

Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos

*Pedro H. G. Ferreira de Souza e Rafael Guerreiro Osorio, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),
Luís Henrique Paiva, Ministério da Economia, e Sergei Soares (Ipea)*

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma transferência condicionada de renda: são realizadas transferências em dinheiro (não em espécie) para famílias (não para indivíduos), de forma focalizada (buscam alcançar os mais pobres) e condicionada (as famílias devem cumprir compromissos, em geral em saúde e educação, e educação, para receberem seus benefícios).

Essas características fazem com que as seguintes perguntas sejam relevantes: quão boa é a focalização do PBF nos mais pobres? Qual seu impacto na redução da pobreza? Qual a sua contribuição para a redução da desigualdade? Estas questões receberam grande atenção em períodos anteriores, mas nos últimos anos estudos voltados a esses pontos se tornaram escassos.

A recente divulgação dos dados completos de renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) sugere uma boa oportunidade para reexaminar tais questões. Em seu estudo, de Souza et al. (2019) cobrem um amplo período, de 2001 a 2015 (com dados da PNAD tradicional) e de 2016 a 2017 (com dados da PNAD Contínua). Entre 2001 e 2017, as transferências condicionadas evoluíram de forma significativa: nos primeiros dois anos, tivemos os programas precursores, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, unificados em 2003 no PBF, que se consolidou como uma das principais políticas sociais do governo federal.

Embora o PBF tenha sido, ao longo de todo o período analisado, um programa relativamente barato (com orçamento inferior a 0,5 por cento do produto interno bruto — PIB), seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade são muito relevantes. Isso se deve, em larga medida, à sua boa focalização nos mais pobres: a análise das PNADs de 2001 a 2015 e das PNADs Contínuas de 2016 e 2017 demonstra que se trata da transferência feita pelo governo federal que mais alcança os mais pobres. Embora as transferências previdenciárias e assistenciais vinculadas ao salário mínimo tenham boa focalização, o PBF consegue ser ainda melhor.

A cobertura do PBF entre os 20 por cento mais pobres aumentou ao longo do tempo, chegando a 60 por cento nos últimos anos. Seus coeficientes de incidência – que medem quão redistributivo é o primeiro real desembolsado pelo programa – também se tornaram mais negativos, o que indica maior progressividade. Cerca de 70 por cento dos seus recursos alcançam os 20 por cento mais pobres (computados antes das transferências do programa).

A comparação entre as taxas de pobreza e extrema pobreza computadas antes e depois das transferências do programa mostra que, desde a sua consolidação, o PBF reduz essas taxas em algo entre 1 ponto percentual (p.p.) e 1,5 p.p., o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15 por cento no número de pobres e de mais de 25 por cento no número de extremamente pobres. Em 2017, as transferências do PBF retiraram 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e 3,2 milhões da pobreza.

Os resultados da PNAD para a desigualdade de renda com e sem os benefícios do PBF mostram que o programa reduz o coeficiente de Gini entre 1 por cento e 1,5 por cento. Já as decomposições dinâmicas indicam que o PBF foi responsável por quase 10 por cento da queda do coeficiente entre 2001 e 2015. Se considerarmos apenas o período 2001-2006 essa contribuição chega a quase 17 por cento. Esses números se tornam ainda mais impressionantes quando lembramos que o PBF representa uma parcela ínfima – menos de 0,7 por cento – da renda total da PNAD. As transferências vinculadas ao salário mínimo movimentam cerca de dez vezes mais recursos, mas obtiveram resultados apenas um pouco melhores, respondendo por 18 por cento da queda do coeficiente de Gini entre 2001 e 2015 e por apenas 13 por cento — menos do que o PBF, portanto – entre 2001 e 2006.



Pode-se dizer que as conclusões encontradas neste trabalho reiteram os achados anteriores da literatura: a expansão e a consolidação do programa em nada prejudicaram seu grau de focalização ou sua importância no combate à pobreza.

Os resultados também servem para subsidiar as discussões sobre os rumos do PBF. O trabalho de verificação das condições de elegibilidade das famílias, realizado desde 2005, tem sido aperfeiçoado ao longo dos anos, o que explica por que, apesar da expansão, o programa permaneceu bem focalizado. É improvável, no entanto, que a focalização do programa possa ser substancialmente melhorada, dada a complexidade do mundo real. Devido à volatilidade de renda das famílias vulneráveis, seria recomendável inclusive aumentar o número de beneficiários, mesmo que isso possivelmente piore sua focalização. Afinal, considerando o grau de focalização atual do programa, aumentar sua efetividade na redução da pobreza deve ser o objetivo principal. Com efeito, o apego excessivo ao aumento da focalização pode até mesmo prejudicar a atuação do programa no combate à pobreza, caso provoque, por exemplo, o endurecimento das regras de permanência e/ou a diminuição do número de famílias atendidas.

Os resultados também sugerem que o que impede o PBF de ser mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade é o valor modesto dos benefícios. Hoje, cada família recebe em média cerca de BRL188, o que representa um avanço em relação aos primeiros anos do programa, mas ainda é um valor muito baixo para garantir uma renda mínima aos mais pobres. Como o orçamento do PBF ainda é muito pequeno quando comparado com o universo de despesas do governo federal, a decisão quanto a reajustes reflete mais prioridades políticas do que restrições fiscais propriamente ditas.

Referência:

DE SOUZA, P. H. G. F., OSORIO, R., PAIVA, L. H. e SOARES, S. "Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos." *Texto para Discussão*, No. 2499. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.