 pontos de porcentagem, 47% do total de indigentes. Ou seja, a adoção do Benefício Social Único na parte referente à manutenção dos filhos na escola primária e secundária teria o efeito de reduzir a proporção de indigentes à metade.

A partir daí os ganhos são menos substanciais. A inclusão das mães gestantes e das famílias com crianças menores que seis anos e, portanto, antes da idade escolar, reduz a proporção de indigentes em 2,5 pontos de porcentagem e a inclusão do benefício para os idosos e para desempregados mais 0,5% pontos de porcentagem.

O efeito da adoção do BSU sobre o hiato de indigência (P1) e o hiato de indigência ao quadrado (P2), que mostram a redução da distância entre a renda média dos indigentes e a linha de indigência, tem um comportamento similar, mas com quedas bem mais significativas. Enquanto a proporção de pobres é reduzida a um pouco menos da metade com a aplicação do BSU\_1, o hiato de indigência é reduzido em 75%, sendo que mais de 80% desta redução se deve à parte do programa voltado para as famílias com crianças em idade escolar.

**Tabela 6a: Simulações de Indigência e Pobreza com o BSU\_1.**

	Indigência			Pobreza		
	P0	P1	P2	P0	P1	P2
Original	28,96	12,70	7,61	53,99	27,59	17,85
Sim 1 - filhos entre 15 e 19 anos	21,37	8,38	4,79	53,81	24,16	14,04
Sim 2 - filhos entre 7 e 14 anos	15,49	4,83	2,33	53,71	21,51	10,97
Sim 3 - filhos entre 0 e 6 anos	12,99	3,39	1,36	53,71	20,43	9,72
Sim 4 - com idoso e sem pensão	12,66	3,31	1,33	53,71	20,29	9,61
Sim 5 - com desempregado	12,45	3,16	1,21	53,70	20,16	9,47

**Tabela 6b: Simulações de Desigualdade com o BSU\_1.**

	Desigualdade					Média do 1º quintil (R\$)
	Média	Gini	E(0)	E(1)	E(2)	
Original	264,23	0,59	0,63	0,70	1,56	31,72
Sim 1 - filhos entre 15 e 19 anos	269,40	0,57	0,56	0,66	1,49	43,39
Sim 2 - filhos entre 7 e 14 anos	273,37	0,55	0,52	0,63	1,44	57,09
Sim 3 - filhos entre 0 e 6 anos	274,97	0,54	0,50	0,61	1,42	63,25
Sim 4 - com idoso e sem pensão	275,18	0,54	0,50	0,61	1,41	63,69
Sim 5 - com desempregado	275,38	0,54	0,50	0,61	1,41	64,32



**Tabela 7a: Simulações de Indigência e Pobreza com o BSU\_2.**

	Indigência			Pobreza		
	P0	P1	P2	P0	P1	P2
Original	28,96	12,70	7,61	53,99	27,59	17,85
sim 1 - filhos entre 15 e 19 anos	19,60	7,79	4,54	53,38	23,09	13,22
sim 2 - filhos entre 7 e 14 anos	12,85	3,89	1,93	53,25	19,92	9,72
sim 3 - filhos entre 0 e 6 anos	10,36	2,46	0,96	53,25	18,84	8,47
sim 4 - com idoso e sem pensão	10,02	2,37	0,92	53,25	18,70	8,36
sim 5 - com desempregado	9,82	2,23	0,81	53,24	18,57	8,22

**Tabela 7b: Simulações de Desigualdade com o BSU\_2.**

	Desigualdade					
	Média	Gini	E(0)	E(1)	E(2)	Média do 1º quintil
Original	264,23	0,59	0,63	0,70	1,56	31,72
sim 1 - filhos entre 15 e 19 anos	271,12	0,56	0,55	0,65	1,47	45,47
sim 2 - filhos entre 7 e 14 anos	275,88	0,54	0,49	0,61	1,41	61,68
sim 3 - filhos entre 0 e 6 anos	277,48	0,53	0,48	0,60	1,38	68,25
sim 4 - com idoso e sem pensão	277,70	0,53	0,48	0,60	1,38	68,76
sim 5 - com desempregado	277,90	0,53	0,48	0,60	1,38	69,43

As simulações com o BSU\_2 geram, obviamente, resultados ainda mais fortes, pois a proposta é mais generosa. A proporção de indigentes se reduz a 1/3 do valor original enquanto o hiato de indigência é reduzido para 1/6 do seu valor original. Da mesma forma que na simulação anterior, mais de 80% desta redução está concentrada nos programas direcionados para as famílias com filhos em idade escolar.

O fato de que os principais efeitos da adoção do BSU ocorrem na parte do benefício direcionada para as famílias que têm filhos em idade escolar, sendo pouco importante para famílias composta de idosos e de desempregados, deve ser ressaltado. Este resultado indica que a indigência está, em grande parte, concentrada neste tipo de família, ou seja, em famílias com filhos em idade escolar, e não entre os idosos e desempregados, o que sugere que programas direcionados a reduzir a indigência devem ser focalizados nas crianças e nos jovens.

O efeito sobre a pobreza é muito menos importante, pois somente são atingidos pela proposta famílias que estão muito longe da linha de pobreza e o valor estipulado para o BSU não é suficiente para que a maior parte das famílias beneficiadas atinjam sequer o nível de pobreza, o que mostra a focalização do valor do benefício. Em outras palavras, este é um programa direcionado fundamentalmente para as famílias mais pobres da população

brasileira. Entretanto, o hiato de pobreza seria reduzido de forma significativa, em 7 pontos de porcentagem, ou mais de 25% pois o programa estaria transferindo renda para as famílias mais pobres entre as pobres, o que elevaria a renda média do conjunto das famílias pobres de forma significativa, reduzindo assim o hiato de pobreza.

O programa teria também importantes efeitos no sentido de reduzir os níveis de desigualdade de renda no país. A redução do coeficiente de Gini ficaria entre 0,05 e 0,06, dependendo de qual versão do programa é adotada, se o BSU\_1 ou BSU\_2 . Este é um resultado bastante importante, pois significa uma redução de aproximadamente 10% do coeficiente de Gini de concentração da renda. Os coeficiente de Theil-L e Theil-T, que dão mais peso às rendas mais baixas, teriam redução ainda mais significativa. Se levarmos em consideração a dificuldade para reduzir as desigualdades de renda no Brasil, vemos que este é um programa com um forte potencial distributivo.

Finalmente, a adoção do BSU nos moldes do que foi proposto neste artigo, teria o efeito de mais que dobrar a renda média do primeiro quintil da distribuição da renda no país. De R\$ 31,72, a renda média do primeiro quintil atingiria R\$ 64,32 com o BSU\_1 ou R\$ 69,43 com o BSU\_2. Como em todas a simulações, a maior parte do ganho se deve à parte do programa voltada para as famílias com crianças em idade escolar e os ganhos com a introdução de famílias composta de idosos e de desempregados são bastante reduzidos, em relação ao total.

### *5.1. Financiamento do Programa*

Esta seção está dividida em duas partes. A primeira estima os custo de adoção do BSU, sem entrar no mérito das políticas complementares de oferta nas áreas de educação e saúde. A segunda sugere possíveis fontes de financiamento dentro do orçamento público atual, e sugere a divisão de atribuições orçamentárias entre as esferas federal e municipal.

Nossa estimativa de custo do programa BSU é extremamente preliminar, e é baseada no exercício de simulação apresentado na seção anterior. Para estimar o custo nacional do exercício descrito acima, utilizamos os pesos censitários de cada domicílio contemplado com o BSU para calcular o valor total de benefícios. Neste primeiro exercício, apresentamos estimativas somente dos valores transferidos, não englobando os custos administrativos que evidentemente existiriam.

As tabelas 8 e 9 contém estas estimativas preliminares do custo dos dois programas, em Reais e como proporção do PIB do país. Como podemos observar, o custo do BSU\_1 integral, seria de 0,91% do PIB (R\$ 8,7 bilhões), enquanto o custo do BSU\_2 seria de 1,13% do PIB (R\$ 10,9 bilhões). Uma fração substancial, aproximadamente 85% deste total, se refere ao financiamento da parte do programa direcionada para as famílias com filhos em idade escolar. Em outras palavras, com um programa como este, seria possível reduzir os níveis de indigência no Brasil em mais de 50% utilizando um montante de recursos correspondente a aproximadamente 1% do PIB do país.

**Tabela 8: Custo do BSU : Simulação BSU\_1**

	Custo do programa		
	Renda Total (R\$)	Custo (R\$)	% do PIB
Original	156.468.082.819,00	-	-
sim 1 - filhos entre 15 e 19 anos	161.052.787.642,00	4.584.704.823,00	0,48
sim 2 - filhos entre 7 e 14 anos	164.069.301.928,00	7.601.219.109,00	0,79
sim 3 - filhos entre 0 e 6 anos	165.048.183.850,00	8.580.101.031,00	0,89
sim 4 - com idoso e sem pensão	165.132.059.032,00	8.663.976.213,00	0,90
sim 5 - com desempregado	165.198.350.172,00	8.730.267.353,00	0,91

**Tabela 9: Custo do BSU: Simulação BSU\_2**

	Custo do programa		
	Renda Total (R\$)	Custo (R\$)	% do PIB
Original	156.468.082.819,00	-	-
sim 1 - filhos entre 15 e 19 anos	162.581.022.583,00	6.112.939.764,00	0,64
sim 2 - filhos entre 7 e 14 anos	166.200.839.726,00	9.732.756.907,00	1,01
sim 3 - filhos entre 0 e 6 anos	167.179.721.648,00	10.711.638.829,00	1,11
sim4: com idoso e sem pensão	167.263.596.830,00	10.795.514.011,00	1,12
sim 5 - com desempregado	167.329.887.970,00	10.861.805.151,00	1,13

O programa poderia ser financiado em parceria entre o governo federal e as municipalidades. Existem duas formas alternativas de se dividir o custo do programa entre estas duas unidades da federação. A primeira, seria dividir os aportes na proporção inversa à porcentagem de indigentes na população dos municípios. Quanto maior a proporção de indigentes no município maior a parcela do programa financiada pelo governo federal. A principal vantagem desta alternativa é que, em geral, municípios nos quais a proporção de indigentes na população é maior, tendem a ser relativamente mais pobres e, portanto, com menor capacidade de financiamento e administração do programa. A desvantagem seria que municípios com populações relativamente grandes e com pequena proporção, mas com um número absoluto elevado de indigentes, teriam pouco acesso aos recursos federais do programa.

A segunda alternativa seria utilizar como critério de divisão de responsabilidades entre as duas esferas de governo a proporção de indigentes vivendo no município em relação ao total de indigentes existentes no país. A principal vantagem desta alternativa seria que os recursos do governo federal estariam indo proporcionalmente à quantidade de indigentes existentes no país. A desvantagem seria que municípios muito pobres, com uma proporção elevada de indigentes, mas com população relativamente pequena, poderiam não ter condições financeiras de suportar o programa. Uma possibilidade, claramente, seria a adoção de uma fórmula intermediária, baseada em combinação convexa dos dois critérios apresentados acima.

Os recursos para financiar este programa poderiam vir de várias fontes. Um primeiro candidato óbvio seria a utilização dos recursos do recém criado Fundo de Combate à Pobreza, que irá destinar R\$ 2,3 bilhões em 2001 para este objetivo, sendo que estima-se que os recursos do fundo atinjam R\$ 5 bilhões no futuro. Este tipo de programa seria um candidato ideal para a utilização destes recursos. Em segundo lugar, este programa deve ser tratado como um substituto dos programas bolsa escola, pensão rural para idosos pobres, hoje implementados em diferentes municipalidades. Finalmente, os recursos do PIS hoje utilizados para o pagamento do abono salarial, que se direciona para trabalhadores do segmento formal do mercado de trabalho que recebem menos de dois salários mínimos por mês, poderia ser re-allocados para o programa. Em conjunto, estima-se que este conjunto de programas hoje existentes mais o Fundo de Combate à Pobreza, representem um total de R\$ 5,5 bilhões em 2001, o suficiente para financiar metade do BSU\_1.

Finalmente, é importante considerar que cerca de R\$ 18,07 bilhões de recursos são deixados de arrecadar pelo governo federal com o objetivo de favorecer grupos significativos da população, de cunho eminentemente social, mas que muito pouco destes recursos são apropriados pelos indigentes. Especificamente, deduções de rendimento tributável (R\$ 2,9 bilhões) e isenção de contribuição previdenciária de entidades filantrópicas (R\$ 1,5 bilhão). Estas são renúncias fiscais que, pelo menos em princípios, têm cunho eminentemente social, mas que favorecem grupos de renda significativamente mais elevados do que o que estamos analisando neste artigo<sup>44</sup>. Uma redução à metade destas isenções geraria R\$ 2,00 bilhões para o financiamento do programa e teria forte efeito distributivo e de redução da indigência no país.

## 6. Conclusões.

Neste artigo, analisamos algumas experiências inovadoras de programas de combate à pobreza em diferentes países da América Latina e apresentamos uma proposta de um Benefício Social Único para o Brasil. A proposta tem como principais características:

- Primeiro, o benefício seria pecuniário;
- Segundo, para receber o benefício a família teria que dar uma contrapartida para a sociedade. Esta contrapartida poderia ser manter todos os filhos em idade entre 7 e 19 anos estudando em escolas públicas com desempenho satisfatório, fazer visitas periódicas a postos de saúde, no caso de famílias nas quais estão presentes mulheres gestantes ou que tenham filhos com idade entre 0 e 6 anos, prestar serviços à comunidade no caso de desempregados;
- Terceiro, o programa é focalizado para famílias com renda familiar per capita menor do que R\$ 74,48 mensais;
- Quarto, seria universal e para todos os cidadãos que cumprirem com os requisitos acima;
- Quinto, teria validade anual, renovável mediante reavaliação quanto ao cumprimento dos requisitos citados.

---

<sup>44</sup> Ver Amadeo, E. e outros, “Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsídios da União”, Secretaria de Política Econômica, dezembro de 2000.

Em segundo lugar, o artigo apresenta uma estratégia de focalização do benefício baseada em características das famílias e de indicadores de bem estar obtidos através dos dados da PNAD. Finalmente, o artigo sugere políticas complementares de oferta de serviços públicos necessários para que as famílias se habilitem ao programa, nas áreas de saúde e educação.

Segundo nossas estimativas, um programa como este poderia, a um custo próximo de 1% do PIB, reduzir a proporção de indigentes no país dos atuais 23,96% para 12,45% da população. Devido à forte concentração da indigência entre famílias que têm filhos em idade escolar, os principais efeitos seriam sentidos por estas famílias. Pela mesma razão, uma parte substancial da transferência de renda seria concentrada neste grupo.

Os efeitos sobre a distribuição da renda também seriam significativos. Estimamos que o coeficiente de Gini da distribuição da renda brasileira poderia sofrer uma redução de 10% com a implementação do programa. Entretanto, como a renda média das famílias indigentes está muito longe da linha de pobreza, a transferência de renda aqui proposta não seria suficiente para ter um efeito significativo sobre a proporção de pobres na população. Entretanto, seria suficiente para reduzir o hiato de pobreza em 7 pontos de porcentagem, na medida em que mais que dobraria a renda média do primeiro quintil da distribuição da renda.

Estes resultados são bastante significativos e sugerem que um programa como este seria um candidato ideal para ser financiado pelos recursos do recém criado Fundo de Combate à Pobreza que, no futuro, espera-se seja capaz de gerar R\$ 5 bilhões por ano para se atingir este objetivo, o que corresponde a metade das necessidades estimadas para financiar o programa, e possa substituir os programas bolsa escola, pensão para idosos pobres direcionados para esta parcela da população e alguns programas pouco focalizados, como o abono salarial concedido com recursos do PIS.

## 7. Bibliografia

Abramovay, M., C. Andrade and J.J. Waiselfisz (1998): *Melhoria Educacional e Redução da Pobreza*, (Brasília: Edições UNESCO).

Aghion, P., E. Caroli and C. García-Peñalosa (1999): "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature*, XXXVII (4), pp.1615-1660.

Almeida, H. e Camargo, J.M. (1994) "Human Capital Investment and Poverty", Texto para discussão n. 319, Departamento de Economia, PUC/Rio.

Amadeo, E. e outros (2000): Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsídios da União, Secretaria de Política Econômica, Brasília.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1999): *Facing Up to Inequality in Latin America*, Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 report, (Washington, 1999).

Banco Mundial (1999): *Government Programs and Poverty in Mexico*, Green Cover Draft Report nº 19214-ME, vol. I. (Washington: junho de 1999).

Banco Mundial (2000a): *Brazil: Selected Issues in Social Protection*, Green Cover Draft Report nº 20054-BR, vol. I. (Washington: junho de 2000).

Banco Mundial (2000b): *Attacking Brazil's Poverty*, White Cover Draft Report no. 20475-BR, vol. I (Washington, junho de 2000)

Banco Mundial (2000c): *Attacking Poverty*; World Development Report 2000/2001, (Washington, Oxford University Press for the World Bank).

Banerjee, A.V. and A.F. Newman (1993): "Occupational Choice and the Process of Development", *Journal of Political Economy*, 101, No.2, pp.274-298.

Barro, Robert J. & Xavier Sala-i-Martin (1992): "Convergence", *Journal of Political Economy*, 100, 2, pp.223-251.

Barros, Ricardo P. & Rosane Mendonça (1997): "O Impacto do Crescimento e de Reduções no Grau de Desigualdade sobre a Pobreza". IPEA, Texto para Discussão nº 528. Rio de Janeiro: novembro de 1997.

Barros, Ricardo P., Ricardo Henriques & Rosane Mendonça (2000): "Education and Equitable Economic Development", *Economia*, vol 1, nº 1, Jan/ 2000.

Bénabou, Roland (2000): "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract", *American Economic Review*, 90 (1), pp. 96-129.

- Camargo, J.M. (1993): "Os Miseráveis", Folha de São Paulo, 27/03/93.
- Camargo, J. M. e F. H. G. Ferreira (2000): "The Poverty Reduction Strategy of the Government of Brazil: a rapid appraisal", Departamento de Economia, PUC-Rio, TD #417.
- Chauduri, S. & M. Ravallion (1994): "How Well do Static Indicators Identify the Chronically Poor?", *Journal of Public Economics*, 53, pp.367-394.
- Deaton, A. (1997) *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*. The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Ferreira, F. H. G., P. Lanjouw and M. Neri (2000): "A New Poverty Profile for Brazil Using PPV, PNAD and Census Data", Departamento de Economia, PUC-Rio, TD #418 (março).
- Gómez de León, J. (1998): "Dimensiones Correlativas de la Pobreza en Mexico: Elementos para la Focalización de Programas Sociales", trabalho apresentado na Primeira Conferência Anual da Rede de Desigualdade e Pobreza (NIP) da LACEA, Buenos Aires, 21/10/1998.
- Lopes, Francisco M (1999): *Avaliação de Programas de Transferência Direta de Renda: O Caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Universidade Estadual de Campinas, (Campinas: dezembro de 1999).
- Paxson, Christina and Norbert Schady (1999): "The Targeting and Impact of Investments in Education made by the Peruvian Social Fund (FONCODES)", Banco Mundial, mimeo. (julho de 1999).
- Ravallion, Martin & Quentin Wodon (2000): "Does Child Labour Displace Schooling? Evidence on Behavioural Responses to an Enrolment Subsidy". *The Economic Journal*, 110 Mar/ 2000.
- Rodrik, D. (1997): "Where Did All the Growth Go?: External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses", mimeo, Kennedy School, Harvard University (Cambridge, MA).
- Rocha, Sônia & João Sabóia (1999): "Programas de Renda Mínima: Linhas Gerais de uma Metodologia de Avaliação a Partir da Experiência Pioneira do Paranoá, no Distrito Federal", IPEA, mimeo. Rio de Janeiro.
- Sedlacek, Guilherme (1999): "An Assessment of the Bolsa Escola Program in Brazil", World Bank White Cover Draft Report, Washington, DC: dezembro de 1999.
- Sen, Amartya (1983): "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, 35, pp.153-69.
- Sen, Amartya (2000): *Development as Freedom*, (Londres: ).

Siqueira, Rozane B. & José R. Nogueira (2000): "Avaliando Programas Alternativos de Renda Mínima para o Brasil: Uma Abordagem de Microsimulação". UFPE, Grupo de Economia do Setor Público, mimeo. Recife.



## Apêndice I: Critérios de Pontuação para Programas de Bolsa Escola Distrito Federal e Belém

	DF 1	DF 2	Belém
<b>Prioridade para concessões</b>			
Dependentes sob sustódia especial	160	50	160
Dependentes sob custódia sócio-educacional	-	50	160
Crianças subnutridas entre 0 e 6 anos	160	50	-
Dependentes de deficientes	160	50	160
Crianças deficientes entre 4 e 14 anos	-	-	160
Deficientes	160	50	-
<b>Número de crianças (0 a 14 anos)</b>			
1	0	0	0
2	20	70	20
3	50	140	50
4	80	210	80
5	110	280	110
6	140	350	140
7	180	420	180
8 ou mais	210	490	210
<b>Estado civil</b>			
Postulantes com cônjuge	0	0	-
Postulantes sem cônjuge	100	110	-
Solteiro	-	-	150
Casado	-	-	0
Divorciado	-	-	150
Viúvo	-	-	150
<b>Escolaridade do postulante</b>			
Analfabeto	50	50	50
Alfabetizado	25	25	25
Ensino fundamental incompleto	15	0	15
Ensino fundamental completo	15	0	15
Ensino médio incompleto	5	-25	5
Ensino médio completo	5	-25	5
<b>Escolaridade do cônjuge</b>			
Analfabeto	50	-	50
Alfabetizado	25	-	25
Ensino fundamental incompleto	15	-	15
Ensino fundamental completo	15	-	15
Ensino médio incompleto	5	-	5
Ensino médio completo	5	-	5
<b>Status laboral do postulante</b>			
Autônomo	80	50	80
Rural	75	37.5	75
Empregado	65	25	65
Aposentado	60	12.5	60
Inativo	20	0	20
<b>Status laboral do cônjuge</b>			
Autônomo	80	-	80
Rural	75	-	75
Empregado	65	-	65
Aposentado	60	-	60
Inativo	20	-	20

**Apêndice II – Questionário aplicado às famílias candidatas a participar do programa de garantia de renda mínima**

PREFEITURA MUNICIPAL \_\_\_\_\_  
ESTADO \_\_\_\_\_

**PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA**  
Cadastramento da Família

Nº DE INSCRIÇÃO
-----------------

Bloco I – Dados do Requerente e do Cônjuge/Companheiro

01- Nome completo do requerente				02- Sexo __ Masculino Feminino	
03- Endereço completo					
04- CEP		05- Telefone para contato _____ Residencial Trabalho		06- Localidade __ Urbana Rural	
07- Data nascimento ____/____/____		08- Naturalidade		UF	09- Data chegada no município ____/____/____
10- Identidade		Órgão expedidor	UF	Data emissão / /	CPF -
11- Estado Civil Solteiro Casado Outro		12- Grau de Instrução __ Analfabeto __ 1º Grau __ Alfabetizado __ 2º Grau		13- Profissão _____ Ocupação	
14- Situação no mercado de trabalho __ Assalariado __ Produtor Rural __ Biscateiro __ Autônomo				15- Desempregado com CTPS assinada desde / /	
16- Nome completo do cônjuge/companheiro				17- Sexo __ Masculino Feminino	
18- Data Nascimento		19- Naturalidade		UF	20- Data chegada no município

21- Identidade _____	Órgão expedidor _____	UF _____	Data emissão ____/____/____	CPF _____
22- Grau de instrução __ Analfabeto __ 1º Grau __ Alfabetizado __ 2º Grau		23- Profissão _____ _____ Ocupação _____		
24- Situação no mercado de trabalho __ Assalariado __ Produtor Rural __ Biscateiro __ Autônomo			25- Desempregado com CTPS assinada desde ____/____/____	
26- Condições de habitação da família		Tipo de	Tipo de Piso (especificar)	Tipo de Cobertura (especificar)
Morada	Construção			
Vedação				
__ Alugada	__ Iniciada	__		
Madeira				
__ Cedida	__ Paralisada	__		
Adobe				
__ Própria	__ Em acabamento	__		
Alvenaria				
Instalação Sanitária		__ Sim	__ Não	
27- Bens de consumo duráveis				
__ Telefone __ TV cores __ TV p&b __ Rádio __ Aparelho de som __				
Máquina de Costura				
__ Geladeira __ Liquidificador __ Fogão a gás __ Bicicleta __ Vídeo Cassete __				
Máquina de lavar roupa				
__ Outro: _____				

## Bloco II –Dados cadastrais dos dependentes de zero a 14 anos

01

28- Nome completo		
29- Sexo Masculino _____  Feminino _____	30- Data nascimento ____/____/____	31- Relação familiar _____ Filho/enteado ____ Neto _____ Outro: _____
32- Nome da Escola		33- Série

02

28- Nome completo		
29- Sexo Masculino _____  Feminino _____	30- Data nascimento ____/____/____	31- Relação familiar _____ Filho/enteado ____ Neto _____ Outro: _____
32- Nome da Escola		33- Série

03

28- Nome completo		
29- Sexo Masculino _____  Feminino _____	30- Data nascimento ____/____/____	31- Relação familiar _____ Filho/enteado ____ Neto _____ Outro: _____
32- Nome da Escola		33- Série

04

28- Nome completo		
29- Sexo Masculino _____  Feminino _____	30- Data nascimento ____/____/____	31- Relação familiar _____ Filho/enteado ____ Neto _____ Outro: _____
32- Nome da Escola		33- Série

05

28- Nome completo		
29- Sexo Masculino _____  Feminino _____	30- Data nascimento ____/____/____	31- Relação familiar _____ Filho/enteado ____ Neto _____ Outro: _____
32- Nome da Escola		33- Série

--	--

06

28- Nome completo		
29- Sexo Masculino <input type="checkbox"/>  Feminino <input type="checkbox"/>	30- Data nascimento ____/____/____	31- Relação familiar <input type="checkbox"/> Filho/enteado <input type="checkbox"/> Neto <input type="checkbox"/> Outro: _____
32- Nome da Escola		33- Série

07

28- Nome completo		
29- Sexo Masculino <input type="checkbox"/>  Feminino <input type="checkbox"/>	30- Data nascimento ____/____/____	31- Relação familiar <input type="checkbox"/> Filho/enteado <input type="checkbox"/> Neto <input type="checkbox"/> Outro: _____
32- Nome da Escola		33- Série

## Bloco III – Dados cadastrais dos dependentes com idade a partir de 15 anos

01

34- Nome completo		
35- Sexo __ Masculino __ Feminino	36- Data Nascimento ____/____/____	37- Relação Familiar __ Filho/enteado    __ Neto    __ Mãe/Pai __ Sogro/Sogra                    __ Outro: _____
38- Nome da Escola		39- Série
40- Situação no mercado de trabalho __ Assalariado    __ Produtor                    __ Pensionista __ Biscateiro    __ Autônomo    __ Não Trabalha	41- Grau de Instrução __ Analfabeto    __ Alfabetizado __ 1º Grau    __ 1º Grau incompleto __ 2º Grau    __ 2º Grau incompleto	

02

34- Nome completo		
35- Sexo __ Masculino __ Feminino	36- Data Nascimento ____/____/____	37- Relação Familiar __ Filho/enteado    __ Neto    __ Mãe/Pai __ Sogro/Sogra                    __ Outro: _____
38- Nome da Escola		39- Série
40- Situação no mercado de trabalho __ Assalariado    __ Produtor                    __ Pensionista __ Biscateiro    __ Autônomo    __ Não Trabalha	41- Grau de Instrução __ Analfabeto    __ Alfabetizado __ 1º Grau    __ 1º Grau incompleto __ 2º Grau    __ 2º Grau incompleto	

03

34- Nome completo		
35- Sexo __ Masculino __ Feminino	36- Data Nascimento ____/____/____	37- Relação Familiar __ Filho/enteado    __ Neto    __ Mãe/Pai __ Sogro/Sogra                    __ Outro: _____
38- Nome da Escola		39- Série

40- Situação no mercado de trabalho <input type="checkbox"/> Assalariado <input type="checkbox"/> Produtor <input type="checkbox"/> Pensionista <input type="checkbox"/> Biscateiro <input type="checkbox"/> Autônomo <input type="checkbox"/> Não Trabalha	41- Grau de Instrução <input type="checkbox"/> Analfabeto <input type="checkbox"/> Alfabetizado <input type="checkbox"/> 1° Grau <input type="checkbox"/> 1° Grau incompleto <input type="checkbox"/> 2° Grau <input type="checkbox"/> 2° Grau incompleto
---	--

04

34- Nome completo		
35- Sexo <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino	36- Data Nascimento ____/____/____	37- Relação Familiar <input type="checkbox"/> Filho/enteado <input type="checkbox"/> Neto <input type="checkbox"/> Mãe/Pai <input type="checkbox"/> Sogra/Sogra <input type="checkbox"/> Outro: _____
38- Nome da Escola		39- Série
40- Situação no mercado de trabalho <input type="checkbox"/> Assalariado <input type="checkbox"/> Produtor <input type="checkbox"/> Pensionista <input type="checkbox"/> Biscateiro <input type="checkbox"/> Autônomo <input type="checkbox"/> Não Trabalha	41- Grau de Instrução <input type="checkbox"/> Analfabeto <input type="checkbox"/> Alfabetizado <input type="checkbox"/> 2° Grau <input type="checkbox"/> 2° Grau incompleto <input type="checkbox"/> 1° Grau <input type="checkbox"/> 1° Grau incompleto	

## Bloco IV – Situação financeira da família

42- Despesas mensais da família	Valor em R\$
1- Moradia	
•Aluguel	
•Prestação casa própria	
2- Alimentação	
3- Água	
4- Luz	
5- Gás	
6- Transporte	
7- Outros gastos	
8- T O T A L	

43- Renda familiar	Valor em R\$
1- Rendimento da(o) requerente	
2- Rendimento do cônjuge	
3- Outras rendas da família	
a- Trabalho de outros membros da família	
b- Pensão alimentícia ou do INSS	
c- Aposentadoria	
d- Aluguel	
e- Previdência rural	
f- Seguro-desemprego	
g- Renda mínima a idosos e deficientes	
4- T O T A L	

44- Quantas pessoas são mantidas com essa renda?	— —
--	-----



Bloco V – Renda *per capita*

45- Total da renda familiar dividido (÷) pelo número de membros da família = Renda *per capita*

$$\begin{array}{ccc}
 \text{_____} & \div & \text{_____} = \text{_____} \\
 \text{Total da renda familiar} & & \text{Total membros} & & \text{Renda familiar per capita} \\
 \text{Ver no Quadro 43} & & \text{Ver no quadro 44} & & 
 \end{array}$$

Bloco VI – Valor do Benefício por Família = VBF

46- Fórmula

Ver Bloco II

Ver Bloco V

$$\text{VBF} = \text{R\$ } 15,00 \times \text{número de dependentes de zero a 14 anos} - (0,5 \times \text{renda familiar per capita})$$

(0,5 da renda familiar é a mesma coisa que a metade da renda )

$$\text{VBF} = \text{R\$ } 15,00 \times \text{_____} - (0,5 \times \text{_____})$$

$$\text{VBF} = \text{_____} - \text{_____}$$

$$\text{VBF} = \text{_____}$$