

O Bolsa Família 2.0 e o Rio

Marcelo Neri

Eu tenho feito e recebido visitas de técnicos de diferentes países como África do Sul, China, Índia, Indonésia e Nova York, cujo tema tem sido os progressos e desafios da pioneira experiência brasileira consolidada no programa Bolsa Família (BF). O BF brasileiro provê um benefício monetário mínimo as famílias pobres; reduzindo a transmissão intergeracional de pobreza condicionando o recebimento dos benefícios a investimentos em capital humano pelos beneficiários. As condicionalidades do BF são: educação – frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; saúde – acompanhamento do calendário vacinal para crianças até 6 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

Eduardo Paes, prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, requisitou ao Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas, desenho de estratégia complementar a do BF para ser aplicada no Rio em curto intervalo de tempo. O Cartão Família Carioca (FC) foi criado a partir de repetidas e ricas interações com o próprio prefeito e diversos órgãos da cidade tais como a Casa Civil, o Instituto Pereira Passos, o Instituto de Planejamento, a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação. Podemos dividir as inovações do FC em duas partes: o sistema de pagamentos que visa tornar as pessoas menos pobres no presente e os incentivos ao investimento que vai tornar as pessoas menos pobres no futuro. No que tange ao sistema de pagamentos nos beneficiamos da experiência e práticas federais aninhando o FC em seu desenho no BF. O FC usa como pedra fundamental da construção de futuro a experiência exitosa da secretaria municipal da educação sob a batuta de Claudia Constim que avalia os estudantes da maior rede municipal do país em provas bimestrais para além das provas que cada escola aplica em seu cotidiano. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Rio de Janeiro em 2009 já mostra movimento de recuperação na educação. Apesar da elevação na taxa de reprovação no primeiro segmento de 1º a 5º anos fruto do abandono da aprovação automática, o IDEB passou de 4,5 em 2005, para 5,1 em 2009.

“A pobreza entre os beneficiários do Bolsa Família vai cair instantaneamente um adicional de 80% a partir da implementação do Família Carioca”

O sistema de pagamento do programa se beneficia do Cadastro Social Único (CADÚNICO), um verdadeiro censo dos pobres brasileiros com quase 60 milhões de pessoas registradas com uma variedade de informações sócio-demográficas, de acesso a outros programas federais, endereço físico das pessoas e para os beneficiários um endereço de pagamento. Só na cidade do Rio de Janeiro são mais de um milhão de cadastrados, quase um quinto

da população carioca, destes 575 mil percebem benefícios do Bolsa Família. A decisão foi começar por este grupo que está na folha utilizando como parceiro a Caixa Econômica Federal o que facilita a localização física dos beneficiários, a emissão de cartões e de senhas dos beneficiários.

Uma inovação foi evitar o uso simples da renda reportada pelas pessoas como no BF, para lançar mão do rico acervo de informações presente no CadÚnico referentes ao acesso e uso de ativos indo desde a configuração física da moradia (tipo, número de cômodos, materiais chão, teto, paredes etc), acesso aos diversos serviços públicos (água, esgoto, luz etc), educação de todas as pessoas no domicílio, acesso e tipo de posição na ocupação e na desocupação de marido e esposa, a presença de grupos vulneráveis como pessoas com deficiência, grávidas, lactantes e crianças (aí incluindo o status escolar) bem como o acesso a outras transferências federais a começar pelo próprio Bolsa Família. Isto foi implementado mediante a uma equação minceriana de renda contra esta miríade de informações do CadÚnico, assim como um modelo de renda não monetária responsável por 25% da renda dos pobres segundo a POF. A renda estimada por este sistema de imputação gera uma conceito de renda permanente similar ao criado por Milton Friedman. No topo da renda estimada é adicionada a renda de programas sociais da folha de pagamentos. A questão aqui é ampliar o critério da renda que as pessoas dizem que tem hoje para um conceito mais abrangente. Neste sentido, o FC se importa com quem é pobre, e não com diz que está pobre, este já objeto do BF.

“Os benefícios do Família Carioca variam de acordo com a pobreza a proficiência escolar indo do piso fixado de R\$ 20 até R\$ 417 mês por família”

A segunda característica do sistema de pagamentos do programa é completar a renda estimada das pessoas até a linha de pobreza fixada de forma a dar mais a quem tem menos. Este expediente trata os pobres, e apenas eles, na exata medida de sua diferença. A tentativa é incorporar a máxima de Mahatma Ghandi de buscar os mais pobres dos pobres. Isto só é possível por usarmos renda estimada, pelos óbvios incentivos de sub-reportagem de renda, se a renda auto-reportada fosse o critério utilizado.

“O programa busca quem é pobre e não apenas quem diz que está pobre, busca os mais pobres dos pobres tratando os diferentes na medida de sua diferença”

A linha de pobreza usada no programa é a de U\$S 2 dólares dia por pessoa ajustada por diferenças internacionais e internas de custo de vida que corresponde a preços locais de hoje a cerca de R\$ 108 mês por carioca. Este parâmetro corresponde a mais generosa linha da primeira e mais importante das oito metas do milênio da ONU que é a redução da pobreza extrema à metade no período de 25 anos

terminados em 2015. A outra linha das metas da ONU de 1 U\$S é adequada apenas para países mais pobres como os da África. Desta forma o programa alinha o Rio ao mundo, aproveitando a vocação internacional da cidade reforçada com eventos internacionais como o final da Copa do Mundo de futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O fato de a data final da meta, 2105 estar neste horizonte ajuda na mobilização. O Brasil ao contrário de países como EUA, Irlanda e Índia não dispõe de uma linha oficial de pobreza. O uso das linhas internacionais reforça a consistência espacial das ações locais com o pensar global.

No que tange aos aspectos educacionais, o FC mais uma vez constrói em cima das bases do BF dando um benefício básico e até três benefícios por família, número máximo de forma a evitar incentivos a natalidade. A diferença é exigir níveis mais altos de frequência escolar mínimos de 90% contra 85% do BF, além da exigência da presença de um dos pais, ou responsável, em reuniões bimestrais nas escolas numa tentativa de aprimorar o background familiar responsável por mais de 70% dos diferenciais de educação, segundo a literatura empírica. Outra diferença nesta direção é que cada um destes benefícios não são fixos, mas proporcionais à insuficiência de renda estimada das famílias em relação a linha internacional, como explicado antes.

Os benefícios adicionais na faixa de 16 a 17 anos presentes na extensão do BF proposta em 2007, não foram incorporados pois a responsabilidade constitucional da

cidade é com o ensino fundamental. Dado o atraso escolar reinante no Brasil, os alunos da rede municipal nesta faixa de 16 e 17 são incorporados as demais até o máximo de três benefícios por família.

A maior inovação educacional do FC é premiar os alunos pelo desempenho escolar, alavancado no sistema de provas bimestrais de avaliação levados a cabo pela secretaria de

“O Família Carioca (FC) nasce com um sistema de avaliação de seus impactos de forma a orientar aprimoramentos constantes (FC 1.1,,FC 2.0 ..etc)”

educação. Os profissionais de educação já tem incentivos salariais dados pelo desempenho escolar. No lado da demanda, os alunos terão que atingir um mínimo de nota nestes exames de oito, ou para aqueles com rendimento insuficiente até o mínimo de quatro terá que apresentar uma melhora mínima de 20% a cada bimestre de forma a se habilitar a um prêmio extra bimestral de R\$ 50 reais por estudante. Neste caso não há limite de prêmios por família dada a natureza individualizada do prêmio por desempenho escolar. Estes requisitos são diferenciados nas Escolas do Amanhã situadas em áreas conflagradas da cidade.

Outra inovação do FC está na ênfase dada a educação na primeira infância que tem se mostra como determinante no desempenho escolar e social futuro dos egressos. Como apesar dos esforços da cidade, os desafios de cobertura estão presentes nesta faixa etária, optou-se por inverter os termos de oferta nesta faixa se privilegiando as famílias mais pobres presentes no CadÚnico na alocação de crianças em creches e pré-escolas da cidade, assim como no programa Primeira Infância Carioca (PIC) com atividades complementares para aqueles que não obtiveram vagas na da rede municipal. A presença dos pais em reuniões bimestrais também é parte das condicionalidades nesta faixa etária.

De maneira geral, se todas condicionalidades e prêmios forem concedidos o FC irá transferir R\$ 122 milhões de reais por ano para 98 mil famílias compostas de 421 mil pessoas, sendo 56,7% menores de idade. Famílias já contempladas pelo BF com 95 reais médios mensais, receberão ainda do FC um benefício médio de 104 reais mês, composto na média de 70 de benefícios básicos e condicionalidades e mais 34 reais de prêmios educacionais. Os benefícios totais variam de acordo com a pobreza e o desempenho escolar indo do piso fixado de R\$ 20 até R\$ 417 mês por família beneficiada.

Em termos de aferição de impacto, se usarmos a medida de pobreza denominada de P2 que é a favorita entre 9 entre 10 especialistas de pobreza por enxergar a desigualdade entre os pobres: o P2 entre os beneficiários do Bolsa Família vai cair instantaneamente um adicional de 80% a partir da implementação do FC. Já a agenda de condicionalidades mais fortes de educação, a exigência da presença dos pais nas escolas, a atenção diferenciada a primeira infância e a premiação por notas procuram abrir as portas do mercado de trabalho para as famílias pobres de forma que os maiores fluxos de renda transferidos pela cidades hoje seja consistente por maior estoques de riqueza dos pobres hoje no futuro.

A agenda de premiar a melhora de desempenho dos alunos explora a principal vantagem comparativa de grupos pobres que é a de alcançar melhoras e está em consonância com idéia que os pobres estão para serem motivados por incentivos e não penalizados pelos mesmos. O programa contém em seu desenho inicial um sistema de avaliação de seus impactos de forma a orientar seus desenvolvimentos posteriores. De forma a evitar a escolha de Sofia de excluir parte dos elegíveis ao programa aleatoriamente, vista em geral como necessária para definir grupos de tratamento e de controle idênticos, o FC propõe incorporar estudantes não elegíveis no seu desenho inicial incorporando pessoas do CadÚnicos mas que não estão no Bolsa Família aos seus beneficiários. O grupo de controle, não saberá que fez parte do sorteio pois como todos os alunos já faz parte do sistema de aferição de desempenho já em marcha pela secretaria de educação.

Os princípios e práticas do Família Carioca (FC) estão resumidos abaixo:

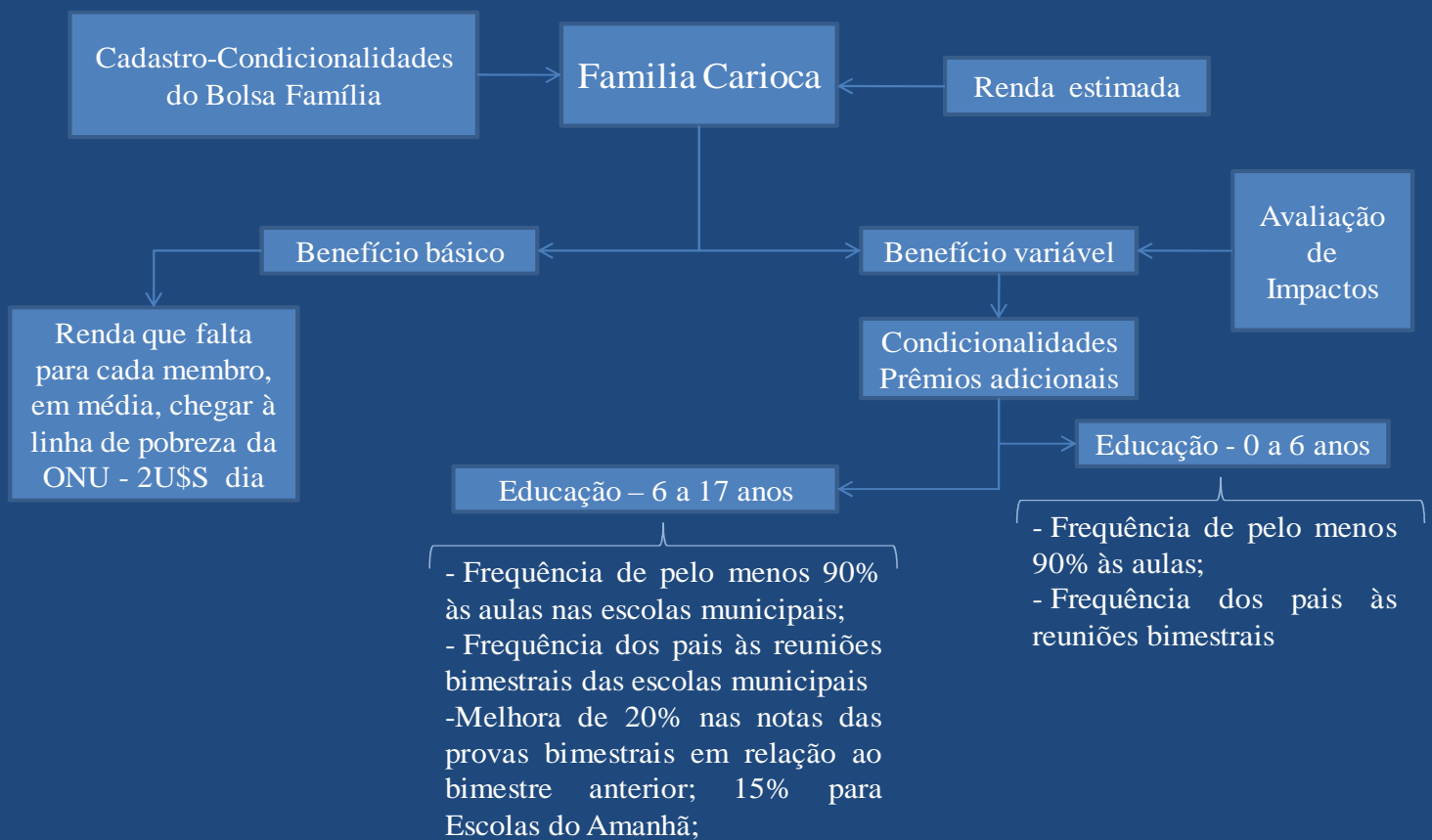
- Busca dos mais pobres tratando os diferentes na medida de sua diferença.
- Privilegiar a igualdade de oportunidades e a capacidade de geração de renda dos beneficiários (quem é pobre e não apenas quem diz que está pobre)
- Preservar a liberdade nas escolhas individuais (o que e quando gastar)
- Condicionar escolhas coletivas sujeitas a imperfeições de mercado (como as externalidades educacionais)
- Condicionalidades mais fortes, atenção a primeira infância e presença dos pais,
- Bolsa de estudos com prêmio aos avanços de qualidade educacional
- Alavancar potencialidades da administração atual (Plano Estratégico da Cidade)

- Integrar com outros níveis de governo e sociedade civil
- Conexão com melhores práticas e compromissos internacionais MDGs)
- Avaliar impactos e buscar aprimoramentos constantes (FC 1.1,..,FC 2.0 ..etc)

Marcelo Neri – Centro de Políticas Sociais e EPGE - Fundação Getulio Vargas

mcneri@fgv.br - CPS 021-3799-6887 (6885)

Desenho do Família Carioca



*:Nível de desempenho a partir de 7,5 para 1º a 5º anos e 6,5 para 6º a 9º anos; mínimo de 4.