

SEÇÃO ??

Uma próxima geração de programas de transferência de renda condicionada

Marcelo Neri

Fundação Getúlio Vargas / Centro de Políticas Sociais e Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas
Rio de Janeiro / RJ — Brasil

Este artigo avalia o papel de programas de transferência de renda condicionada (sigla CCTs em inglês) como o Bolsa Família e o Bolsa Escola federais, sua expansão recente e discute o seu futuro. Organizamos evidências empíricas de trabalhos anteriores, propondo um arcabouço integrado a partir de duas perspectivas complementares. A primeira utiliza abordagem-fim via influências agregadas de curto prazo exercidas por esses programas por meio de quatro componentes: equidade, prosperidade, estabilidade e sensibilidade. A ênfase é sobre a comparação dos resultados do Bolsa Família com outros programas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Social. A segunda perspectiva segue abordagem-meio inspecionando os mecanismos microeconômicos pelos quais os CCTs operam, comparando os impactos sobre os indivíduos beneficiários desses programas *vis-à-vis* aqueles que não o são. Essa segunda perspectiva ajuda no diálogo sobre a relevância dos diferentes atributos dos CCTs e a discutir possíveis melhorias.

Palavras-chave: políticas de renda; pobreza; programas de transferência de renda condicionada.

Una próxima generación de programas de transferencia condicionada de ingreso

Este artículo examina el papel de las políticas de transferencias condicionadas de ingreso (CCT's en Inglés) como Bolsa Familia y Bolsa Escuela, su reciente expansión y su futuro. Organizamos la evidencia empírica de nuestros trabajos, proponiendo un marco integrado desde dos perspectivas complementarias. La primera utiliza un enfoque-final desde una gama de influencias macroeconómicas a corto plazo ejercidas por esos programas a través de cuatro componentes: equidad, prosperidad, estabilidad y sensibilidad. El énfasis es en la comparación de los resultados del Bolsa Familia con otros programas, como las prestaciones de la Seguridad Social y BPC. La segunda utiliza un enfoque-medio a través de la inspección de los mecanismos por los que las CCT's operan mediante la comparación de los impactos sobre los beneficiarios *vis-à-vis* aquellos que no son. Esto ayuda en el diálogo sobre la relevancia de los diferentes atributos de las CCT's y posibles mejoras.

Palabras clave: políticas de ingresos; pobreza; programas de transferencias condicionadas de ingresos.

A next generation of conditional cash transfer programs

This article evaluates the role played by Brazilian federal conditional cash transfer programs (CCTs) such as *Bolsa Família* and *Bolsa Escola* during the recent years and discusses their future. Previous empirical evidence is organized, proposing an integrated framework with two complementary perspectives. The first perspective is a goal approach based on the short term aggregated influences exerted by these programs organized under four headings, namely: equality, prosperity, stability and sensibility. The emphasis here will be to compare the results of *Bolsa Família* with other official programs such as BPC and Social Security benefits. The second perspective follows a means approach inspecting the microeconomic mechanisms through which CCTs operate comparing the impacts on CCTs beneficiaries versus non-beneficiaries. It is useful to consult the details of previous works on CCTs and to discuss possible desirable upgrades.

Keywords: income policies; poverty; conditional cash transfers.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76122017-0041>

Artigo recebido em 24 fev. 2017 e aceito em 7 abr. 2017.

[Versão traduzida]



1. INTRODUÇÃO

A desigualdade de renda e a pobreza declinaram no Brasil e na maior parte dos países da América Latina desde o início do novo milênio, quando programas de transferência de renda condicionada (CCTs) começaram a se disseminar pelo continente. Mas qual foi exatamente a contribuição dos CCTs para esse declínio? Dadas a desaceleração do crescimento e a piora das condições fiscais, a agenda em que os programas de transferência de renda condicionada estão inseridos já faz parte do passado? Este artigo avalia o papel desempenhado pelos CCTs federais no Brasil nos últimos anos, como o Bolsa Família (PBF) e o Bolsa Escola, dedicando-se a discutir o seu futuro.

Para este artigo, foram organizadas análises anteriores de evidências empíricas e mudanças em políticas resultantes do trabalho do próprio autor, propondo uma estrutura integrada com duas perspectivas complementares. A primeira é uma abordagem-fim, que se baseia nas influências macroeconômicas de curto prazo usadas por esses programas, organizada em quatro frentes: igualdade, prosperidade, estabilidade e sensibilidade. Essa abordagem é útil para avaliar o desempenho geral demonstrado pelo programa, incluindo seu impacto em uma ampla gama de medidas referentes a políticas de bem-estar social, como aquelas baseadas na renda *per capita* (pobreza e desigualdade, por exemplo) e nos resultados agregados e seus múltiplos efeitos de curto prazo. É possível ainda avaliar a instabilidade associada ao ciclo eleitoral e as mudanças nas percepções das pessoas, incluindo a satisfação com a vida em geral e as atitudes de diferentes grupos em relação ao programa. A ênfase aqui será na comparação dos resultados do programa Bolsa Família com os de outros programas oficiais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Social.

A segunda perspectiva segue uma abordagem-meio, com variáveis-meio que permitem observar os mecanismos pelos quais os programas de transferência de renda condicionada operam. Nesse sentido, serão utilizados resultados de exercícios empíricos, comparando mudanças verificadas nos beneficiários *versus* não beneficiários dos programas. É interessante dialogar com os detalhes trazidos por trabalhos anteriores sobre CCTs e discutir, a partir desse diálogo, melhorias desejadas. Propõe-se aqui outra taxonomia para os CCTs, considerando quatro aspectos: a) os impactos do sistema de pagamentos dos benefícios sobre as restrições de orçamento familiar; b) os efeitos diretos no bem-estar, ao priorizar os beneficiários de baixa renda do programa no acesso a serviços públicos e outros bens de interesse social, como esgoto e serviços de saúde; c) o aumento da função de produção individual, por meio de diferentes condicionalidades em relação à educação básica e pelas iniciativas de inclusão produtiva a exemplo da educação profissional; e finalmente d) o lançamento de uma nova agenda, voltada a oferecer melhor acesso a mercados para a população em situação de pobreza e/ou melhorar sua habilidade de amortecer os choques de situações adversas, por meio de poupança, crédito ou seguros, bem como da educação financeira e da proteção ao consumidor.

Esta introdução e as duas primeiras seções formam o corpo principal deste artigo. Elas discutem os resultados dos CCTs e seus mecanismos de transmissão e estão organizadas conforme delineado nos dois últimos parágrafos. A quarta seção encerra o artigo com uma discussão sobre as características desejáveis para um Bolsa Família 2.0 (ou Bolsa Escola 3.0). Nessa seção, estuda-se a inovação no desenho dos sistemas de pagamentos e condicionalidades, como o uso do índice de pobreza multidimensional na seleção de beneficiários e o tamanho dos benefícios e o papel das mães nos canais de transmissão do programa. Enfatiza-se a relação entre os CCTs e os elementos da agenda social internacional, a exemplo das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas

(ODS). Ainda, observa-se o papel dos CCTs na integração de políticas setoriais voltadas à população em situação de pobreza, em diferentes níveis de governo.

2. FINS

O PIB é frequentemente usado como uma síntese do sucesso econômico. Entretanto, se quisermos medir o progresso das nações, devemos olhar para outras dimensões da experiência humana. Um bom roteiro para esse exercício é o descrito no livro *(Mis)Measuring our lives*, de Stiglitz, Sen e Fitoussi (2010). O livro reflete as conclusões de um comitê de especialistas sobre como medir o progresso das nações em quatro áreas: prosperidade, igualdade, sensibilidade e sustentabilidade. Procura-se aqui medir, em uma perspectiva comparativa, os impactos agregados e de curto prazo de diferentes políticas de renda no Brasil, considerando esses quatro elementos e usando microdados de pesquisas domiciliares de domínio público.

a. Efeitos na igualdade — O impacto dos CCTs na igualdade de renda no Brasil tem sido amplamente documentado na literatura. Kakwani, Neri e Son (2010) calcularam o grau de focalização de diferentes programas sociais de transferência de renda, usando uma função de bem-estar social particularmente sensível à cauda inferior da distribuição estatística. Seguindo o mesmo procedimento, calculou-se qual foi o impacto no coeficiente de Gini (o mais usado para medir a desigualdade) para cada Real gasto nos programas. O Bolsa Família é de longe o mais eficientemente focalizado, com valores do indicador de focalização maiores que 3 entre os anos de 2001 e 2012, alcançando 3,12 em 2012. Já o indicador de focalização para a renda proveniente do trabalho é de cerca de 1, alcançando 0,97 em 2012. Isso significa que a transferência de R\$ 1,00 pelo Bolsa Família acrescenta 3,22 vezes mais bem-estar social que o obtido com R\$ 1,00 ganho no mercado de trabalho. Os valores do indicador de focalização em 2012 para o BPC e outros benefícios de previdência social foram de 2,18 e 1,01, respectivamente. O BPC é também eficiente em focalizar as famílias de baixa renda, mas seu grau de impacto é muito menor que o do Bolsa Família. A previdência social, que possui um grande componente de subsídio público, não é tão focalizada. Nesse ponto é importante separar os impactos sociais dos benefícios da previdência até um salário mínimo dos impactos no caso de somas acima desse valor, já que as primeiras apresentaram impacto 88,6% maior entre 2001 e 2012. Desde 1998, o governo brasileiro tem praticado reajustes maiores nos benefícios previdenciários equivalentes ao piso constitucional de um salário mínimo.

b. Multiplicador de prosperidade — Transferências governamentais feitas a indivíduos e famílias têm ocupado uma posição central no sistema de proteção social brasileiro, chegando a 14% do PIB em 2009. Enquanto seus impactos fiscais e redistributivos têm sido amplamente estudados, os efeitos macroeconômicos são mais difíceis de verificar. Neri, Vaz e Souza (2013) elaboraram uma Matriz de Contabilidade Social (MCS) para o ano de 2009 e estimaram os fatores multiplicadores de curto prazo para sete diferentes programas governamentais de transferência de renda. Se o governo ampliasse os gastos do Bolsa Família em 1% do PIB, a atividade econômica em geral cresceria 1,78%, o que representa o maior efeito. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) aparece na segunda posição com 1,19. O seguro-desemprego e os subsídios para trabalhadores formais de baixa renda do abono salarial alcançam o mesmo segmento e compartilham um multiplicador de 1,06. Três outros programas públicos — a previdência privada (0,53), as previdências de servidores públicos (0,52) e os saques do FGTS (0,39) — mostraram fatores multiplicadores abaixo de 1. Os multiplicadores

para outros agregados macroeconômicos relevantes — domicílio e consumo total, renda disponível etc. — revelam um padrão semelhante. Então, diante dos pressupostos fortes de nosso modelo, não se deve rejeitar a hipótese de que as transferências governamentais voltadas a famílias em situação de pobreza, como o PBF, ajudam a fomentar a expansão econômica. Naturalmente, é importante destacar que os multiplicadores relacionam injeções marginais nas transferências governamentais com o desempenho econômico de curto prazo, seja o crescimento real se houver capacidade ociosa ou a inflação se não houver, o que também é preciso analisar. No longo prazo, não há dúvida de que o que realmente importa é o crescimento da capacidade produtiva do país.

c. *Felicidade* — Deaton (2013), usando os microdados do 2006 *Gallup world poll*, demonstrou que há uma correlação positiva de longo prazo, em todo o mundo, entre a satisfação com a vida atual e as condições materiais, se são incluídos na análise os países mais pobres. Já Neri (2014), usando o mesmo levantamento do *Gallup*, observou que a felicidade no Brasil é relativamente indiferente às condições materiais, o que é exemplificado pelo fato de o país apresentar a correlação mais baixa entre essas variáveis entre os 132 pesquisados. Uma boa parte da relação positiva entre renda e felicidade no Brasil é explicada pela transição de quem não percebia nenhuma renda para o estrato da mais baixa renda considerada no estudo do *Gallup*, o que indica um grande potencial para políticas públicas focadas na população mais pobre. Esse artigo ilustra, com dados brasileiros, que a relação controlada por diversos fatores socioeconômicos entre a variação de renda implícita e a variação da felicidade na mesma pessoa ao longo do tempo mostra resultados positivos quando comparados com outros programas de transferência de renda, menos focalizados na população mais pobre. Os beneficiários do Bolsa Família ganham um adicional de 29,9% no grau de felicidade em relação aos não beneficiários, enquanto esse efeito é muito menor para outras transferências, como os benefícios da previdência social (14,4%) e do seguro-desemprego (11,8%). Esse resultado indica que políticas redistributivas — entre as quais, o Bolsa Família é o exemplo brasileiro mais bem focalizado — podem levar, em termos agregados, a um maior grau de felicidade da nação, ao menos no curto prazo.

d. *Instabilidade dos ciclos eleitorais* — A literatura sobre os ciclos eleitorais descreve o comportamento de políticos que embelezam seus sucessos em anos de eleição, de forma a influenciar os resultados do pleito. De acordo com a literatura de economia política, os resultados das eleições são determinados pelo eleitor mediano — daí a opção de usar aqui a renda mediana, que é aferida em período próximo ao do primeiro turno das eleições, no começo de outubro, quando o questionário da PNAD normalmente vai a campo. A PNAD não coletou dados em 1994 e em 2010, então não foi possível capturar os efeitos completos dos ciclos associados a esses dois episódios. De oito eleições analisadas, nos anos eleitorais houve oito aumentos reais na renda mediana, enquanto nos anos imediatamente após as eleições, foram sete diminuições. Observando o período entre 1981 e 2013, nos anos de eleição, o crescimento real médio da renda mediana foi de 11,33%, enquanto, nos anos seguintes àqueles em que ocorreram os pleitos, a queda líquida foi de -7,3%. Resultados qualitativamente semelhantes foram encontrados nas estatísticas relacionadas com a pobreza.

Neri (2009) faz uma análise do mecanismo que conecta as eleições com as mudanças no contexto social brasileiro de 1992 a 2006, usando equações de renda para diferentes fontes de renda. Os aumentos de renda foram maiores nos anos de eleição, caracterizando o ciclo eleitoral. Naqueles anos, em média, a renda oriunda de programas sociais teve seu maior aumento (22,57%), seguido pelos benefícios da previdência social (10,51%) e o emprego em geral (3,16%). Finalmente, apesar de a renda familiar *per capita* suavizar os efeitos examinados aqui, a renda das pessoas em idade eleitoral

aumentou mais em anos de eleição do que a renda de crianças e adolescentes que não participam diretamente do pleito. Nesse caso, os maiores ganhos relativos vêm de programas sociais: durante os anos eleitorais essa fonte de renda aumenta em 3,43% a mais para pessoas na condição de eleitores do que para crianças e adolescentes que estão abaixo da idade para votar. A previdência social acompanha essa tendência com um aumento relativo de 2,74% para eleitores, seguido por efeitos indiretos da renda oriunda do emprego, que corresponde a um aumento de 1,27%. Esses números indicam que a extensão dos programas de transferência de renda está ligada ao ciclo eleitoral. Isso cria uma grande objeção aos CCTs em termos de oportunismo político.¹

e. Em síntese — Acima de tudo, usando a abordagem-fim durante o período de queda da desigualdade no Brasil, podemos ver que os CCTs foram, de longe, os programas mais bem focalizados em comparação com outras estratégias oficiais de transferência monetária. Dados a urgente necessidade de ajustes fiscais e o imperativo de preservar os mais pobres de seu custo social, os CCTs tendem a estar mais no lado da solução do que no lado do problema dessa equação. A progressividade dos CCTs leva a dois resultados adicionais. Primeiro, maiores multiplicadores de demanda sobre o PIB, dadas as maiores propensões a gastos com consumo por parte das pessoas de baixa renda. Segundo, um maior impacto em medidas subjetivas de satisfação com a vida, dada a maior sensibilidade das pessoas em situação de pobreza em relação a uma transferência monetária. Em compensação, vimos que programas de transferência de renda são usados de forma oportunista em alinhamento com o ciclo eleitoral no país, fato que não é desejado no sentido normativo e que gera instabilidade desnecessária. Esse efeito colateral deve ser considerado quando se discutem reformas das políticas de renda no Brasil, incluindo aí os CCTs.

3. CANAIS DE IMPACTO

A. CANAIS DE TRANSMISSÃO

Antes de entrar em exemplos específicos sobre os efeitos dos mecanismos de transmissão do Programa Bolsa Família nas vidas de seus beneficiários, é interessante colocar em perspectiva os vários mecanismos em ação. O PBF possui diversos canais para superar a pobreza. O canal mais direto, ao lado esquerdo da figura 1, representa as transferências e impostos que afetam a renda líquida atual das pessoas depois da operação de outros canais que, por sua vez, afetam a renda bruta definida no mercado de fatores, em particular, no mercado de trabalho. O PBF privilegia as mulheres em 93% dos casos, uma vez que são elas que recebem diretamente as transferências monetárias, oferecendo também educação e serviços financeiros. Outro aspecto enfatizado na figura é que o PBF, como um programa de transferência de renda condicionada, visa influenciar a educação e a saúde de seus beneficiários, aumentando a demanda por esses serviços por meio de condicionalidades.

O lado direito da figura 1 mostra as políticas que afetam a oferta de bens e serviços públicos, cujo uso afeta diretamente o bem-estar das pessoas. Na parte superior estão as políticas que dão prioridade

¹ Dados longitudinais coletados logo antes e logo depois das grandes manifestações realizadas em julho de 2013 no Brasil mostraram que, mesmo com o objetivo do Bolsa Família de promover justiça social e a quase inexistência de preocupações fiscais relacionadas com o programa, “ser contra o programa” estava entre as oito maiores variáveis explicativas relacionadas com a participação nas manifestações.

aos beneficiários do PBF nos serviços de educação e saúde, como a prioridade de acesso a creche para crianças de famílias em situação de pobreza ou a transferência de mais recursos educacionais a escolas onde mais da metade dos alunos são oriundos de famílias inscritas no programa. A concessão de subsídios diferenciados aos beneficiários do Bolsa Família, no acesso a cursos técnicos ou em relação à mobilidade urbana por meio de mecanismos como o bilhete único ou o passe livre para jovens estudantes, tem o potencial de beneficiar a oferta de políticas de saúde e educação. Esse tipo de experiência pode não apenas trazer o segmento populacional de mais baixa renda para mais perto do governo, mas também ampliar sua participação no mercado, o que passa a ser um eixo fundamental, uma vez que atualmente se observa um ambiente de escassez fiscal.

É interessante observar o impacto direto do programa sobre o local do consumo (se dentro ou fora da casa), por meio da oferta de bens ou serviços públicos. A oferta de serviços públicos como esgoto e telecomunicações, por exemplo, é parte da última possibilidade de políticas ainda por focalizar nas populações mais pobres, enquanto as dinâmicas ligadas ao financiamento habitacional exemplificam o potencial de uso do PBF e do CadÚnico na oferta de subsídios financeiros para que os mais pobres possam adquirir bens meritórios.

FIGURA 1 BOLSA FAMÍLIA E CANAIS PARA SUPERANÇA DA POBREZA



O efeito no lado direito da figura se observa diretamente no bem-estar das pessoas, enquanto no lado esquerdo, representado pela constante transferência monetária, o canal de impacto ocorre por meio da restrição orçamentária familiar. Se queremos obter uma visão estrutural do processo de mudança, devemos nos ater mais profundamente às restrições orçamentárias e refletir sobre a geração de renda das famílias em diferentes períodos, como exemplificado na parte superior do diagrama. É nessa parte que estão as ações que afetam o assalariamento e o empreendedorismo, a exemplo do impacto sobre a demanda do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ou do impacto sobre a informalidade, por meio da criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI). Ainda nessa parte do gráfico, são observadas as mudanças nos ativos e recursos das famílias, o que implica deslocamentos de longo prazo da função de produção individual e ocorre em virtude da ênfase na educação regular ou profissional usando a base de dados do CadÚnico para a segmentação do público.

Finalmente, a parte inferior do diagrama representa a última parte da abordagem proposta aqui. É preciso não só levar a população pobre ao mercado, mas levar o mercado a atender essa população. Precisamos encarar a população em situação de pobreza considerando-a protagonista de sua própria história, além de exigir qualidade nos serviços públicos oferecidos ou regulados pelo Estado. Sem bem regulado, o crédito consignado aos benefícios sociais vai nessa direção, alavancando ganhos em termos de bem-estar social, sem perdas para nenhum grupo, configurando melhoras de Pareto. Especificamente, na área de políticas públicas relacionadas com finanças, nos referimos a microsseguros e microcrédito, mas a ênfase neste trabalho está em elementos mais simples, como o acesso a contas bancárias e a decisões sobre alocação em poupança.

B. RESTRIÇÕES NO ORÇAMENTO FAMILIAR: SUBSÍDIOS ALIMENTARES × TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS

O primeiro efeito observado em razão dos CCTs impacta diretamente o orçamento familiar mediante transferências e impostos somados a rendas percebidas e a fatores de mercado. É importante enfatizar aqui a isenção fiscal da cesta básica e as transferências públicas como as CCTs. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) conduzida pelo IBGE em 2002-03 e 2008-09 permite avaliar os impactos da redução do Imposto estadual sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em algumas unidades federativas (UF), comparando os impactos nos estados contemplados com a isenção do imposto sobre alimentos básicos com aqueles não contemplados com a política pública. A expansão do Bolsa Família desde 2004 também permite comparar os impactos sobre as famílias elegíveis ao programa de transferência de renda em relação àquelas não elegíveis. A POF, por outro lado, permite uma visão comparativa dos efeitos. Em geral, o efeito-isenção reduz as despesas monetárias em comida e despesas observadas, enquanto o efeito-Bolsa Família reduz as despesas não monetárias em comida. Os efeitos da isenção de impostos são percebidos mais amplamente na população, enquanto o Bolsa Família reduz a percepção de insegurança alimentar somente entre a população mais pobre. Talvez seja essa a razão para o programa apresentar maior capacidade de ampliar a massa corporal de seus beneficiários, o que não foi observado nas experiências envolvendo a isenção fiscal da cesta básica de alimentos consumida. Cada política tem um efeito em diferentes variáveis e grupos de pessoas, sugerindo complementaridade dos instrumentos.

C. CONDICIONALIDADES E TEMPO NA ESCOLA

Além do efeito direto na renda, os CCTs também buscam influenciar as chances de a população sair da condição de pobreza no longo prazo por meio de condicionalidades relacionadas com a educação. Neri e Osorio (2016) estudaram os efeitos das condicionalidades dos CCTs brasileiros sobre o tempo na escola e seus componentes (matrícula, frequência e jornada escolar) usando os suplementos especiais da PNAD aplicados em 2004 e 2006 que versam sobre educação básica. Um aumento de 67% na cobertura do PBF nesse período foi seguido por uma alteração marcante na média e na igualdade do indicador tempo na escola e seus componentes. Essa situação empírica permitiu testar o efeito-dosagem do programa. Inicialmente, houve o registro do aumento na média e na igualdade do tempo na escola e seus componentes. A primeira hipótese identificada está relacionada com a situação econômica das famílias com crianças de idades entre seis e 15 anos elegíveis para o benefício educacional do programa se a renda domiciliar *per capita* for de menos de R\$ 100,00, descontando-se qualquer transferência oficial. O grupo com idades entre seis e 15 anos elegível a essa renda, comparado com os não elegíveis (depois da expansão do PBF), tem 9% mais chances de se matricular, 22% mais chances de alcançar a condicionalidade em relação à frequência e 5% menos chances de estudar somente quatro horas por dia. Esse resultado sugere que a população elegível ao PBF foi beneficiada com um aumento na jornada escolar não prevista no desenho inicial do programa. A segunda hipótese está relacionada com a descontinuidade do critério de idade máxima para o recebimento do benefício. Não se pode rejeitar a hipótese de impacto causal do PBF. Em seguida, a análise foi restringida à renda da população elegível para incorporar a margem cumulativa dos impactos, colocada pelo critério de elegibilidade relacionado com a idade. Foram comparados adolescentes que completaram 16 anos menos de dois meses depois do dia 31 de dezembro com adolescentes que completaram a mesma idade nos últimos dois meses do ano anterior, portanto, não mais elegíveis para o programa após 31 de dezembro. Após a expansão do PBF, o grupo elegível em relação a idade foi 62% mais propenso a ir à escola, 8% mais propenso a alcançar a frequência escolar prevista pelas condicionalidades e 5% mais propenso a estudar por mais de quatro horas ao dia. Finalmente, os testes sobre os motivos alegados para o não cumprimento das condicionalidades de frequência e para a evasão não permitem rejeitar os efeitos do benefício relacionado com o programa sobre as decisões e as motivações escolares.

D. ACESSO A MERCADOS FINANCEIROS

Estabilidade e igualdade têm efeitos destacados no nível do bem-estar individual e social e devem ser estudadas de forma integrada. Em geral, a dispersão das medidas individuais de bem-estar, como renda ou consumo *per capita*, pode ser analisada a partir de duas perspectivas: a desigualdade do padrão médio de vida e a flutuação observada no padrão de vida da mesma pessoa em relação a sua própria média temporal de renda. A questão da volatilidade da renda tem implicações para a análise de programas como o Bolsa Família. Em uma analogia com o desemprego friccional, se sempre há pessoas saindo e entrando na situação de pobreza, o índice zero de pobreza é inatingível, da mesma forma que ocorre com o desemprego. Nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, o primeiro objetivo é de “zerar” a pobreza extrema até 2030, e, acompanhando esse entendimento, o percentual de pessoas em situação de pobreza, considerada a meta alcançada, é de 3%. Por outro lado, o Bolsa Família contribui para a maior estabilidade da renda familiar. É importante lembrar que, para aqueles que estão mais próximos da linha de pobreza extrema, as perdas são muito mais

sentidas do que os ganhos de mesmo valor, o que demonstra a importância em suavizar as variações do consumo. De um jeito ou de outro, o efeito estabilidade deve ser incorporado à análise do bem-estar e, para que isso aconteça, a oferta e a demanda por instrumentos financeiros e as motivações associadas devem ser observadas.

Neri (2014b) mostra que o fato de um indivíduo ser beneficiário do programa Bolsa Família aumenta sua chance de acessar serviços financeiros em 23%. Esse efeito revela o impacto das regras básicas do programa, como os fatos de os beneficiários serem registrados pelo governo federal em um sistema único (CadÚnico) e de receberem seus benefícios pela Caixa Econômica Federal. A operação dos benefícios pelo banco proporciona ao beneficiário um maior acesso a outros serviços financeiros e, nesse sentido, o Bolsa Família pode ser encarado como mais do que uma porta de saída da situação de pobreza, mas também como uma porta de entrada para segmentos mais sofisticados do mercado financeiro, como o crédito e o seguro. É preciso, entretanto, ir além desse efeito e desenhar políticas públicas que utilizem a plataforma do programa para garantir acesso para mais e melhores serviços financeiros à população de baixa renda. Nessa direção, em maio de 2016, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) adotou um programa que transformou o Bolsa Família em uma conta poupança com cartão de débito entre outros ajustes em prol da inclusão financeira.

E. LADO DA OFERTA: EFEITOS DIRETOS NO BEM-ESTAR

Neri e Andrade (2011) observaram as possibilidades oferecidas pelo Bolsa Família, tanto para testar o impacto da renda no acesso aos serviços como a possibilidade de o programa servir como plataforma para oferecer subsídios públicos em áreas estratégicas sujeitas a falhas de mercado. A expansão do programa entre 2004 e 2006 serviu inicialmente como um experimento sobre como o aumento da renda, associado a políticas de combate à pobreza, impacta a cobertura dos serviços públicos. Analisamos o quanto o aumento da renda dessa população está relacionado com o aumento de seu acesso a serviços públicos. O exercício de diferenças-em-diferenças mostrou que os ganhos em renda produziram uma melhoria em todos os serviços públicos analisados (eletricidade, água, telefonia celular, internet), exceto no caso do esgoto, único serviço que não foi ampliado no período. O aumento da renda em razão do programa Bolsa Família não afetou o acesso a esgoto por parte da população beneficiada.

Se o PBF por si não é uma condição suficiente para levar a oferta de saneamento básico, em particular o tratamento de esgotos, para a população empobrecida, serve, no entanto, como uma plataforma para que se possa acessar a população em situação de pobreza. Isso porque o CadÚnico usado pelo programa apresenta o endereço do beneficiário que possui o cartão de pagamento do benefício, informação que facilita aos programas de infraestrutura chegar às pessoas mais pobres. Assim, as empresas podem receber incentivos para ampliação de suas redes de cobertura com foco na população mais pobre, ou então podem receber um subsídio direto. Especificamente, a associação de esquemas de incentivo como o *Output Based Aid* (OBA) com o Bolsa Família é uma maneira privilegiada de oferecer incentivos para serviços públicos de forma que alcancem a população mais pobre.

F. EM SÍNTESE

Esta seção discutiu os principais canais de impacto dos programas CCTs, mais próximos do debate sobre possíveis melhorias futuras do que os impactos dos resultados discutidos na segunda seção.

Primeiro tratamos do conceito mais amplo, incluindo quatro canais. Depois apresentamos exemplos específicos de cada canal, discutindo então as transferências e impostos que afetam a renda líquida corrente das pessoas, bem como outros canais que afetam a determinação da renda bruta no mercado de trabalho. Logo após, foi apresentada a discussão sobre como influenciar a capacidade das pessoas de suavizar e alavancar seu poder de compra ao longo do tempo, por meio de ativos, seguro e crédito. Por fim, apresentamos o papel das políticas que afetam a oferta de produtos e serviços públicos e que influenciam diretamente o bem-estar das pessoas.

4. CONCLUSÃO: A PRÓXIMA GERAÇÃO DE CCTS

A. NOVO FEDERALISMO SOCIAL

A divisão de responsabilidades pelas políticas sociais entre as entidades federativas foi uma questão central na Constituição brasileira de 1988. Um segundo passo nessa direção foi a criação, no ano 2000, do Fundo de Erradicação da Pobreza, que tinha por objetivo o financiamento de programas como o Bolsa Escola em regiões mais desfavorecidas. Entretanto, o poder de decisão sobre os investimentos do fundo ainda estava concentrado em Brasília. A partir de 2011 observa-se um terceiro momento — o novo federalismo social —, uma vez que o programa Bolsa Família mobilizou os estados a complementarem a política social da União, com ações descentralizadas e realizadas diretamente por governos subnacionais, construídas a partir da plataforma nacional do Bolsa Família.

O Brasil tem uma tradição de impor leis e programas de abrangência nacional sem antes testá-los localmente. Como resultado, muitos erros são cometidos em escala nacional e pouco se aprende com o processo. Ganha-se em conhecimento prático quando uma região faz uma política diferenciada, pois isso permite comparar os resultados com outras regiões e observar se a inovação teve impacto. Card e Krueger (1994) se beneficiaram dessa prática nos EUA, ao comparar o estado de New Jersey com a vizinha Pennsylvania, quando o primeiro aumentou seu piso salarial nos anos 1990. A tradição brasileira perde no processo de aprendizagem ao ignorar práticas semelhantes.

Como na experiência brasileira do piso salarial estadual, iniciada a partir de 2000 nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, há uma tendência de adesão dos estados mais ricos ao novo federalismo social. No caso do piso salarial estadual, a adesão dos mais ricos é parte da estratégia de delegar poderes para equilibrar os pisos, uma vez que nesses estados há maior presença de um setor privado capaz de cobrir esse custo.

Por outro lado, o foco ao combater a pobreza deve ser nas regiões onde há menor média de renda, que devem receber maiores parcelas de recursos da União. É importante que se estimule também a alavancagem de recursos adicionais condicionados, uma medida que se demonstra efetiva no combate à pobreza. A estratégia do Output Based Aid (OBA) remunera *a posteriori* o alcance de vantagens comparativas nas áreas empobrecidas, ou seja, a melhoria dos indicadores para um determinado nível desejado. A participação dos estados é fundamental para a acumulação de recursos e ganhos de escala na implementação de estratégias complementares ao Bolsa Família, que até então refletiam apenas a relação entre União e municípios.

B. LIÇÕES APRENDIDAS A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS

A cidade e o estado do Rio de Janeiro criaram, respectivamente, os programas Renda Melhor (RM) e o Família Carioca (FC), cujos estudos de caso podem trazer reflexões importantes em relação a melhorias no Bolsa Família. Ambos os programas usam a estrutura operacional do PBF, o que facilita a obtenção de informações, localização de beneficiários, confecção de cartões, sincronização das datas de pagamento e senhas de acesso.

O sistema de pagamento dos dois programas complementa a renda permanente *per capita* estimada de pessoas até uma linha de pobreza estabelecida, dando mais recursos para aquelas que possuem renda menor. Uma complementação similar foi adotada pelo programa federal Brasil Sem Miséria (BSM) e pelo programa chileno Ingreso Ético Familiar, que também segue o princípio da estimativa de renda usado inicialmente pelo FC e depois pelo RM. Ao invés de usar a renda declarada, o valor das transferências monetárias no Rio de Janeiro é estabelecido usando os dados obtidos junto ao CadÚnico: características do domicílio, acesso a serviços públicos, escolaridade e trabalho e remuneração de todos os membros da família, presença de grupos vulneráveis, pessoas com deficiência, gestantes, lactantes, crianças e benefícios recebidos de transferências oficiais como o Programa Bolsa Família. Com esse volume de ativos e limitações, a renda permanente de cada indivíduo é estimada. O benefício básico é definido pela diferença entre a renda estimada e a linha de pobreza, priorizando a população mais pobre. Prática esta depois utilizada no âmbito federal.

Os programas se baseiam em referências internacionais, o que oferece uma base neutra que amplia as chances de manutenção das políticas ao longo de mandatos diferentes e nos diversos níveis de governo. A linha de pobreza é a mais alta entre aquelas estipuladas pelo primeiro objetivo do milênio das Nações Unidas: US\$ 2,00 por pessoa por dia, ajustado de acordo com o custo de vida. A outra linha de pobreza das Nações Unidas, estipulada em US\$ 1,25, foi implicitamente adotada ao estabelecer-se o valor de R\$ 70,00 mensais *per capita* como referência para a linha nacional de pobreza extrema em 2011. O intercâmbio de metodologias entre entes federativos é de mão dupla.

A avaliação de impacto do programa Família Carioca acompanha, como grupo de controle, estudantes incluídos no CadÚnico, mas não no Programa Bolsa Família. Essa relação é viável porque todos os estudantes da rede pública municipal fazem exames padronizados a cada bimestre. Na condicionalidade relacionada com a educação, ambos os programas premiam o progresso dos estudantes, o que é uma vantagem em potencial para aqueles que mais precisam avançar. O programa municipal exige maior frequência escolar do que a exigida pelo PBF, bem como requer a presença dos pais dos estudantes em reuniões bimestrais realizadas aos sábados. Os estudantes devem alcançar nota 8 ou melhorar ao menos em 20% sua nota em cada exame para que a família receba uma premiação de R\$ 50,00. Não há limite de prêmios recebidos por família e as exigências variam em áreas de maior vulnerabilidade como em favelas. No caso da educação infantil, é dada prioridade às crianças de famílias em situação de pobreza e registradas no CadÚnico, para matrícula em creche, pré-escola e em atividades complementares.

O programa do estado apresenta um sistema de pagamento inspirado no municipal, inovando no sentido de transferir a premiação dada aos estudantes do ensino médio para contas de poupança. O prêmio aumenta e é pago ao estudante, que pode sacar até 30% anualmente. O valor total pode chegar ao montante de R\$ 3,8 mil para estudantes de baixa renda. Também são oferecidos prêmios a estudantes mais jovens, em formato semelhante ao dos programas Poupança-escola de Brasília e

Minas Gerais. O programa do estado do Rio de Janeiro premia de acordo com o desempenho dos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e avança ao favorecer medidas independentes relacionadas com a qualidade do ensino, não apenas medidas como o número de alunos que se formam ou que completam o ensino médio. O uso de instrumentos externos evita aprofundar a já tensa relação entre escola e professores, e entre estes últimos e os alunos. Pobre do professor que precisa fazer a escolha de Sofia entre premiar ou não premiar um aluno em situação de pobreza.

O estado e a cidade premiam profissionais da educação, como os professores, por exemplo, de acordo com o desempenho do aluno, o que completa a cadeia de exigências sobre os alunos em situação de pobreza e seus pais. A melhoria no desempenho é maior entre os beneficiários e a presença de pais e/ou responsáveis em reuniões é duas vezes maior em comparação aos não beneficiários.

Esses resultados são mais relevantes que algumas recentes avaliações de experimentos aleatórios feitos nos EUA, em particular aqueles de Roland Fryer, de Harvard, que mostraram pouco impacto de prêmios por desempenho nas notas dos estudantes. A exceção é um estudo de Fryer (2012), que obtém um melhor resultado empírico. O novo ingrediente testado por ele é o alinhamento de incentivos dado para professores, pais e alunos, como acontece na cidade do Rio de Janeiro, mais por mérito da Secretaria Municipal de Educação do que pelo programa Família Carioca, que apenas completou a linha de incentivos.

Em geral, o plano é explorar complementaridades estratégicas, que fazem o todo maior que a soma de suas partes. O objetivo é estimular, por meio de metas e incentivos, sinergias entre os atores sociais (professores, pais, estudantes), entre áreas (educação, assistência social, trabalho) e diferentes níveis de governo. Os programas citados somam seus esforços e dividem seu trabalho para multiplicar resultados e fazer a diferença na vida das pessoas mais pobres.

C. MELHORIAS DESEJADAS

Os princípios e algumas das práticas almejadas na próxima geração de CCTs estão resumidos a seguir. As condicionalidades estão sujeitas a especificidades maiores, o que nos leva aqui a focar a inovação nos sistemas de pagamentos.

- Substituir a renda atual declarada pela renda permanente estimada, baseada no conjunto de informações disponíveis no CadÚnico. Procurar as pessoas que são pobres e não apenas aquelas que informaram estar pobres. Esse é um indicador multidimensional com uma racionalidade clara para os pesos atribuídos a diferentes elementos.
- Procurar pelos mais pobres, tratando os diferentes na medida de suas diferenças. O tamanho do benefício completa a renda permanente até que se alcance a linha de pobreza estipulada. Essa combinação representa uma estratégia de saída gradual para os beneficiários do programa. Se a escolaridade aumenta devido à operação do programa, isso impacta a renda permanente, fechando a lacuna em relação à renda e reduzindo as transferências.
- Usar referências internacionais como as linhas de pobreza da primeira meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A interação com as melhores práticas e compromissos internacionais (metas das Nações Unidas) oferece um ponto de partida neutro para conectar diferentes mandatos políticos ao longo do tempo e diferentes níveis de governo. Por exemplo, no caso dos complementos locais ao programa federal Bolsa Família.

- Construir pontes conectando políticas federais voltadas a outros estratos sociais. Por exemplo, ampliar o escopo das ações que promovem subsídios para pessoas com baixa renda (como o abono salarial e o salário família, que beneficiam pessoas que recebem entre um e dois salários mínimos). Há também a necessidade de desenhar regras de transição mais brandas, como as do programa Earned Income Tax Credit (EITC), nos Estados Unidos, ou do Revenu Minimum d'Insertion (RMI), na França.

REFERÊNCIAS

- CARD, David; KRUEGER, Alan B. Minimum Wages and Employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *The American Economic Review*, v. 84, n. 4, p. 772-793, set. 1994.
- DEATON, Angus. *The great escape: health, wealth and the origins of inequality*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2013.
- FRYER, Roland. Aligning student, parent, and teacher incentives: evidence from Houston public schools. NBER Working Paper No. 17752, jan. 2012.
- KAKWANI, Nanak; NERI, Marcelo C.; SON, Hyun. *Linkages between pro-poor growth, social programs and the labor market: The recent Brazilian experience*. World Development, 2010.
- NERI, Marcelo C. Income policies, income distribution, and the distribution of opportunities. In: BRAINARD, Lael; MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (Org.). *Brazil as an Economic Superpower?: understanding Brazil's changing role in the Global Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009. v. 1. p. 221-226.
- NERI, Marcelo C. Sistemas de pagamento subnacionais baseados no Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2013. v. 1. p. 125-136.
- NERI, Marcelo C. A felicidade acompanha a renda? In: NERI, Marcelo C.; SCHIAVINATTO, Fábio (Org.). SIPS 2014: percepções da população sobre políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014b. v. 1. p. 285-307.
- NERI, Marcelo C. O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patricia V. da (Org.). *O Brasil Sem Miséria*. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. v. 1. p. 727-744.
- NERI, Marcelo C.; ANDRADE, Thompson. Cadastro Social Único e incentivos a la universalización de servicios de utilidad pública en Brasil. In: JACOB, Olaf (Org.). *Inversión en infraestructura pública y reducción de la pobreza en América Latina*. 1. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. v. 1. p. 33-44.
- NERI, Marcelo C.; OSORIO, Marcelo C. *Bolsa Família, tempo na escola e motivações estudantis*. 2016. Mimeografado.
- NERI, Marcelo C.; VAZ, Fabio M.; SOUZA, Pedro H. G. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2013. v. 1. p. 193-206.
- STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. *Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up*. Nova York: The New Press, 2010.

Marcelo Neri

PhD em economia pela Universidade de Princeton. Atualmente, é diretor do FGV Social/CPS. Foi secretário executivo do CDES, presidente do Ipea e ministro da SAE/PR. Avaliou políticas em mais de 12 países e implementou políticas públicas nos três níveis de governo no Brasil. Editou dez livros sobre microcrédito; cobertura previdenciária; consumo; nova classe média (indicado ao Prêmio Jabuti); percepções da população; planejamento integrado de políticas públicas; diversidade; pobreza rural; e Bolsa Família. E-mail: Marcelo.Neri@fgv.br.