

A focalização do Programa Bolsa Família no período 2012-2018, a partir dos dados da Pnad Contínua

Luis Henrique Paiva, Marconi Souza e Hugo Nunes, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Programas de transferências condicionadas de renda (CCTs) são, como regra, focalizados, isto é, voltam-se, deliberadamente, para a parcela mais pobre da população. A avaliação da focalização desses programas sempre despertou grande interesse da comunidade acadêmica, de *policy makers* e de *practitioners*. No caso do Bolsa Família, uma série de estudos do início dos anos 2000 sugeriu que o Programa apresentava uma boa focalização — comparado com outros programas nacionais e outros internacionais de transferência condicionada de renda — e alta capacidade de redução das desigualdades de renda.

Os dados recentes sobre renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, para o período 2012-2018, permitem avaliar se o bom desempenho observado no início dos anos 2000 continuou ao longo do tempo, apesar de mudanças na gestão.

O principal processo para garantir a confiabilidade da abordagem de teste de meios (*means testing*) adotada pelo Programa iniciou-se ainda em 2005, ano no qual a renda declarada pelas famílias ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal passou a ser checada com outros registros administrativos do próprio Governo Federal, com destaque para a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), uma base de dados informada pelos empregadores sobre trabalhadores dos setores formais e informais, que inclui informações individualizadas sobre salários.

Os resultados obtidos com base nos novos dados de renda sugerem que a focalização do Bolsa Família — que já era boa — continuou melhorando ao longo do período analisado. Entre 2012 e 2018, o percentual de beneficiários no 1º décimo da renda domiciliar *per capita* líquida das transferências do Programa (isso é, entre os 10 por cento de menor rendimento no Brasil) aumentou 6,3 pontos percentuais (de 32,6 por cento para 38,9 por cento); e o percentual dos beneficiários, entre os 20 por cento de menor rendimento (entre o 1º e o 2º décimos da renda domiciliar *per capita*), aumentou 7,5 pontos percentuais (de 58,0 por cento para 65,5 por cento). Como o valor dos benefícios é maior para os beneficiários mais pobres, a focalização da massa de benefícios é ainda melhor. Essa melhora parece advir de um processo contínuo e incremental, sem indicativos de grandes oscilações no período analisado.

A capacidade do Bolsa Família de reduzir a desigualdade de renda, já muito alta no início do período analisado, também melhorou continuamente. O coeficiente de concentração do Programa teve uma queda não trivial de 6,0 pontos percentuais no período entre 2012 e 2018 (de -0,58 para -0,64, segundo a Pnad Contínua), o que revela que investimentos adicionais no Programa terão impacto direto na redução da desigualdade de renda no País.

Apesar disso, estima-se que quase 1 em cada 5 pessoas que estão entre os 10 por cento mais pobres no Brasil não estejam recebendo transferências do Programa.

São as Regiões mais pobres do Brasil (Nordeste e Norte) que “puxam” o bom desempenho da focalização do Programa, com percentuais de beneficiários entre os mais pobres bem acima da média nacional. Curiosamente, também são as regiões mais pobres que apresentam os menores erros de exclusão, sugerindo que o *trade-off* entre erros de inclusão e de exclusão não vale para os níveis subnacionais. O resultado também é um desafio para a hipótese de que as capacidades estatais (supostamente associadas à riqueza dos entes subnacionais) levariam a melhores resultados nas Regiões Sudeste e Sul.



A comparação dos resultados do Bolsa Família com indicadores do ASPIRE/World Bank para países selecionados da América Latina sugere que o Programa tem não apenas uma boa focalização, mas também é um raro caso em que essa característica alia-se à boa cobertura (baixa taxa de exclusão).

Há algumas rotas alternativas para se aprimorar o desenho do Bolsa Família, a depender das prioridades do governo. Com base em nossas conclusões e na literatura passada, podemos dizer que se os decisores políticos acharem que ainda é necessário melhorar a focalização do Programa, a adoção de um mecanismo de focalização fundamentado em *proxy means testing* (PMT) pode se mostrar arriscado, ineficaz e ineficiente. Análises comparativas com outros países da América Latina mostram que países que adotam PMT para seus programas de transferência condicionada de renda não logram resultados melhores que os do Bolsa Família. Portanto, manter o desenho atual do Programa, reforçando seu aparato institucional pode ser uma opção melhor, especialmente em conjunto com o ajuste periódico dos benefícios e critérios de elegibilidade (pontos de corte) de acordo com as taxas de inflação. Finalmente, se erros de exclusão são a preocupação, uma terceira alternativa poderia ser a criação de um benefício universal para crianças, com a inclusão de benefícios complementares para beneficiários mais pobres (PAIVA; SOUSA; NUNES, no prelo).

Referência:

PAIVA, L. H.; SOUSA, M. F.; NUNES, H. M. P. *A focalização do Programa Bolsa Família no período 2012-2018, a partir dos dados da Pnad Continua*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Texto para Discussão, no prelo).