

Nota Técnica 30 - Análise do Bolsa Família e a “Instabilidade” do Valor Médio do Benefício por Família

Sergio Kelner Silveira

Carolina Beltrão de Medeiros

Introdução

O Programa Bolsa Família é uma das mais importantes iniciativas de proteção social no Brasil, criado com o objetivo de combater a pobreza e a desigualdade social. Desde sua implementação em 2004 até 2020, o programa manteve-se relativamente estável em termos de valor médio dos benefícios, proporcionando uma rede de segurança financeira para milhões de famílias. A estabilidade desse valor foi fundamental para garantir que as famílias beneficiadas pudessem planejar suas despesas e atender às suas necessidades básicas de forma previsível.

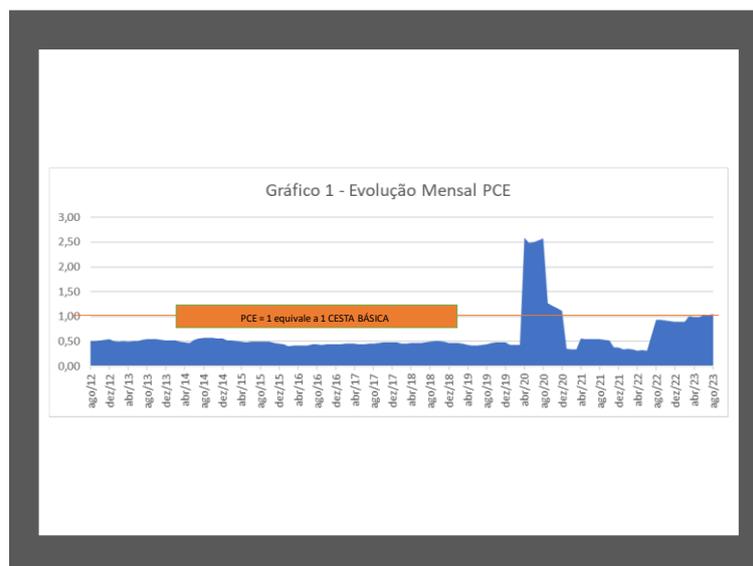
Entretanto, a pandemia de COVID-19 trouxe desafios inéditos, forçando uma adaptação emergencial dos valores dos benefícios para mitigar os impactos econômicos, inclusive nas famílias mais vulneráveis. Esse período de crise evidencia a necessidade de mudanças sistêmicas no Bolsa Família para assegurar sua continuidade e eficácia em um cenário distinto da fase de estabilidade de 2004-2020.

Além disso, o aumento significativo de famílias unipessoais beneficiárias durante e após a pandemia destacou as dificuldades de cadastro e a necessidade de aprimoramento no processo de registro e verificação dos beneficiários. Essas inconsistências de dados apontam para a urgência de uma mudança estrutural profunda na gestão do programa.

A presente análise discute a importância da mudança sistêmica para o Bolsa Família, utilizando a visão de expansão das iniciativas de inovação social (IS) como estratégia. A análise aborda os ciclos de disseminação e mudança sistêmica, destacando os desafios e soluções necessárias para a reinvenção do programa e evitando seu declínio.

Contexto Histórico (2004-2020)

Entre 2004 e 2020, o Bolsa Família teve um impacto significativo na redução da pobreza e na melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas. Durante esse período, o valor médio do benefício por família manteve-se relativamente estável, conforme mostrado no gráfico:



Elaboração NISP/Fundaj com dados do MDS e DIEESE (2023)

Auxílio Emergencial: a instabilidade

Um estudo do Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas, da Fundação Joaquim Nabuco, criou o indicador Poder de Compra Equivalente em Cestas Básicas (PCE), analisando a capacidade de compra real de famílias beneficiárias do Bolsa Família em relação à cesta básica. Considerando o valor médio mensal desta última, a partir de dados do DIEESE, em comparação ao benefício médio mensal recebido, é possível ter um indicativo do poder de compra das famílias ao longo do tempo. Quando o PCE é 1, a família tem renda adicional para comprar o equivalente a uma cesta básica.

Durante a gestão de Jair Bolsonaro, com a implementação do Auxílio Emergencial, ocorreram alterações profundas na lógica e nos valores recebidos por beneficiários do Bolsa família. O estudo identificou significativa variação no PCE médio, que subiu para 1,84, principalmente durante o período de vigência do Auxílio Emergencial. Após este período, o indicador regressou à média anterior, criando incertezas entre os beneficiários. Esta súbita alteração gerou imprevisibilidade e expectativas, refletindo a volatilidade do PCE médio frente às diversas políticas e cenários econômicos vivenciados na ocasião. Posteriormente sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, observaram-se novos ajustes significativos, com um PCE médio de 1,02 (Novo Bolsa Família).

O período do Auxílio Emergencial marcou uma ruptura no padrão do benefício. Ao aumentar o valor médio, criou-se um patamar elevado de expectativas de consumo, levando a administração anterior a reajustar os valores do benefício quando este passou a ser denominado de Auxílio Brasil. Esse processo não contou com avaliação prévia para reformulação do programa, resultando em desordem na sua gestão no que concerne a autodeclaração de renda familiar e consequente ampliação no quantitativo de beneficiários. Outro problema foi o abandono das condicionalidades e o distanciamento do Governo Federal das prefeituras, que fazem a operação do Cadastro Único.

Estabilidade (ou Instabilidade) de Valor Médio:

A linha de base do valor médio de 1 PCE (equivalente a 1 cesta básica) se manteve em torno de 0,5 durante a maior parte do período 2004-2020, indicando que o valor dos benefícios oferecidos foi consistente ao longo dos anos. Isso contribuiu para uma previsibilidade no orçamento das famílias, permitindo-lhes planejar suas despesas com maior segurança.

Benefícios Contínuos:

A manutenção dos valores dos benefícios ajudou a proporcionar uma rede de segurança financeira para milhões de famílias, diminuindo os efeitos da pobreza extrema e permitindo acesso a necessidades básicas como alimentação, educação e saúde.

Transformação Gerada pela Pandemia de COVID-19

Outro problema foi o abandono das condicionalidades e o distanciamento do Governo Federal das prefeituras, que fazem a operação do Cadastro Único.

Impacto Imediato:

Com a chegada da pandemia de COVID-19 em 2020, observamos um aumento abrupto e significativo nos valores dos benefícios (representado pelo pico no gráfico). Este aumento foi uma resposta emergencial do governo para mitigar os efeitos econômicos da pandemia nas famílias mais vulneráveis.

Mudanças nos Valores:

Após o pico inicial, houve uma série de ajustes no valor dos benefícios, refletindo a necessidade contínua de apoio durante a pandemia. A volatilidade no valor dos benefícios durante e após a pandemia destaca as medidas extraordinárias tomadas para enfrentar a crise econômica.

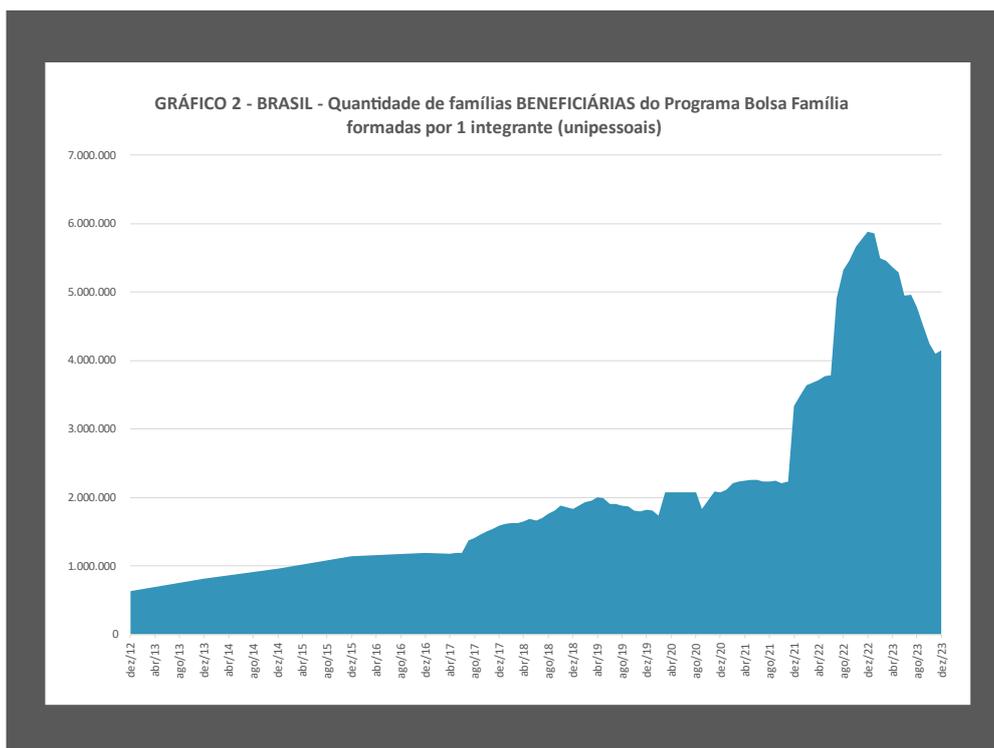
Novo Normal:

A partir de 2022, o valor dos benefícios parece estabilizar-se novamente, embora em um patamar superior ao período pré-pandemia. Isso sugere uma adaptação a uma nova realidade política, exigindo ajustes nos valores dos benefícios.

Desafios das Famílias Unipessoais

Aumento de Famílias Unipessoais:

O gráfico de quantidade de famílias beneficiárias formadas por 1 integrante (unipessoais) mostra um aumento significativo no número dessas famílias especialmente durante e após a pandemia. Esse aumento apresentou desafios consideráveis para o Bolsa Família.



Elaboração NISP/Fundaj com dados do MDS (2023)

Dificuldades de Cadastro:

O aumento das famílias unipessoais refletiu a dificuldade em realizar cadastros precisos durante um período de crise sanitária e econômica. Muitas dessas famílias podem ter enfrentado barreiras para acessar e atualizar seus cadastros, resultando em inconsistências nos dados.

Inconsistência de Dados e Desvios do Programa:

As dificuldades de cadastro e atualização de dados levaram a inconsistências que podem ter resultado em desvios no programa. A rápida ampliação do número de beneficiários, sem uma verificação adequada, pode ter permitido que algumas famílias não elegíveis recebessem benefícios, enquanto outras realmente necessitadas ficaram de fora. Esse é um dos aspectos que decorrem do processo de sucateamento do SUAS, principalmente no governo passado, com impactos na capacidade de planejar e gerir as políticas sociais ancoradas neste Sistema.

Continuidade e Resiliência: A estabilidade do valor médio do Bolsa Família entre 2004 e 2020 demonstrou a resiliência do programa em fornecer suporte contínuo às famílias necessitadas que associadas a outras políticas públicas reduziu a pobreza extrema.

Resposta à Crise: A resposta do programa à crise da COVID-19, com aumentos significativos e temporários nos benefícios, mostrou a necessidade de adaptação do Bolsa Família a situações emergenciais, que persistiram após a crise e levaram o valor médio do Programa a um patamar três vezes superior à linha de base anterior.

Adaptação Pós-Crise: A estabilização dos valores dos benefícios em um novo patamar pós-pandemia indica uma adaptação à nova realidade socioeconômica, assegurando que as famílias

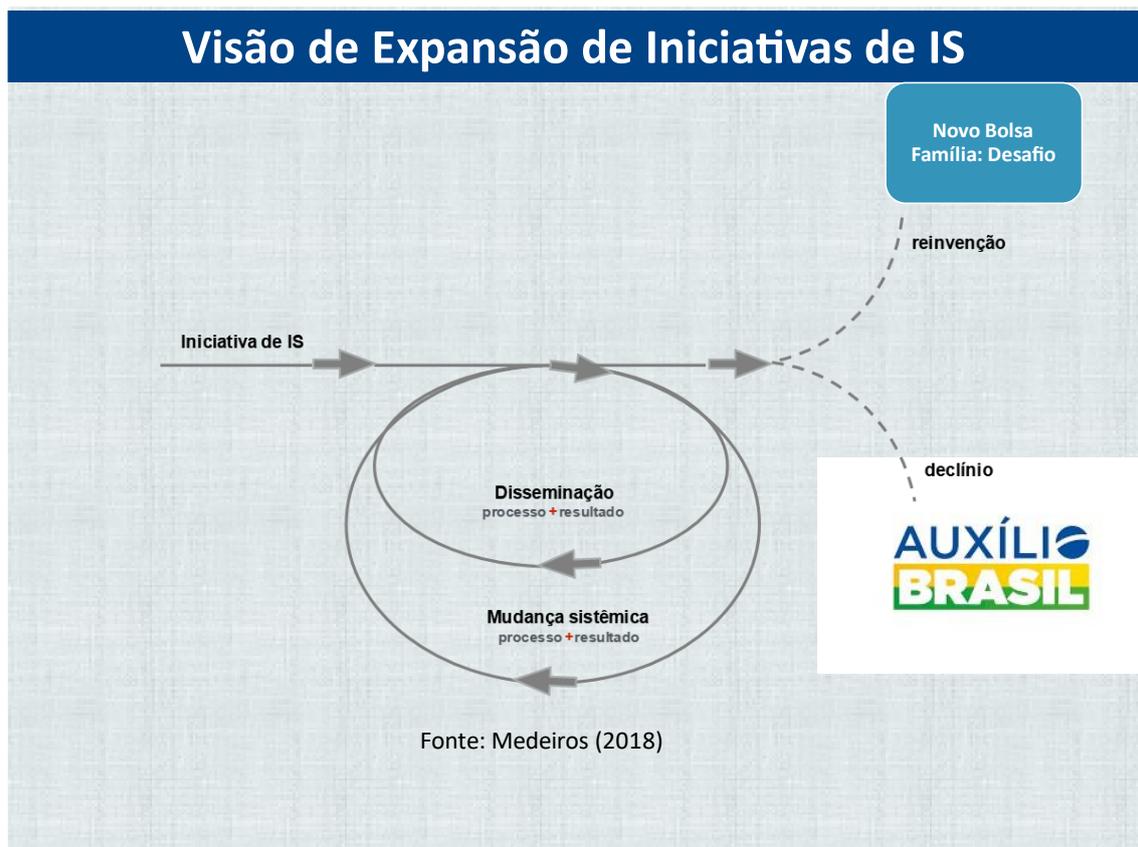
continuem recebendo suporte adequado às suas necessidades, mas requer atenção: será que o ciclo de dependência dos beneficiários ao Programa será mantido?

Desafios de Cadastro: O aumento das famílias unipessoais e as dificuldades de cadastro durante a pandemia evidenciam a necessidade de melhorias no processo de registro e verificação de beneficiários para evitar inconsistências e desvios, mas esse não é o único problema.

Necessidade de Mudança Sistêmica no Bolsa Família para Evitar o Declínio

Visão de Expansão das Iniciativas de Inovação Social (IS)

A análise dos ciclos de disseminação e mudança sistêmica revela que para evitar o declínio e promover a reinvenção do Bolsa Família, é fundamental implementar mudanças estruturais profundas. Abaixo, apresento como a mudança sistêmica pode ser aplicada ao programa Bolsa Família para assegurar sua continuidade e relevância.



Elaboração NISP/Fundaj (2023)

Ciclos de Disseminação e Mudança Sistêmica

Iniciativa de Inovação Social (IS):

O Bolsa Família começou como uma iniciativa inovadora para combater a pobreza e a desigualdade no Brasil, sendo amplamente aceito e disseminado.

Disseminação (Processo + Resultado):

Processo: A disseminação eficaz foi crucial para o sucesso inicial do Bolsa Família, alcançando milhões de famílias.

Resultado: Resultou na redução da pobreza extrema, melhora nos indicadores de saúde e educação, e dinamização da economia local.

Mudança Sistêmica (Processo + Resultado):

Processo: Para sustentar e aprimorar os resultados, o Bolsa Família precisa passar por uma transformação sistêmica. Isso inclui a adaptação às novas realidades sociais e econômicas, integração de novas tecnologias, e melhor gestão dos dados e dos beneficiários.

Resultado: A mudança sistêmica visa garantir a eficácia contínua do programa, atendendo de forma mais eficiente as necessidades das famílias e mantendo a sua relevância como política pública.

Desafios e Soluções para a Reinvenção do Bolsa Família

Os desafios identificados no planejamento, gestão e governança do Bolsa Família apontam para a necessidade de uma mudança sistêmica para evitar o declínio do programa:

Planejamento Estratégico:

Desafio: Limitações do planejamento estratégico e impacto das mudanças normativas.

Solução: Implementação de um planejamento estratégico participativo e colaboração sistemática para assegurar que todas as partes interessadas estejam alinhadas e informadas sobre as mudanças necessárias.

Gestão Eficiente:

Desafio: Inconsistências de dados, baixa utilização de ferramentas de gestão e burocracia.

Solução: Integrar sistemas de dados para melhorar a precisão e acessibilidade, simplificar processos burocráticos e adotar ferramentas de gestão modernas que facilitem a análise de dados e a tomada de decisões informadas.

Governança Inclusiva:

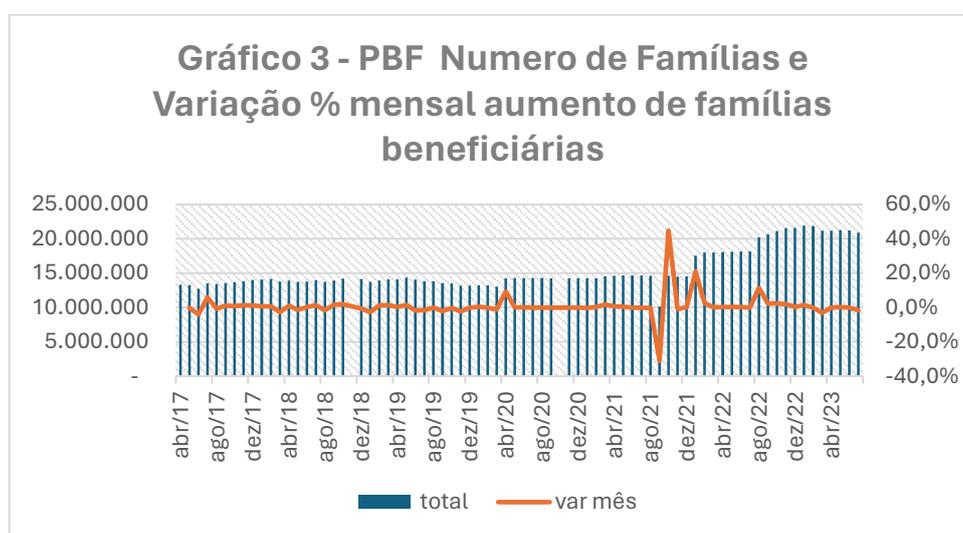
Desafio: Baixa participação social e compreensão dos direitos, problemas de comunicação.

Solução: Envolver os beneficiários na avaliação dos programas e melhorar a comunicação e informação conforme o perfil do beneficiário, garantindo que todos compreendam plenamente seus direitos e deveres.

O novo Bolsa Família que introduziu melhores de gestão e de benefícios, como o pagamento de adicionais a gestantes e aos jovens filhos de beneficiários podem não ser suficientes para reverter o que no ciclo de inovação chama-se de fase de declínio do Programa. E por quê?

O gráfico 3 mostra o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil, entre abril de 2017 e julho de 2023. analisar os dados fornecidos sobre o número total de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família de abril de 2017 até julho de 2023.

Tendência Geral: De abril de 2017 até setembro de 2021, observamos uma leve variação no número de famílias beneficiárias, ficando em torno de 13 a 14 milhões. Contudo, após setembro de 2021, houve um aumento significativo nos números, atingindo mais de 21 milhões de famílias em janeiro de 2023.



De janeiro de 2022 em diante, observa-se um crescimento consistente no número de beneficiários, atingindo picos acima de 21 milhões em 2023.

Variação Mensal: Se observarmos mês a mês, existem variações na contagem. Por exemplo, de maio para junho de 2017, houve uma redução de mais de 500 mil beneficiários. Em contraste, de junho para julho do mesmo ano, houve um aumento de quase 750 mil beneficiários.

Tendência Recente: Os últimos meses, de abril a julho de 2023, mostram uma leve queda no número de beneficiários, caindo de 21.249.015 em maio para 20.899.213 em julho.

Tendências de Longo Prazo: A tabela mostra a quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa de abril de 2017 a julho de 2023. Uma rápida visualização dos números indica uma tendência de aumento no número de famílias beneficiárias ao longo do tempo, especialmente a partir de 2020, com um aumento significativo observado em 2022 e 2023.

Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação: A média é de 15.469.187 famílias ao longo de todo o período. O desvio padrão (Dpad) é de 2.887.558, o que indica a variação média dos dados em relação à média. O coeficiente de variação (Coef Var) de 18,7% indica que o desvio padrão é

18,7% da média. Isso pode ser interpretado como uma variação relativamente alta mês a mês, indicando que o número de famílias beneficiárias é volátil.

Conclusões Preliminares: Os dados refletem variações significativas no número de famílias beneficiárias ao longo dos anos. A queda drástica em setembro de 2021 e o subsequente aumento rápido merecem uma investigação mais aprofundada para entender os eventos ou decisões que levaram a essas mudanças. Além disso, o crescimento contínuo e significativo no número de beneficiários após 2021 sugere que houve uma expansão ou maior acessibilidade ao programa, talvez em resposta a crises econômicas, outras necessidades emergentes da população ou fatores ligados à gestão do Programa. A quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa tem mostrado tendências de crescimento ao longo dos anos, com variações temporais que precisam de investigações mais aprofundadas. A alta volatilidade nos números sugere que há fatores externos ou mudanças na política que influenciam significativamente o número de famílias beneficiárias de mês para mês.

Conclusão

A análise do Programa Bolsa Família revela a importância crucial de sua estabilidade e capacidade de adaptação ao longo dos anos. Desde 2004 até 2020, o programa manteve uma média de benefícios relativamente estável, proporcionando uma rede de segurança financeira para milhões de famílias. Esse período de estabilidade permitiu às famílias planejarem suas despesas e atender às suas necessidades básicas de maneira previsível.

No entanto, a pandemia de COVID-19 trouxe desafios sem precedentes, resultando em um aumento abrupto e significativo no número de beneficiários. Esse aumento, particularmente no número de famílias unipessoais, destacou dificuldades no cadastro e inconsistências nos dados. A crise evidenciou a necessidade urgente de melhorias no processo de registro e verificação dos beneficiários, bem como de mudanças sistêmicas para assegurar a continuidade e eficácia do programa em um cenário pós-pandemia.

O aumento expressivo no número de famílias beneficiárias durante e após a pandemia mostrou a flexibilidade do Bolsa Família em responder a emergências, mas também ressaltou a necessidade de mudanças estruturais profundas para evitar o declínio do programa. A integração de novas tecnologias, a simplificação de processos burocráticos e a adoção de ferramentas modernas de gestão são medidas essenciais para melhorar a precisão e acessibilidade dos dados e assegurar que os benefícios cheguem às famílias que realmente necessitam.

Para sustentar e aprimorar os resultados do Bolsa Família, é imperativo implementar um planejamento estratégico participativo e fomentar uma governança inclusiva que envolva os beneficiários na avaliação dos programas. Apenas através de uma transformação sistêmica e integrada, o Bolsa Família poderá continuar a cumprir seu papel vital na redução da pobreza e na promoção do bem-estar social no Brasil, garantindo um suporte adequado e sustentável para as famílias mais vulneráveis.