

Relatório de Avaliação

Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza

Ciclo 2020

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

Ciclo CMAP
2020

Política avaliada
Transferência de Renda Diretamente
às Famílias em Condição de Pobreza
e Extrema Pobreza

Coordenador da avaliação
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Executores da avaliação
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Controladoria-Geral da União
Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

Informações:
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page:
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste relatório desde que mencionada a fonte.

Lista de siglas e abreviaturas

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas

AE: Auxílio Emergencial

APF: Administração Pública Federal, direta e indireta

ATAE: Assessoria Técnica de Acompanhamento Escolar

BFA: Benefício da Família

BPC: Benefício de Prestação Continuada

BSP: Benefício para Superação da Extrema Pobreza

BVJ: Benefício Variável Jovem

CadÚnico: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Caged: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CAIXA: Caixa Econômica Federal

CGAIE: Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar

CGEBC: Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Básica, Cidadania e Turismo

CGIPBF: Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família

CGOC: Coordenação-Geral de Operacionalização das Condicionalidades

CGPROFI: Coordenação-Geral de Promoção da Atividade Física e Ações Intersetoriais

CGU: Controladoria-Geral da União

CIT: Comissão Intergestores Tripartite

CMAG: Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos

CMAP: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAS: Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

CNIS: Cadastro Nacional de Informações Sociais

Cobit: Control Objectives for Information and Related Technology

Coso ERM: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Enterprise Risk Management Framework

Decon: Departamento de Condicionalidades / Ministério da Cidadania

Depros: Departamento de Promoção da Saúde / Ministério da Saúde

DSIC/GSIPR: Departamento de Segurança da Informação e Comunicações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

FPPBF: Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família

FTP: File Transfer Protocol

GFIP: Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD: Índice de Gestão Descentralizada

Inep: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC: Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social

IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo

Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MC: Ministério da Cidadania

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

ME: Ministério da Economia

MEC: Ministério da Educação

MESA: Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome

MQO: Mínimos Quadrados Ordinários

MS: Ministério da Saúde

NIS: Número de Identificação Social

NIS: Número de Identificação Social

Paif: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF: Programa Bolsa Família

PCA: Política de Controle de Acesso

PME: Pesquisa Mensal de Emprego

PMT: proxy means tests

PNAD: Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios

PNADC: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

POF: Pesquisa de Orçamentos Familiares

PSM: Propensity Score Matching

RAIS: Relação Anual de Informações Sociais

RDD: Regression Discontinuity Design

RF: Responsável Familiar

RMA: Registro Mensal de Atendimentos

Saps: Secretaria de Atenção Primária à Saúde / Ministério da Saúde

SAS: Secretaria de Atenção à Saúde / Ministério da Saúde

Secadi: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão / Ministério da Educação

Semesp: Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação / Ministério da Educação

Senarc: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania / Ministério da Cidadania

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira

Sibec: Sistema de Benefícios ao Cidadão

Sicon: Sistema de Condicionalidades

SigPBF: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família

SINASC: Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos

Sisobi: Sistema de Controle de Óbitos

Sistema BFA: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde

SISVAN: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SM: salário mínimo

SNAS: Secretaria Nacional de Assistência Social / Ministério da Cidadania

STI: Subsecretaria de Tecnologia da Informação

SUAS: Sistema Único de Assistência Social

TCU: Tribunal de Contas da União

TED: Termo de Execução Descentralizada

UBS: Unidade Básica de Saúde

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

Lista de tabelas

Tabela 1: Características das covariáveis no grupo de tratamento e controle.....	48
Tabela 2: Resultados do Probit para recebimento do PBF usado no PSM.....	49
Tabela 3: Diferenças dos grupos antes e depois do PSM.....	50
Tabela 4: Recebimento do PBF pelo PSM	51
Tabela 5: Resultados sobre educação por diff-in-diff	52
Tabela 6: Resultados sobre educação por diff-in-diff com amostra expandida	52
Tabela 7: RDD sobre o Valor da Transferência do PBF 2011-2012	54
Tabela 8: RDD sobre o Valor da Transferência do PBF 2013-2014	55
Tabela 9: Resultados com especificação principal	55
Tabela 10: Resultados com especificação alternativa.....	56
Tabela 11: Características da amostra selecionada em relação à existência de informação de peso e altura no SISVAN 2013-2014.....	56
Tabela 12: RDD sobre saúde ao nascer	57
Tabela 13: Distribuição do grupo de tratamento do ano e mês de recebimento do programa. 58	
Tabela 14: Valor total por registro de motivo apresentado na interposição de recursos em todas as repercussões de 2019 para o BFA e BVJ	72
Tabela 15: Repercussões e recursos registrados em 2019 (BFA e BVJ somados).....	73
Tabela A-16: Total de registros efetuados por motivo existente para justificar a frequência escolar abaixo do nível exigido na condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família no exercício de 2019	94
Tabela A-17: Motivo de não cumprimento de condicionalidades na educação, 2019.....	94
Tabela A-18: Registros efetuados por motivo existente para justificar o descumprimento da condicionalidade de saúde do Programa Bolsa Família no exercício de 2019	95
Tabela B-19: Acompanhamentos familiares realizados em 2019	96

Lista de quadros

Quadro 1: Quadro resumo das questões de avaliação	11
Quadro 2: Linhas de pobreza usadas para avaliar a focalização e efetividade do PBF.....	22
Quadro 3: Condicionalidades do Bolsa Família	42
Quadro 4: Relação entre governança e gestão públicas.....	83

Lista de gráficos

Gráfico 1: Evolução do valor nominal (R\$ correntes) e do valor real (R\$ dezembro/2020) da linha de extrema pobreza do Programa Bolsa Família	16
Gráfico 2: Evolução da quantidade de famílias beneficiárias e da meta nacional de cobertura do Programa Bolsa Família (milhões).....	18
Gráfico 3: Evolução do valor médio real por família transferido mensalmente pelo Programa Bolsa Família (R\$ dezembro/2020)	19
Gráfico 4: Evolução do valor real total transferido anualmente pelo Programa Bolsa Família (em bilhões de reais em valores de dezembro/2020).....	21
Gráfico 5: Erro de inclusão ET_1 - Fração da população acima da linha de pobreza que é beneficiária do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%).....	26
Gráfico 6: Erro de inclusão L - Fração dos beneficiários do Programa Bolsa Família que está acima da linha de pobreza, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)	26
Gráfico 7: Erro de exclusão ET_2 - Fração da população pobre que não é beneficiária do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)	27
Gráfico 8: Indicador sintético S - Fração das transferências do Programa Bolsa Família paga à população pobre, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)	28
Gráfico 9: Indicador sintético NS : Fração normalizada das transferências do Programa Bolsa Família pagas à população pobre, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%).....	29
Gráfico 10: Indicador sintético TD - Diferencial de focalização do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%).....	30
Gráfico 11: Indicador sintético $IF(\alpha)$ - Índice de Focalização do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) e parâmetros α entre 0 e 1 (%)	31
Gráfico 12: Erros de inclusão ET_1 e L e erro de exclusão ET_2 em programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 (%)...	32
Gráfico 13: Relação entre o erro de inclusão ET_1 e o erro de exclusão ET_2 em programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 (%)	33
Gráfico 14: Relação entre o erro de inclusão L e o erro de exclusão ET_2 em programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 (%)	34
Gráfico 15: Medidas sintéticas S (fração dos benefícios recebida pelos pobres) e TD (diferencial de focalização) de programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 (%)	35
Gráfico 16: Índice de focalização $IF\alpha$ de programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 e parâmetros α entre 0 e 1 (%)	36
Gráfico 17: Indicador de pobreza FGT_0 - Fração da população abaixo da linha de pobreza com e sem as transferências do Programa Bolsa Família, para três linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia) (%).....	36
Gráfico 18: Variação em FGT_0 devido às transferências do Programa Bolsa Família, para três linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia) (p.p.).....	37
Gráfico 19: Variação no número de pobres devido às transferências do Programa Bolsa Família, para três linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia) (%).....	38

Gráfico 20: Indicador de pobreza <i>FGT1</i> - Variação em <i>FGT1</i> devido às transferências do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)	38
Gráfico 21: Indicador de pobreza <i>FGT2</i> - Variação em <i>FGT2</i> devido às transferências do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)	39
Gráfico 22: Variação em <i>FGT0</i> e <i>FGT1</i> devido a programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linhas de pobreza de PPC\$ 1,90 por dia e fixa no percentil 20 (%)	40
Gráfico 23: Saldo de famílias habilitadas ao Programa Bolsa Família após seleção	45
Gráfico 24: Resultados do “primeiro estágio” do RDD	54
Gráfico 25: Valor Médio dos Benefícios do PBF às Famílias	58
Gráfico 26: Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação ao longo dos anos	69
Gráfico 27: Taxa de cumprimento das condicionalidades de saúde e educação entre os beneficiários acompanhados	70

Sumário

1	Introdução	11
2	Focalização do Programa Bolsa Família e efetividade contra a pobreza	12
2.1	Introdução	12
2.2	A focalização de programas sociais: teoria e prática	13
2.2.1	Por que focalizar?	13
2.2.2	Programas focalizados na prática	14
2.3	O desenho do Programa Bolsa Família	15
2.3.1	Focalização	15
2.3.2	Estrutura de benefícios	18
2.3.3	Verificação do teste de meios	20
2.3.4	Evolução da despesa	21
2.4	Dados e métodos	21
2.4.1	Fonte de dados e limitações	21
2.4.2	Linhas de pobreza	22
2.4.3	Indicadores de focalização	23
2.4.4	Indicadores de pobreza	25
2.5	Quão boa é a focalização do PBF?	25
2.5.1	Resultados nacionais	25
2.5.2	Comparações internacionais	32
2.6	Quão efetivo é o PBF no combate à pobreza?	36
2.6.1	Resultados nacionais	36
2.6.2	Comparações internacionais	40
2.7	Conclusão	40
3	Custo-efetividade do Bolsa Família	41
3.1	Introdução	41
3.2	Breve histórico	42
3.3	Estratégias empíricas	43
3.3.1	Efeito do PBF sobre educação, consumo alimentar e trabalho infantil na POF e PNADC via Propensity Score Matching	43
3.3.2	Efeito do recebimento do PBF por Diff-in-Diff sobre frequência e matrícula escolar 44	
3.3.3	Efeito dose do PBF por Regression Discontinuity Design sobre peso e altura....	46
3.3.4	Efeito recebimento do PBF por Regression Discontinuity Design sobre peso nascer 47	
3.4	Resultados	48
3.4.1	PSM com PNADC e POF	48
3.4.2	Diff-in-Diff com Censo Escolar – Frequência e Matrícula Escolar	51

3.4.3	RDD com SISVAN – Peso e Altura	53
3.4.4	RDD com SINASC – Saúde ao nascer	56
3.5	Custo-Efetividade do Programa	57
3.5.1	Custo-efetividade sobre frequência e matrícula escolar	57
3.5.2	Custo-efetividade sobre altura.....	58
3.6	Conclusões e Aprendizados.....	59
4	Avaliação dos controles de acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.....	60
4.1	Introdução.....	60
4.2	Resultados dos exames realizados.....	62
5	Avaliação do uso das informações de descumprimento de condicionalidades para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias.....	63
5.1	Introdução.....	63
5.2	Processo de avaliação das informações sobre o descumprimento das condicionalidades não está formalmente institucionalizado, fragilizando o aprimoramento das políticas públicas.....	64
5.3	Inoperância do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família	67
5.4	Acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde no Sistema de Condicionalidades é amplo, mas necessita de aprimoramento	68
5.4.1	Acompanhamento realizado pela educação e pela saúde dos beneficiários com condicionalidades é amplo e, desse total, mais de 90% cumprem as condicionalidades ..	68
5.4.2	Motivo de descumprimento das condicionalidades mais frequentemente utilizado não permite a caracterização das vulnerabilidades às quais as famílias beneficiárias podem estar submetidas	70
5.4.3	Recursos apresentados pelas famílias beneficiárias para as repercussões podem auxiliar na identificação das vulnerabilidades que as acometem e as levam ao descumprimento das condicionalidades.....	72
5.4.4	O Sicon permite a identificação das famílias mais vulneráveis, mas essas famílias não têm sido priorizadas no acompanhamento familiar pelos serviços socioassistenciais	74
5.5	Dados disponíveis no Sicon não permitem identificar com exatidão as situações vivenciadas pelas famílias beneficiárias.....	77
5.6	Distanciamento da alta administração de decisões regulares voltadas ao aprimoramento e à implantação de políticas públicas.....	82
5.7	Risco de descontinuidade de boas práticas na utilização das informações sobre descumprimento de condicionalidades	83
	Referências bibliográficas	86
	Respostas a Ofícios.....	92
	Anexo A – Incidência dos motivos de descumprimento de condicionalidades em 2019.....	94
	Anexo B – Análise sobre os acompanhamentos familiares realizados em 2019, registrados no Sicon	96

1 Introdução

O presente trabalho trata da avaliação da política de Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, em especial da ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (BRASIL, 2004a) sob gestão do Ministério da Cidadania.

Tal ação compreende especificamente o Programa Bolsa Família, que tem por objetivo promover a transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres visando à melhoria das suas condições socioeconômicas, condicionada ao cumprimento de agenda de compromissos nas áreas de saúde e educação, bem como de atividades de desenvolvimento, inclusive de ações socioeducativas e de acompanhamento familiar nos casos de incidência de trabalho infantil e de não cumprimento de condicionalidades.

Trata-se do maior programa de transferência condicionada de renda do mundo em número absoluto de pessoas assistidas, compreendendo 13,2 milhões de famílias em janeiro de 2020, ou 41 milhões pessoas beneficiárias. Para receber o benefício, as famílias devem estar registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal. São elegíveis as famílias cuja renda mensal por pessoa (per capita) seja igual ou inferior a R\$ 89,00, ou famílias com renda per capita entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00, desde que tenham crianças e/ou adolescentes de 0 a 17 anos na sua composição ou mulheres gestantes ou nutrizes.

O benefício pago depende tanto da renda familiar mensal per capita quanto da presença de determinados públicos, como crianças e adolescentes, gestantes e nutrizes. O valor médio do benefício pago por família foi de cerca de R\$ 191,00 mensais em janeiro de 2020.

Dentre os princípios que regem o programa, destaca-se o da gestão descentralizada: estados, municípios e Distrito Federal são parceiros efetivos do Governo Federal na implementação e controle do programa e do Cadastro Único, assim como no acompanhamento das condicionalidades.

Passados mais de 16 anos desde a sua criação, o Programa Bolsa Família é hoje um dos programas do PPA que mais foram objeto de avaliação. Por esse motivo, há uma abundância de evidência dos efeitos do programa nas mais diversas áreas. Ainda assim, considerando a ausência de mudanças importantes na configuração do programa nos últimos anos e os desafios que a realidade de 2020 apresenta à política social brasileira, as questões propostas nessa avaliação têm o potencial de contribuir para a adaptação e melhorias no desenho e implementação do programa de forma a responder a tais desafios.

A avaliação terá por objetivo responder quatro questões principais, a serem executadas por Ipea, CGU e Unicef conforme delineado no quadro resumo abaixo:

Quadro 1: Quadro resumo das questões de avaliação

Questão de Avaliação	Executor	Tipo de Avaliação
1. Quão boa é a focalização do programa Bolsa Família nos mais pobres e quão efetivo ele é no combate à pobreza?	Ipea	Avaliação de resultado
2. Qual o custo-efetividade do programa Bolsa Família e seus mecanismos de acompanhamento intersetoriais sobre privações múltiplas incidentes em crianças e adolescentes de baixa renda?	Ipea e Unicef	Avaliação de custo-efetividade
3. Os controles adotados pelo Ministério da Cidadania relativos aos acessos ao CadÚnico são adequados para mitigar o risco de concessão irregular de Bolsa Família?	CGU	Avaliação de governança

4. De que forma as informações de descumprimento de condicionalidades são utilizadas para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias?	CGU	Avaliação de governança
---	-----	-------------------------

A avaliação está estruturada da seguinte forma. A seção 2 irá mostrar um histórico do programa, delinear suas principais características e avaliar a focalização do Bolsa Família e sua efetividade no combate à pobreza. Em seguida, a seção 3 irá focar em avaliar os efeitos do Bolsa Família sobre resultados de saúde e educação de crianças e adolescentes, e os montantes necessários para se alcançar tais resultados. A seção 3 irá analisar a segurança dos controles de acesso ao Cadastro Único. Por fim, a seção 5 irá avaliar de que forma as informações por descumprimento de condicionalidades estão sendo utilizadas para melhorar os resultados e a efetividade do programa.

2 Focalização do Programa Bolsa Família e efetividade contra a pobreza

2.1 Introdução

O objetivo desta seção é avaliar a focalização do Programa Bolsa Família (PBF) e sua efetividade no combate à pobreza. Para isso, utilizamos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dados do Banco Mundial a fim de realizar comparações internacionais.

O PBF é um programa de transferência condicionada de renda. Ele possui regras de elegibilidade, ou seja, condições que as famílias que desejam ser beneficiadas devem cumprir para serem incluídas e/ou continuarem a fazer parte do programa. As condições dizem respeito principalmente aos efeitos desejados que o desenho do PBF deseja gerar, relacionados a melhorias na saúde e educação das crianças da família, e na saúde da mãe. Uma outra característica importante é sua natureza focalizada na população mais pobre e vulnerável.

As regras de elegibilidade mencionadas acima, que somam um critério de renda máxima à contrapartida de cumprimento de frequência escolar e acompanhamento de saúde, têm como objetivos explícitos combater a fome e a pobreza por meio de benefícios monetários e promover o acesso a direitos sociais e a acumulação de capital humano por meio das condicionalidades. O benefício, nesse sentido, possui uma dimensão imediata de ampliação direta da renda familiar e uma dimensão futura de aumento de mobilidade intergeracional por meio de melhorias em educação e saúde. Somadas, essas duas dimensões almejam quebrar a armadilha de pobreza que afeta muitas famílias no Brasil.

Desse modo, dois aspectos do programa devem ser avaliados. O primeiro é o grau em que as regras de elegibilidade estão sendo cumpridas, ou seja, qual a qualidade da focalização do programa. O segundo é se a redução de pobreza, a finalidade do programa, de fato ocorre para a população beneficiada.

Há uma extensa literatura que procura medir a qualidade da focalização do PBF. A maior parte desses estudos limita as análises a representações gráficas ou medidas como curvas e coeficientes de concentração, que algumas vezes são reforçados por outros indicadores que refletem a incidência dos benefícios ao longo da distribuição de renda (e.g., BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2007; SOARES *et al.*, 2007; SOUZA *et al.*, 2019; PAIVA, SOUSA e NUNES, 2020). A abordagem escolhida por esses estudos torna desnecessária a escolha de uma linha de pobreza, o que faz com que os resultados dependam somente do grau de desigualdade na distribuição dos benefícios e da associação entre os benefícios e outros rendimentos recebidos pelas famílias. Poucos, como Tavares *et al.* (2009), utilizam medidas específicas para a focalização baseadas em linhas de pobreza, mas recorrem apenas a um conjunto restrito de medidas.

Este relatório preenche essa lacuna utilizando métricas baseadas em linhas de pobreza de modo mais exaustivo que trabalhos prévios. Para isso, selecionamos indicadores frequentemente utilizados em

estudos nacionais e internacionais que decompõem a focalização em erro de inclusão e erro de exclusão. Além disso, estimamos medidas sintéticas que combinam ambas as dimensões em uma medida única. Por fim, utilizamos três medidas de pobreza diferentes que buscam captar não somente o número de indivíduos abaixo ou acima das linhas de pobreza, mas também a distância para a linha e a desigualdade entre as famílias pobres (FOSTER, GREER e THORBECKE, 1984). Com isso, oferecemos uma visão ampla tanto sobre a efetividade do PBF em atingir seu grupo de interesse, como também sobre o impacto do programa.

Os resultados mostram que, em termos de focalização, o PBF não apresenta problemas graves de erros de inclusão, porém possui margem para melhora dos erros de exclusão. Isso significa que a inclusão indevida de pessoas que não se enquadram nos critérios de elegibilidade não é, de modo geral, um problema de grande magnitude, apresentando, inclusive, tendência de queda. Porém, a exclusão de pessoas mais pobres que seriam elegíveis é mais preocupante. Além disso, o PBF exerce um impacto negativo sobre a pobreza, isto é, contribui para a redução dos indicadores de pobreza.

Utilizamos dados da base ASPIRE do Banco Mundial para averiguar como o PBF se situa em relação a programas semelhantes em outros países. Comparações desse tipo são úteis para indicar potenciais margens de melhora para o programa e indicar experiências que podem servir como aprendizado. Nessas comparações, o PBF se destaca positivamente como um dos programas com a melhor focalização, com um baixo erro de inclusão e exclusão em termos relativos. Porém, em termos de impacto sobre a pobreza, o PBF apresenta uma performance média em relação aos seus pares.

Este trabalho está organizado em sete seções. Na seção 2.2 tratamos sobre aspectos teóricos e práticos da focalização em programas sociais. Na seção 2.3 descrevemos detalhadamente o desenho do Programa Bolsa Família. Na seção 2.4 apresentamos os métodos e os dados utilizados em nossa análise. Nas seções 2.5 e 2.6 apresentamos os resultados de nossas análises sobre, respectivamente, a focalização e o impacto sobre a pobreza do PBF. Por fim, na seção 2.7, concluímos o trabalho com indicações de potenciais melhorias no desenho e implementação do programa para ampliar seu impacto e atingir a população vulnerável ainda não beneficiada por ele.

2.2 A focalização de programas sociais: teoria e prática

2.2.1 Por que focalizar?

Em programas sociais de cunho assistencial para combater a pobreza e/ou a desigualdade, a focalização por critérios econômicos é justificada por considerações redistributivas e sobretudo de custo-benefício (KANBUR, 1987; BESLEY e KANBUR, 1990; COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; WHITE, 2017). Portanto, a focalização não é um fim em si mesma, mas um meio para um fim (RAVALLION, 2009).

Para que seja obtido sucesso na focalização, é necessário, primeiro, estabelecer bons critérios legais de elegibilidade de modo que o maior impacto possível seja obtido com o programa para um dado orçamento fixo. Além disso, esses critérios têm que ser implementados de forma adequada para minimizar os *erros de inclusão* (isto é, pessoas que não se encaixam nos critérios de elegibilidade que são erroneamente contempladas pelo programa) e os *erros de exclusão* (isto é, pessoas elegíveis que são erroneamente excluídas do programa).

Esses dois tipos de erros representam desvios em relação à focalização perfeita, cenário em que os pobres (e somente eles) receberiam valores exatamente equivalentes aos seus hiatos de pobreza e, portanto, o programa atingiria eficiência máxima. A presença de erros de inclusão implica *vazamentos* do programa para além do seu público-alvo, reduzindo a eficiência e a efetividade do programa, enquanto os erros de exclusão comprometem a taxa de cobertura do programa entre seu público-alvo.

No mundo real, erros de inclusão e de exclusão são inevitáveis. Nenhum programa consegue atingir eficiência máxima em sua focalização devido a pelo menos três obstáculos: informação imperfeita, respostas comportamentais e a economia política dos gastos públicos.

O primeiro obstáculo traduz o fato de que o governo não sabe *ex ante* quais os rendimentos mensais de cada família no país. Por isso, programas focalizados exigem um aparato burocrático para apurar e

averiguar informações sobre rendimentos familiares ao longo do tempo. Do ponto de vista do governo, esses custos administrativos reduzem o volume de recursos disponíveis para as transferências. Do ponto de vista das famílias, há custos pecuniários e não pecuniários que em geral permanecem ocultos porque não são facilmente mensuráveis. Por exemplo, há custos de oportunidade relacionados ao cadastramento e entrada nos programas e custos psíquicos e relacionados à publicização da própria pobreza e ao estigma associado a transferências assistenciais (BESLEY, 1990; BESLEY e KANBUR, 1990; SEN, 1995; VAN DE WALLE, 1998; COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; DEVEREUX *et al.*, 2017; WHITE, 2017).

Esses fatores podem comprometer a efetividade dos programas contra a pobreza ao reduzir a taxa de cobertura (*take-up rate*) da população-alvo (VAN OORSCHOTT, 2002). Ademais, se o custo administrativo for fixo e não houver metas globais de atendimento, há *trade-off* entre erros de inclusão e erros de exclusão: procedimentos draconianos de cadastramento e averiguação mitigam os erros de inclusão, mas inevitavelmente acabam excluindo erroneamente famílias que seriam elegíveis; procedimentos permissivos tendem a reduzir esses problemas, mas admitem mais erros de inclusão (CORNIA e STEWART, 1993; COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; DEVEREUX *et al.*, 2017; WHITE, 2017).

O segundo obstáculo está nas possíveis respostas comportamentais de beneficiários e não beneficiários. A existência desses programas altera os incentivos das famílias, o que, no extremo mais grave, pode gerar “armadilhas de pobreza”, isto é, situações em que as alíquotas marginais implícitas impostas aos beneficiários desencorajam a busca por rendimentos próprios. Quanto mais próximos da focalização perfeita, mais grave se torna a “armadilha da pobreza”: nessa situação, qualquer aumento marginal na renda própria dos beneficiados reduz o hiato de pobreza e, portanto, diminuiria na mesma proporção o benefício recebido (KANBUR, 1987; BESLEY, 1990; BESLEY e KANBUR, 1990; VAN DE WALLE, 1998; VAN OORSCHOTT, 2002; COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; DEVEREUX *et al.*, 2017; WHITE, 2017).

Incentivos adversos podem ser atenuados por desvios em relação à focalização perfeita, pelo grau de generosidade dos benefícios e pelo próprio contexto social dos beneficiários, de modo que, empiricamente, sua magnitude pode ser desprezível. Contudo, só é possível eliminar inteiramente o problema com transferências puramente universalistas e/ou direcionadas a grupos definidos por critérios não manipuláveis pelas famílias.

O terceiro obstáculo remete à economia política da alocação dos gastos públicos: como a repartição do orçamento não é fixa, programas focalizados nos mais pobres estariam em desvantagem na competição por recursos. Sem uma ampla coalizão para defendê-los, esses programas seriam mais vulneráveis a perdas e cortes ao longo do tempo, ao contrário de programas mais generosos e de base mais ampla, que, no limite, poderiam ter mais efeito sobre o bem-estar dos mais pobres (SEN, 1995; BESLEY e KANBUR, 1990; COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; DEVEREUX *et al.*, 2017). Logo, em programas focalizados, eliminar inteiramente os vazamentos para os não pobres pode não ser desejável para o bem-estar dos mais pobres, como mostram alguns modelos formais (GELBACH e PRITCHETT, 2002; PRITCHETT, 2005). Empiricamente, as evidências são ambíguas, como mostra a revisão feita por Paiva, Sousa e Nunes (2020).

2.2.2 Programas focalizados na prática

Na prática, uma grande variedade de métodos de focalização foi desenvolvida mundo afora. A tipologia de Coady, Grosh e Hoddinott (2004) classifica os métodos de focalização em três grandes grupos:

- a) métodos de teste de meios individualizado (*means testing*), em que a elegibilidade é avaliada para cada pessoa ou família que pleiteia o benefício, a partir da coleta de informações sobre rendimentos e/ou condições de vida;
- b) métodos coletivos ou categóricos, em que o benefício é concedido a todos que pertencem a grupos definidos por critérios geográficos, demográficos e/ou afins;
- c) métodos de autoseleção, em que a elegibilidade é universal e o benefício é concedido a todos que se candidatam, mas o desenho do programa impõe custos de participação para desencorajar a entrada de pessoas ou famílias não pobres.

Empiricamente, nenhum dos métodos é claramente superior: a qualidade da focalização depende muito do contexto e da implementação dos programas (CASTAÑEDA *et al.*, 2005; COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; DEVEREUX *et al.*, 2017). O uso simultâneo de mais de um método é mais regra do que exceção.

No contexto brasileiro, a controvérsia mais relevante diz respeito à forma como o teste de meios individualizado deve ser feito. Em sua versão mais simples, o teste de meios avalia se a família é elegível ou não com base na renda autodeclarada, sem verificação com fontes independentes. Idealmente, entretanto, os rendimentos declarados devem ser verificados em comparação com fontes independentes abrangentes (*verified means test*) ou mesmo coletados inteiramente a partir de fontes oficiais.

Essa abordagem é considerada o padrão ouro para a focalização de programas sociais, e predomina em países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento, nem sempre os governos dispõem de registros administrativos ou fontes independentes para verificar todos os rendimentos declarados pelas famílias. Logo, as famílias teriam forte incentivo para ocultar rendimentos de fontes informais, exagerando artificialmente seu grau de pobreza para receber benefícios.

Desde os anos 1990, muitos acadêmicos, *think tanks* e organismos internacionais passaram a defender os testes indiretos de meios (*proxy means tests*, ou PMT) como alternativa. A intuição é que haveria ganhos de focalização com o uso de métodos estatísticos para prever as condições de vida das famílias com base em informações mais facilmente coletadas e dificilmente manipuláveis. Adicionalmente, os incentivos adversos à oferta de trabalho seriam atenuados (e.g., GROSH e BAKER, 1995; CASTAÑEDA *et al.*, 2005).

Tipicamente, testes indiretos de meios usam pesquisas domiciliares nacionais para estimar regressões da renda ou consumo familiar sobre variáveis geográficas, demográficas, educacionais e de condições de vida e acesso a bens de consumo. Os coeficientes estimados são posteriormente aplicados às informações prestadas pelas famílias ao se cadastrarem para os programas, de modo que cada família passa a ter um valor predito para seu nível de bem-estar – e é esse valor que determina a elegibilidade ou não (GROSH e BAKER, 1995; BROWN, RAVALLION e VAN DE WALLE, 2018).

Nos últimos anos, testes indiretos de meios têm sido criticados por *a)* implicarem elevados erros de exclusão e foco estrito na pobreza crônica; *b)* estimularem conflitos e erodirem a legitimidade dos programas devido à falta de transparência dos algoritmos; *c)* produzirem indicadores com intervalos de confiança significativos (normalmente ignorados) e também sujeitos a erros de medida e comportamento estratégico; entre outros problemas (e.g., CAMACHO e CONOVER, 2011; KIDD e WYLDE, 2011; KLASSEN e LANGE, 2015; BROWN, RAVALLION e VAN DE WALLE, 2018; MOSTAFA e SANTOS, 2016; KIDD, GELDERS e BAILEY-ATHIAS, 2017; BRASIL, 2018a).

2.3 O desenho do Programa Bolsa Família

2.3.1 Focalização

O PBF combina três mecanismos distintos para assegurar que seus beneficiários se encontram nos estratos mais pobres da distribuição de renda: autosseleção de famílias para o cadastramento, averiguação da elegibilidade por teste de meios com verificação parcial, e metas nacionais e municipais.

2.3.1.1 Autosseleção para o Cadastro Único

A solicitação pelo cadastramento opera *de facto* como primeiro mecanismo de focalização, pois a seleção de beneficiários do PBF ocorre apenas entre inscritos, e a inclusão de famílias no Cadastro depende de sua iniciativa para comparecer aos pontos de cadastramento e fornecer as informações necessárias. Assim, os potenciais beneficiários já constituem, na prática, famílias significativamente mais pobres do que a média nacional, seja em função dos custos implícitos no cadastramento, seja em função das próprias regras do Cadastro Único, que preveem a inscrição apenas de famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo (SM) ou renda total de até 3 SM.

Como a inscrição em si no Cadastro não garante o acesso a nenhum benefício, poucos estudos dão atenção a esse mecanismo, que, contudo, não deve ser minimizado, como apontaram Barros *et al.* (2008) há mais de uma década. Estudos empíricos sobre os determinantes do cadastramento ou da atualização de cadastros defasados são igualmente raros.

Para o médio e longo prazo, é razoável – e até desejável – supor que a focalização por autosseleção perca importância. Afinal, uma das tarefas da administração pública é facilitar e desburocratizar o acesso a benefícios e serviços, reduzindo o custo de oportunidade atrelado ao processo de solicitação

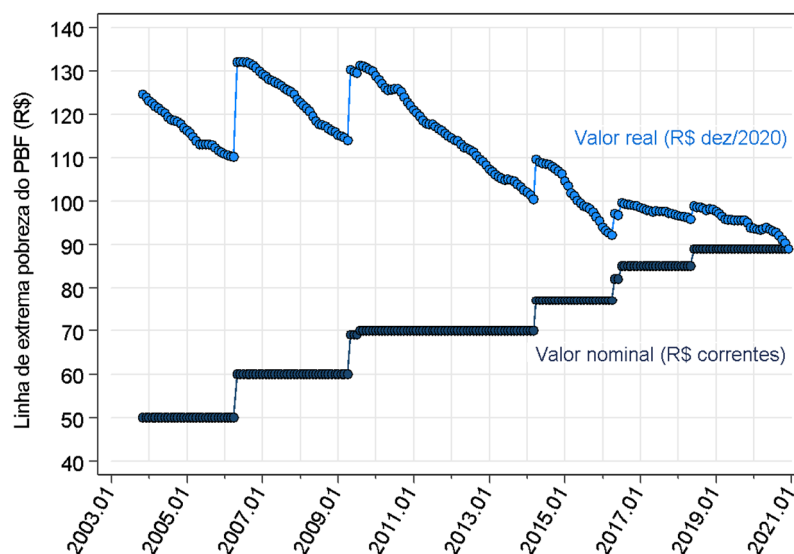
2.3.1.2 Teste de meios

O PBF conta com duas linhas de elegibilidade: todas as famílias com renda *mensal per capita* menor ou igual à linha de extrema pobreza (atualmente, R\$ 89) são elegíveis ao programa, assim como as famílias com renda *mensal per capita* menor ou igual à linha de pobreza (atualmente, R\$ 178) que possuem mulheres grávidas, crianças de até 15 anos e jovens de 16 ou 17 anos. Essas duas linhas de elegibilidade são específicas ao PBF e não constituem linhas oficiais de pobreza. Ao contrário da maior parte dos benefícios previdenciários, trabalhistas e até do Benefício de Prestação Continuada (BPC), nem as linhas de elegibilidade nem os benefícios do PBF possuem critérios automáticos de atualização monetária. O reajuste dos seus valores nominais depende inteiramente de decisões discricionárias do governo federal.

O Gráfico 1 mostra a evolução dos valores nominais (em R\$ correntes) e reais (em R\$ de dezembro de 2020) da linha de extrema pobreza do PBF. Os números referentes à linha de pobreza foram omitidos porque equivalem sempre ao dobro dos valores exibidos. Na primeira década do programa, os reajustes às linhas de elegibilidade foram irregulares, mas bem-sucedidos em repor a inflação. Desde 2010, contudo, foram insuficientes para compensar as perdas inflacionárias. O valor da linha de extrema pobreza em dezembro de 2020 (R\$ 89) era o menor de toda a série histórica em termos reais. Em dólares internacionais de 2011, a linha atual de extrema pobreza PBF equivale a PPC\$ 1,08 por dia, ou seja, é mais baixa que a linha de PPC\$ 1,90 por dia calculada pelo Banco Mundial tomando como referência os padrões de 15 dos países mais pobres do mundo (FERREIRA *et al.*, 2016)

Gráfico 1: Evolução do valor nominal (R\$ correntes) e do valor real (R\$ dezembro/2020) da linha de extrema pobreza do Programa Bolsa Família

Brasil, novembro/2003-dezembro/2020



Fonte: elaboração própria a partir dos regulamentos do PBF.

Nota: valores reais deflacionados para dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

O Brasil é o único país latino-americano que recorre à renda autodeclarada para avaliar elegibilidade às transferências, realizando checagens *ex ante* e sobretudo averiguação *ex post* para validar as informações. Todos os outros países da região recorrem a testes indiretos de meios, que, como explicamos, estimam a elegibilidade a partir de métodos estatísticos que usam como insumos informações sociodemográficas das famílias, e não os rendimentos reportados.

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 34-35), a opção pelo uso da renda declarada se deu por algumas das desvantagens associadas aos testes de meios discutidas acima. Em especial, os autores destacam dificuldades de comunicação com potenciais beneficiários, a falta de transparência dos algoritmos e a preocupação do PBF em alcançar boa cobertura e minimizar os erros de exclusão. Paiva, Cotta e Barrientos (2019, p. 27-28) reiteram que o desenho do PBF teria que ser o mais simples e transparente possível para que o programa fosse viável e, por isso, *proxy means tests* e outros métodos mais complexos foram descartados. Mostafa e Santos (2016) e WWP (2017) reportam que tentativas posteriores de fiscalizar a elegibilidade ao PBF com uso de PMT foram pouco efetivas.

As linhas de elegibilidade são aplicadas para a concessão ou renovação de benefícios. Superada essa etapa, vale a “regra de permanência”, que estipula que os benefícios podem ser mantidos por 24 meses desde que a renda não ultrapasse o limite de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, que corresponde à linha de corte para inclusão no próprio Cadastro Único. Para fazer jus a esse critério mais flexível, as famílias devem idealmente atualizar seu cadastro e informar sobre variações em seus rendimentos.

2.3.1.3 Metas nacionais e cotas municipais

A primeira meta nacional e as cotas municipais originais foram determinadas pelas linhas de elegibilidade definidas em reunião técnica em julho de 2003. Os cálculos foram feitos com a PNAD 2001, gerando uma meta nacional de 11,2 milhões de famílias, com cotas municipais computadas com auxílio do Censo Demográfico 2000 (LINDERT *et al.*, 2007, p. 34; BRASIL, 2012a).

A meta nacional e as cotas municipais foram revistas em três ocasiões. A primeira atualização ocorreu em 2006. As linhas de elegibilidade foram reajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e a meta nacional foi computada com base na PNAD 2004. Como resultado, a nova meta ficou em 11,1 milhões de famílias, número levemente inferior ao original devido à melhoria de renda da população mais pobres. As estimativas estaduais foram obtidas na própria PNAD 2004 e municipalizadas a partir de dados do Censo Demográfico 2000 (BRASIL, 2012a).

A segunda atualização foi implementada no primeiro semestre de 2009. A nova meta nacional foi estimada a partir da PNAD 2006 com uma novidade: os números obtidos foram aumentados em 18% para tornar o programa compatível com as estimativas mais conservadoras de volatilidade de renda dos pobres, o que elevou a meta para pouco menos de 13 milhões de famílias (BRASIL, 2012a). Até então, as metas do PBF espelhavam os resultados estáticos das PNADs, cujo período de referência era um único mês (em geral, o mês de setembro).

Dessa forma, o debate sobre a dinâmica da pobreza influenciou não apenas a formalização da regra de permanência, mas também o tamanho do PBF. Seu ímpeto inicial foi dado pelo crescimento da fila de espera por benefícios mesmo após a meta então em vigor ter sido atingida (PAIVA, COTTA e BARRIENTOS, 2019, p. 31). Soares (2009) e Soares, Ribas e Soares (2009) lançaram mão do painel rotativo da Pesquisa Mensal do Emprego (PME) para mostrar que os estratos mais pobres possuem rendimentos altamente variáveis, o que faz com que muitas famílias entrem e saiam da pobreza de um mês para outro. Por consequência, o número de famílias pobres em determinado mês (pobreza transversal) é sempre inferior ao número acumulado de famílias que foram pobres em algum momento ao longo de um período mais longo (pobreza longitudinal). A meta transversal então em uso implicava subcobertura do PBF.

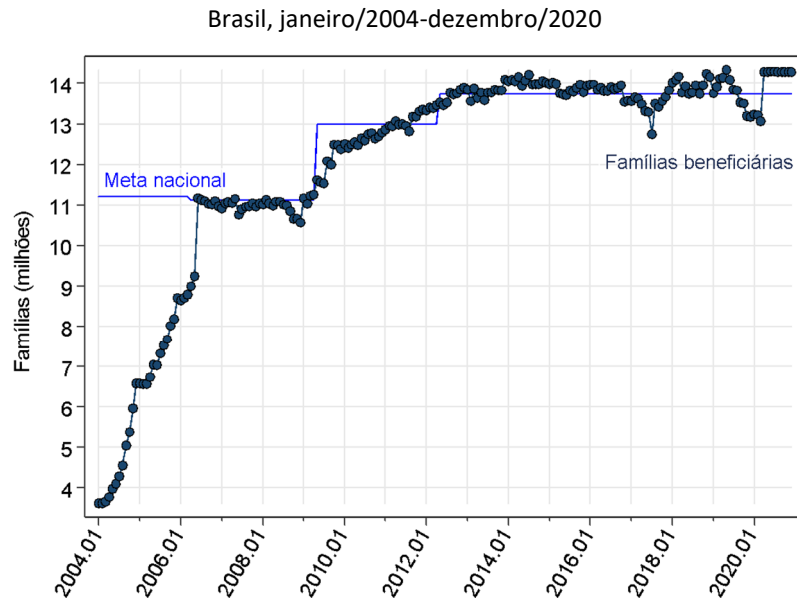
A terceira e mais recente atualização das metas ocorreu em 2012, durante a vigência do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), após a divulgação dos resultados do questionário da amostra do Censo Demográfico 2010. Pela primeira vez, tanto a meta nacional quanto as cotas municipais foram recalculadas usando apenas o Censo. O coeficiente de volatilidade também mudou. A meta nacional passou de 13 para 13,8 milhões de famílias, permanecendo inalterada nos últimos oito anos.

Com efeito, não há dispositivo no arcabouço legal do PBF que imponha a atualização periódica da meta nacional e das cotas municipais ou que defina a metodologia que deve ser usada. Trata-se de decisão discricionária do governo federal. O número de famílias atendidas, inclusive, pode variar mesmo sem alteração da meta nacional, que serve sobretudo como parâmetro de referência.

O Gráfico 2 mostra como se deu a evolução da meta nacional e da cobertura efetiva do PBF ao longo do tempo. O programa teve dois ciclos de expansão: a ampliação até atingir a primeira meta em meados de

2006, elevando sua cobertura de 3,6 para 11,1 milhões de famílias, e o período entre o início de 2009 e o início de 2014, que englobou duas revisões na meta nacional e aumentou a cobertura para cerca de 14 milhões de famílias. Desde então, a meta nacional permaneceu congelada e a cobertura efetiva flutuou sem tendência clara.

Gráfico 2: Evolução da quantidade de famílias beneficiárias e da meta nacional de cobertura do Programa Bolsa Família (milhões)



Fonte: elaboração própria a partir do Vis Data, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério da Cidadania, e Brasil (2012a). Informações do Vis Data obtidas em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso: 4 fev. 2020.

Esse comportamento é inesperado: o PBF se expandiu durante os anos de crescimento econômico e entrou em estagnação justamente quando o país entrou em recessão. Em duas ocasiões, o programa passou até por reduções grandes no número de famílias beneficiárias. A primeira foi entre fevereiro e julho de 2017, mas teve curta duração, pois o programa imediatamente voltou a crescer, superando novamente 14 milhões de famílias em janeiro de 2018. A segunda retração se deu entre maio de 2019 e março de 2020, devido ao represamento da concessão de benefícios decorrente de restrições fiscais (BRASIL, 2020a, p. 137). Essa queda foi revertida em abril de 2020. Nesse momento, contudo, o Auxílio Emergencial (AE) já tinha sido criado em resposta à pandemia de Covid-19 e apenas um número residual de famílias seguiu recebendo os benefícios tradicionais do PBF.

A flexibilidade é ainda maior quando se trata das cotas municipais. Como nem todos os municípios utilizam inteiramente suas cotas, os gestores do PBF possuem autonomia para realocar benefícios entre municípios, possibilitando assim que localidades com maior demanda ultrapassem 100% da sua cota. Esse processo é mais simples quando a cobertura nacional está abaixo da meta e, acima de tudo, há folga entre o orçamento aprovado para o PBF e as despesas projetadas. O Ministério da Cidadania possui discricionariedade para autorizar ou não a concessão de novos benefícios a famílias elegíveis, desde que o processo utilize critérios impessoais e, principalmente, seja compatível com a dotação orçamentária do PBF, como prevê a lei que criou o programa (BRASIL, 2004a).

2.3.2 Estrutura de benefícios

O PBF nasceu com dois benefícios mensais: o benefício básico de R\$ 50 por família, concedido sem condicionais a famílias extremamente pobres, e os benefícios variáveis de R\$ 15 por beneficiário, com condicionais, dirigido a famílias pobres ou extremamente pobres. Gestantes, nutrizas e crianças ou jovens de até 15 anos eram elegíveis ao benefício variável, até o limite máximo de três por família. Dessa forma, as transferências do PBF poderiam variar entre R\$ 15 e R\$ 95 (BRASIL, 2003, 2004a).

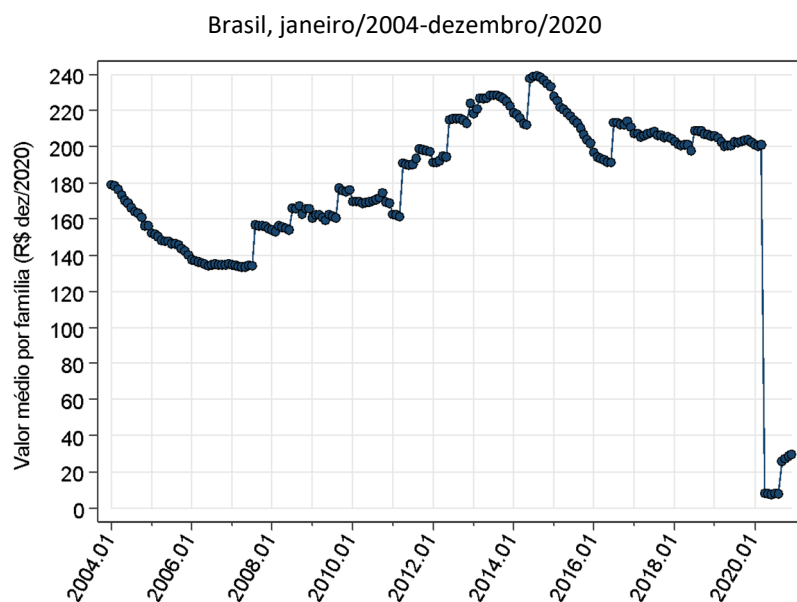
Em dezembro de 2007, a Medida Provisória nº 411 introduziu o benefício variável vinculado ao jovem ou adolescente entre 16 e 17 anos (BVJ), destinado a famílias extremamente pobres ou pobres, limitado a dois por família e com condicionalidade em educação (BRASIL, 2007a). Em 2011, o Decreto 7.494 ampliou o limite do benefício variável original de até três para até cinco por família (BRASIL, 2011a).

As maiores mudanças, no entanto, vieram no último ciclo de reformas, no biênio 2012-2013, com a criação do benefício de superação da pobreza extrema (BSP), que surgiu para garantir uma renda mínima *per capita* para as famílias extremamente pobres. Até então, o PBF não fazia isso: os benefícios existentes eram desenhados para aliviar a pobreza, sem necessariamente assegurar às famílias beneficiárias um nível mínimo de renda *per capita*. O BSP provê transferências variáveis por família, com valor equivalente ao hiato de pobreza extrema das famílias remanescente após os benefícios regulares do PBF. De início, o público-alvo do BSP incluía apenas famílias que permaneciam extremamente pobres após as transferências e que tinham entre seus membros crianças de zero a seis anos de idade. Poucos meses depois, o limite de idade foi alterado para 15 anos. Finalmente, no início de 2013, o benefício foi estendido a todas as famílias que seguiam em situação de extrema pobreza após as transferências do PBF, independentemente da presença de crianças ou jovens.

Assim como as linhas de elegibilidade, os valores dos benefícios do PBF jamais foram indexados à inflação ou à evolução das condições de vida. Os reajustes ficaram inteiramente sujeitos à discricionariedade do governo federal, podendo ser feitos por decreto.

O Gráfico 3 mostra como a ampliação dos benefícios e a flutuação nos seus valores reais afetou as famílias beneficiárias. Durante a expansão do programa entre 2004 e 2007, o valor das transferências por família recuou. Em seguida, entre meados de 2007 e meados de 2014, a criação de novos benefícios mais do que compensou a não reposição integral das perdas com a inflação e, assim, o benefício médio real subiu quase 80%, atingindo seu pico histórico de quase R\$ 240 em agosto de 2014. A recessão entre 2014 e 2016 coincidiu com a reversão de trajetória. Como não houve reajustes nem criação de benefícios, o valor médio mensal despencou 20% em um momento em que a pobreza e a desigualdade aumentaram (BARBOSA, SOUZA e SOARES, 2020). Novos reajustes só vieram em 2016 e 2018, mas foram insuficientes para repor as perdas: o benefício médio ao fim de 2019 estava 16% abaixo do pico histórico. Em 2020, o benefício médio despencou porque a maioria das famílias passou a receber o Auxílio Emergencial.

Gráfico 3: Evolução do valor médio real por família transferido mensalmente pelo Programa Bolsa Família (R\$ dezembro/2020)



Fonte: elaboração própria a partir do Vis Data, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério da Cidadania, disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso: 4 fev. 2021.

Nota: valores reais deflacionados para dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

2.3.3 Verificação do teste de meios

O principal mecanismo de verificação *ex post* do teste de meios é o processo anual de averiguação cadastral, que consiste no cruzamento de informações de todas as famílias do Cadastro Único – beneficiárias ou não do PBF – com outros registros administrativos à disposição do governo federal para detectar possíveis omissões e inconsistências, em especial quanto à renda declarada.

O primeiro processo de averiguação cadastral ocorreu em 2005. Desde então, os cruzamentos se institucionalizaram, e ganharam escopo. Enquanto o primeiro ciclo de averiguação se limitou a cruzar o Cadastro Único com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2003, as edições posteriores lançaram mão de maior número de registros administrativos e automatização de alguns cruzamentos.

As listas de inconsistências são disponibilizadas para os municípios, que devem atualizar os dados cadastrais das famílias identificadas para esclarecer se há ou não problemas de fato. As famílias beneficiárias são informadas acerca da necessidade e do prazo para atualização cadastral por mensagens no extrato de pagamento do PBF, cartas ou outros meios de comunicação. A regra de permanência não se aplica para as famílias marcadas no processo de averiguação cadastral ou em outros procedimentos de fiscalização (BRASIL, 2019a). Após a atualização, os benefícios podem ser desbloqueados pelos gestores municipais ou pela equipe do Ministério da Cidadania caso se verifique que a família atende aos critérios de elegibilidade do PBF. Os cancelamentos também podem ser revertidos.

Em 2019, o Ministério da Cidadania constituiu um grupo de trabalho (GT), com caráter consultivo, para estudar possibilidades de aperfeiçoamento do processo de averiguação cadastral. O GT concluiu que, no que diz respeito ao cruzamento de bases de dados, “as rotinas adotadas pelo Cadastro Único se encontram alinhadas às boas práticas existentes na esfera governamental federal” (BRASIL, 2020b, p. 31). Apesar disso, o GT reconheceu a existência de pontos críticos, como a falta de informações consolidadas das folhas de pagamento do Legislativo e do Judiciário e dos servidores de estados e municípios e as defasagens e inconsistências dos registros administrativos utilizados (BRASIL, 2020b, p. 31).

O maior problema para a verificação do teste de meios diz respeito aos rendimentos associados ao mercado de trabalho informal. Como, por definição, a informalidade escapa ao controle e à fiscalização do Estado, não há como comparar os rendimentos declarados desses trabalhadores com fontes independentes, o que facilitaria sua omissão no momento do cadastramento. Mais ainda, a criação do BSP em 2012 reforçou o incentivo à subdeclaração de rendimentos por parte das famílias, pois, quanto menor a renda, maior o hiato de extrema pobreza e, por consequência, maior o benefício pago pelo BSP.

Não há dúvida de que, em alguma medida, esse tipo de comportamento estratégico ocorre na prática, mas as evidências empíricas sugerem que o problema não é grave. As revisões bibliográficas de Oliveira e Soares (2012) e Ribeiro, Shikida e Hillbrecht (2017) mostram que, embora não haja consenso nos estudos sobre os impactos do PBF na oferta de trabalho dos adultos, não há resultados que indiquem efeitos preocupantes nem parece haver qualquer tendência de piora ao longo do tempo.

Outra maneira de avaliar indiretamente a subdeclaração de rendimentos informais é pela magnitude e evolução das famílias sem rendimentos próprios no Cadastro Único. Se a omissão de rendimentos informais fosse extrema, seria de se esperar que o número de famílias sem rendimentos próprios aumentasse substancialmente a partir de 2013 com o BSP e atingisse patamares muito elevados. De acordo com os números do Portal VisData, não foi o que aconteceu. O percentual de famílias com informações atualizadas que reportaram renda igual a zero flutua historicamente entre 8% e 13%, com leve tendência de aumento somente a partir de 2016, em função da recessão, o que não causa surpresa.

Por fim, desde 2017 os gestores do PBF passaram a realizar uma versão simplificada da averiguação cadastral como forma de verificação *ex ante* do teste de meios. Como explicam Silva *et al.* (2018, p. 198), essa ação complementar consiste no cruzamento mensal da lista de famílias habilitadas – isto é, elegíveis ao PBF, mas ainda não beneficiárias – com a RAIS, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) para prevenir a seleção inadequada de beneficiários. Famílias com inconsistências são avisadas e se tornam temporariamente inelegíveis do PBF até a atualização das suas informações cadastrais.

2.3.4 Evolução da despesa

O Gráfico 4 traz o resultado em termos orçamentários das mudanças vistas acima no tamanho do PBF e no valor real dos benefícios. Em termos absolutos, o gasto real com o PBF cresceu continuamente entre 2004 e 2014, quando alcançou seu pico histórico de R\$ 38,4 bilhões, em reais de dezembro de 2020. Nos anos seguintes, o gasto nominal com o programa seguiu em alta, mas em ritmo inferior ao da inflação. Com isso, a chegada da recessão significou também o encolhimento do PBF em termos reais, enquanto a pobreza crescia: o programa recuou para algo próximo a R\$ 34 bilhões em 2016, e permaneceu nesse patamar até 2019 – uma queda de 13% em relação ao pico. Em 2020 o orçamento despencou artificialmente, por causa da criação do Auxílio Emergencial. Em termos relativos, o comportamento foi semelhante: entre 2004 e 2014 o PBF saltou de 0,19% para 0,47% do Produto Interno Bruto (PIB), recuando paulatinamente para 0,42% em 2019 – isto é, apenas cerca de 1% do orçamento da União.

Gráfico 4: Evolução do valor real total transferido anualmente pelo Programa Bolsa Família (em bilhões de reais em valores de dezembro/2020)



Fonte: elaboração própria a partir do Vis Data, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério da Cidadania, disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso: 4 fev. 2021.

Nota: valores reais deflacionados para dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

2.4 Dados e métodos

2.4.1 Fonte de dados e limitações

Todos os resultados foram obtidos a partir dos microdados anualizados das primeiras visitas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2012 a 2019. Após a aplicação dos filtros usuais para excluir empregados domésticos, pensionistas e agregados que não compartilham despesas, os dados contemplam cerca de 150 mil domicílios e 450 mil pessoas por ano.

As principais variáveis de interesse, além dos rendimentos do PBF, são a renda domiciliar *per capita* líquida do programa (exclusive as transferências do PBF) e a renda domiciliar *per capita* total (incluindo as transferências do PBF). Nos dois casos, consideramos os rendimentos habituais de todos os trabalhos e os rendimentos efetivos das demais fontes. Todos os rendimentos foram deflacionados pelo INPC para dezembro de 2020, sem considerar diferenças regionais de custo de vida. Para cada trimestre da PNADC, aplicamos o INPC do mês intermediário.

A PNADC possui uma limitação para a avaliação do PBF: a subestimação recorrente do número de famílias beneficiárias do PBF. Entre 2012 e 2019, os números da PNADC são 27-30% menores do que os dados oficiais, isto é, os registros administrativos reportam entre 3,5 e 4 milhões de famílias beneficiárias a mais do que a PNADC. Essa subestimação não se limita à PNADC, repetindo-se em todas as pesquisas domiciliares brasileiras, como a antiga PNAD e o Censo Demográfico (cf. SOARES *et al.*, 2007; ROCHA, 2008; SOARES, RIBAS e SOARES, 2009; SOUZA, OSORIO e SOARES, 2011; SOUZA *et al.*, 2019; PAIVA, SOUSA e NUNES, 2020). O problema também aflige outros programas brasileiros, como o BPC, e se repete em pesquisas domiciliares mundo afora (ver SOUZA *et al.*, 2019, p. 12).

Essa subestimação gera possibilidade de viés nos nossos resultados. No caso da focalização, a direção do viés depende da distribuição dos beneficiários não identificados na PNADC. Quanto à efetividade para a redução da pobreza, o viés será nulo ou de atenuação dos efeitos do programa. Na prática, estudos sobre esses temas *a)* ignoram o problema por completo (e.g., COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; SOUZA *et al.*, 2019) ou *b)* realizam imputações para harmonizar as pesquisas domiciliares com os registros administrativos, supondo que a distribuição dos beneficiários não identificados na pesquisa é idêntica à dos declarados (e.g., SOUZA, OSORIO e SOARES, 2011; PAIVA, SOUSA e NUNES, 2020). Neste texto, optamos pela primeira estratégia e não realizamos nenhum ajuste nos dados brutos da PNADC.

Para a realização de comparações internacionais utilizamos a base de dados ASPIRE (*Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*) do Banco Mundial, uma compilação de indicadores obtidos via questionários em diversos países com o fim de analisar os impactos sobre distribuição de renda e pobreza de programas de proteção social. Entre esses, estão programas de transferência de renda de outros países que servem como comparação ao PBF.

2.4.2 Linhas de pobreza

Todas as medidas de focalização e de pobreza analisadas neste texto impõem a definição de uma linha monetária de pobreza, isto é, de uma linha de corte que separe pobres e “não pobres” em duas categorias mutuamente excludentes. A opção mais natural seria utilizar as linhas de elegibilidade do PBF como linhas de pobreza (e.g., MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007; ROCHA, 2008; SOARES, RIBAS e SOARES, 2009; TAVARES *et al.*, 2009; SOUZA *et al.*, 2019), o que, no entanto, seria indesejável por três motivos. Primeiro, como visto, o valor real das linhas de elegibilidade oscilou muito ao longo do tempo. Segundo, seu uso daria ao texto um caráter fiscalizatório injustificado, dada a existência da regra de permanência. Terceiro, há motivos para usar linhas de pobreza distintas das linhas de elegibilidade do programa (cf. BARROS *et al.*, 2010; OSORIO, SOARES e SOUZA, 2011). Muitos estudos seguem por esse caminho, recorrendo a linhas de pobreza absolutas ou relativas que independem dos critérios legais do PBF (e.g., BARROS *et al.*, 2010; SILVA *et al.*, 2018; PAIVA, SOUSA e NUNES, 2020). Diante disso, optamos um conjunto de linhas de pobreza dissociadas das regras oficiais do programa, cobrindo um amplo espectro, conforme o Quadro 2:

Quadro 2: Linhas de pobreza usadas para avaliar a focalização e efetividade do PBF

Tipo	Linha de pobreza	Descrição	Valor mensal <i>per capita</i> (R\$ dez/2020)
Absoluta	PPC\$ 1,90 por dia	Linha estimada com referência a países de renda baixa, em dólares com paridade de poder de compra de 2011	R\$ 157 ^a
Absoluta	PPC\$ 3,20 por dia	Linha estimada com referência a países de renda média-baixa, em dólares com paridade de poder de compra de 2011	R\$ 264 ^a
Absoluta	PPC\$ 5,50 por dia	Linha estimada com referência a países de renda média-alta, em dólares com paridade de poder de compra de 2011	R\$ 454 ^a
Relativa	P20	Linha relativa fixa no percentil 20 (20% mais pobres)	R\$ 364 (2019)
Relativa	P40	Linha relativa fixa no percentil 40 (40% mais pobres)	R\$ 714

			(2019)
--	--	--	--------

Fonte: elaboração própria.

Notas: (a) Valores obtidos com uso do fator de conversão de 1,66 e o INPC acumulado entre dezembro de 2011 e de 2020.

As três linhas absolutas de pobreza são usadas pelo Banco Mundial em comparações internacionais (FERREIRA e PÁRAMO, 2017). A linha de PPC\$ 1,90 por dia foi estimada por Ferreira *et al.* (2016) para atualizar os esforços anteriores para dólares internacionais de 2011. Seu valor foi calculado a partir de linhas nacionais de pobreza de 15 países pobres, como Etiópia, Malawi e Serra Leoa. Jolliffe e Prydz (2016) chegaram a valor quase idêntico para a mediana das linhas nacionais de pobreza em uma amostra de 33 países com renda baixa. Os valores medianos em amostras semelhantes para países de renda média-baixa e de renda média-alta (como o Brasil) ficaram próximos a PPC\$ 3,20 e 5,50 por dia, respectivamente.

Enquanto as linhas absolutas fixam um valor de corte real e permitem a variação no percentual de pobres, as duas linhas relativas fixam o tamanho relativo da pobreza e possibilitam a flutuação na linha de corte. Uma de suas vantagens é facilitar comparações ao longo do tempo, em especial entre países. Os percentis escolhidos, delimitando os 20% e os 40% mais pobres, são frequentemente usados em estudos nacionais e internacionais (e.g., COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2007).

2.4.3 Indicadores de focalização

A maior parte dos estudos brasileiros sobre a focalização do PBF privilegiam representações gráficas e/ou indicadores derivados da curva de Lorenz, como curvas e coeficientes de concentração, que refletem a incidência dos benefícios ao longo de toda a distribuição de renda (e.g., BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2007; SOARES *et al.*, 2007; SOUZA *et al.*, 2019; PAIVA, SOUSA e NUNES, 2020). Nessa abordagem, não é necessário escolher uma linha de pobreza, e os resultados dependem do grau de desigualdade na distribuição dos benefícios e da associação entre os benefícios e outros rendimentos.

Estudos que usam medidas baseadas em linhas de pobreza são mais intuitivos, porém menos frequentes. Em alguns casos, essas medidas são apresentadas ao lado da análise de concentração (e.g., BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2007; SOARES *et al.*, 2010; SOARES, RIBAS e OSORIO, 2010); em outros, constituem o interesse principal (e.g., TAVARES *et al.*, 2009). Quase todos, entretanto, avaliam apenas um número muito pequeno de medidas de focalização desse tipo.

Para preencher essa lacuna, optamos por analisar de modo exaustivo somente medidas de focalização baseadas em linhas de pobreza, que podem ser classificadas em três grupos: medidas de erros de inclusão; medidas de erros de exclusão e de cobertura; e medidas sintéticas que combinam essas duas dimensões.

2.4.3.1 Indicadores de erros de inclusão

Erros de inclusão ocorrem quando há concessão de benefícios para pessoas com renda superior à linha de pobreza. Nosso primeiro indicador desse tipo é o que Ravallion (2009) chama de erro tipo 1, por analogia a falsos positivos em testes de hipóteses: trata-se da proporção dos não pobres que recebem benefícios:

$$ET_1(PBF_i, y_i; z) = \frac{\sum_{i=1}^N 1(PBF_i > 0)1(y_i \geq z)}{\sum_{i=1}^N 1(y_i \geq z)}$$

Em que PBF_i é o benefício *per capita* do PBF recebido pelo indivíduo i , y_i é a sua renda domiciliar *per capita* excluindo esse benefício, z é a linha de pobreza, e N é o tamanho da população. A função indicadora $1(\cdot)$ assume valor igual a 1 caso a condição entre parênteses seja verdadeira e valor igual a 0 em caso contrário, isto é, $1(\cdot) \in \{0,1\}$. Dessa forma, o numerador é a soma dos indivíduos que vivem em famílias beneficiárias do PBF e cuja renda líquida y_i está acima da linha de pobreza z , enquanto o denominador é o número total de indivíduos cuja renda líquida y_i está acima da linha de pobreza z .

A outra medida de erros de inclusão é o *leakage* (vazamento, em português), usado, por exemplo, por Coady, Grosh e Hoddinott (2004): trata-se da proporção de indivíduos não pobres que se beneficiam do programa. Mantendo a notação anterior, a fórmula é dada por:

$$L(PBF_i, y_i; z) = \frac{\sum_{i=1}^N 1(PBF_i > 0)1(y_i \geq z)}{\sum_{i=1}^N 1(PBF_i > 0)}$$

ET_1 e L usam o mesmo numerador, mas os denominadores são distintos: ET_1 emprega o número de não pobres e L recorre ao número de indivíduos em famílias beneficiárias. Com isso, ET_1 ignora todas as informações relativas aos pobres, constituindo-se em medida de erro de inclusão *stricto sensu*, enquanto L depende da distribuição relativa dos beneficiários entre pobres e não pobres. Tanto ET_1 quanto L atingem o mínimo de 0 quando não há erros de inclusão e chegam ao teto de 1 quando o erro é máximo. A principal limitação dos dois indicadores é que eles ignoram a magnitude dos erros, isto é, a distância média dos beneficiários não pobres em relação à linha de pobreza.

2.4.3.2 Indicadores de erros de exclusão

Neste trabalho, calculamos o que Ravallion (2009) chama de erro tipo 2, ou falso negativo, que é idêntico ao “erro tipo F” (*F mistake*) de Cornia e Stewart (1993) e à “subcobertura” (*undercoverage*) de Coady, Grosh e Hoddinott (2004). Trata-se da proporção de pobres que não são beneficiários do programa:

$$ET_2(PBF_i, y_i; z) = \frac{\sum_{i=1}^N 1(PBF_i = 0)1(y_i < z)}{\sum_{i=1}^N 1(y_i < z)} = 1 - Cob$$

Em que *Cob* é a taxa de cobertura do programa, ou seja, a proporção de beneficiários pobres entre o total de pobres. Como, por definição, ET_2 e *Cob* são substantivamente idênticas, reportamos apenas ET_2 .

Assim como para as medidas de erros de inclusão, ET_2 também varia entre 0 e 1, atingindo valor mínimo quando todos os pobres são beneficiários e valor máximo quando ninguém abaixo da linha de pobreza é atendido pelo programa. Analogamente, ET_2 compartilha limitações anteriores.

2.4.3.3 Indicadores sintéticos

Medidas sintéticas refletem explícita ou implicitamente tanto os erros de inclusão quanto os de exclusão. Coeficientes de concentração, por exemplo, dependem de ambos de forma complexa (RAVALLION, 2009). Como esses coeficientes já foram longamente analisados em estudos sobre o PBF, computamos indicadores baseados em linhas de pobreza que podem ser classificados em dois tipos distintos.

O primeiro tipo contempla indicadores também derivados da curva de concentração dos benefícios, calculada a partir dos rendimentos *per capita* líquidos desses benefícios. Estimamos duas medidas desse tipo, começando pela proporção dos benefícios do PBF que são direcionados aos pobres. Para uma população $i = 1, \dots, N$ ordenada do mais pobre para o mais rico, temos:

$$S(PBF_i, y_i; z) = \frac{\sum_{i=1}^N PBF_i 1(y_i < z)}{\sum_{i=1}^N PBF_i} = C(p_z)$$

Em que $C(\cdot)$ é a curva de concentração do benefício e $p_z = F(z)$ é o percentil correspondente à linha de pobreza z , vale dizer, a taxa de pobreza.

Por ser uma proporção, assim como as medidas anteriores, S varia entre 0 e 1. Valores mais altos denotam melhor focalização. A medida S ignora como se dá a distribuição dos benefícios entre os pobres e entre os não pobres e é pouco comparável se o percentual de pobres variar no tempo e/ou no espaço, como ocorre quando usamos linhas absolutas de pobreza.

Para facilitar comparações internacionais, Coady, Grosh e Hoddinott (2004) popularizaram a medida NS , a fração normalizada dos benefícios que são direcionados para os pobres:

$$NS(PBF_i, y_i; z) = \frac{S}{p_z}$$

NS compara a focalização em relação a uma situação hipotética “neutra”: se um determinado benefício for distribuído de forma aleatória pela população ou, alternadamente, for pago para todos nos moldes de uma renda básica universal, então $NS = 1$. A recíproca, no entanto, não é verdadeira: um programa pode ter NS próximo a 1 sem ser alocado de maneira uniforme. Assim como S , NS ignora como os benefícios são distribuídos entre pobres e entre não pobres.

O segundo tipo de indicadores sintéticos que analisamos abarca medidas explicitamente formuladas em termos dos erros de inclusão ET_1 e de exclusão ET_2 . A mais importante é o diferencial de focalização (*targeting differential, TD*), proposto por Ravallion (2000). Como o próprio nome diz, trata-se da diferença entre a taxa de cobertura (*Cob*) e o erro de inclusão (medido por ET_1):

$$TD = Cob - ET_1 = 1 - (ET_1 + ET_2)$$

TD assume valor máximo igual a 1 quando todos os pobres e somente eles recebem o benefício e, inversamente, atinge o valor mínimo de -1 quando a focalização é a pior possível, isto é, todos os não pobres e somente eles recebem o benefício. Se $TD = 0$, a focalização é equivalente a seleção aleatória.

Por fim, calculamos também o índice de focalização $IF(\alpha)$, proposto por Annuatti-Neto, Fernandes e Pazello (2004), que pode ser considerado uma generalização do TD de Ravallion por transformar o peso relativo dos erros de inclusão e de exclusão em um parâmetro explícito (α):

$$\begin{aligned} IF(\alpha) &= \alpha(Cob - ET_2) + (1 - \alpha)(P - ET_1) \\ &= 1 - 2((1 - \alpha)ET_1 + \alpha ET_2) \end{aligned}$$

Em que $P = 1 - ET_1$ é o grau de precisão da focalização, isto é, a proporção dos não pobres que não recebem benefícios, e o parâmetro α é o fator de ponderação, com $\alpha \in [0,1]$. Se $\alpha = 0$, o índice dá importância somente ao erro de inclusão ET_1 . Se $\alpha = 1$, o índice é inteiramente determinado pelo erro de exclusão ET_2 . Se $\alpha = 0,5$, o índice é idêntico ao TD de Ravallion, $IF(0,5) = TD$. O índice de focalização $IF(\alpha)$ também varia entre -1 e 1, com valores maiores indicando melhor focalização.

2.4.4 Indicadores de pobreza

Para medir os efeitos do PBF sobre a pobreza, recorreremos à família de indicadores proposta por Foster, Greer e Thorbecke (1984), que, mantendo a notação anterior, pode ser definida por:

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N 1(y_i < z) \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha$$

O parâmetro $\alpha \in [0,1]$ é o grau de aversão à desigualdade entre os pobres. Neste relatório, recorreremos aos valores mais usados de α , isto é, 0, 1 e 2: $FGT(0)$ é a proporção de pobres na população; $FGT(1)$ é a proporção de pobres multiplicada pela intensidade média da pobreza; e $FGT(2)$ considera simultaneamente a proporção de pobres, a intensidade média da pobreza e a desigualdade entre os pobres, medida pelo coeficiente de variação ao quadrado. Em todos os casos, os indicadores variam entre 0 e 1, e quanto maior o valor, maior a pobreza.

Avaliamos a efetividade do PBF pela comparação dos indicadores FGT calculados antes e depois dos benefícios do programa.

2.5 Quão boa é a focalização do PBF?

2.5.1 Resultados nacionais

O Gráfico 5 e o Gráfico 6 trazem a evolução ao longo do tempo de duas medidas de erro de inclusão do PBF – respectivamente, a medida ET_1 , que corresponde à proporção da população “não pobre” que é beneficiária do programa, e a medida L , que denota a proporção de beneficiários do programa que não é pobre. Como explicado, as linhas de pobreza contemplam definições absolutas e relativas que cobrem um amplo espectro, sem estarem ancoradas nas definições legais de elegibilidade para o PBF.

As tendências são semelhantes: para as duas medidas e para as cinco linhas de pobreza, o erro de inclusão do PBF caiu ao longo do tempo. Em geral, o recuo foi maior para as linhas mais baixas e nos anos de crise entre 2014 e 2017, mas em muitos casos cobriu todo o período, principalmente para a medida ET_1 .

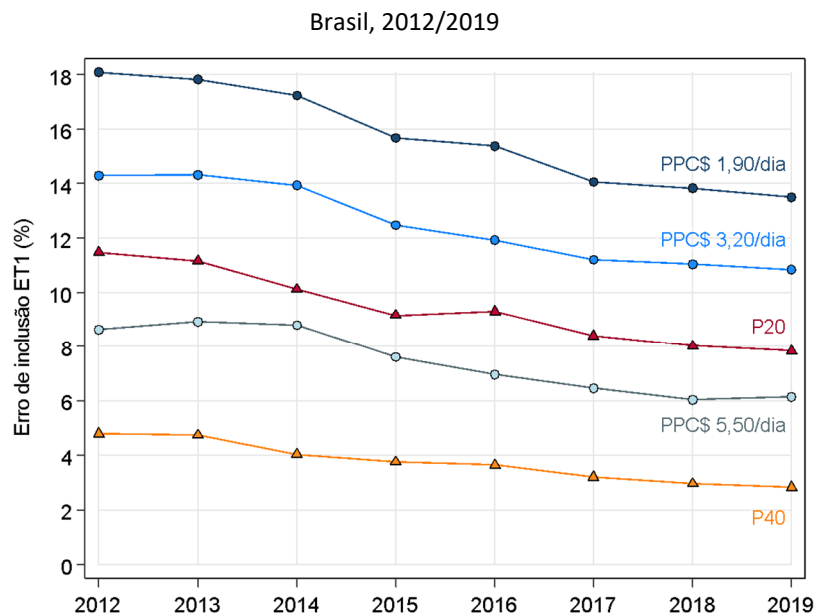
Por exemplo, para a linha de PPC\$ 1,90 por dia (R\$ 157 por mês, em reais de 2020), ET_1 caiu monotonicamente de pouco mais de 18% em 2012 para menos de 14% em 2019. Já L oscilou para cima

entre 2012 e 2014 e depois caiu: o percentual de beneficiários do PBF que não eram pobres de acordo com essa definição de pobreza diminuiu de 76% em 2012 para 68% em 2019.

É razoável supor que a recessão econômica contribuiu para a melhora dos indicadores, seja pelo empobrecimento da população (aumentando o número de pessoas abaixo das linhas absolutas de pobreza), seja pela maior desigualdade (aumentando o contraste entre os mais pobres e “não pobres”). Contudo, a robustez dos resultados e o progresso observado antes da recessão sugerem também avanços na gestão do programa, que ocorreram inclusive durante a crise econômica (cf. SILVA *et al.*, 2018).

Quanto aos níveis, há enorme variação. Em 2019, a medida ET_1 oscilou entre menos de 3% (linha de pobreza igual ao percentil 40) e quase 14% (linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia), enquanto a medida L ficou entre 9% e 68% para as mesmas linhas, respectivamente. Isso indica que, na maioria dos casos, os erros de inclusão dizem respeito a famílias e indivíduos relativamente próximos às linhas de pobreza. Como se vê no Gráfico 6, menos de 10% dos beneficiários do PBF estavam acima do percentil 40 em 2019. Paiva, Sousa e Nunes (2020, p. 18) reportam que menos de 5% estavam acima da mediana no mesmo ano. Dada a inevitabilidade de reduzir a zero os erros de inclusão, o PBF faz um ótimo trabalho.

Gráfico 5: Erro de inclusão ET_1 - Fração da população acima da linha de pobreza que é beneficiária do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)



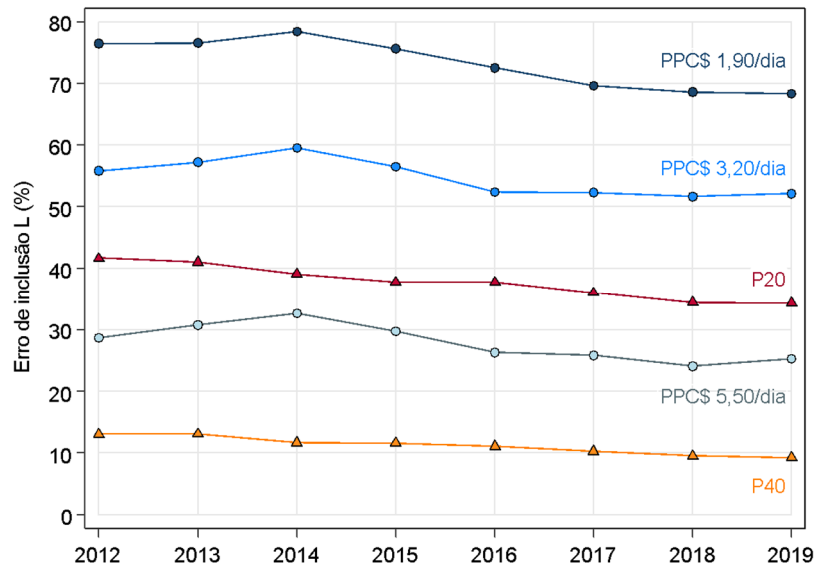
Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) ET_1 é o percentual da população “não pobre” que é beneficiária do PBF, tendo como referência a distribuição de renda *per capita* excluindo os benefícios do programa.

Quanto menores os valores, melhor a focalização. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em 2019, a renda domiciliar *per capita* correspondente aos P20 e P40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em valores de dezembro de 2020).

Gráfico 6: Erro de inclusão L - Fração dos beneficiários do Programa Bolsa Família que está acima da linha de pobreza, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)

Brasil, 2012/2019



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) L é o percentual dos beneficiários do PBF que é “não pobre”, tendo como referência a distribuição de renda *per capita* excluindo os benefícios do programa. Quanto menores os valores, melhor a focalização. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em 2019, a renda domiciliar *per capita* correspondente aos P20 e P40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em valores de dezembro de 2020).

O Gráfico 7 apresenta o erro de exclusão do PBF conforme a medida ET_2 , o percentual da população pobre que não é atendida pelo programa. Há novamente muita variação nos níveis, mas, ao contrário dos erros de inclusão, a trajetória não segue padrão único para todas as linhas de pobreza. ET_2 permaneceu relativamente constante entre 2012 e 2019 para linhas mais baixas e piorou para linhas mais elevadas.

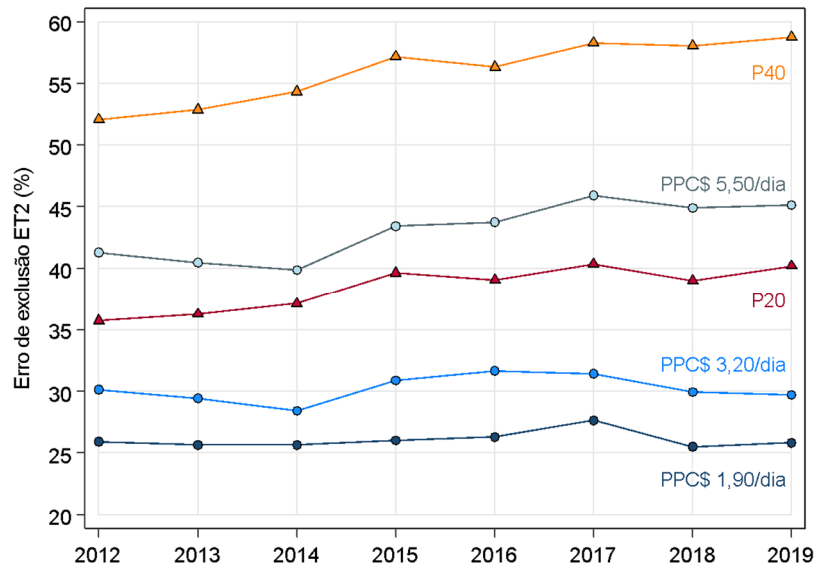
O percentual de pessoas com renda *per capita* inferior a PPC\$ 1,90 (R\$ 157 por mês) que não eram atendidas pelo PBF flutuou sempre entre 25% e 27%, enquanto o número correspondente para a linha de PPC\$ 3,20 por dia (R\$ 264 por mês) ficou em torno de 30%. Para as outras três linhas, o erro de exclusão subiu entre 4 e 6 p.p., e linhas mais elevadas tiveram aumentos maiores.

A dinâmica demográfica, a recessão de meados da década e a inércia do PBF explicam esse comportamento: desde 2012, a população cresceu 6% e a pobreza para linhas absolutas aumentou, mas a meta de cobertura do PBF não foi atualizada e o número de famílias atendidas continuou em torno de 14 milhões, chegando a encolher em alguns momentos. *Ceteris paribus*, seria esperado que o erro de exclusão aumentasse. Como a focalização nos mais pobres melhorou, o descompasso entre a dinâmica da pobreza e as regras do programa tornou a cobertura do PBF menos efetiva para linhas maiores.

Mesmo para as linhas de pobreza mais baixas, o nível dos erros de exclusão não é desprezível. Cerca de ¼ das pessoas com renda *per capita* inferior a PPC\$ 1,90 por dia (R\$ 157 por mês) estão fora do programa. Paiva, Sousa e Nunes (2020, p. 25-26) reportam que, em 2018, 28% das pessoas situadas entre os 10% mais pobres tampouco se beneficiavam do PBF. De acordo com eles, esse número cai para 19% quando os dados da PNADC são inflados para bater com os registros administrativos.

Gráfico 7: Erro de exclusão ET_2 - Fração da população pobre que não é beneficiária do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)

Brasil, 2012/2019



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) ET_2 equivale ao percentual da população pobre que não é beneficiária do PBF, tendo como referência a distribuição de renda *per capita* excluindo os benefícios do programa. Quanto menores os valores, melhor a focalização. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em 2019, a renda domiciliar *per capita* correspondente aos P20 e P40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em valores de dezembro de 2020).

Os Gráfico 8 e Gráfico 9 mostram estimativas para medidas sintéticas baseadas na curva de incidência dos benefícios. O Gráfico 8 apresenta os resultados para S , o percentual das transferências destinado à população pobre, e o Gráfico 9 faz o mesmo para NS , que normaliza S dividindo-o pela taxa de pobreza.

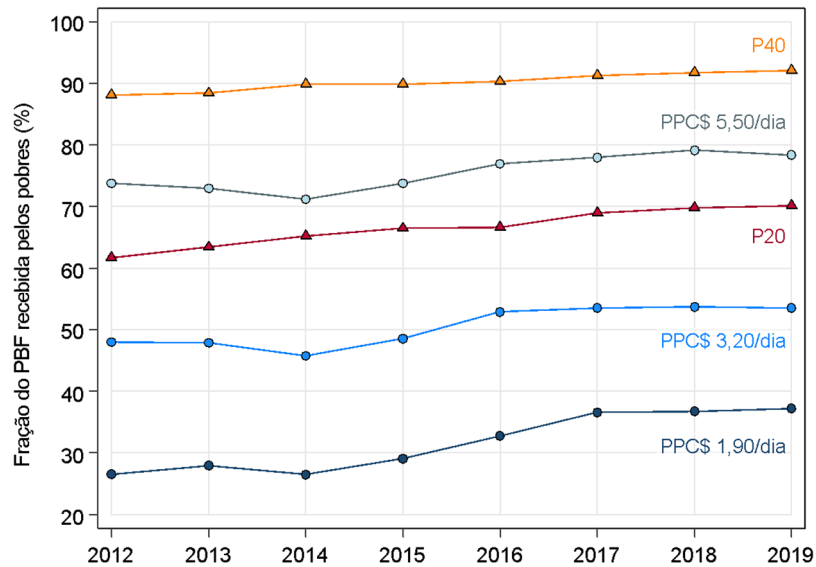
Assim como para ET_1 , houve melhora para os dois indicadores com todas as linhas de pobreza. As maiores mudanças ocorreram com NS e com as linhas de pobreza mais baixas. Por exemplo, para a linha de PPC\$ 1,90 por dia (R\$ 157 por mês), NS saltou de 3,8 para 4,8: em 2012 os pobres recebiam 3,8 vezes mais recursos do PBF do que receberiam de um benefício universal em 2012; já em 2019, eram 4,8 vezes mais. A fração dos benefícios do PBF direcionada às pessoas com renda abaixo de PPC\$ 1,90 por dia subiu de quase 27% para pouco mais de 37%.

No outro extremo, as linhas de pobreza mais elevadas registraram mudanças pequenas. A fração do PBF recebida pelos 40% mais pobres elevou-se de 88% para 92%, enquanto a fração normalizada NS foi de 2,2 para 2,3. Ou seja, os quatro décimos mais pobres na distribuição de renda pré-transferência recebem pouco mais do que o dobro do que receberiam se o PBF se transformasse em um benefício universal.

As duas linhas relativas (P20 e P40) permitem comparações históricas que reforçam a boa focalização e o aperfeiçoamento do PBF ao longo do tempo: os resultados são semelhantes ou melhores do que os de estudos anteriores (cf. LINDERT *et al.*, 2007; BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2007; SOARES, RIBAS e OSORIO, 2010; SOARES *et al.*, 2010; SOUZA *et al.*, 2019) e reiteram as conclusões de estudos recentes que analisaram a PNADC (e.g., SILVA *et al.*, 2018; SOUZA *et al.*, 2019; PAIVA, SOUSA e NUNES, 2020).

Gráfico 8: Indicador sintético S - Fração das transferências do Programa Bolsa Família paga à população pobre, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)

Brasil, 2012/2019

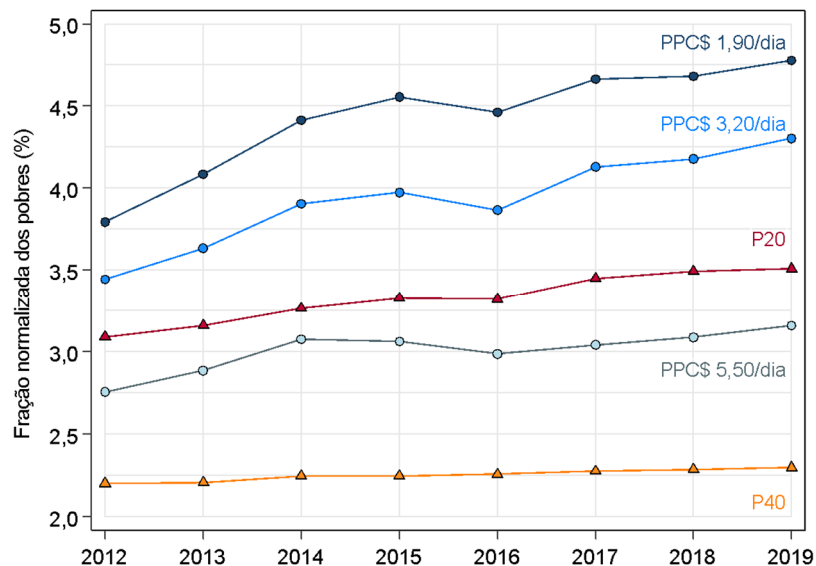


Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) *S* leva em conta erros de inclusão e de exclusão e equivale à fração dos benefícios pagos pelo PBF recebida pela população abaixo da linha de pobreza, tendo como referência a distribuição de renda *per capita* excluindo os benefícios do programa. Quanto maiores os valores, melhor a focalização. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em 2019, a renda domiciliar *per capita* correspondente aos P20 e P40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em valores de dezembro de 2020).

Gráfico 9: Indicador sintético *NS*: Fração normalizada das transferências do Programa Bolsa Família pagas à população pobre, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)

Brasil, 2012/2019



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) *NS* leva em conta erros de inclusão e de exclusão e equivale à fração dos benefícios recebidos pela população abaixo da linha de pobreza dividida pela fração da população abaixo da linha de pobreza, tendo como referência a distribuição de renda *per capita* excluindo os benefícios do programa. Quanto maior os valores, melhor a focalização. (b) As linhas de pobreza absoluta des PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são

calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c)
As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em 2019, a renda domiciliar *per capita* correspondente aos P20 e P40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em valores de dezembro de 2020).

O Gráfico 10 e o Gráfico 11 exibem os resultados para medidas sintéticas que explicitam o peso relativo dado ao erro de inclusão ET_1 e ao erro de exclusão ET_2 . O Gráfico 10 mostra o diferencial de focalização (*targeting differential*, TD) proposto por Ravallion (2000), que dá importância igual aos dois erros. O Gráfico 11, por sua vez, traz o Índice de Focalização $IF(\alpha)$ de Annuatti-Neto, Fernandes e Pazello (2004), que generaliza o TD de Ravallion ao incorporar um parâmetro α , que pode variar entre 0 e 1. Quanto menor o valor de α , maior o peso relativo do erro de inclusão ET_1 em comparação com o erro de exclusão ET_2 , e vice-versa. Para $\alpha = 0,5$, o índice é idêntico a TD . Nos dois gráficos, quanto maior o valor do indicador, melhor a focalização.

No Gráfico 10, a evolução de TD depende da linha de pobreza adotada. Para as duas linhas com valores menores do que R\$ 300 *per capita*, a focalização do PBF melhorou ao longo do tempo. Esse aumento desaparece conforme a linha de pobreza é elevada: vê-se relativa estabilidade para a linha fixa no percentil 20 (R\$ 360 *per capita* na PNADC 2019) e para a linha de PPC\$ 5,50 por dia (R\$ 454 *per capita* por mês), e piora na focalização para a linha fixa no percentil 40.

Esses resultados correspondem ao saldo líquido das mudanças em ET_1 e ET_2 : com o tempo, o PBF reduziu o erro de inclusão ET_1 para as linhas mais baixas, sem alterar muito o erro de exclusão ET_2 , o que explica o crescimento de TD . Para as linhas mais altas, a diminuição do erro de inclusão ET_1 foi menos intensa, enquanto o crescimento do erro de exclusão ET_2 foi maior, o que tornou o saldo final nulo ou negativo.

Portanto, para a medida TD , a conclusão sobre o desempenho do PBF nos anos 2010 depende de um julgamento de valor sobre como definir a pobreza, isto é, sobre qual deveria ser o público-alvo do programa. Os aprimoramentos administrativos, a estagnação do número de famílias atendidas e a desvalorização real das linhas de elegibilidade fizeram com que o PBF, na prática, se tornasse um programa cada vez mais focalizado na pobreza mais extrema.

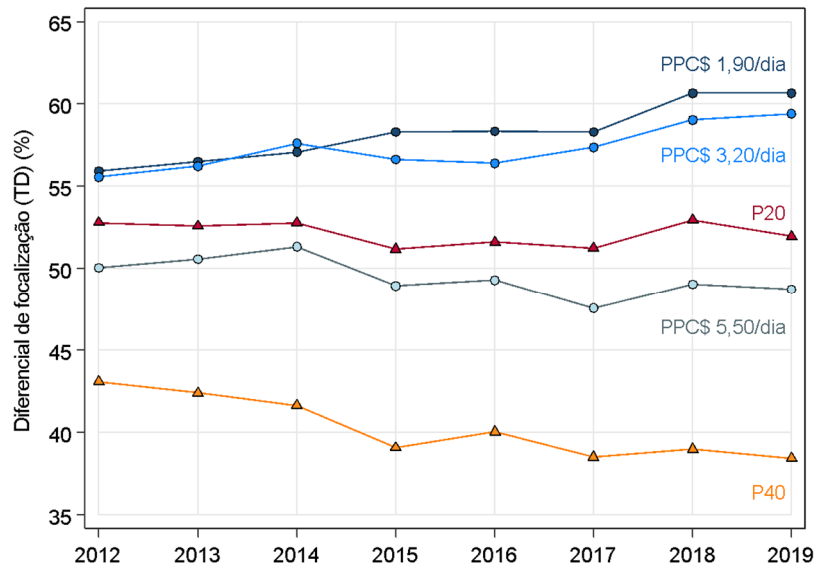
O Gráfico 11 mostra que essa ambiguidade não se restringe à comparação entre diferentes linhas de pobreza: para uma mesma linha, as conclusões sobre as mudanças na focalização do PBF dependem do peso relativo dado aos erros de inclusão ET_1 e aos erros de exclusão ET_2 . Cada painel compara os valores de $IF(\alpha)$ entre 2012 e 2019 para parâmetros α entre 0 e 1 para cada uma das cinco linhas de pobreza.

Para as duas linhas mais baixas – painéis (a) e (b) – a melhora na focalização para valores mais baixos de α desaparece conforme o parâmetro se aproxima de 1, transformando-se em estabilidade. Logo, quanto maior a importância relativa que damos ao erro de exclusão, menores são as mudanças entre 2012 e 2019. De toda forma, em nenhum caso há piora na focalização.

As outras três linhas – painéis (c), (d) e (e) – geram resultados mais ambíguos. Há melhora na focalização quando α está perto de 0 e piora no indicador quando α se aproxima de 1. Quanto mais elevada a linha de pobreza, mais baixo o ponto de inflexão para o parâmetro α .

Gráfico 10: Indicador sintético TD - Diferencial de focalização do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)

Brasil, 2012/2019

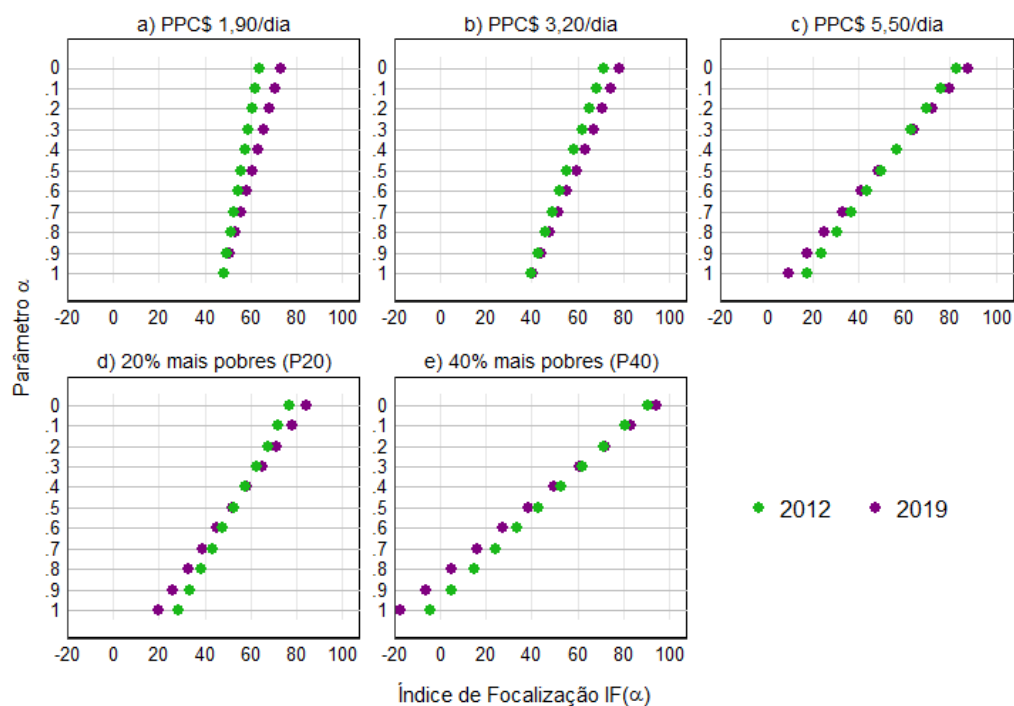


Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) *TD* leva em conta erros de inclusão e de exclusão e equivale ao *diferencial de focalização* de Ravallion (2000). Quanto maior o valor de *TD*, melhor a focalização. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em 2019, a renda domiciliar *per capita* correspondente aos P20 e P40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em valores de dezembro de 2020).

Gráfico 11: Indicador sintético $IF(\alpha)$ - Índice de Focalização do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) e parâmetros α entre 0 e 1 (%)

Brasil, 2012 e 2019



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) O indicador sintético $IF(\alpha)$ de Annuatti-Neto, Fernandes e Pazello (2004) leva em conta erros de inclusão e de exclusão. Quanto maior o parâmetro α , maior o peso relativo dado ao erro de exclusão ET_2 e menor o peso relativo dado ao erro de inclusão ET_1 . O índice varia entre -100 e +100, com valores maiores indicando melhor focalização. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em 2019, a renda domiciliar *per capita* correspondente aos P20 e P40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em valores de dezembro de 2020).

Em resumo, os resultados apresentados nesta seção apontam que:

- Os erros de inclusão ET_1 e L diminuíram entre 2012 e 2019 para todas as linhas de pobreza. Para as linhas com valor mais elevado, esses erros são pequenos: o PBF é bem-sucedido em excluir os indivíduos na metade mais rica da distribuição de renda;
- Os erros de exclusão medidos por ET_2 tiveram trajetória variável conforme a linha de pobreza: para linhas mais baixas, houve estabilidade; para linhas mais altas, houve piora. Mesmo para as linhas mais baixas, os níveis não são desprezíveis: entre 25% e 30% dos pobres declararam não receber benefícios do PBF, o não é inteiramente explicado pela subestimação do programa na PNADC;
- As duas medidas sintéticas baseadas na curva de incidência dos benefícios do programa mostraram melhor focalização do PBF ao longo do tempo para todas as cinco linhas de pobreza, com avanços maiores para as linhas mais baixas e bem menores para as linhas mais elevadas. O nível da focalização é bem alto, com mais de 90% dos benefícios transferidos para os 40% mais pobres;
- As duas medidas sintéticas que explicitam os pesos relativos dados aos erros de inclusão e de exclusão produziram resultados contraditórios. As estimativas para linhas de pobreza mais baixas e que priorizam a redução dos erros de inclusão indicam que a focalização do PBF melhorou, enquanto os números para as linhas de pobreza com valores mais altos e com maior peso atribuído à diminuição dos erros de exclusão registraram piora.

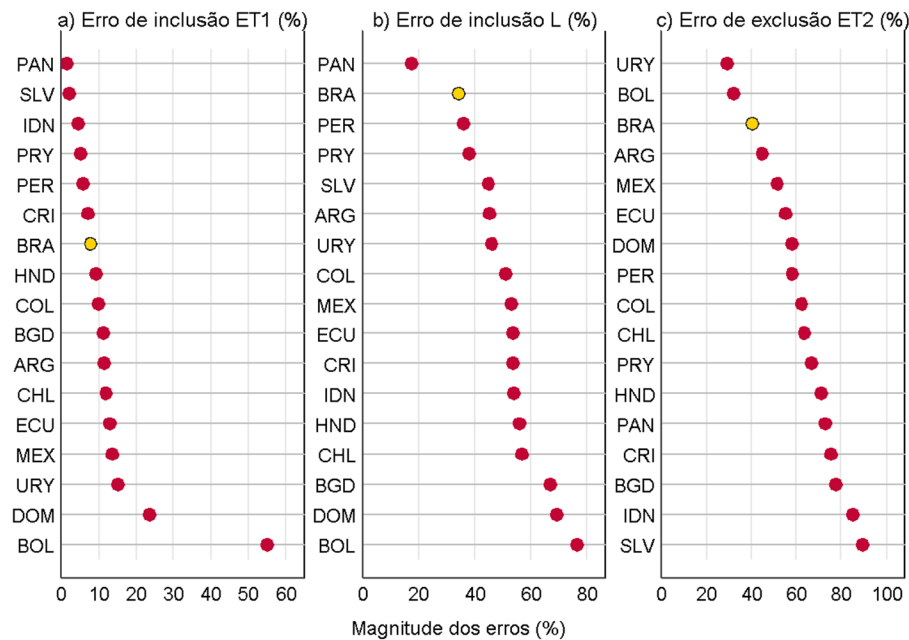
Nenhuma dessas mudanças foi radical. Quando disponíveis, os números comparáveis para a primeira década de existência do programa são relativamente próximos. Ainda assim, entre 2012 e 2019, o PBF tornou-se um programa marginalmente mais focalizado na pobreza mais extrema, com redução da proteção oferecida aos indivíduos situados entre o segundo e o quarto décimos da distribuição de renda.

2.5.2 Comparações internacionais

No Gráfico 12, analisamos as medidas de erro de inclusão ET_1 e L e a medida de erro de exclusão ET_2 para programas de transferência de renda em 17 países. Enquanto para ET_1 o Brasil figura de maneira similar a países latino-americanos como Peru e Honduras, pouco abaixo do valor mediano, para L o país apresenta o segundo menor nível de erro de inclusão. O painel (c) reforça que o PBF também possui focalização boa quanto a erros de exclusão em termos comparativos.

Gráfico 12: Erros de inclusão ET_1 e L e erro de exclusão ET_2 em programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 (%)

2016/2019



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC para o Brasil e do *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*, do Banco Mundial, para os demais países, disponível em <<http://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>>. Acesso: 12 mar. 2021.

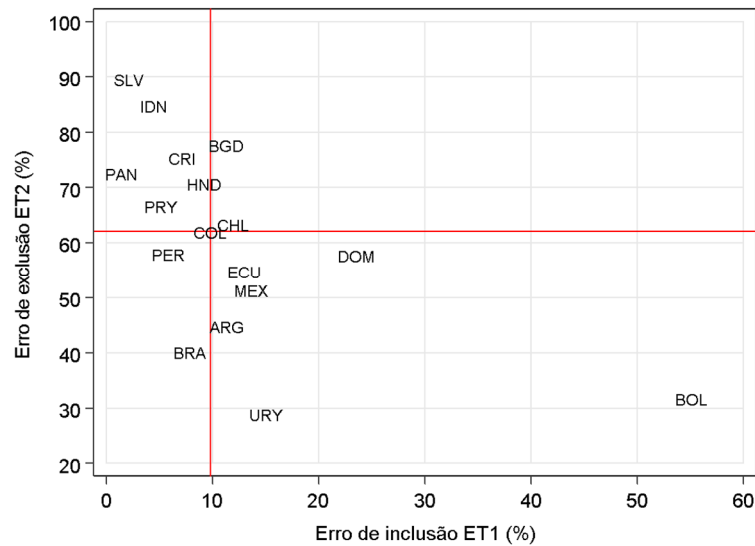
Notas: (a) ET_1 é o percentual da população "não pobre" que é beneficiária dos programas; L é o percentual dos beneficiários que não são pobres; ET_2 é o percentual da população pobre que não é beneficiária. Quanto menor o valor dos indicadores, melhor a focalização. Indicadores calculados com a renda *per capita* excluindo os benefícios dos programas e com linha de pobreza fixa no percentil 20 (P20). (b) Os números para o Brasil são para 2019. Para os demais países, utilizamos as informações mais recentes desde 2016. Os nomes foram abreviados conforme padrão ISO 3166-1 alfa-3.

O Gráfico 13 e o Gráfico 14 exibem a relação entre as duas medidas de erro de inclusão e a medida de erro de exclusão ET_2 . Em ambos, países que apresentam melhor focalização devem se encontrar mais próximos da origem do plano cartesiano (isto é, no quadrante inferior esquerdo da divisão gerada pelos dados). Quanto mais próximos da origem, menores tanto o erro de inclusão quanto o de exclusão.

No Gráfico 13, que relaciona ET_1 e ET_2 , apenas Brasil e Peru figuram no quadrante inferior esquerdo: são os dois países dentro da amostra com melhor focalização entre programas de transferência quando levamos em conta tanto o erro de inclusão quanto de exclusão. A comparação de L e ET_2 no Gráfico 14 reitera que o PBF possui excelente focalização relativamente a outros programas, atingindo distância menor para a origem do gráfico que outros países no mesmo quadrante, como Argentina, Uruguai e Peru.

Gráfico 13: Relação entre o erro de inclusão ET_1 e o erro de exclusão ET_2 em programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 (%)

2016/2019

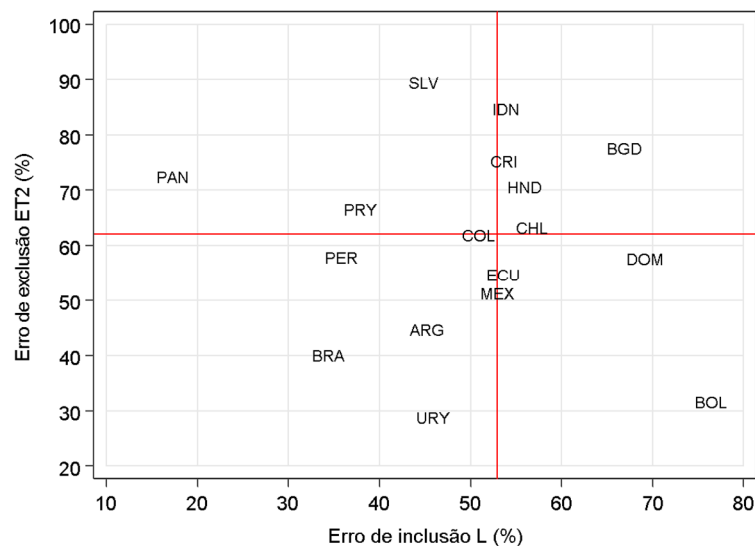


Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC para o Brasil e do *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*, do Banco Mundial, para os demais países, disponível em <<http://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>>. Acesso: 12 mar. 2021.

Notas: (a) ET_1 é o percentual da população "não pobre" que é beneficiária dos programas; ET_2 é o percentual da população pobre que não é beneficiária. Quanto menores os valores, melhor a focalização. Indicadores calculados com a renda *per capita* excluindo os benefícios dos programas e com linha de pobreza fixa no percentil 20. (b) Quadrantes em vermelho definidos por valores medianos das variáveis. (c) Os números para o Brasil são para 2019. Para os demais países, utilizamos as informações mais recentes desde 2016. Os nomes foram abreviados conforme padrão ISO 3166-1 alfa-3.

Gráfico 14: Relação entre o erro de inclusão L e o erro de exclusão ET_2 em programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 (%)

2016/2019



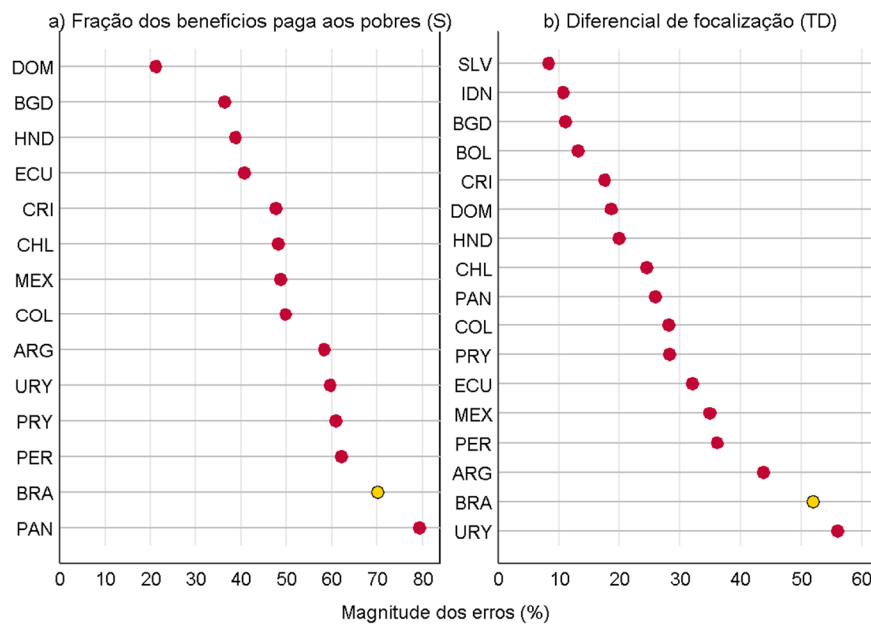
Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC para o Brasil e do *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*, do Banco Mundial, para os demais países, disponível em <<http://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>>. Acesso: 12 mar. 2021.

Notas: (a) L é o percentual dos beneficiários dos programas que não são pobres; ET_2 é o percentual da população pobre que não é beneficiária dos programas. Quanto menores os valores, melhor a focalização. Indicadores calculados com a renda *per capita* excluindo os benefícios dos programas e com linha de pobreza fixa no percentil 20 (P20). (b) Quadrantes em vermelho definidos por valores medianos das variáveis. (c) Os números para o Brasil são para 2019. Para os demais países, utilizamos as informações mais recentes disponíveis desde 2016. Os nomes dos países foram abreviados conforme padrão ISO 3166-1 alfa-3.

No Gráfico 15, o painel (a) compara o PBF com outros países de acordo com o indicador S , ou seja, a fração dos benefícios recebida pelos pobres (definidos pela linha de pobreza fixa no percentil 20). O Brasil só fica atrás do Panamá e está quase 10 pontos percentuais à frente do terceiro melhor no ranking, o Peru. O painel (b) apresenta o diferencial de focalização TD , que dá pesos iguais a ET_1 e ET_2 . Novamente, o PBF aparece como entre os melhores programas da amostra, sendo superado apenas pelo programa uruguaio.

Gráfico 15: Medidas sintéticas S (fração dos benefícios recebida pelos pobres) e TD (diferencial de focalização) de programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 (%)

2016/2019



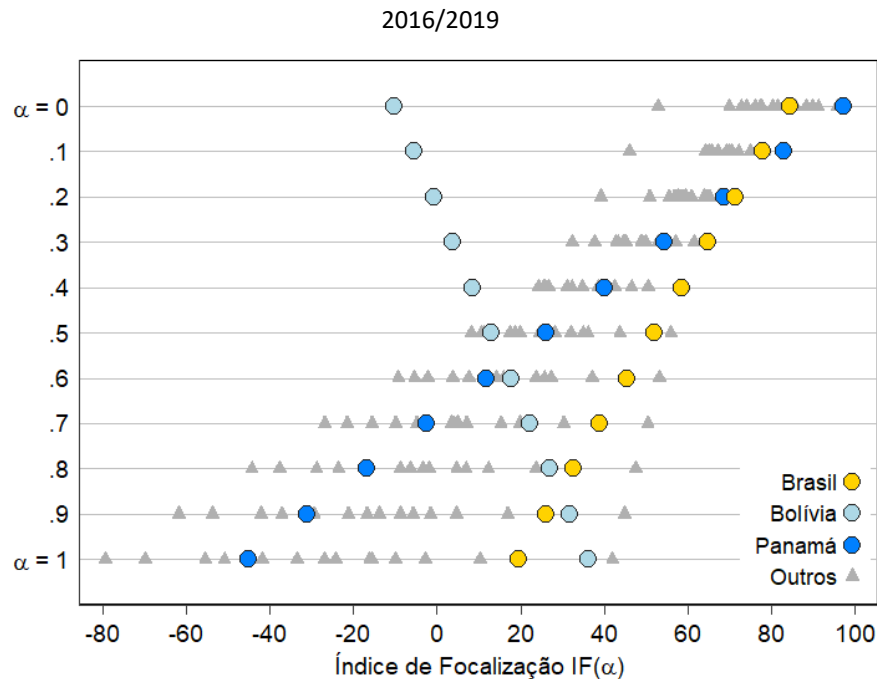
Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC para o Brasil e do *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*, do Banco Mundial, para os demais países, disponível em <<http://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>>. Acesso: 12 mar. 2021.

Notas: (a) S é a fração dos benefícios pagos pelos programas à população abaixo da linha de pobreza; o diferencial de focalização TD é o indicador proposto por Ravallion (2000). Quanto maiores os valores, melhor a focalização. Indicadores calculados com a renda *per capita* excluindo os benefícios dos programas e com linha de pobreza fixa no percentil 20 (P20). (b) Os números para o Brasil são para 2019. Para os demais países, utilizamos as informações mais recentes desde 2016. Os nomes dos países foram abreviados conforme padrão ISO 3166-1 alfa-3. (c) Não há dados no ASPIRE para calcular a medida S para Bolívia, El Salvador e Indonésia.

Por último, no Gráfico 16, testamos a robustez do índice de focalização $IF(\alpha)$ a diferentes valores do parâmetro α , que determina o peso relativos dado ao erro de inclusão ET_1 e ao erro de exclusão ET_2 . Para nove dos 11 valores de α calculados o PBF aparece entre os três programas com a melhor focalização na amostra. Quando o peso relativo do erro de exclusão ET_2 fica entre 20% e 40%, o PBF lidera o ranking.

De todo modo, o fato de a posição relativa do PBF variar pouco com a mudança de pesos dada aos erros de inclusão ou exclusão indica que o programa possui uma cobertura boa comparada aos pares internacionais. Como contraste, destacamos os programas de transferência do Panamá e da Bolívia. Se priorizarmos somente erros de inclusão ET_1 , ou seja, se $\alpha = 0$, o programa panamenho poderia ser considerado o melhor da amostra. Se priorizarmos somente erros de exclusão, ou seja, se $\alpha = 1$, consideraríamos o programa boliviano como o melhor. Ambos, porém, são problemáticos às suas maneiras: para a linha de pobreza fixa no percentil 20, o programa boliviano possui severo de erro de inclusão, e o programa panamenho figura entre os piores quando se trata de erro de exclusão. Para valores que balanceiam esses erros (e.g. valores de α entre 40% e 60%) eles aparecem em posições apenas intermediárias na comparação.

Gráfico 16: Índice de focalização $IF(\alpha)$ de programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linha de pobreza fixa no percentil 20 e parâmetros α entre 0 e 1 (%)



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC para o Brasil e do *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*, do Banco Mundial, para os demais países, disponível em <<http://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>>. Acesso: 12 mar. 2021.

Notas: (a) $IF(\alpha)$ é calculado por $IF(\alpha) = 1 - 2((1 - \alpha)ET_1 + \alpha ET_2)$, conforme proposta de Annuatti-Neto, Fernandes e Pazello (2004). O índice varia entre -100 e +100, com valores maiores indicando melhor focalização. Quanto maior o parâmetro α , maior o peso relativo dado ao erro de exclusão ET_2 e menor o peso relativo dado ao erro de inclusão ET_1 . Indicadores calculados com a renda *per capita* excluindo os benefícios dos programas e com linha de pobreza fixa no percentil 20 (P20). (b) Os números para o Brasil são para 2019. Para os demais países, utilizamos as informações mais recentes disponíveis desde 2016. Os nomes dos países foram abreviados conforme padrão ISO 3166-1 alfa-3.

2.6 Quão efetivo é o PBF no combate à pobreza?

2.6.1 Resultados nacionais

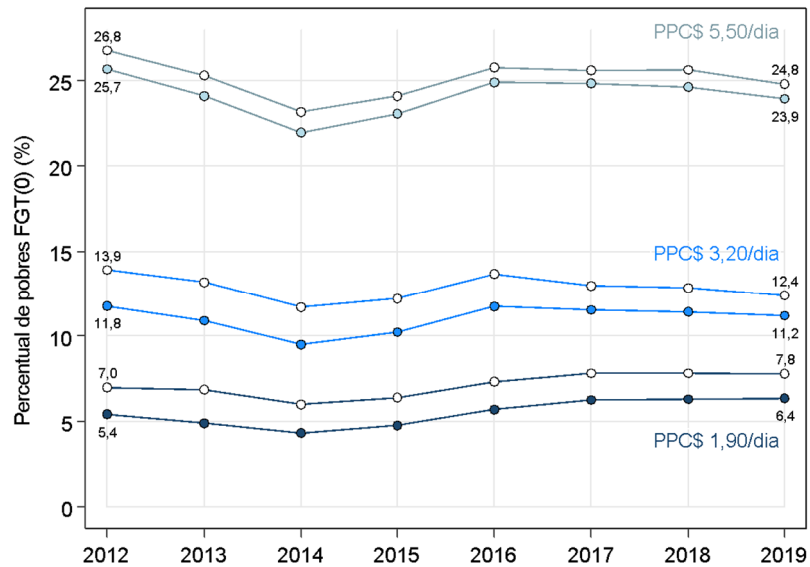
Como visto na seção anterior, a focalização do Bolsa Família melhorou ao longo do tempo e hoje figura entre as melhores do mundo quando comparada a programas de transferência de renda de outros países. Porém, a focalização não é um fim em si, mas somente um meio para atingir o objetivo de redução da pobreza. Precisamos agora saber se o PBF cumpre seu objetivo.

O Gráfico 17 compara os percentuais de pobres – indicador $FGT(0)$ – com e sem as transferências do PBF para as três linhas de pobreza absolutas. Pontos com marcadores coloridos referem-se à pobreza pós-PBF; pontos com marcadores em branco refletem a pobreza pré-PBF. Os resultados para as três linhas de pobreza revelam trajetória semelhante ao longo do período analisado, sendo a mais elevada (PPC\$ 5,50 ao dia, ou R\$ 454 por mês) a que mais variou ao longo do triênio 2014-2016.

O Gráfico 18 facilita a visualização dos efeitos do PBF ao mostrar a variação nos percentuais de pobres provocada pelo programa. Para as três linhas, a pobreza pós-PBF fica em torno de 1 e 2 pontos percentual abaixo da pobreza pré-PBF. Ao longo do tempo, o efeito do PBF na pobreza agregada diminuiu.

Gráfico 17: Indicador de pobreza $FGT(0)$ - Fração da população abaixo da linha de pobreza com e sem as transferências do Programa Bolsa Família, para três linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia) (%)

Brasil, 2012/2019

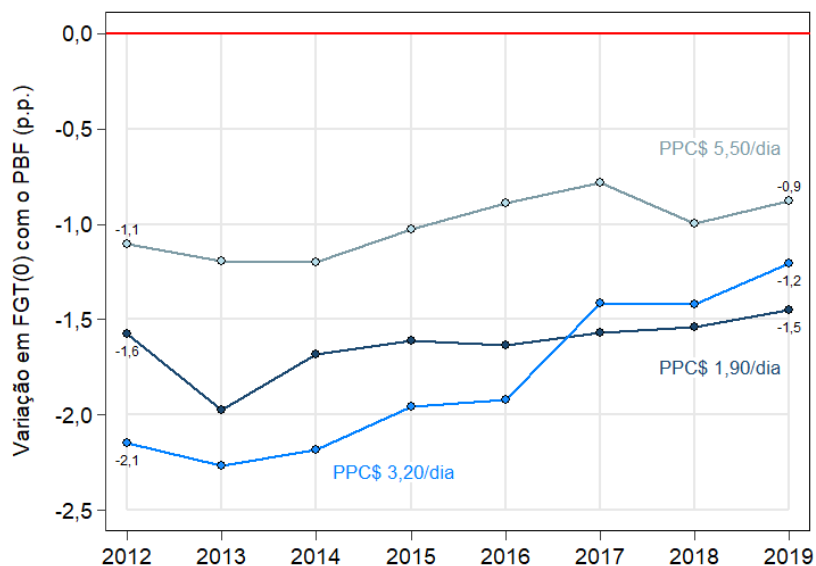


Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) *FGT(0)* é o percentual da população abaixo da linha de pobreza. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As séries com marcadores sem preenchimento representam as taxas de pobreza excluindo o PBF; as séries com marcadores com preenchimento sólido indicam as taxas de pobreza incluindo o PBF.

Gráfico 18: Variação em *FGT(0)* devido às transferências do Programa Bolsa Família, para três linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia) (p.p.)

Brasil, 2012/2019



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

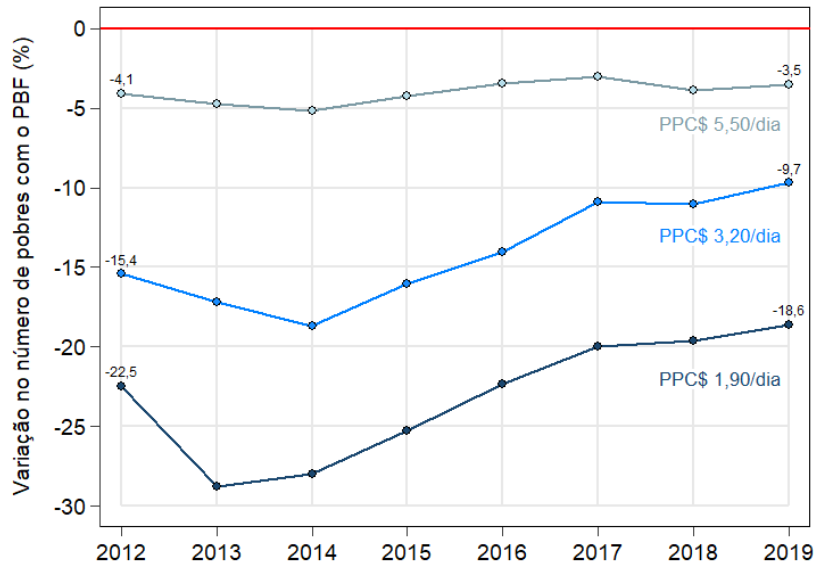
Notas: (a) *FGT(0)* é o percentual da população abaixo da linha de pobreza. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020.

O Gráfico 19 mostra o efeito do PBF sobre o número absoluto de pobres para as mesmas linhas de pobreza, deixando mais claro que o impacto do programa é expressivo quanto aos níveis, mas diminuiu

ao longo do tempo, em especial para a linha mais baixa de PPC\$ 1,90. Em 2013, as transferências do PBF reduziam o total de pobres em quase 30% para essa linha; em 2019, esse número foi inferior a 19%.

Gráfico 19: Variação no número de pobres devido às transferências do Programa Bolsa Família, para três linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia) (%)

Brasil, 2012/2019



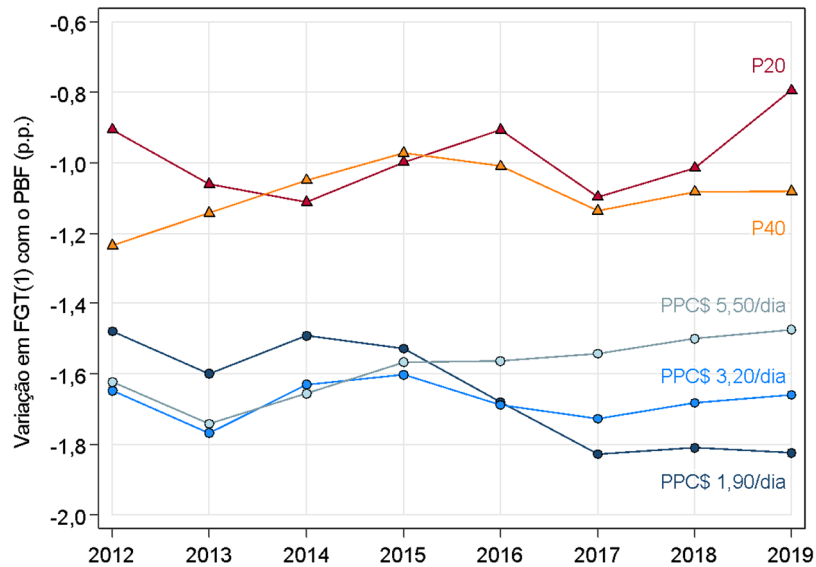
Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) $FGT(0)$ é o percentual da população abaixo da linha de pobreza. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020.

No Gráfico 20 e no Gráfico 21, repetimos o exercício do Gráfico 18 e calculamos o quanto o PBF reduziu a pobreza em pontos percentuais para $FGT(1)$ e $FGT(2)$. Assim como para $FGT(0)$, a magnitude dos efeitos é maior para as linhas absolutas com valores mais baixos, mas não há tendência de redução da contribuição do PBF ao longo do tempo nem para $FGT(1)$ nem $FGT(2)$. Pelo contrário, há até algum aumento no efeito do PBF sobre a pobreza agregada, em especial em $FGT(2)$ com as linhas mais baixas.

Gráfico 20: Indicador de pobreza $FGT(1)$ - Variação em $FGT(1)$ devido às transferências do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)

Brasil, 2012/2019

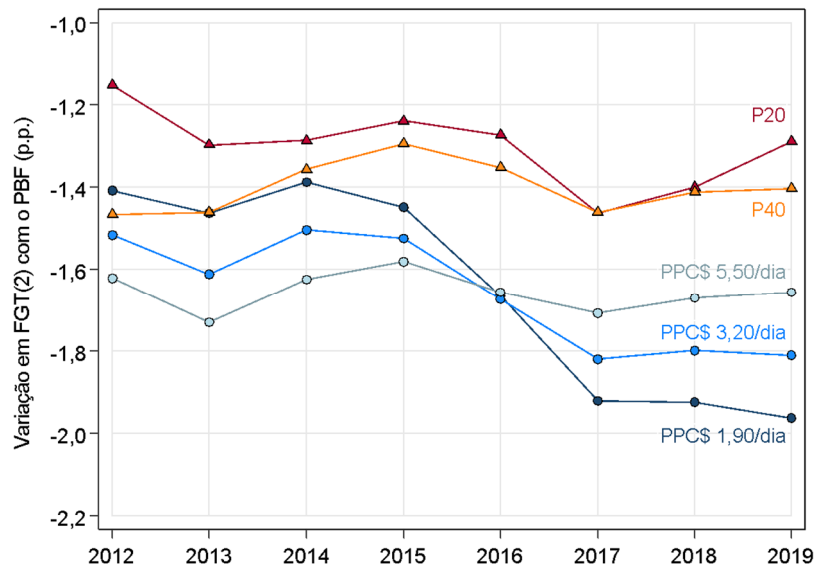


Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) *FGT(1)* equivale à multiplicação da proporção de pobres pela intensidade média da pobreza. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em 2019, a renda domiciliar *per capita* (exclusive benefícios do PBF) correspondente aos percentis 20 e 40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em reais de dezembro de 2020).

Gráfico 21: Indicador de pobreza *FGT(2)* - Variação em *FGT(2)* devido às transferências do Programa Bolsa Família, para cinco linhas de pobreza (PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia e percentis 20 e 40) (%)

Brasil, 2012/2019



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Notas: (a) *FGT(1)* leva em conta a proporção de pobres, a intensidade média da pobreza e a desigualdade entre os pobres. (b) As linhas de pobreza absoluta de PPC\$ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia são calculadas pelo Banco Mundial em dólares internacionais de 2011 com paridade de poder de compra, equivalendo a R\$ 157, 264 e 454 por mês em valores de dezembro de 2020. (c) As linhas de pobreza relativa P20 e P40 denotam percentis fixos a cada ano. Em

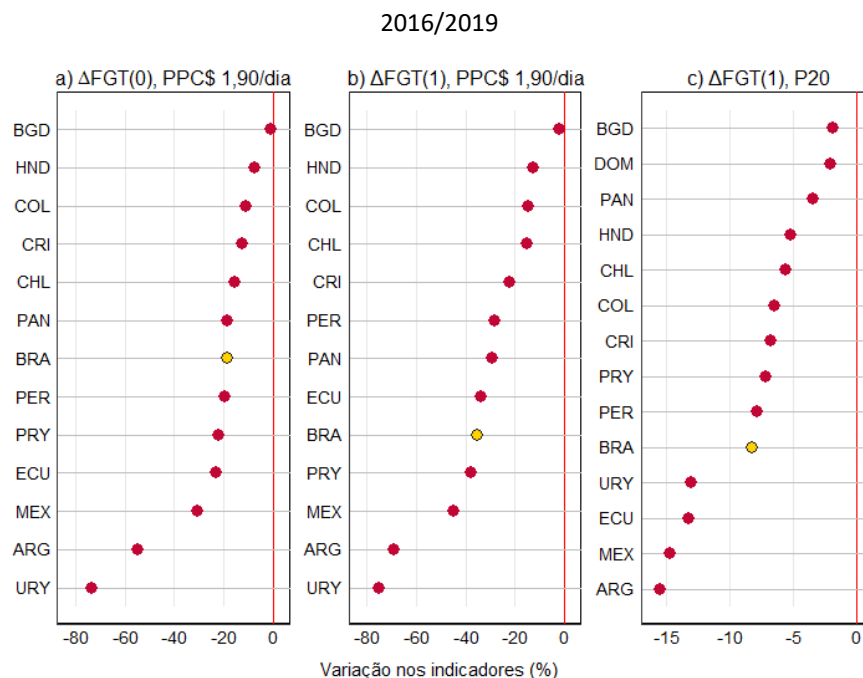
2019, a renda domiciliar *per capita* (exclusive benefícios do PBF) correspondente aos percentis 20 e 40 era, respectivamente, R\$ 364 e R\$ 714 (em reais de dezembro de 2020).

2.6.2 Comparações internacionais

Devido à falta de dados comparáveis internacionalmente, o Gráfico 22 traz os efeitos dos programas de transferência de renda sobre $FGT(0)$ e $FGT(1)$ para duas linhas de pobreza – PPC\$ 1,90/dia (R\$ 157 por mês) e percentil 20. Nos três painéis, cada ponto representa a queda percentual no indicador quando se leva em conta os benefícios dos programas, em comparação com a pobreza calculada excluindo esses benefícios.

No painel (a), que mostra a variação em $FGT(0)$ para a linha de PPC\$ 1,90/dia, o PBF fica em posição intermediária. No painel (b), vê-se a variação em $FGT(1)$ para a mesma linha, o que coloca o PBF em posição um pouco mais favorável. Por fim, o painel (c) traz a variação em $FGT(1)$ para a linha relativa equivalente ao percentil 20. Mais uma vez, o Brasil fica em quinto lugar. Uruguai, Argentina e México são os mais bem-sucedidos em reduzir a pobreza, aparecendo à nossa frente nos três painéis.

Gráfico 22: Variação em $FGT(0)$ e $FGT(1)$ devido a programas de transferência de renda condicionada em países selecionados, para linhas de pobreza de PPC\$ 1,90 por dia e fixa no percentil 20 (%)



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC para o Brasil e do *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*, do Banco Mundial, para os demais países, disponível em <http://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>. Acesso: 12 mar. 2021.

Notas: (a) $FGT(0)$ é o percentual da população abaixo da linha de pobreza; $FGT(1)$ equivale à multiplicação da proporção de pobres pela intensidade média da pobreza. (b) Os números para o Brasil são para 2019. Para os demais países, utilizamos as informações mais recentes desde 2016. Os nomes dos países foram abreviados conforme padrão ISO 3166-1 alfa-3. (c) Não há dados no ASPIRE para calcular a variação percentual para a linha de PPC\$ 1,90/dia na República Dominicana.

2.7 Conclusão

Os resultados reforçam que o Programa Bolsa Família tem boa focalização, com destaque para a redução dos erros de inclusão ET_1 e L entre 2012 e 2019. Já os erros de exclusão medidos por ET_2 variaram conforme a linha de pobreza adotada: para linhas mais baixas, tivemos estabilidade e, para as mais altas, alguma piora. As medidas sintéticas que levam em conta os dois tipos de erros refletiram essas tendências: estimativas para linhas de pobreza mais baixas e que dão mais peso à minimização dos erros

de inclusão apresentaram melhora ao longo do tempo, enquanto o uso de linhas mais altas e com mais peso para os erros de exclusão indicou piora.

De todo modo, nenhuma dessas mudanças foi radical, e as comparações internacionais mostraram que o PBF é bem focalizado, ficando entre os melhores programas de nossa amostra, independentemente da linha de pobreza ou métrica de focalização utilizada. Atualmente, a principal margem para aprimoramento está na redução dos erros de exclusão, em especial para linhas de pobreza mais elevadas, mas não só: mesmo para as linhas mais baixas, 25-30% da população pobre não recebe o benefício. O erro de inclusão não é um problema dentro do PBF. Pelo contrário, o Brasil se destaca em termos de não possuir um número significativo de beneficiários que não se enquadram no critério de elegibilidade.

Após avaliarmos a qualidade da focalização do PBF, procuramos entender se isso se traduz em uma redução efetiva da pobreza. Utilizando três métricas diferentes para mensurar esse impacto, concluímos que o programa conseguiu com sucesso reduzir a pobreza no Brasil de modo significativo. No que diz respeito à proporção e ao número de pobres, as linhas de pobreza mais baixas apresentam os maiores efeitos. No entanto, para essas linhas, o efeito do PBF sobre a pobreza diminuiu ao longo do tempo. Para as medidas *FGT(1)* e *FGT(2)*, as quedas na pobreza são igualmente expressivas e, no geral, sem tendência de recuo entre 2012 e 2019 como um todo, mas apenas entre 2017 e 2019 em alguns casos.

Repetimos então o exercício feito para a focalização e buscamos colocar o PBF em perspectiva internacional, comparando-o a outros países que também contam com programas similares. Nessa análise, diferente do que ocorreu com a focalização, os resultados indicam que pode haver espaço para melhorias que ampliem o efeito negativo do PBF sobre a pobreza. Entre elas estão: *i)* valorização dos benefícios e preservação do seu valor real ao longo do tempo; e *ii)* redução dos erros de exclusão, mesmo que isso signifique alguma piora nos erros de inclusão e/ou aumento de cobertura.

3 Custo-efetividade do Bolsa Família

3.1 Introdução

O objetivo dessa seção é avaliar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre resultados de saúde e educação de crianças e adolescentes, e os montantes necessários para se alcançar tais resultados. Especificamente, se buscará responder as seguintes questões: *a)* quais os efeitos do Programa Bolsa Família sobre crianças e adolescentes de baixa renda? *b)* Quais os custos associados ao programa? *c)* Como os efeitos do programa se relacionam com os seus custos?

A razão custo-efetividade é calculada pela divisão dos efeitos/impactos estimados pelo custo econômico total do programa. Esta estatística fornece quanta unidade de impacto se obtém por real gasto. Após calcular a razão custo-efetividade, a pergunta que se faz é se o valor encontrado seria viável ou não. Para se responder essa pergunta, deve-se comparar o programa com outras alternativas. Conforme enfatiza Menezes Filho e Pinto (2017), a comparação deve se restringir a projetos com o mesmo indicador de impacto, o mesmo público-alvo e a mesma finalidade.

No que se refere aos efeitos do programa, o objetivo perseguido foi gerar novas estimativas a partir de bases de dados originais, de modo a aproveitar a divulgação de dados até então inéditos sobre trabalho infantil e consumo alimentar divulgados no quarto trimestre de 2020 pelo IBGE (via Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNADC e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF), e o acesso a novas informações de registros administrativos importantes da área de saúde e educação, como o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN do Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos - SINASC do DATASUS/Ministério da Saúde, e Censo Escolar do Inep.

No que se refere aos custos do programa, haviam duas opções a seguir: na primeira opção, os custos do programa seriam estimados utilizando um “método dos ingredientes” detalhado (LEVIN *et al.*, 2018), no qual seriam mapeados todos os atores, atividades e processos do programa (do momento do cadastramento da família até o do acompanhamento de condicionalidades) e seriam atribuídos custos unitários para cada processo que, combinados com os quantitativos de execução, determinariam o custo total do programa para além das transferências monetárias às famílias beneficiadas. No entanto, em

função da complexidade da implementação do programa, que se baseia em uma estrutura descentralizada de execução com custos compartilhados em diversos níveis de governo, escolheu-se a alternativa de considerar somente as transferências monetárias às famílias para o cálculo do custo-efetividade do programa. Essa escolha foi motivada também pelos esforços necessários para, de um lado, estimar efeitos do programa sobre bases originais e, de outro lado, despende esforços em uma estimativa detalhada dos custos do programa. Assim, para um detalhamento melhor dos custos totais do Programa Bolsa Família, sugerimos o trabalho de Lindert *et al.* (2007).

A avaliação mostra que, em geral, o Programa Bolsa Família tem um efeito positivo sobre a educação e saúde das crianças e adolescentes. Passar a receber o programa faz com que adolescentes apresentem um maior nível na frequência e matrícula escolar. No caso de crianças de 0 a 5 anos, um ano a mais com um benefício maior leva a um aumento na altura destas. Dentre os principais aprendizados do programa, tem-se que os ganhos do Bolsa Família são encontrados tanto na margem extensiva – isto é, aumentar o número de beneficiários – quanto na margem intensiva – ou seja, aumentar o valor dos benefícios.

Essa avaliação está estruturada da seguinte forma: na seção 3.2 descrevemos as principais características do programa e enfatizamos os aspectos relativos a essa avaliação. A seção 3.3 descreve as estratégias empíricas utilizadas para a estimativa dos efeitos do programa, cujos resultados são mostrados na seção 3.4. A seção 3.5 seleciona algumas das estimativas de efeitos do programa e combina com o montante das transferências recebidas pelas famílias para prover uma estimativa do custo-efetividade do programa. O trabalho termina com a seção 3.6, onde pontuamos as principais conclusões, e a seção 3.7, onde respondemos à manifestação do órgão gestor.

3.2 Breve histórico

O Programa Bolsa Família, criado em 2003, é um programa de transferência de renda com condicionalidades que tem como objetivo melhorar as condições de vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (BRASIL, 2003, 2004a). De forma sucinta, a teoria da mudança na qual o programa se baseia é a seguinte: o programa visa aliviar a pobreza corrente e promover a segurança alimentar e nutricional através de um suporte ao consumo das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio das transferências monetárias às famílias beneficiárias, ao mesmo tempo que busca promover a acumulação de capital humano entre crianças e adolescentes por meio de condicionalidades de saúde e educação para quebrar a transmissão intergeracional da pobreza (IBARRARÁN *et al.*, 2017).

A Introdução e a seção 2.3 deste relatório descrevem em detalhe o funcionamento do programa quanto à focalização, cobertura e estrutura de benefícios. Em resumo, as famílias elegíveis são aquelas em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas por possuírem renda familiar mensal per capita de até R\$ 178,00 e R\$ 89,00 respectivamente¹. Para as famílias pobres, porém não extremamente pobres, o benefício depende também da presença de crianças e/ou adolescentes até 17 anos de idade, mulheres gestantes e/ou nutrizes. As famílias beneficiárias devem cumprir determinadas condicionalidades, a depender da presença de gestantes e de crianças e adolescentes de determinadas faixas etárias, a saber:

Quadro 3: Condicionalidades do Bolsa Família

Saúde	Educação
Crianças menores de 7 anos devem estar com o calendário vacinal em dia e ter o seu crescimento e desenvolvimento (peso e altura) acompanhados.	Crianças e os adolescentes beneficiários de 6 a 15 anos devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 85% das aulas.
Gestantes devem fazer consultas de pré-natal, segundo protocolos do Ministério da Saúde.	Jovens de 16 a 17 anos beneficiários do BVJ devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 75% das aulas.

Fonte: Brasil (2018b)

¹ Até a data de redação desse relatório, em abril de 2021, com parâmetros definidos pelo Decreto nº 9.396 de 30 de Maio de 2018 (BRASIL, 2018c).

A seção 5 traz um quadro completo de como é feita a gestão das condicionalidades do Bolsa Família, portanto esse tópico não será tratado aqui. O importante aqui é perceber que tanto o modelo lógico do programa quanto as exigências de condicionalidades específicas para saúde e educação de crianças e adolescentes de determinadas faixas etárias têm por objetivo alcançar determinados resultados que podem ser utilizados para mensurar impactos do programa nessas áreas. No entanto, para que os efeitos do programa possam ser mensurados, é preciso buscar uma estratégia de identificação que emule uma seleção aleatória de famílias em grupos de controle e tratamento. No caso do Bolsa Família isso é um desafio, posto que o programa já está plenamente implementando e não há nenhum mecanismo de seleção capaz de separar aleatoriamente os potenciais beneficiários em grupos de tratamento e controle. As estratégias seguidas na literatura para estimar os efeitos do programa são diversas, e algumas estão descritas na seção a seguir.

3.3 Estratégias empíricas

3.3.1 Efeito do PBF sobre educação, consumo alimentar e trabalho infantil na POF e PNADC via Propensity Score Matching

Esta abordagem utilizará os dados da (1) PNADC e da (2) POF 2017/18, ambas disponibilizadas pelo IBGE. A primeira é uma pesquisa amostral domiciliar com cerca de 400 mil indivíduos e 140 mil domicílios, que combina aqueles entrevistados pela 5ª vez no ano de 2019 (incluindo as variáveis de renda, escolaridade, sociodemográficas e de trabalho infantil) e aqueles entrevistados pela 1ª vez no ano de 2018 (variáveis de características dos domicílios). Já a POF 2017/18 é uma base de dados com uma amostra de cerca de 180 mil indivíduos e 60 mil domicílios, com variáveis de renda, despesas, peso, altura, consumo alimentar, dentre outros.

O método de *Propensity Score Matching* - PSM - assemelha os indivíduos beneficiários e não beneficiários em relação a um conjunto de características socioeconômicas. Após cálculo do propensity score estima-se o impacto do programa através do algoritmo de pareamento do vizinho mais próximo.

A metodologia é uma das mais utilizadas para avaliar o Programa Bolsa Família - PBF, tendo em vista a possibilidade de aplicá-lo a pesquisas domiciliares. Brauw *et al.* (2015) usam a metodologia para encontrar efeitos heterogêneos do programa sobre educação, enquanto Tavares (2010) compara mães não atendidas pelo programa comparáveis às mães atendidas, a partir de três grupos de controle, usando a mesma estratégia, para estimar o efeito sobre a oferta de trabalho destas. Vasconcelos *et al.* (2017) utilizam a mesma abordagem para investigar a relação entre o programa e a probabilidade de que jovens adultos entre 18 e 29 anos pertençam à geração "nem-nem", enquanto Coelho e Melo (2017) analisam com o impacto do Bolsa Família sobre a qualidade da dieta dos domicílios do estado de Pernambuco seguindo tal estratégia.

Os estimadores de *matching* assumem que os resultados são independentes do tratamento, condicionado às características observáveis. Em outras palavras, seja Z um conjunto de variáveis condicionantes: o método assume que o resultado médio de não participação no programa, Y_0 , é independente da participação D , condicional em Z :

$$E(Y_0|Z, D = 1) = E(Y_0|Z, D = 0) = E(Y_0|Z)$$

A correspondência também exige que para cada Z , a probabilidade de ser tratado ou não ser seja inferior a um: $\Pr(D = 1|Z) < 1$.

A intuição para este requisito é a seguinte: se houver uma característica observável que prediz perfeitamente a participação (ou não participação) em um programa, não podemos combinar participantes e não participantes nesta característica. Não é, portanto, um método equivalente ao de Mínimos Quadrados Ordinários - MQO, que se baseia na suposição de linearidade nos casos em que os grupos de "tratamento" e "controle" não podem ser combinados; tal suposição não se impõe com estimadores de *matching*.

O efeito médio do tratamento sobre os tratados é dado por:

$$\begin{aligned} \text{Efeito Médio} &= E(Y1 - Y0|D = 1) = E(Y1|D = 1) - E_{Z|D=1}\{E_Y(Y0|D = 1, Z)\} = E(Y1|D \\ &= 1) - E_{Z|D=1}\{E_Y(Y0|D = 0, Z)\} \end{aligned}$$

O primeiro termo é o resultado médio dos participantes; o segundo termo é o resultado médio do grupo de controle que é combinado em Z . $E_{Z|D=1}$ indica que a expectativa é tomada em relação a densidade $f(E_{Z|D=1})$. O estimador de *matching*, portanto, estima o efeito médio sobre a área de suporte comum entre as variáveis observáveis. Os indivíduos tratados são “combinados” com os não tratados que possuem o índice de propensão mais próximo. Ao escolher os indivíduos contrafactuais que tinham a mesma probabilidade de serem tratados, espera-se, portanto, emular a atribuição aleatória.

Especificação é importante: é necessário modelar as variáveis que afetam a probabilidade de receber o programa. Optou-se por usar o mesmo modelo para a PNADC e POF, aproveitando-se do fato que ambas as pesquisas são próximas em termos de definição das variáveis. Da mesma forma, optou-se por utilizar como unidades os domicílios, sendo as variáveis dependentes, portanto, uma média das variáveis individuais referentes às crianças e adolescentes presentes em cada unidade domiciliar.

Adicionalmente, como o PBF é destinado a famílias em condições de pobreza, serão comparados apenas domicílios no primeiro quarto da distribuição de renda monetária bruta domiciliar per capita excluindo as transferências do próprio programa. Enquanto para a PNADC esse valor era de R\$ 452 mensais, na POF este era de R\$ 440.

Deve-se destacar, no entanto, que a estratégia de PSM é uma estratégia empírica mais frágil do que as demais, por depender da especificação do modelo: probabilidade de participação no Bolsa Família pode ser afetado por outras características não observáveis que também afetam as variáveis dependentes. As demais estratégias empíricas serão baseadas em métodos quasi-experimentais, com base em dados administrativos com grande granularidade.

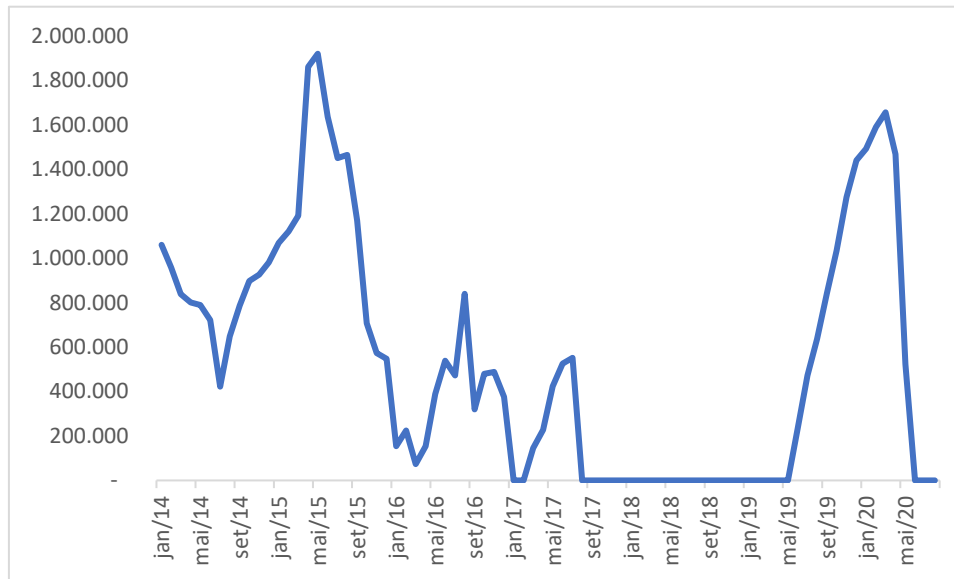
3.3.2 Efeito do recebimento do PBF por Diff-in-Diff sobre frequência e matrícula escolar

Esta abordagem utilizará informações de três bases de dados administrativos brasileiros: (1) o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (doravante CadÚnico) do Ministério da Cidadania, que contém informações socioeconômicas de famílias brasileiras de baixa renda e é utilizado para fazer a seleção e inclusão destas em programas sociais do governo federal, como o Bolsa Família; (2) a Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (doravante FPPBF), que contém informações sobre o pagamento mês-a-mês do Bolsa Família às famílias, assim como o tipo específico dos benefícios e o valor recebido e; (3) o Censo Escolar, do Inep, que contém informações de matrículas, nível de ensino, e outras características relacionadas ao ensino e à escola do aluno.

Para a construção da amostra relevante para a análise, cada observação consistirá em uma criança ou adolescente. Esta base de dados será pareada com as informações socioeconômicas, demográficas e de composição familiar do CadÚnico e da FPPBF. O passo seguinte na construção da amostra consiste em associar a cada criança e adolescente a composição familiar detalhada no momento específico em que ocorre a entrada no PBF, além das variáveis de efeitos (*outcomes*) de interesse do programa. Estes serão: frequência e matrícula escolar.

A discussão da fonte de variação exógena a ser exploradas é feita a seguir. Conforme mostra o Gráfico 23, entre 2014 e 2017, houve uma grande variabilidade no tamanho da fila de espera do PBF. Desse modo, no período houve muitas famílias que estavam elegíveis, mas demoraram para começar a receber o programa.

Gráfico 23: Saldo de famílias habilitadas ao Programa Bolsa Família após seleção



Fonte: MC/SEDS/SENARC/DEBEN, Relatório de Habilitação e Seleção. Vide também VisData (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>).

Incluiremos na amostra, portanto, famílias beneficiárias do Bolsa Família e aquelas que estão esperando para ser incluídas, apesar de estarem já elegíveis. Os *outcomes* serão medidos para crianças que nasceram a partir de 2000 e tinham uma matrícula no Censo Escolar em 2014. O modelo terá a seguinte especificação:

$$(1) \quad y_{i,t} = \beta_1 D_{i,t} + X'_{i,t} \beta + \gamma_i + \delta_t + \beta_k t \times \text{Município}_k + \beta_k t^2 \times \text{Município}_k + \varepsilon_{i,t}$$

Em que $D_{i,t}$ é uma dummy que indica que uma família i estava recebendo o benefício antes de março do ano t – quando geralmente começam as aulas. Já $X'_{i,t}$ é um vetor de covariadas que estejam relacionadas com a família receber o benefício. Como a entrada do PBF também depende de recursos destinados aos municípios, serão controladas as tendências quadráticas municipais. Serão ainda reportados os erros padrão clusterizados por família e município.

A principal hipótese dessa abordagem é a de tendências paralelas: ou seja, é considerado que a variação dos *outcomes* entre os grupos controle e tratado seriam equivalentes na ausência de tratamento. Como estarão incluídas na análise apenas famílias já habilitadas para o recebimento do programa, tal hipótese parece plausível para a avaliação do programa.

Para a montagem da base de dados, primeiramente realizou-se um pareamento do Cadastro Único com a Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família para identificar, em diferentes momentos do tempo, tanto as famílias beneficiárias do programa quanto as famílias elegíveis que não estavam recebendo benefícios. Em seguida, devido à ausência de um identificador de indivíduo comum ao Cadastro Único nas bases públicas disponibilizadas pelo Inep para o Censo Escolar (por exemplo, NIS ou CPF), decidiu-se utilizar duas estratégias de pareamento.

Na primeira estratégia, utilizou-se o código Inep da escola, além do sexo, data de nascimento, município de endereço e município de nascimento dos alunos em uma sequência de pareamentos determinísticos para incorporar a informação de matrícula ao Cadastro Único. Filtrando-se somente as famílias com informações atualizadas no respectivo ano, foi possível realizar um pareamento determinístico de cerca de 7,4 milhões de estudantes em 2014 de um total de 15 milhões de estudantes do Cadastro Único (ou 49,4% do total) com o Censo Escolar de 2014.

A segunda estratégia resume-se a realizar um pareamento probabilístico de registros, tomando como base o método proposto por Fellegi e Sunter (1969), de modo a permitir a identificação de registros semelhantes (e potencialmente verdadeiros) a despeito da existência de valores faltantes (*missings*) ou divergências em uma ou mais das variáveis utilizadas no pareamento determinístico. Utilizando-se como

filtro um score de semelhança de 98%², obteve-se um pareamento adicional de pouco mais 3 milhões de registros do Cadastro Único com o Censo Escolar de 2014, totalizando-se, portanto, 10,5 milhões de registros (69,7% do total) que serão usados no teste robustez. A essas informações foram acrescentados os dados de matrícula dos Censos Escolar de 2015 a 2017 utilizando-se como variável de identificação o código do aluno na base do Inep³.

3.3.3 Efeito dose do PBF por Regression Discontinuity Design sobre peso e altura

A estratégia empírica considerará as regras de elegibilidade de cada benefício que constitui o Programa Bolsa Família e combinará informações de recebimento destes benefícios específicos por parte de cada família ao longo do tempo, bem como informações da composição familiar dos beneficiários, particularmente as datas de nascimento dos adolescentes presentes, com informações dos pesos e alturas das crianças nestas famílias.

A fonte de variação exógena a ser exploradas é o fato de o Benefício Variável Jovem (BVJ) ser pago à família durante todo o ano escolar em que o jovem vinculado a este benefício completa 18 anos, como forma de incentivar o jovem a permanecer na escola e completar o ensino médio. Uma vez que o ano escolar se estende até dezembro, a data em que um jovem completa 18 anos determina a elegibilidade de sua respectiva família a um ano a mais como beneficiária do BVJ, o que representa um aumento da renda familiar.

Esta estratégia empírica consiste, portanto, em um desenho de regressão descontínua, utilizando a amostra de medições de pesos e alturas ocorridos em famílias que contenham jovens que venham a completar 18 anos nos primeiros dias de um respectivo ano (ano de referência) ou nos últimos dias do ano anterior e em que a respectiva gestação ocorra total ou parcialmente durante o ano de referência (tendo início entre abril do ano anterior e janeiro do ano de referência). A “running variable” consiste na data de nascimento do jovem de 17/18 anos presente nesta família e o limite de descontinuidade é 31 de dezembro (ou 1º de janeiro). Aqui, “primeiro estágio” a ser estimado é especificado abaixo:

$$(2) \quad y_i = \{\gamma_{1k} \mathbf{1}[B_i > c] + \gamma_{2k}(B_i - c) + \gamma_{3k} \mathbf{1}[B_i > c](B_i - c)\} + X_i' \beta + \varepsilon_i$$

onde B_i é a data de nascimento do jovem que completa 18 anos presente na família em que ocorre o nascimento i , c é o limite de descontinuidade, e y_i é o valor do benefício acumulado do PBF no último ano em que o grupo de tratamento seria elegível ao BVJ.

Esse tratamento é denominado, portanto, de “efeito dose”, pois o tratamento advém do fato de que o BVJ será em média maior ao longo do ano para o grupo tratado. Uma vez que essa diferença se acumula ao longo dos meses, com as famílias recebendo entre janeiro e dezembro um valor maior do Bolsa Família, e o SISVAN calcula o peso de crianças entre 0 e 5 anos em diferentes momentos do ano, a regressão irá comparar crianças em famílias elegíveis a mais um ano de BVJ por pouco (janela de 3 meses antes e depois de 31 de dezembro), interagindo o tratamento com o mês em que foi mensurado o peso e altura destas, seguindo a especificação abaixo.

$$(3) \quad y_{i,t} = \{\gamma_{1k} \mathbf{1}[B_i > c] + \gamma_{2k} \mathbf{1}[B_i > c]t + \gamma_{3k}(B_i - c) + \gamma_{4k}(B_i - c)t + \gamma_{5k} \mathbf{1}[B_i > c](B_i - c) + \gamma_{tk} \mathbf{1}[B_i > c](B_i - c)t\} + X_i' \beta + \varepsilon_i$$

Em que $y_{i,t}$ é a variável dependente (peso ou altura) medida no mês t . No caso, espera-se encontrar um coeficiente γ_{2k} positivo, em que a dummy associada a estar na família que recebe por mais um ano o BVJ interage com o mês de medição.

² Probabilidade *ex-post* de que um par de registro é verdadeiro.

³ As bases do Censo Escolar de 2018 e 2019 não puderam ser incorporadas em decorrência de uma mudança na forma de construção do código do aluno introduzida pelo Inep em 2018, que teve por objetivo inviabilizar o acompanhamento longitudinal de um mesmo indivíduo para fins de preservação da privacidade da informação individual dos alunos.

Esta abordagem utilizará informações de três bases de dados administrativos brasileiros: (1) o Cadastro Único; (2) a Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família e; (3) o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), do Ministério da Saúde, que contém informações de peso e altura de crianças beneficiárias do Bolsa Família.

Para a construção da amostra relevante para a análise, cada observação consistirá em uma criança sendo pesada e medida. Esta base de dados será pareada com as informações socioeconômicas, demográficas e de composição familiar do CadÚnico e da FPPBF. O passo seguinte na construção da amostra consiste em associar a cada criança a composição familiar detalhada no momento específico em que ocorre a variação na elegibilidade da família aos benefícios do PBF que pretendemos explorar, com número de crianças e adolescentes em cada faixa etária relevante, e data de nascimento de cada criança e/ou adolescente elegível, bem como qualquer variação na composição familiar até o momento do nascimento. Para tanto, iremos utilizar a variável de código familiar e as datas de atualização do registro no CadÚnico de cada integrante de uma respectiva família.

Desse modo, utilizaremos todas as medidas ocorridas nos pares de anos 2011 e 2012, e 2013 e 2014. Há duas razões para essa separação: a primeira refere-se à origem dos dados, com os registros de 2011 e 2012 anos tendo sido sujeitos a diversos filtros para a montagem da base final pelo Ministério da Cidadania em pesquisa anterior (BRASIL, 2014a), enquanto os registros de 2013 e 2014 foram obtidos de forma bruta e sem qualificação prévia das informações. A segunda diferença refere-se ao próprio tratamento: no final de 2012, foi instituído o Benefício de Superação à Extrema Pobreza, que tem como objetivo impedir que uma família tenha um rendimento inferior à linha de extrema pobreza do programa; como consequência dessa mudança, a perda do BVJ acaba por ter impacto menor sobre a renda familiar.

Para o pareamento destas bases de dados, utilizou-se o NIS da criança para parear esses dados com o Cadastro Único. Considerando-se que as bases disponibilizadas para a avaliação continham somente crianças com idade entre 0 a 5 anos na data do primeiro acompanhamento de saúde, e considerando o fato de que as informações do SISVAN são coletadas primordialmente para as famílias beneficiárias do Bolsa Família, obteve-se um pareamento de cerca de 2,5 milhões de crianças de 0 a 5 anos do Cadastro Único em 2011 (de um total de 7 milhões, ou 35,9% do total) e 2,3 milhões de crianças em 2012 (de um total de 7,8 milhões, ou 29,2% do total). A esses registros aplicou-se diversos filtros para a montagem da base final, pelo próprio Ministério da Cidadania.

No caso das bases de dados de 2013 e 2014, obteve-se um pareamento de cerca de 3,4 milhões de crianças de 0 a 5 anos do Cadastro Único em 2013 (de um total de 8,2 milhões, ou 41,7% do total) e 3,7 milhões de crianças em 2014 (de um total de 8,6 milhões, ou 43% do total).

3.3.4 Efeito recebimento do PBF por Regression Discontinuity Design sobre peso nascer

Essa estratégia empírica considerará o recebimento do Programa Bolsa Família, comparando famílias elegíveis entre 2014 e 2017 que eram habilitadas, mas que o receberam logo antes e logo após o nascimento de uma criança. Nessa abordagem, portanto, também será utilizado um RDD, no qual a “running variable” consiste no número de dias em que o nascimento ocorreu anterior ou posteriormente ao recebimento do primeiro benefício. A especificação é mostrada abaixo:

$$(2) \quad y_i = \alpha_k \mathbf{1}[B_i > c] + \gamma_{1k}(B_i - c) + \gamma_{2k} \mathbf{1}[B_i > c](B_i - c) + X_i' \beta + \varepsilon_i$$

onde B_i é o mês de nascimento da criança i , c é o mês do primeiro recebimento e X_i' é um vetor de covariadas que estejam relacionadas com a família receber o benefício, como renda e número de filhos. Simplificadamente, serão comparadas crianças que nasceram no mesmo mês, mas com algumas tendo nascido seis meses antes do primeiro PBF da família, e outras em famílias que receberam seis meses depois de seu nascimento.

Serão também incluídos efeitos-fixos de municípios, tendo em vista que o orçamento do programa e tamanho da fila para seu recebimento são definidos a nível municipal. Assim, junto aos controles de idade, status educacional e marital da mãe e sexo da criança, o coeficiente estimado pode ser compreendido como causal.

Esta abordagem utilizará informações de três bases de dados administrativos brasileiros: (1) o Cadastro Único; (2) a Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família; e (3) Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) do DATASUS/Ministério da Saúde, que contém informações epidemiológicas referentes aos nascimentos informados em todo o território brasileiro.

A estratégia empírica considerará o recebimento do benefício que constitui o Programa Bolsa Família e combinará informações de recebimento destes benefícios específicos por parte de cada família ao longo do tempo, bem como informações da composição familiar dos beneficiários, particularmente as datas de nascimento das crianças.

Para a construção da amostra relevante para a análise, cada observação consistirá em uma criança nascida. Esta base de dados será pareada com as informações socioeconômicas, demográficas e de composição familiar do CadÚnico e da FPPBF. O passo seguinte na construção da amostra consiste em associar a cada criança a família no momento específico em que ela recebe o primeiro benefício do PBF.

3.4 Resultados

3.4.1 PSM com PNADC e POF

A Tabela 1 mostra as diferenças nas características das covariáveis no grupo de tratamento e controle. Observa-se que apesar de um estarem no quarto mais pobre em relação à renda, os grupos de controle e tratamento se mostram relevantemente diferentes em algumas variáveis. Mais especificamente, mostram-se diferenças maiores entre os dois grupos na renda monetária bruta domiciliar per capita sem Bolsa Família, percentual de idosos, percentual de domicílios na região nordeste/rural/município de capital, percentual de adultos com Ensino Superior e percentual de domicílios com algum benefício previdenciário.

Tabela 1: Características das covariáveis no grupo de tratamento e controle

	PNADC				POF			
	Média		Variância		Média		Variância	
	Controle	Tratamento	Controle	Tratamento	Controle	Tratamento	Controle	Tratamento
RENDA FAMILIAR PER CAPITA SEM BF	5,171	4,180	2,436	4,186	5,424	4,724	0,623	1,993
CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS	0,092	0,116	0,019	0,022	0,092	0,114	0,019	0,022
CRIANÇAS DE 6 A 13 ANOS	0,291	0,318	0,031	0,032	0,285	0,325	0,031	0,033
ADOLESCENTES DE 14 A 17 ANOS	0,073	0,057	0,017	0,012	0,078	0,061	0,019	0,013
JOVENS DE 18 A 24 ANOS	0,083	0,080	0,019	0,017	0,089	0,081	0,020	0,017
IDOSOS DE 60 ANOS OU MAIS	0,084	0,040	0,025	0,011	0,081	0,039	0,023	0,010
MULHERES	0,556	0,561	0,050	0,045	0,543	0,563	0,046	0,046
NÃO-BRANCOS	0,727	0,816	0,145	0,098	0,723	0,786	0,125	0,099
NORTE	0,175	0,192	0,144	0,155	0,245	0,237	0,185	0,181
NORDESTE	0,411	0,618	0,242	0,236	0,355	0,536	0,229	0,249
SUDESTE	0,230	0,115	0,177	0,102	0,213	0,122	0,167	0,107
SUL	0,076	0,037	0,070	0,036	0,098	0,061	0,088	0,057
CAPITAL	0,203	0,094	0,162	0,085	0,205	0,118	0,163	0,104
RM	0,132	0,089	0,114	0,081	0,110	0,070	0,098	0,065
ÁREA RURAL	0,324	0,525	0,219	0,249	0,270	0,388	0,197	0,237
NÚMERO DE MORADORES	4,228	4,601	1,940	2,682	4,338	4,724	2,160	3,067
EF II COMPLETO	0,235	0,229	0,078	0,079	0,248	0,229	0,078	0,079

EM COMPLETO	0,279	0,188	0,110	0,083	0,250	0,177	0,097	0,078
SUPERIOR COMPLETO	0,025	0,007	0,012	0,003	0,018	0,007	0,009	0,004
OCUPADO	0,386	0,400	0,091	0,103	0,484	0,546	0,086	0,098
INFORMAL	0,441	0,597	0,228	0,230	0,598	0,761	0,209	0,160
PREVIDÊNCIA	0,238	0,110	0,182	0,098	0,172	0,091	0,142	0,083
NO DE CÔMODOS ALÉM DE QUARTOS	3,289	3,052	1,610	1,496	3,253	2,994	1,672	1,467
QUARTOS	2,100	2,045	0,559	0,548	2,168	2,133	0,577	0,577
BANHEIROS	1,080	0,887	0,228	0,236	1,110	0,922	0,261	0,229
ACESSO A REDE GERAL DE ESGOTO	0,912	0,813	0,081	0,152	0,370	0,239	0,233	0,182
GELADEIRA	0,973	0,937	0,027	0,059	0,972	0,949	0,027	0,049
AUTOMÓVEL	0,514	0,466	0,250	0,249	0,455	0,407	0,248	0,241
N	8.944	12.923	8.944	12.923	4.173	9.587	4.173	9.587

Fonte: POF 2017-2018 e PNADC.

Como mostra a Tabela 2 abaixo, seja na PNADC ou na POF, no modelo probit, a probabilidade de receber o Bolsa Família mostra sinais consistentes com a expectativa, de um menor o status socioeconômico estar mais associado a chance de ser um beneficiário.

Tabela 2: Resultados do Probit para recebimento do PBF usado no PSM

	PNADC			POF		
	Coef.	Std. Err.	p-valor	Coef.	Std. Err.	p-valor
RENDA FAMILIAR PER CAPITA SEM BF	-0,161	0,007	0,000	-0,302	0,016	0
CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS	0,244	0,094	0,010	0,180	0,142	0,206
CRIANÇAS DE 6 A 13 ANOS	-0,039	0,088	0,654	0,146	0,132	0,268
ADOLESCENTES DE 14 A 17 ANOS	-0,823	0,106	0,000	-0,359	0,154	0,02
JOVENS DE 18 A 24 ANOS	-0,406	0,085	0,000	-0,313	0,123	0,011
IDOSOS DE 60 ANOS OU MAIS	-0,971	0,087	0,000	-1,155	0,136	0
MULHERES	0,485	0,047	0,000	0,560	0,073	0
NÃO-BRANCOS	0,199	0,029	0,000	0,130	0,044	0,003
NORTE	0,587	0,045	0,000	0,210	0,066	0,002
NORDESTE	0,819	0,040	0,000	0,656	0,061	0
SUDESTE	0,236	0,043	0,000	0,148	0,066	0,025
SUL	0,304	0,053	0,000	0,177	0,075	0,018
CAPITAL	-0,475	0,029	0,000	-0,294	0,042	0
RM	-0,193	0,031	0,000	-0,245	0,053	0
ÁREA RURAL	0,176	0,022	0,000	0,098	0,037	0,007
NÚMERO DE MORADORES	0,135	0,008	0,000	0,116	0,011	0
EF II COMPLETO	-0,151	0,036	0,000	-0,167	0,053	0,002
EM COMPLETO	-0,500	0,034	0,000	-0,414	0,053	0
SUPERIOR COMPLETO	-1,352	0,118	0,000	-0,683	0,192	0
OCUPADO	-0,098	0,045	0,028	0,425	0,057	0
INFORMAL	0,581	0,024	0,000	0,343	0,037	0
PREVIDÊNCIA	-0,453	0,032	0,000	-0,127	0,050	0,012
NO DE CÔMODOS ALÉM DE QUARTOS	-0,015	0,009	0,076	-0,017	0,014	0,201
QUARTOS	-0,050	0,014	0,000	-0,018	0,022	0,42
BANHEIROS	-0,143	0,026	0,000	-0,209	0,036	0
ACESSO A REDE GERAL DE ESGOTO	-0,007	0,032	0,829	-0,127	0,036	0

GELADEIRA	-0,007	0,050	0,882	0,135	0,077	0,078
AUTOMÓVEL	-0,107	0,021	0,000	-0,091	0,031	0,003
R ²	0,208			0,178		

Fonte: POF 2017-2018 e PNADC.

Antes de reportar os resultados do Propensity Score Matching, a Tabela 3 mostra as estatísticas de diagnóstico que são usadas para verificar o equilíbrio das covariáveis entre os grupos de tratamento. Quando a distribuição de uma covariável é a mesma para os dois grupos (controle e tratado), a covariável é considerada balanceada. A tabela abaixo mostra as diferenças padronizadas e razões de variância para os dados brutos e a amostra combinada.

Tabela 3: Diferenças dos grupos antes e depois do PSM

ANTES/DEPOIS DO PSM	PNADC				POF			
	Médias Normalizadas		Relação de Variâncias		Médias Normalizadas		Relação de Variâncias	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
RENDA FAMILIAR PER CAPITA SEM BF	-0,544	0,033	1,719	0,795	-0,612	0,004	3,201	0,902
CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS	0,168	-0,007	1,146	0,981	0,157	-0,017	1,115	0,928
CRIANÇAS DE 6 A 13 ANOS	0,150	0,008	1,008	1,014	0,223	0,029	1,062	1,067
ADOLESCENTES DE 14 A 17 ANOS	-0,130	0,006	0,688	0,954	-0,133	-0,037	0,677	0,848
JOVENS DE 18 A 24 ANOS	-0,023	-0,006	0,919	0,973	-0,055	0,004	0,863	0,950
IDOSOS DE 60 ANOS OU MAIS	-0,333	0,005	0,432	1,003	-0,330	0,019	0,444	1,129
MULHERES	0,026	-0,019	0,904	0,924	0,093	0,030	0,997	0,941
NÃO-BRANCOS	0,253	-0,006	0,673	0,947	0,189	-0,026	0,789	1,016
NORTE	0,044	0,009	1,074	1,015	-0,020	-0,021	0,976	0,976
NORDESTE	0,424	-0,017	0,975	1,002	0,371	0,010	1,086	1,002
SUDESTE	-0,308	0,015	0,574	1,028	-0,243	0,003	0,642	1,006
SUL	-0,169	0,009	0,510	1,037	-0,138	0,014	0,646	1,044
CAPITAL	-0,312	-0,004	0,525	0,991	-0,238	0,009	0,639	1,016
RM	-0,136	0,002	0,710	1,005	-0,139	-0,013	0,667	0,961
ÁREA RURAL	0,416	0,018	1,139	1,004	0,252	0,017	1,205	1,013
NÚMERO DE MORADORES	0,245	0,013	1,383	0,937	0,239	0,021	1,420	0,939
EF II COMPLETO	-0,022	0,014	1,022	1,012	-0,071	-0,020	1,013	0,986
EM COMPLETO	-0,293	-0,009	0,752	0,985	-0,246	0,016	0,807	1,031
SUPERIOR COMPLETO	-0,204	-0,028	0,278	0,963	-0,136	-0,020	0,418	0,972
OCUPADO	0,046	0,041	1,137	1,048	0,203	-0,016	1,139	1,126
INFORMAL	0,326	0,042	1,007	1,009	0,380	-0,032	0,765	1,048
PREVIDÊNCIA	-0,343	0,007	0,540	1,012	-0,241	0,001	0,581	1,003
NO DE CÔMODOS ALÉM DE QUARTOS	-0,190	0,017	0,930	1,076	-0,207	0,017	0,878	1,011
QUARTOS	-0,074	0,023	0,980	1,036	-0,046	0,021	0,999	0,980
BANHEIROS	-0,401	-0,007	1,039	0,978	-0,379	0,002	0,878	0,881
ACESSO A REDE GERAL DE ESGOTO	-0,288	-0,017	1,883	1,035	-0,287	-0,013	0,781	0,988
GELADEIRA	-0,174	0,013	2,235	0,949	-0,118	0,000	1,773	1,000
AUTOMÓVEL	-0,097	0,000	0,996	1,000	-0,097	0,010	0,973	1,003

Fonte: POF 2017-2018 e PNADC.

Os resultados da amostra combinada indicam que a correspondência no escore de propensão estimado equilibrou as covariáveis, principalmente as mais problemáticas, com renda, escolaridade, acesso à previdência e distribuição geográfica. As diferenças normalizadas, como se pode ver, são todas próximas de zero e as relação de variâncias estão todas próximas de um. É preciso mencionar, no entanto, que tal inferência é informal, pois não há na literatura erros padrão para essas estatísticas.

Na Tabela 4, finalmente, são reportados os efeitos medidos nas bases de dados anteriormente mencionadas por PSM. Entre colchetes após os nomes das variáveis, são mostrados os grupos etários para os quais foram estimados os efeitos.

Tabela 4: Recebimento do PBF pelo PSM

Variável	PNADC				POF			
	Coef.	AI Robust SE	p-valor	N	Coef.	AI Robust SE	p-valor	N
Frequência Escolar [5-17]	0,019	0,004	0,000	22334	0,024	0,006	0,000	9587
Atraso Escolar [5-17]	-0,132	0,028	0,000	20230	-0,131	0,045	0,004	8776
Trabalho Infantil [5-13]	0,003	0,003	0,301	22334				
In Horas em Trabalho Infantil [5-13]	0,007	0,010	0,505	22334				
Frequência Escolar [14-17]					0,045	0,013	0,001	4574
In Peso [10-17]					-0,006	0,013	0,632	2174
In Altura [10-17]					-0,005	0,004	0,218	2174
In Peso [17-19]					-0,005	0,016	0,763	924
In Altura [17-19]					0,007	0,004	0,062	924
In Peso [10-17, homens]					-0,004	0,021	0,843	1292
In Altura [10-17, homens]					-0,010	0,007	0,145	1292
In Peso [17-19, homens]					0,036	0,025	0,142	470
In Altura [17-19, homens]					0,009	0,009	0,319	470
In Peso [10-17, mulheres]					0,048	0,022	0,031	1330
In Altura [10-17, mulheres]					0,014	0,005	0,010	1330
In Peso [17-19, mulheres]					0,007	0,019	0,703	526
In Altura [17-19, mulheres]					0,003	0,004	0,542	526
Dias na escola					0,191	0,056	0,001	5592
In ingestão diária de calorias					0,035	0,014	0,010	4965
In ingestão diária de calorias [10-17]					0,044	0,022	0,048	2109

Fonte: POF 2017-2018 e PNADC.

Como se vê, tanto na PNADC quanto na POF, foram encontrados impactos semelhantes de aumento na probabilidade de frequência escolar, em torno de 2% (chegando a mais de 4% para jovens de 14 a 17 anos) de aumento devido ao recebimento do Bolsa Família, enquanto o atraso escolar (distorção ano-série) cai cerca de 1,3%. Dias na escola também aumentam em 0,2 devido ao Bolsa Família, segundo o modelo estimado.

É encontrado ainda modesto efeito positivo (0,7%) sobre altura de jovens de 17 a 19 anos, além de impacto mais relevante no peso (3,1%) e altura (1,4%) de mulheres de 10 a 17 anos. A ingestão calórica do domicílio aumenta em média 3,5%, chegando a 4,4% quando se refere ao grupo de jovens de 10 a 17 anos. No entanto, não é encontrado qualquer efeito nas variáveis de trabalho infantil, tendo todas estas apresentado efeito não significativo.

3.4.2 Diff-in-Diff com Censo Escolar – Frequência e Matrícula Escolar

A Tabela 5 abaixo mostra os resultados para a regressão com especificação de diferenças em diferenças, com duas variáveis: frequência escolar (registrada no Cadastro Único) e matrícula escolar (Censo Escolar).

Os modelos (1) e (3) incluem apenas efeitos-fixos de estudantes e ano, enquanto os modelos (2) e (4) também incluem efeitos fixos de tendências municipais. A variável de tratamento, como explicitado anteriormente, é uma família habilitada ter começado a receber o Bolsa Família antes de março, quando costuma se iniciar o ano escolar. Os erros padrões reportados são clusterizados por municípios e famílias.

Tabela 5: Resultados sobre educação por diff-in-diff

	Variável Dependente			
	(1) Estar Frequentando Escola	(2) Estar Frequentando Escola	(3) Estar Matriculado na Escola	(4) Estar Matriculado na Escola
Ganhar BF antes de março	0,0047*** (0,0001)	0,0046*** (0,0001)	0,0041*** (0,0011)	0,0044*** (0,0003)
Efeitos Fixos				
Indivíduos	Sim	Sim	Sim	Sim
Ano	Sim	Sim	Sim	Sim
Tendência Municipais	Não	Sim	Não	Sim
Erros padrões clusterizados				
	Município e Família			
Observações	14.490.753	14.490.753	14.490.757	14.490.757
R ²	0,46777	0,47157	0,88022	0,89923

Nota: *p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Como pode se observar, os resultados vão na mesma direção daqueles obtidos com o PSM da seção 3.4.1. Ou seja, encontra-se um efeito positivo – ainda que em menor magnitude – de passar a receber o Programa Bolsa Família sobre a probabilidade de estar frequentando a escola, em torno de 0,5%. Para o efeito sobre a probabilidade de estar matriculado em uma escola, o efeito é marginalmente menor, de cerca de 0,4% no modelo com mais controles, mas ainda significativamente estatisticamente. A similaridade da magnitude dos efeitos é esperada, tendo em vista que a matrícula escolar é um pré-requisito para a frequência escolar.

A Tabela 6 abaixo, como mencionado anteriormente, mostra os resultados para a amostra expandida. Nesta, são incluídos os estudantes pareados entre o Censo Escolar e o Cadastro Único com método de pareamento probabilístico. Como se vê, o número de observações eleva-se de quase 14,5 milhões para mais de 21 milhões.

Tabela 6: Resultados sobre educação por diff-in-diff com amostra expandida

	Variável Dependente			
	(1) Estar Frequentando Escola	(2) Estar Frequentando Escola	(3) Estar Matriculado na Escola	(4) Estar Matriculado na Escola
Ganhar BF antes de março	0,0046*** (0,0001)	0,0047*** (0,0001)	0,0044*** (0,0011)	0,0039*** (0,0003)
Efeitos Fixos				
Indivíduos	Sim	Sim	Sim	Sim
Ano	Sim	Sim	Sim	Sim
Tendência Municipais	Não	Sim	Não	Sim
Erros padrões clusterizados				
	Município e Família			
Observações	21.154.154	21.154.154	21.154.160	21.154.160
R ²	0,46659	0,4695	0,86064	0,87803

Nota: * $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

A significância dos resultados se mantém para todas as variáveis, e sua magnitude se mantém quase inalterada no caso da frequência escolar, e apenas marginalmente menor no caso da matrícula escolar. Desse modo, tal inclusão confirma a robustez das estimativas.

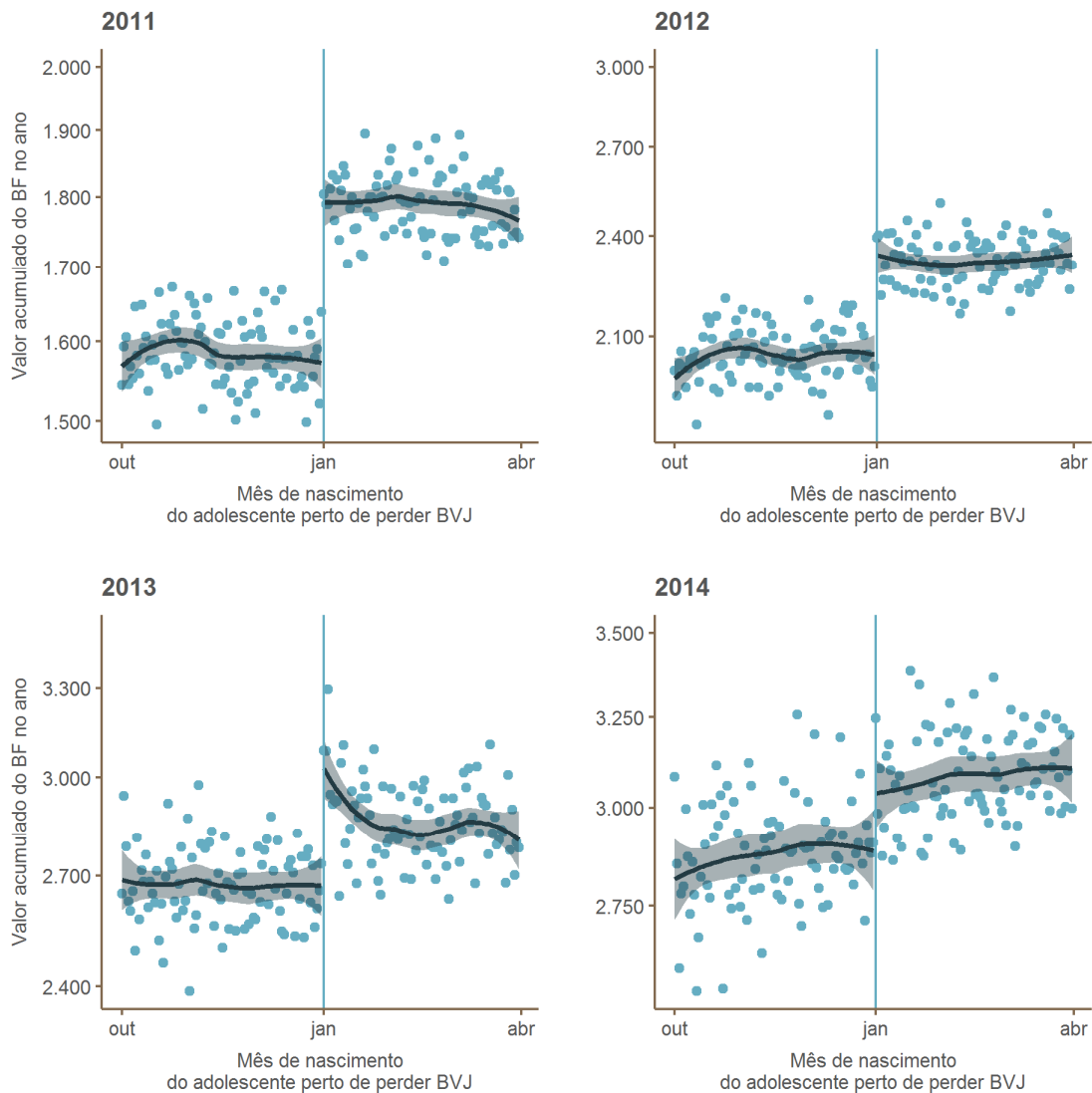
Não são reportados efeitos estimados sobre retenção escolar/distorção idade-série, por uma má especificação das etapas de ensino no Censo Escolar, principalmente para cursos noturnos e técnicos – além do que, muitas vezes, no Ensino Médio são reportadas quatro séries. Tais imprecisões tornam quaisquer estimativas potencialmente enviesadas, tendo em vista que, além dos problemas naturais de erro de medida, a distribuição de séries não é aleatória entre potenciais e recebedores do Bolsa Família.

3.4.3 RDD com SISVAN – Peso e Altura

Para a validade da estratégia da Regressão em Descontinuidade, é preciso mostrar que, de fato, quando uma família deixa de ser elegível para o BVJ, ela perde parte do valor transferido pelo programa. Além disso, essa informação será necessária para o cálculo do custo-efetividade do programa. Desse modo, o modelo será testado para o valor transferido no ano, tanto em reais correntes quanto em logaritmo, cuja interpretação se torna a diferença percentual do valor transferido entre o grupo de tratamento e controle.

O Gráfico 24 abaixo mostra que, de fato, famílias beneficiárias do BF recebem um valor maior, em um ano, se tivessem adolescentes que fizeram 18 nos primeiros meses deste, em relação às que tinham adolescentes que fizeram 18 nos últimos meses do ano anterior.

Gráfico 24: Resultados do “primeiro estágio” do RDD



Fonte: CadÚnico e Folha de Pagamentos do PBF

As Tabela 7 e Tabela 8 abaixo mostram os valores e percentuais acima dos quais o grupo de tratamento (famílias em que adolescentes fizeram 18 anos logo depois de 31 de dezembro) em relação ao de controle (famílias em que adolescentes fizeram 18 anos logo antes de 31 de dezembro). Como se vê, enquanto o valor é de cerca de R\$ 235-250 entre 2011 e 2012, com uma diferença relativa entre 13-15%, nos anos de 2013 e 2014, o aumento passa a ser algo em torno de R\$ 180-220 (dependendo do polinômio usado), com uma diferença relativa entre 8-10% entre os dois grupos.

Tabela 7: RDD sobre o Valor da Transferência do PBF 2011-2012

	Variável Dependente:			
	Soma do benefício do BF no ano		Log da soma do benefício do BF no ano	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Efeito do Tratamento	235,111 *** (7,026)	253,104 *** (10,485)	0,132 *** (0,004)	0,146 *** (0,007)
Constante	1698,963 *** (9,776)	1687,186 *** (10,124)	7,370 *** (0,007)	7,359 *** (0,007)
Polinômio	Linear	Quadrático	Linear	Quadrático
Observações	169.996	169.996	169.996	169.996

R ²	0,137	0,137	0,091	0,091
R ² Ajustado	0,137	0,137	0,091	0,091

Nota: *p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Tabela 8: RDD sobre o Valor da Transferência do PBF 2013-2014

	Variável Dependente:			
	Soma do benefício do BF no ano		Log da soma do benefício do BF no ano	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Efeito do Tratamento	183,502*** (13,763)	223,771*** (20,778)	0,083*** (0,005)	0,096*** (0,007)
Constante	3114,316*** (21,582)	3082,499*** (21,907)	7,861*** (0,008)	7,850*** (0,008)
Polinômio	Linear	Quadrático	Linear	Quadrático
Observações	256.056	256.056	256.056	256.056
R ²	0,024	0,024	0,029	0,029
R ² Ajustado	0,024	0,024	0,029	0,029

Nota: *p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

A Tabela 9 abaixo mostra os resultados para as duas duplas de anos. Nas regressões, são incluídos controles de ano e mês de nascimento da criança, além de sexo e ano/trimestre no qual sua altura e peso foram medidos.

Tabela 9: Resultados com especificação principal

	Variável Dependente em 2011-12:				Variável Dependente em 2013-14:			
	log do Peso		log da Altura		log do Peso		log da Altura	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamento	-0,010*** (0,003)	-0,012*** (0,003)	-0,006*** (0,001)	-0,006*** (0,002)	-0,010*** (0,003)	-0,008** (0,004)	-0,003* (0,001)	-0,002 (0,002)
Tratamento x Mês	0,001*** (0,0003)	0,001*** (0,0003)	0,001*** (0,0002)	0,001*** (0,0002)	0,001*** (0,0003)	0,001*** (0,0003)	0,001*** (0,0002)	0,001*** (0,0002)
Constante	2,884*** (0,003)	2,886*** (0,003)	4,688*** (0,001)	4,687*** (0,001)	2,910*** (0,003)	2,910*** (0,003)	4,695*** (0,002)	4,694*** (0,002)
Polinômio	Linear	Quadrático	Linear	Quadrático	Linear	Quadrático	Linear	Quadrático
Observações	169.996	169.996	169.937	169.937	256.056	256.056	256.011	256.011
R ²	0,438	0,438	0,526	0,526	0,336	0,336	0,475	0,475
R ² Ajustado	0,438	0,438	0,526	0,526	0,336	0,336	0,475	0,475

Nota: *p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Como se vê, os resultados seguem em linha com o esperado, com cada mês seguinte da medição aumentando o coeficiente dos tratados, tanto para peso quanto altura. No entanto, o efeito negativo associado ao tratamento com magnitudes significativas coloca em dúvida o impacto acumulado após 12 meses do recebimento do BVJ.

Desse modo, serão reportados também os efeitos de uma especificação alternativa (Tabela 10), incluindo apenas os pesos realizados no quarto trimestre dos anos incluídos. Assim, não será preciso interagir o tratamento com o mês de peso, uma vez que a diferença já é a reportada após pelo menos 9 meses de diferença do valor recebido do Bolsa Família.

Tabela 10: Resultados com especificação alternativa

	Variável Dependente em 2011-12:				Variável Dependente em 2013-14:			
	log do Peso		log da Altura		log do Peso		log da Altura	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Tratamento	-0,005 (0,004)	-0,007 (0,006)	-0,001 (0,002)	-0,002 (0,003)	0,002 (0,004)	-0,003 (0,006)	0,005*** (0,002)	0,002 (0,003)
Constante	2,983*** (0,006)	2,985*** (0,006)	4,726*** (0,003)	4,726*** (0,003)	2,991*** (0,006)	2,997*** (0,006)	4,734*** (0,003)	4,736*** (0,003)
Polinômio	Linear	Quadrático	Linear	Quadrático	Linear	Quadrático	Linear	Quadrático
Observações	49.696	49.696	49.679	49.679	71.818	71.818	71.815	71.815
R ²	0,368	0,368	0,434	0,434	0,336	0,336	0,458	0,458
R ² Ajustado	0,368	0,368	0,434	0,434	0,335	0,335	0,458	0,458

Nota: *p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

O resultado confirma o efeito positivo para altura, de 0,5%, na dupla de anos de 2013 a 2014. No entanto, tanto para o peso, quanto para o primeiro período, não há efeitos estatisticamente significativos. Dentre as razões possíveis, estão o menor número de observações, que se reduziu a quase um quarto da anterior – e o segundo período tem um maior número de crianças na amostra. Tendo em vista que apenas a especificação linear apresentou resultado positivo, deve-se levar em consideração, tal como afirmado por Gelman e Imbens (2019), que métodos de regressão local linear são preferíveis a especificações com polinômios de maior ordem.

Evidentemente, quando aplicados os filtros das regressões – ou seja, famílias com jovens próximos de completar 18 anos no período, as mais de 250 mil crianças são apenas uma fração do total. Quando é comparado o grupo que teve peso e altura registrado no SISVAN com aquelas que não foram (Tabela 11), observa-se, com exceção da idade, características associadas a extrato econômico mais baixo para o grupo que teve tais medidas registradas. Desse modo, os efeitos que estão sendo estimados são relativos a um grupo de pior nível socioeconômico do que a média. Há ainda potenciais diferenças entre crianças em famílias com jovens próximos dos 18 anos, mas estas não serão reportadas em favor da concisão do relatório.

Tabela 11: Características da amostra selecionada em relação à existência de informação de peso e altura no SISVAN 2013-2014

Características da mãe / família	Possui peso e altura registrado no SISVAN	
	Não	Sim
Idade da mãe	25.4	29.5
Mãe analfabeta	6.2%	9.7%
Anos de estudo da mãe	6.7	5.8
RF possui cônjuge ou companheiro no domicílio	42.4%	52.6%
Número de moradores do domicílio	4.9	5.6
Observações	155 391	256 056

Fonte: amostra selecionada do Cadastro Único

3.4.4 RDD com SINASC – Saúde ao nascer

Os resultados para o efeito do recebimento do Bolsa Família logo antes do nascimento de uma criança estão reportados abaixo. São reportadas sobre duas variáveis relacionadas à saúde dos recém-nascidos: o peso ao nascer, e o score APGAR1, que médicos reportam sobre a aparência das crianças, indo de 0 a 10, no minuto seguinte ao nascimento. Os erros padrões são reportados com ajuste para

heterocedasticidade, que ocorre quando a variância não é constante em relação às variáveis independentes.

Tabela 12: RDD sobre saúde ao nascer

	Variável Dependente	
	log do Peso	APGAR1
Recebimento do BF antes do nascimento	-0,001 (0,008)	-0,085 (0,069)
Observações	1.271.852	1.229.909
R ²	0,032	0,045
R ² Ajustado	0,028	0,040

Nota: *p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Os resultados, como se vê, são negativos e estatisticamente não significativos. Há razões para esperar possível viés: quando uma criança nasce, o número de membros da família aumenta em mais um, enquanto sua renda se mantém constante, reduzindo drasticamente o rendimento familiar per capita. Essa mudança aumenta significativamente as chances de a família, de passar a receber o programa. Mesmo comparando famílias elegíveis, e introduzindo efeitos-fixos de municípios, além de controles de sexo da criança e características observáveis das mães, tal viés ainda pode existir na amostra.

3.5 Custo-Efetividade do Programa

Nessa seção o custo-efetividade do Programa Bolsa Família será analisado em função dos seguintes resultados: *i)* o efeito do programa sobre frequência e matrícula escolar; e *ii)* o efeito-dose do programa sobre peso e altura de crianças de 0 a 5 anos, tendo em vista a existência de estimativas significativas e não-viesadas obtidas com as estratégias empíricas especificadas. Em relação ao custo-efetividade do programa sobre frequência e matrícula escolar, serão usados os efeitos encontrados na especificação que controla por tendências municipais, considerando apenas estudantes pareados deterministicamente. Já no caso do efeito-dose do programa sobre peso e altura de crianças de 0 a 5 anos, será incluído o resultado relacionado à especificação linear do período 2013-2014 somente sobre a altura das crianças.

O custo a ser considerado para a estimativa será relacionado ao valor da transferência direta à família. Deve-se notar que este é diferente entre os resultados: enquanto no modelo que estima o efeito do programa sobre frequência e matrícula escolar o tratamento era relacionado a passar a receber o programa Bolsa Família antes de março, no segundo caso este refere-se a um valor maior do programa, associado ao Benefício Variável Jovem – ainda que, no período de referência, fosse atenuado pela existência do Benefício de Superação da Extrema Pobreza.

Os valores a serem considerados também serão deflacionados, de modo a corresponderem ao nível médio de preços do ano de 2020. O índice de inflação a ser utilizado será o IPCA. Ainda que o INPC reflita mais precisamente as variações de preços sofridas pelos beneficiários do Bolsa Família, primeiro é o mais comumente utilizado para deflacionamento despesas e receitas públicas, que é a dimensão a ser analisada nessa parte do relatório.

3.5.1 Custo-efetividade sobre frequência e matrícula escolar

Para a estimativa do custo relacionado ao aumento de frequência e matrícula escolar, será utilizado o valor médio anual do Bolsa Família nos anos de 2014 a 2017. A média será ponderada pela distribuição daqueles que foram considerados grupo de tratamento entre os anos e o mês em que receberam o Bolsa Família, tal como exposto na expressão abaixo.

$$\text{Transferência anual média} = \sum \varphi_g \sum_{m=1}^M \text{Transferência}_{a,m}$$

No qual φ_g trata-se do percentual que corresponde o grupo g , que passou a receber o Bolsa Família até o ano escolar a e mês m , em relação ao total desse período. A Tabela 13 abaixo mostra a distribuição de tais grupos.

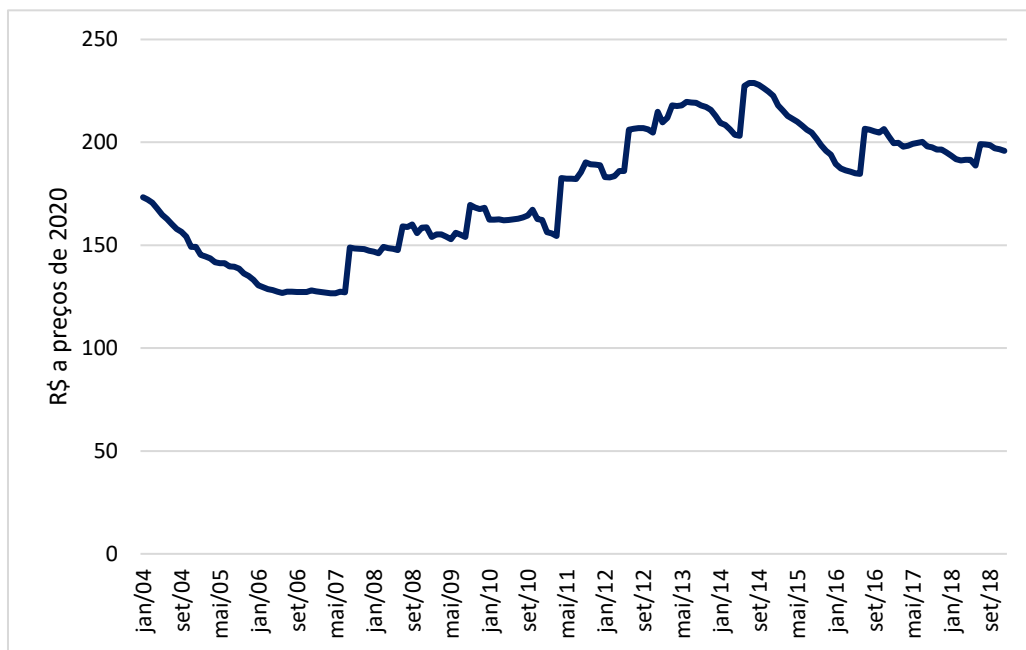
Tabela 13: Distribuição do grupo de tratamento do ano e mês de recebimento do programa

	Até Janeiro do ano escolar	Fevereiro do ano escolar
2014	0.0%	7.6%
2015	43.2%	2.6%
2016	18.4%	2.5%
2017	23.8%	1.9%

Fonte: amostra do Cadastro Único utilizada na estimação

O Gráfico 25 mostra os valores médios das transferências mensais do Bolsa Família, já deflacionados ao nível de preços médio do ano de 2020. Estes serão utilizados como referência para o cálculo do benefício anual médio. Entre o primeiro mês de 2014 ao último de 2017, eles variam entre o mínimo de R\$ 184,70, em junho de 2016, e o pico de R\$ 228,90, em agosto de 2014.

Gráfico 25: Valor Médio dos Benefícios do PBF às Famílias



Fonte: Ministério da Cidadania

Realizando os cálculos mencionados anteriormente, temos que o valor anual médio transferido em um ano escolar ao grupo de tratamento foi de R\$ 2.405, o que, em termos mensais, corresponde a cerca de R\$ 200 por família em média. Com isso, conclui-se que passar a receber uma transferência anual de R\$ 1.000 tem como efeito médio um aumento de 0,19 p.p. na frequência escolar e 0,18 p.p. na matrícula escolar dos jovens.

3.5.2 Custo-efetividade sobre altura

No caso do efeito-dose do programa sobre peso e altura de crianças de 0 a 5 anos, o valor médio do Benefício Variável Jovem não pode ser utilizado, pois no período de 2013-2014 este foi atenuado pela mudança de desenho do programa que instituiu o Benefício de Superação à Extrema Pobreza. O valor da

atenuação seria difícil de ser estimado, uma vez que dependeria de quantas famílias estariam o recebendo, e seu valor varia em relação ao gap da renda familiar per capita para a linha de pobreza extrema, atualmente em R\$ 89 mensais.

Desse modo, será utilizado o próprio resultado encontrado no primeiro estágio da regressão descontínua. Isto é, o valor transferido será a diferença do valor do programa ao longo da dupla de anos 2013-2014 entre famílias com jovens que fizeram 18 logo antes e logo depois de 31 de dezembro do ano anterior. Mais precisamente, será utilizado o resultado da regressão (1) da Tabela 8. Como pode ser conferido, a diferença do valor anual transferido em média foi de R\$ 183,50.

Quando deflacionado pelo IPCA, temos que o nível de preços médio de 2020 foi 39,74% maior do que aquele entre 2013 e 2014. Desse modo, a diferença de transferência anual entre as duas famílias, a preços de 2020, foi de R\$ 256,42. Com isso, um valor adicional de R\$ 1000 anuais – que totaliza R\$ 5 bilhões (menos de 0,1% do PIB) para 5 milhões de famílias com crianças de 0 a 5 anos – acarretaria um aumento de cerca de 2% em relação à média atual de altura das crianças no quarto trimestre.

3.6 Conclusões e Aprendizados

A avaliação mostrou que, em geral, o Programa Bolsa Família tem um efeito positivo sobre a educação e saúde das crianças e adolescentes. Passar a receber o programa faz com que adolescentes apresentem um maior nível na frequência e matrícula escolar. No caso de crianças de 0 a 5 anos, um ano a mais com um benefício maior leva a um aumento na altura destas. No entanto, não foram encontrados resultados positivos para saúde no nascimento, potencialmente pela fragilidade do método utilizado, uma vez que o próprio nascimento de uma criança afeta a probabilidade de receber o benefício – apesar de ambos os grupos estarem elegíveis.

Dentre os principais aprendizados do programa, tem-se que os ganhos do Bolsa Família são encontrados tanto na margem extensiva – isto é, aumentar o número de beneficiários – quanto na margem intensiva – ou seja, aumentar o valor dos benefícios. As melhorias na educação e saúde das crianças e adolescentes são consideravelmente robustas, tendo sido encontradas em diferentes bases de dados, com metodologias distintas. Os resultados associados a escolaridade são especialmente robustos e relevantes, o que pode ser explicado pelas condicionalidades do programa relacionadas à frequência escolar.

3.7 Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento ao Ministério da Cidadania da versão preliminar desse relatório, foi encaminhada, pelo Ministério da Cidadania, por meio do Ofício SEI nº 147/2021/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, manifestações da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MCID) a respeito das conclusões da avaliação e recomendações para o Programa Bolsa Família. Nessa manifestação, a SENARC/MCID afirma que:

“No que tange a criação de subsídio infantil universal, precisariam ser conduzidas análises no âmbito do governo federal para verificar a viabilidade orçamentária e operacional de tal proposta, a eficácia de tal medida e seus possíveis impactos. Para o momento, o Ministério da Cidadania reafirma o compromisso do PBF no alívio dos efeitos da pobreza a partir da transferência de renda e no olhar especial às crianças e adolescentes do programa a partir do acompanhamento das condicionalidades e dos benefícios específicos a esse público.” (Ofício SEI nº 147/2021/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC)

Como resposta, Ipea e Unicef reiteram a existência de análises preliminares no âmbito do governo federal da viabilidade orçamentária e operacional de tal proposta e de seus possíveis impactos, vide Soares, Bartholo e Osorio (2019) e Soares, Ansiliero, Amaral, Souza e Paiva (2019), embora reconheçam que tais propostas envolvam alterações substanciais de desenho e políticas.

O Unicef reitera também que está disposto a apoiar em qualquer análise com vistas a uma alteração do desenho do programa, principalmente nas questões relativas ao mandato internacional focado nos direitos das crianças.

4 Avaliação dos controles de acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

4.1 Introdução

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26/06/2007 (BRASIL, 2007b), consiste em instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público e que possui dados de 77.463.767 de pessoas cadastradas, em 29.734.614 famílias, sendo que 14.285.634 destas famílias são beneficiárias do Programa de Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza - Bolsa Família (referência outubro de 2020).

O mencionado Cadastro serve de base, em âmbito federal, para seleção de beneficiários de mais de 20 programas sociais, dentre os quais destaca-se o Programa Bolsa Família, com despesa de R\$ 32 bilhões em 2019.

A operacionalização do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o Governo Federal, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério da Cidadania é o gestor responsável, e a Caixa Econômica Federal – CAIXA, é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único, a partir de contrato de prestação de serviços pactuado com o Ministério, conforme previsto nos artigos 20 e 28 da Portaria MDS nº 177/2011 (BRASIL, 2011b), que definiu procedimentos para a gestão do Cadastro Único. Os Estados têm o papel de coordenação e articulação intersetorial e de apoio técnico aos Municípios, cabendo-lhes organizar os processos de capacitação e fortalecer o controle e a participação social. Aos Municípios cabe executar o processo de coleta, inclusão, exclusão e atualização sistemática de dados do Cadastro Único. As informações constantes do Cadastro Único também podem ser utilizadas pelos Estados e Municípios para implementação de políticas públicas próprias.

Considerando a previsão de sigilo dos dados do CadÚnico, e a necessidade de estabelecer papéis e responsabilidades quanto à concessão e revogação de acesso a estes dados, o Extinto Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) elaborou a Política de Controle de Acesso (PCA) aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais, instituída por intermédio da Portaria MDS nº 502/2017, de 29/11/2017 (BRASIL, 2017a).

É importante ressaltar que eventuais falhas no alcance dos objetivos previstos na PCA podem levar à inserção de informações indevidas no Cadastro e, em consequência, à concessão irregular de benefícios, bem como dificultar a responsabilização por inclusões e alterações de dados indevidas.

Desse modo, no âmbito desta avaliação buscou-se verificar se os controles adotados pelo Ministério da Cidadania relativos aos acessos ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal são adequados para mitigar o risco de concessão irregular de Bolsa Família.

Considerando a estrutura operacional do CadÚnico, que atribui ao ente municipal as responsabilidades de inclusão e de manutenção dos dados desse cadastro, as análises enfocaram os tipos de usuários que possuem prerrogativas no sistema que permitem inclusão e alteração das bases de dados de pessoas e famílias cadastradas, quais sejam: Usuários Máster e Comum de Município⁴.

Para o alcance deste objetivo, foram estabelecidas as seguintes e questões e subquestões de auditoria:

1 - O gerenciamento de acesso dos usuários é aderente aos normativos que regem o Controle de Acesso do Sistema CadÚnico e melhores práticas?

⁴ De acordo com a PCA, o Usuário Máster de município é responsável por promover o cadastramento dos demais Usuários Comuns, gerenciar a desativação do usuário quando for necessário e realizar as ações de consulta e manutenção no Cadastro Único, enquanto o Usuário Comum de município é cadastrado pelo Usuário Máster para realizar as ações de consulta e manutenção no Cadastro Único.

1.1 - O processo de cadastramento de Usuário Máster assegura que apenas pessoas autorizadas e que guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos tenham acesso a esse perfil?

1.2 - O processo de cadastramento de Usuário Comum assegura que apenas pessoas autorizadas e que guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos tenham acesso a esse perfil?

1.3 - O cadastramento de Usuários Máster e Comum está de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Política de Controle de Acesso?

1.4 - Existe revalidação periódica dos acessos ao Sistema de Cadastro Único com base na função exercida e na área de atuação do usuário?

2 - A manutenção dos dados no Sistema de Cadastro Único é aderente aos normativos que regem o controle de acesso do Sistema CadÚnico e melhores práticas?

2.1 - A manutenção de dados é realizada apenas por usuário com a devida responsabilidade?

Para responder as questões e subquestões de auditoria definidas, foram avaliados os normativos aplicáveis ao sistema CadÚnico, como a Política de Controle de Acesso, Instruções Operacionais emitidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério da Cidadania em regulamentação ao CadÚnico, e normas internas da Caixa Econômica Federal aplicáveis ao cadastramento de usuários do sistema CadÚnico. Cumpre ressaltar que estes normativos foram avaliados em relação à Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR de 15/07/2014 (BRASIL, 2014b) do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que estabelece diretrizes para implementação de controles de acesso relativos à Segurança da Informação e Comunicações nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta – APF, e, também, em relação às melhores práticas relativas à Segurança da Informação e controle de acesso, especialmente aquelas descritas na Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2013)

Adicionalmente, foram realizadas análises sobre a base de usuários do Sistema do Cadastro Único, disponibilizada pelo Ministério da Cidadania com data base de 25/08/2020, bem como sobre os log de alterações dos dados do CadÚnico, contendo as alterações cadastrais das famílias e pessoas com identificação de quem alterou, quando e qual IP utilizado, realizadas no período entre 01/08/2019 e 25/09/2020.

A base de usuários fornecida possui 261.763 permissionamentos em diversos perfis de acesso previstos, de acordo com a PCA e com o Manual do Sistema. Considerando que cada usuário pode ter permissionamento em mais de um perfil de acesso, uma vez que o usuário Máster é permissionado em todos os perfis no momento em que é cadastrado pela CAIXA, e que o Usuário Comum tem os perfis de acesso definidos pelo Usuário Máster (podendo ser um ou mais), foram identificados 38.715 usuários distintos no total. Entre estes, 26.781 usuários de município com algum perfil que permite a manutenção dos dados do cadastro (permitem inclusão e alteração das bases de dados), divididos em 4.172 Usuários Máster e 22.609 Usuários Comuns.

As informações fornecidas foram avaliadas quanto à sua adequação aos normativos e melhores práticas, efetuando-se verificação nas próprias bases de dados e cruzamento com informações de outras bases da Administração Pública Federal, para verificação acerca da conformidade entre esses dados e identificação de eventuais desconformidades.

Não obstante, cumpre registrar, por pertinente, melhorias relacionadas ao controle de acesso decorrentes de atualizações efetuadas no sistema CadÚnico ao longo do tempo, desde sua criação, entre as quais destacam-se:

- Implementação de processo de autenticação em duas etapas a partir da versão 7.16, conforme descrito na Instrução Operacional nº 80/SENARC/MDS, de 25/05/2016 (BRASIL, 2016), exigindo que seja utilizado um dispositivo móvel, celular smartphone ou tablet, para geração de código de autenticação, que deverá ser digitado pelo operador junto com o login e senha pessoal;

- Recadastramento de todos os usuários (Máster e Comuns) do Sistema de Cadastro Único durante implementação do processo de autenticação em duas etapas;
- Aprimoramento no processo de consulta de dados de pessoas e famílias cadastradas no Cadastro Único a partir da versão 7.16, conforme descrito na Instrução Operacional nº 80/SENARC/MDS, de 25/05/2016 (BRASIL, 2016), incluindo as funcionalidades “Buscar Família”, “Histórico da Família” e “Histórico da Pessoa”. A consulta ao histórico apresenta, de forma cronológica, todas as alterações realizadas no cadastro de uma família ou pessoas realizadas no Sistema de Cadastro Único.
- Previsão de cadastramento de computadores das gestões municipais e estaduais do Cadastro Único para acesso ao Sistema de Cadastro Único, conforme descrito no Informe nº 699 de 23/01/2020 (BRASIL, 2020c), sendo necessário que o computador tenha configurações mínimas exigidas para instalar o módulo de segurança, que são programas instalados para proteger os acessos ao sistema, evitando acessos por meio de dispositivos não cadastrados.

4.2 Resultados dos exames realizados

Os resultados do trabalho realizado, detalhados no Relatório de Auditoria nº 826376, da Controladoria Geral da União, revelaram que os processos de cadastramento no Sistema CadÚnico de Usuário Máster, responsável pelo cadastramento dos demais usuários, e de Usuário Comum não asseguram que apenas pessoas autorizadas e que guardem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicos tenham acesso a esses perfis. A partir de consultas em bases de dados governamentais, foram identificados 52 Usuários Máster e 1.405 Usuários Comuns ativos que não possuem registro de vínculo com o município ao qual se encontram associados no Sistema de Cadastro Único.

Adicionalmente, a partir de cruzamento dos dados do CadÚnico com dados constantes de Sistemas Corporativos do Governo Federal, verificou-se que o cadastramento/permissionamento de Usuários Máster e Comum não está aderente às diretrizes estabelecidas pela PCA, assim como pelas normas de segurança da informação aplicáveis, apresentando as seguintes fragilidades:

- existência injustificada de quantidade de Usuário Máster superior ao limite fixado em 10 municípios;
- ausência de Usuário Máster ativo em 1.481 municípios nos quais há registro de Usuários Comuns ativos (26,5% dos municípios brasileiros), caracterizando falha na cadeia de responsabilização, pois os Usuários Máster são responsáveis pelo monitoramento e por eventual revogação dos acessos de Usuários Comuns;
- cadastramento indevido de Usuários Comuns, tendo em vista a existência de 61 Usuários Comuns que foram cadastrados e/ou permissionados por Usuários Máster de outro município, fora de sua área de atuação; 507 Usuários Comuns cadastrados/permissionados por Usuários da Caixa Econômica Federal, situação para a qual não há previsão normativa; 107 usuários menores de dezoito anos de idade (69 com perfil de manutenção de dados e 38 com perfil de consulta); e 10 usuários com indicação de óbito, decorrente do cruzamento com a base da Receita Federal do Brasil;
- permissionamento de acesso de Usuários além do período necessário para execução de suas tarefas, contrariando o princípio do menor privilégio. Dentre 142.104 permissionamentos concedidos, em 99.710 deles (70,2%) o Usuário Máster não fez o uso da funcionalidade de restrição de horário de uso do Sistema ao período de expediente na prefeitura, situação possivelmente decorrente da existência de informações contraditórias em orientações do Ministério da Cidadania e de falhas em definições padrão iniciais, pelo Ministério, a serem implementadas em sistema.

Ainda quanto ao controle de acessos, verificou-se que não existe revalidação periódica dos acessos ao Sistema de Cadastro Único com base na função exercida e na área de atuação do usuário, e que não é efetuado o cancelamento/bloqueio de contas de acessos de usuários que não acessaram o Sistema de Cadastro Único por longos períodos.

No que tange especificamente ao processo de manutenção de dados de beneficiários no Sistema de Cadastro Único, foram identificadas as seguintes situações: 1.114 usuários que efetuaram alterações no próprio cadastro, caracterizando possível conflito de interesses; 40.807 ocorrências de manutenção em dados de beneficiários/famílias efetuadas por usuário de município diverso daquele de cadastro da família; e manutenção de dados realizada por 346 usuários com perfil de consulta⁵.

Ante o exposto, verifica-se que a Política de Controle de Acesso aos dados do CadÚnico carece de critérios específicos para credenciamento de Usuários Máster e Comum que demonstrem a necessidade de conhecer do usuário. Além disso, os controles associados à gestão dos usuários revelaram-se frágeis ou inexistentes, como é o caso da não verificação automatizada pelo sistema que assegure que os cadastros realizados estejam aderentes com as bases de dados governamentais, bem como pela ausência de definição de procedimento formal para a realização da análise crítica dos direitos de acesso a intervalos regulares pré-definidos, e de critérios para revogação total do acesso após período de tempo pré-definido sem uso do sistema. As fragilidades identificadas representam risco de concessões de acesso ao Sistema de Cadastro Único em desacordo com os objetivos da PCA, o que, conseqüentemente, pode acarretar na inserção de informações incorretas nesse Sistema, fragilizando o CadÚnico devido à redução da fidedignidade dos dados nele constantes, e aumentando o risco de concessões e de pagamentos indevidos, bem como de fraudes, relacionados aos programas governamentais que dele se utilizam, entre os quais o Programa Bolsa Família, cuja avaliação é objeto deste relatório.

5 Avaliação do uso das informações de descumprimento de condicionalidades para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias

5.1 Introdução

As condicionalidades do Programa Bolsa Família representam contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios. São compromissos assumidos tanto pelas famílias quanto pelo poder público, com o objetivo de reforçar o acesso dos beneficiários a seus direitos sociais básicos, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. É por meio do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades que o poder público consegue identificar as famílias com dificuldades de acesso a esses serviços e, a partir daí, pode utilizar essas informações no planejamento de ações intersetoriais e territorializadas que apoiem essas famílias na superação de suas vulnerabilidades.

Com base nesse objetivo de utilização das informações de descumprimento de condicionalidade disponíveis nos sistemas de Condicionalidades – Sicon, Presença e de Gestão do PBF na Saúde – para promover o aperfeiçoamento de ações existentes ou o desenvolvimento de novas políticas, as estruturas de governança existentes nesse processo foram avaliadas. Buscou-se esclarecer de que forma as informações sobre descumprimento de condicionalidades vêm sendo utilizadas para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias. Para tanto, as análises foram focadas na avaliação da estrutura normativa que dá suporte ao processo, da qualidade das informações disponíveis no Sicon e dos casos concretos existentes de utilização dessas informações para aprimoramento de políticas públicas.

Por meio dos exames realizados, pode-se afirmar que os Ministérios da Cidadania, da Educação e da Saúde vêm desenvolvendo ações com base nas informações sobre o descumprimento de condicionalidades. Essas ações possuem diferentes graus de complexidade e alcance, mas trazem em comum a ausência de formalização das iniciativas e a precariedade de sua continuidade em função da falta de apoio da alta administração, que se encontra afastada dos processos decisórios. A estrutura de governança das

⁵ De acordo com informações do Ministério da Cidadania, é possível que esses registros de manutenção decorram do processo de emissão do comprovante de situação cadastral da família, situação em que o sistema registra a informação de emissão desse comprovante como uma alteração no cadastro da família. Dessa forma, ainda existe a necessidade de validação acerca dessa informação para a totalidade dos registros identificados.

decisões pode ser aprimorada, com o maior detalhamento das informações coletadas no acompanhamento, o aperfeiçoamento dos dados extraídos do Sicon, o estabelecimento de reportes regulares e a atribuição de responsabilidade para a tomada de decisão.

Ao acompanhar o processo de gestão e utilização das informações de descumprimento de condicionalidades, o que se espera é colaborar para que o mapeamento das famílias em risco social e a caracterização da situação de vulnerabilidade por elas vivenciadas ocorra de forma eficaz; e para que esses dados sejam utilizados no aprimoramento de políticas governamentais que possam contribuir efetivamente para a superação da condição de insegurança vivenciadas pelas famílias beneficiárias do PBF. Dessa forma, o estabelecimento das condicionalidades poderá cumprir seu principal objetivo, de fornecer condições que fomentem a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza por meio da melhoria na vivência social dos beneficiários, melhoria essa que os levaria, no futuro, a uma situação de vida mais justa e com diferentes oportunidades socioeconômicas.

5.2 Processo de avaliação das informações sobre o descumprimento das condicionalidades não está formalmente institucionalizado, fragilizando o aprimoramento das políticas públicas

O Programa Bolsa Família (PBF), destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, foi criado pela MPV nº 132, de 20/10/2003, convertida na Lei nº 10.836, de 09/01/2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17/09/2004 (BRASIL, 2003, 2004a, 2004c)

As condicionalidades do PBF se destinam a ampliar o acesso das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida dos beneficiários, cabendo ao poder público de todo o sistema federativo viabilizar o acesso a tais serviços. Por outro lado, o descumprimento das condicionalidades pelos beneficiários pode revelar situações de vulnerabilidades das famílias, dificultando ou impedindo o acesso aos serviços públicos a que têm direito.

Assim, a partir da perspectiva do descumprimento das condicionalidades e tendo em vista que cabe ao poder público a oferta de serviços que garantam a superação das vulnerabilidades sociais e econômicas, buscou-se responder as seguintes subquestões: “Há normatização sobre o monitoramento e a utilização de informações na tomada de decisões?” e “Existem responsabilidades, papéis, instâncias de avaliação, modelos de reporte e fluxos de tratamento das informações definidos?”.

As normas compreendem os aspectos formais da institucionalização⁶ da política pública, por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.) apropriada, definindo competências das principais partes interessadas (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, além de tratar de resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.

Espera-se que as normas que regem o monitoramento da gestão⁷ das condicionalidades, especialmente no que tange ao seu descumprimento, viabilizem o exame contínuo dos processos e atividades envolvidas, de forma a possibilitar a avaliação dos resultados e impactos das ações realizadas. Além disso, as informações geradas devem contribuir como ferramenta para tomada de decisões.

A lei que criou o PBF condicionou a concessão dos benefícios financeiros ao cumprimento de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

⁶ O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014c) identificou oito componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas: a) Institucionalização; b) Planos e Objetivos; c) Participação; d) Capacidade Organizacional e Recursos; e) Coordenação e Coerência; f) Monitoramento e Avaliação; g) Gestão de Riscos e Controle Interno; e h) Accountability.

⁷ A “gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, enquanto a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão” (BRASIL, 2014d).

A fim de viabilizar o cumprimento das contrapartidas pelas famílias beneficiárias, o regulamento do PBF atribui a responsabilidade de garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social às diversas esferas de governo, por meio da oferta desses serviços. Ressalte-se que, no âmbito dos governos locais, cabe aos conselhos de controle social acompanhar a oferta desses serviços necessários para a realização das condicionalidades.

Dessa forma, o regulamento atribui ao Ministério da Cidadania (MC) o papel de coordenar, gerir e operacionalizar o programa e, além de outras atividades (BRASIL, 2004c: art. 2º), a supervisão do cumprimento das condicionalidades e promoção da oferta dos programas complementares, em articulação com os ministérios setoriais e demais entes federados.

A gestão das condicionalidades do PBF está regulamentada pela Portaria GM/MDS nº 251, de 12/12/2012 (BRASIL, 2012b), que reconhece que o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações do Poder Público voltadas a seu acompanhamento.

Essa portaria estabelece as atividades e procedimentos, as atribuições dos gestores no âmbito da União, estados, distrito federal e municípios, o detalhamento objetivo das condicionalidades e os efeitos de seu descumprimento.

O monitoramento das condicionalidades de saúde e educação é atribuição do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Educação (MEC), respectivamente, conforme estabelecido na Portaria Interministerial MS/MDS n. 2.509, de 18/11/2004 (BRASIL, 2004d), e na Portaria Interministerial MEC/MDS n. 3.789, de 17/11/2004 (BRASIL, 2004e), tendo em vista que envolvem políticas públicas setoriais.

O MC conta com o auxílio do Sistema de Condicionalidades (Sicon) como “ferramenta de gestão intersetorial das condicionalidades do PBF, que contribui para as ações de planejamento, execução e monitoramento” (BRASIL, 2020d).

O Sicon também promove a interoperabilidade com o Sistema Presença/MEC e o Sistema de Gestão do PBF Saúde/MS, a partir da integração e consolidação das informações de frequência escolar, do calendário de vacinação e das consultas pré-natais e das informações de atendimento/acompanhamento familiar da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) de forma a auxiliar no acesso aos serviços sociais e monitoramento das famílias beneficiárias.

Dessa forma, após o registro do descumprimento das condicionalidades pelas áreas de saúde e educação, essas informações são utilizadas pela área de assistência social, sob a responsabilidade da SNAS. O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁸, aprovado pela Resolução nº 7, de 10/09/2009, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) (BRASIL, 2009a), é a norma que estabelece, em âmbito local, ações voltadas às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, tendo como um de seus objetivos específicos padronizar procedimentos de gestão, instrumentos para a coleta de dados e geração de informações, indicadores para o monitoramento e a avaliação do atendimento das famílias.

Além disso, no âmbito da gestão estadual, distrital e municipal, existem Portarias e Instruções Orientativas detalhando a atuação dos respectivos coordenadores locais para o cumprimento das atribuições estabelecidas no decreto que regulamenta o PBF. Destacam-se a Portaria MDS nº 754, de 20/10/2010 (BRASIL, 2010), que criou o incentivo financeiro para que os municípios desenvolvam atividades específicas que tenham impacto positivo na gestão do PBF, com o acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades; e a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 19, de 07/02/2013 (BRASIL, 2013a), que orienta estados e municípios para a inclusão das famílias do Programa

⁸ “(...) o Protocolo assume que o descumprimento de condicionalidades no PBF ou no PETI, assim como a não presença na escola para as crianças do BPC, constituem situações reveladoras do alto grau de vulnerabilidades das famílias e, portanto, orienta que especialmente estas sejam priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços. Mais do que isso, o Protocolo norteia o planejamento e a execução de ações orientadas pela perspectiva da Vigilância Social, uma vez que é a partir do processamento e análise das informações que será feita a identificação destas famílias, assim como sua localização no território, viabilizando a busca ativa e a inserção das mesmas nos serviços socioassistenciais do SUAS”.

Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades, especialmente as que estejam em fase de suspensão do benefício, nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, com registro no Sicon e solicitação da interrupção temporária.

No âmbito do MC, os dados do Sicon são a base para formar os indicadores do PBF que são apresentados no Painel de Monitoramento, disponibilizados pela SAGI em plataforma online de visualização⁹, conforme dispõe a Portaria GM/MDS nº 2.527, de 10/10/2018 (BRASIL, 2018d), sobre política de monitoramento do ministério. Os indicadores podem ser extraídos como um relatório disponível para acesso público, por município. No item relativo à gestão de condicionalidades, são apresentados os quantitativos de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades e o de atendimento/acompanhamento pela assistência social.

Além disso, as informações geradas no acompanhamento das condicionalidades do PBF deveriam servir de insumo para utilização por todas as instâncias intergovernamentais e intersetoriais de coordenação do Programa e demais políticas públicas complementares. Nesse sentido, destacam-se o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do PBF e o Conselho Gestor Interministerial do PBF - CGIPBF.

O citado Fórum, criado pela Portaria Interministerial MDS/MEC/MS nº 2, de 16/09/2009 (BRASIL, 2009b), possui caráter consultivo e é composto pelos titulares da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MC), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MC), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC - cujas funções relativas ao PBF vêm sendo executadas pela Secretaria de Modalidades Especializadas – Semesp/MEC), Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS - atual Secretaria de Atenção Primária à Saúde – SAPS/MS), além de convidados das principais entidades consultivas municipais e estaduais da educação, saúde e assistência social. O Fórum apresenta-se como um espaço de debate, de construção de consensos e de integração entre políticas públicas entre as três esferas de governo que visa o aprimoramento do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Neste contexto, destacam-se os objetivos de trocar informações entre as áreas intersetoriais; de aprimorar o fluxo de informações; de utilizar as informações coletadas no acompanhamento para orientar outras ações relacionadas ao combate à fome e à pobreza; e de formular estratégias conjuntas para o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

Cabe ressaltar que as primeiras reuniões do Fórum ocorreram a partir de 2007, em caráter informal, e após sua institucionalização, esteve ativo até 2011 (LÍCIO, 2019).

Quanto ao CGIPBF, trata-se do órgão colegiado de nível decisório mais alto do PBF, como política intersetorial. É composto pelos titulares do MC, do MS, do MEC, do Ministério da Economia (ME), da Casa Civil da Presidência da República e da Caixa Econômica Federal, e tem como finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do PBF, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Embora a finalidade do Conselho esteja prevista na lei que estabelece o PBF, encontra-se inoperante desde a sua criação por falta de regulamentação sobre suas competências, composição e funcionamento. Cabe ressaltar que a Senarc/MC, que cumpre o papel da extinta Secretaria-Executiva do CGIPBF¹⁰, tem atuação limitada com os demais órgãos específicos singulares da saúde (SAPS/MS) e educação (Semesp/MEC), por falta de uma coordenação em nível hierárquico superior (BRASIL, 1967, art. 8º, §2º).

⁹ Ver <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/bolsafamilia/painel.html>>.

¹⁰A extinta Secretaria-Executiva do CGIPBF tinha por finalidade “coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” (BRASIL, 2004a).

Ante o exposto, no âmbito da saúde, educação e assistência social, verificou-se que as normas de gestão das condicionalidades do PBF definem as responsabilidades e competências sobre o processo de acompanhamento nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. Quanto às informações geradas pelo descumprimento das condicionalidades na área da saúde e educação, estas são utilizadas pela assistência social para orientar as ações voltadas para o acompanhamento das famílias em vulnerabilidade, sendo pautadas pelo Protocolo de Gestão Integrada do SUAS.

Todavia, não estão formalmente institucionalizados os fluxos, instâncias decisórias, meios e a periodicidade com que as informações sobre o descumprimento das condicionalidades devam ser avaliadas. Em que pese o MC possuir indicadores de monitoramento do PBF, com informações sobre o acompanhamento do atendimento dos requisitos condicionais de saúde e educação, essa ausência normativa impossibilita que tais informações sejam tratadas e encaminhadas, continuamente, no âmbito decisório da alta administração. A lacuna de uma norma que estabeleça procedimentos e responsáveis para tomada de decisões pode levar à inércia da ação governamental, prejudicando a proposição e a continuidade de iniciativas que extingam, aprimorem ou iniciem novas políticas públicas.

5.3 Inoperância do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família

O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (CGIPBF) foi criado pela Lei nº 10.836, de 09/01/2004, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República (BRASIL, 2004a). A mesma norma previa a criação de uma estrutura de Secretaria-Executiva para dar apoio ao funcionamento desse colegiado.

O CGIPBF¹¹ tem por finalidade legal formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Além disso, para cumprir essas finalidades, a lei prevê que ato do Poder Executivo estabeleça as competências, a composição e o funcionamento do Conselho.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014d), no item sobre o detalhamento do componente “Capacidade Organizacional e Recursos” para avaliação da governança em políticas públicas, traz como um dos critérios de boa prática a “definição dos papéis e distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas”.

Assim, verificou-se que cabe à Secretaria-Executiva – a qual teve suas competências transferidas para o MC (antigo MDS) (BRASIL, 2004b, art. 4º, III), a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo, entre outras, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento e avaliação, a interlocução com as respectivas instâncias, a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

O Decreto nº 5.209, de 17/09/2004 (BRASIL, 2004c), que regulamenta o PBF, estabeleceu a composição do CGIPBF, assegurou a finalidade estabelecida na lei e criou seu Comitê Executivo com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do Conselho.

Tendo em vista que o Conselho é composto pelos titulares dos Ministérios membros, as deliberações teriam caráter prioritário quando da avaliação do PBF e das políticas públicas complementares, assim, para que o CGIPBF cumpra sua finalidade ainda é necessária regulamentação de suas competências e a forma de funcionamento.

Outrossim, desde a criação do PBF, a Senarc/MC, a SNAS/MC, a Semesp/MEC e a SAPS/MS são responsáveis pela gestão das condicionalidades, por meio do monitoramento, acompanhamento,

¹¹ A despeito de a Lei nº 10.869, de 13/05/2004 (BRASIL, 2004b), transformar o CGIPBF em Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), integrando-o na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Lei nº 13.844, de 18/06/2019 (BRASIL, 2019b), que estabelece a organização básica dos ministérios, menciona o CGIPBF como integrante da estrutura básica do MC. Assim, no presente trabalho utiliza-se a sigla CGIPBF.

fiscalização e controle do cumprimento delas, além de emitir normas e diretrizes para os demais entes federados.

A falta da instituição e, por conseguinte, atuação do Conselho faz com que todas as decisões sejam tomadas por instâncias hierarquicamente inferiores que não possuem efetiva capacidade de implementar alterações necessárias nas políticas públicas. Dessa forma, observa-se que as situações de vulnerabilidades sociais das famílias, que podem ser recorrentes e detectadas no descumprimento de condicionalidades, quando extrapolam o campo de atuação das secretarias setoriais envolvidas, ou mesmo dos ministérios, demandariam avaliações e atuação do órgão colegiado interministerial.

Ante o apresentado, embora o legislador tenha desfeito a Secretaria Executiva do CGIPBF, transferindo suas atribuições para o MC, ele não extinguiu o Conselho, ao contrário, manteve-o na estrutura organizacional da Pasta, aguardando sua regulamentação. Assim, estabelecer as competências e o funcionamento do CGIPBF é ato necessário e faz parte das diretrizes da governança pública, que exige a definição formal de funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

5.4 Acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde no Sistema de Condicionalidades é amplo, mas necessita de aprimoramento

Uma política pública, seus projetos e suas ações só se justificam diante de um problema público relevante e devidamente fundamentado. Conforme Guia de Avaliação de Políticas Públicas ex-ante, o diagnóstico do problema é uma importante etapa no processo de proposição de uma nova política ou na reformulação/aperefeiçoamento de política já existente. Esse diagnóstico envolve diversas etapas, entre as quais a identificação do problema, de suas causas potenciais e seu dimensionamento; e a definição do público-alvo que se quer atingir, sua caracterização e estimativa. A identificação clara do problema torna a tomada de decisão dos gestores mais fácil e transparente (BRASIL, 2018e, 2018f).

Para tanto, é essencial que os dados utilizados estejam disponíveis, sejam facilmente acessados, atuais e suficientemente detalhados, de forma que possibilitem a adequada evidenciação da natureza e da dimensão do problema.

Assim, com o objetivo de verificar se os gestores federais, estaduais e municipais, por meio do Sicon, têm acesso a informações suficientes e representativas sobre as condições socioeconômicas e as vulnerabilidades a que as famílias em descumprimento de condicionalidades estão expostas, para que possam utilizá-las na tomada de decisão governamental, foram analisados os relatórios gerados no Sistema. Buscou-se, portanto, avaliar se as informações disponíveis possibilitam chegar a essas famílias mais vulneráveis, traçar um panorama da situação em que elas famílias vivem e, a partir daí, trabalhar no aperfeiçoamento de ações e no desenvolvimento de novas estratégias que auxiliem essas famílias a sair da situação de risco social em que se encontram.

5.4.1 Acompanhamento realizado pela educação e pela saúde dos beneficiários com condicionalidades é amplo e, desse total, mais de 90% cumprem as condicionalidades

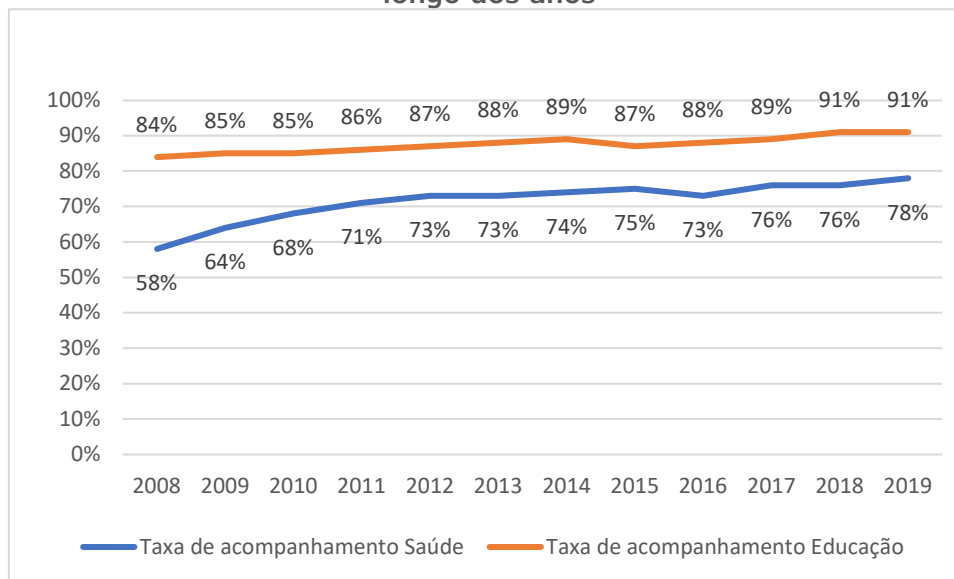
Para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), o MEC utiliza-se do Sistema Presença e, o MS, do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (Sistema BFA). As informações desses dois Sistemas são repassadas ao MC, a quem compete, por meio do Sicon, sistematizar os resultados e identificar as famílias em situação de descumprimento, ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação.

Em dezembro de 2019, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) contava com 28,9 milhões de famílias e 76,4 milhões de pessoas cadastradas, o que representava cerca de 37% da população brasileira à época. Dessas, 13.170.607 famílias são beneficiárias do PBF (cerca de 40,8 milhões de pessoas), sendo que 11.069.644 famílias declararam possuir renda familiar de até R\$ 89 per capita e 6.112.794 famílias receberam o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP - mesmo com o PBF, o valor per capita de R\$89 não era atingido) (BRASIL, 2020f, 2020g, 2020h).

Quanto à gestão dessas condicionalidades, em 2019 o acompanhamento da frequência escolar médio foi de 91,3% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e jovens entre 16 e 17 anos que recebem o Benefício Variável Jovem (BVJ), o que equivale a cerca de 12.508.863 alunos acompanhados em relação ao público aproximado de 13.705.685 alunos com perfil para acompanhamento. No que se refere à saúde, a média da taxa de acompanhamento dos dois períodos de 2019 foi de 74,4% (saúde mulher, 83,2%; saúde criança, 65,5%), o que equivale a aproximadamente 19.707.299 crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos dos 25.298.382 beneficiários que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde.

Ao longo dos anos, esse percentual de acompanhamento tem aumentado (Gráfico 26), principalmente quanto à condicionalidade de educação, que em 2019 atingiu 91% do público.

Gráfico 26: Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação ao longo dos anos

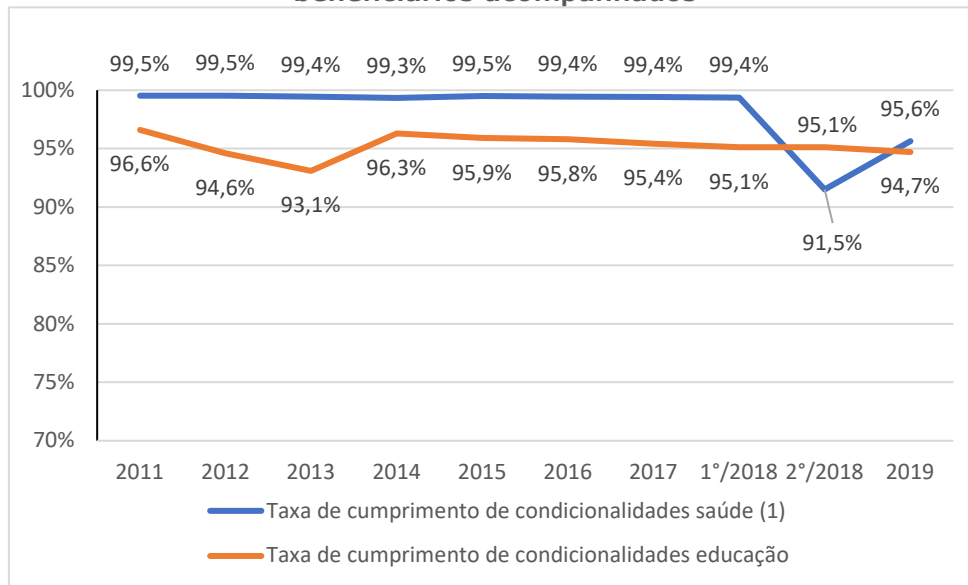


Fonte: Dados do Sicon, Relatório Consolidado de Acompanhamento Educação e Saúde, resultados para IGD.

Destaca-se que ainda há um número expressivo de famílias sem registro de acompanhamento (6.787.904 pessoas entre mulheres e crianças), principalmente no que se refere à condicionalidade de saúde das crianças beneficiárias – que, sozinhas, apresentam uma taxa de acompanhamento de 65,5%. Essas crianças, que englobam aquelas que foram localizadas, mas não possuem informação de frequência (no caso da educação), ou aquelas que nem foram localizadas, podem indicar situações de maior vulnerabilidade nas famílias, que as impede de exercer seus direitos básicos.

Quanto ao cumprimento das condicionalidades daqueles beneficiários acompanhados, os percentuais nas duas áreas, saúde e educação, atingem valores acima de 90%, conforme demonstrado no Gráfico 27 abaixo.

Gráfico 27: Taxa de cumprimento das condicionalidades de saúde e educação entre os beneficiários acompanhados



Fonte: Dados do Sicon, Relatório Consolidado de Acompanhamento Educação e Saúde.

Notas: Os valores das taxas de cumprimento das condicionalidades foram calculados pela média dos períodos de acompanhamento e registro dentro de cada exercício. No caso da saúde, para o 2º semestre de 2018 e para o exercício de 2019, também foram feitas as médias entre os valores de cumprimento apresentados pelas crianças e mulheres acompanhadas. (1) Até o 1º semestre de 2018, a consolidação das taxas de acompanhamento das condicionalidades da saúde era feita por família; a partir do 2º semestre de 2018, passou a ser por pessoa.

Ou seja, do total de beneficiários acompanhados pela saúde e pela educação, em média, mais de 90% cumprem as condicionalidades de frequência escolar e acompanhamento da saúde. No entanto, embora a taxa de descumprimento seja baixa em termos percentuais, para o PBF, esse descumprimento sinaliza que, por algum motivo, as famílias podem estar com dificuldades de acesso aos serviços básicos de saúde e educação, refletindo uma situação de vulnerabilidade ou risco social, principalmente se esse descumprimento for reiterado. Por isso, o acompanhamento das condicionalidades também tem como objetivo chegar a essas famílias, identificando os fatores que as impedem de acessar seus direitos e buscando reverter essa situação.

Importante ressaltar que a verificação do descumprimento das condicionalidades se dá entre as famílias acompanhadas. As famílias que não foram acompanhadas não sofrem efeitos no benefício em decorrência do descumprimento de condicionalidades, pois não se pode afirmar que estas se encontram em situação de descumprimento.

5.4.2 Motivo de descumprimento das condicionalidades mais frequentemente utilizado não permite a caracterização das vulnerabilidades às quais as famílias beneficiárias podem estar submetidas

O acompanhamento realizado pela educação e pela saúde envolve o registro dos motivos que fizeram com que as famílias acompanhadas descumprissem as condicionalidades, em cada repercussão (BRASIL, 2020i). Esse registro é feito tanto no Sistema BFA quanto no Presença, e o Sicon possibilita que essas informações sejam extraídas de forma consolidada. Atualmente, essa funcionalidade está disponível somente para a educação; no caso da saúde, o motivo começou a ser registrado no Sistema a partir da 2ª vigência de 2018, mas ainda não é possível a extração de relatório com tais informações no Sicon, estando essas disponíveis no Sistema BFA.

Com os motivos preenchidos adequadamente, é possível identificar e monitorar situações como falta de equipamentos e profissionais adequados na saúde, falta de oferta de escola, casos de abandono escolar, exploração sexual, trabalho infantil, situação de rua, entre outros indícios de situações de risco social. O adequado registro desses motivos constitui-se uma importante ferramenta na identificação de

vulnerabilidades, auxiliando o poder público a conhecer as necessidades das famílias beneficiárias e a planejar ações que as apoiem, para que elas consigam superar tais situações.

Para a educação, foram definidos 24 motivos e 88 “submotivos” para justificar o não cumprimento da frequência escolar dos alunos acompanhados, beneficiários do PBF. Dentre esses, há aqueles que geram efeitos nos benefícios das famílias e aqueles que não geram repercussão, por refletirem razões cuja solução não está ao alcance dos beneficiários e, portanto, são considerados como justificativa para a ausência escolar.

Entre os 24 motivos, tem-se o “motivo não informado”, que em 2019 representou, em média, cerca de 55% dos casos de baixa frequência. Esse motivo engloba as seguintes situações: a) a escola não procurou saber o motivo junto à família (1%); b) a escola esclarece que a família não informou o motivo (83%); c) a escola, apesar de solicitada, não informou o motivo (5%); e d) não foi identificado motivo adequado nesta tabela (11%). Ou seja, embora mais da metade dos registros de baixa frequência não tenham a identificação do motivo dessa ausência escolar dos beneficiários acompanhados, a principal razão dessa lacuna é a negativa da família em fornecer tal informação ou a falta de questionamento das escolas. Destaca-se que a classificação em questão se enquadra na categoria de motivos que caracterizam o descumprimento da condicionalidade e, portanto, geram efeitos nos benefícios recebidos pelas famílias beneficiárias.

Desse modo, o que se verifica é que a razão de não se ter informações sobre o motivo do descumprimento das condicionalidades de educação pelas famílias beneficiárias acompanhadas não é a dificuldade em se encontrar um motivo que represente a situação identificada na lista disponível, mas sim em obter essa informação das famílias. Assim, é fundamental que novas estratégias sejam traçadas buscando contornar essa deficiência, já que a negativa das famílias em fornecer tais informações pode refletir situações de maior vulnerabilidade social. Uma delas pode ser a intensificação da capacitação dos profissionais envolvidos no acompanhamento das condicionalidades, tanto para a adequada identificação dos motivos do descumprimento, que muitas vezes apresentam-se divergentes quando identificados pela equipe de assistência social no acompanhamento familiar, quanto para aprimorar a abordagem das famílias, possibilitando a obtenção dessa informação daqueles beneficiários que muitas vezes não relatam suas dificuldades por receio de perder o benefício.

Essa incidência de mais da metade dos registros de motivos de baixa frequência escolar como “motivo não informado” já havia sido apontada pelo TCU em auditoria que envolveu análise das condicionalidades de educação no Bolsa Família (BRASIL, 2018g). Nesse trabalho, o Tribunal destacou que um planejamento de políticas públicas com base nessas informações já desconsideraria metade da população com problemas no cumprimento da frequência escolar. Ressaltou ainda a gravidade da situação que essa informação pode apontar, já que há chances de que esses motivos não relatados sejam aqueles de maior gravidade, que podem gerar constrangimento aos alunos e punições mais severas às famílias beneficiárias responsáveis. Assim, a metade desconhecida da motivação pode esconder as situações de maior vulnerabilidade a que as famílias beneficiárias estão submetidas.

Já na saúde, existem quatorze motivos a serem escolhidos pelo servidor responsável pelo acompanhamento das famílias do PBF no município. Em 2019, considerando os dois grupos acompanhados – crianças até 7 anos de idade (vacinação e acompanhamento nutricional) e gestantes –, o motivo de descumprimento mais recorrente foi “responsável/beneficiário(a) foi informado(a) pessoalmente de que deveria realizar o acompanhamento, mas não o fez”, relatado em aproximadamente 68% das situações, seguido por “fatos que impedem o deslocamento/acesso à UBS (enchente, falta de transporte, violência no território), com 9,5%.

Ou seja, o que se verifica é que o motivo mais relatado para o descumprimento da condicionalidade de saúde pelos beneficiários em todos os grupos é a falta de interesse, demonstrando a necessidade de que diferentes estratégias sejam traçadas para que essas famílias entendam a importância do acompanhamento, e não busquem os serviços de saúde apenas no momento da urgência. No entanto, importante avaliar se esse motivo não tem sido utilizado como uma alternativa para quando não se sabe ao certo a razão pela qual o beneficiário não compareceu, ocultando vulnerabilidades a que as famílias possam estar expostas. Pelo recente início da utilização dessa classificação, a situação deve ser

acompanhada para que ajustes nas categorias sejam feitos, buscando mapear de forma mais efetiva as reais necessidades daquelas famílias descumpridoras.

Assim, a adequada especificação dos motivos facilita a atuação dos gestores públicos, tanto pela identificação dessas famílias e encaminhamento às áreas competentes, buscando livrá-las da situação de vulnerabilidade, como, num sentido mais amplo, pela identificação dos principais riscos que acometem as famílias descumpridoras, para que as políticas sejam direcionadas e focalizadas nas maiores necessidades dos beneficiários, um dos objetivos da gestão de condicionalidades. No Anexo A, são apresentados os percentuais de cada motivo apresentados em 2019, numa média entre os períodos de acompanhamento do ano.

A área da saúde ainda registra o motivo do não acompanhamento, embora, em 2019, apenas cerca de 9% dos beneficiários não acompanhados tiveram os motivos registrados. Além disso, as informações sobre os fatores que levaram ao não acompanhamento se restringem a situações em que os beneficiários não foram encontrados (ausente, não reside no endereço de registro, mudou-se, falecido ou endereço correto), indicando a necessidade de atualização dos cadastros existentes.

5.4.3 Recursos apresentados pelas famílias beneficiárias para as repercussões podem auxiliar na identificação das vulnerabilidades que as acometem e as levam ao descumprimento das condicionalidades

Após o período de repercussão, o Sicon abre para que os gestores municipais registrem os recursos apresentados pelas famílias que descumpriram as condicionalidades. Entre outras informações, as famílias devem apresentar os motivos que justificam o descumprimento. Assim, juntamente com os motivos do descumprimento das condicionalidades, os motivos para imposição de recursos auxiliam no mapeamento dos principais fatores a que as famílias beneficiárias estão submetidas, que lhes impedem de cumprir as condicionalidades existentes. As opções para marcação dos motivos pelos quais a família apresentou recurso para a repercussão recebida ainda são restritos, embora tenham sido ampliados em novembro de 2019¹². Essa informação possibilita a identificação preliminar das dificuldades pelas quais as famílias estão submetidas, sem que seja necessário analisar cada recurso. Entre os motivos existentes, há aqueles que buscam identificar situações de vulnerabilidade relacionadas à saúde, erros em informações cadastrais e outras situações. Da mesma forma que os motivos de descumprimento, existe a classificação “outros”, que ainda é a mais aplicada, com um percentual de 44,5% de utilização pelas famílias em seus recursos apresentados em 2019 (somados BFA¹³ e BVJ). Já os recursos por erros de registro ou cadastro desatualizados apresentados em 2019 somam 19,3% do total, sendo que desses, 88,7% foram deferidos, demonstrando que ainda há muitos problemas na atualização e manipulação das informações dos beneficiários (Tabela 14).

Tabela 14: Valor total por registro de motivo apresentado na interposição de recursos em todas as repercussões de 2019 para o BFA e BVJ

Motivos	Erro no registro	Problema/ Tratamento de saúde do integrante/ família	Cadastro desatualizado	Medida sócio-educativa (1)	Ameaça na escola (1)	Outro	Situações de vulnerabilidade e/ou risco social (2)	Óbito do aluno ou de pessoa da família (2)	Questão social, cultural, étnica ou religiosa (2)	Problemas no descolamento/ acesso à escola/UBS (2)	Aluno concluiu o Ensino Médio (2)
Famílias com recurso avaliado	49.349	137.783	25.785	1.006	1.666	173.455	512	34	75	187	31
Participação %	12,66%	35,34%	6,61%	0,26%	0,43%	44,49%			0,22%		

Fonte: Sistema de Condicionalidades (extração realizada em janeiro/2021).

Notas: A classificação por motivos considera apenas os registros de motivos deferidos e indeferidos, excluindo os motivos não julgados. (1) Motivo não está mais no rol de opções a serem marcadas no registro do recurso. Portanto, os valores apresentados são referentes as repercussões de março, maio, julho e setembro de 2019. (2) Motivos incluídos na atualização

¹² Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que no formulário para recurso disponível no Sicon para impressão, os motivos possíveis ainda não haviam sido atualizados (falha relatada à Decon em dezembro/2019).

¹³ No Sistema Presença, a sigla BFA identifica os(as) beneficiários(as) na faixa etária de 6 a 15 anos (benefício da família).

feita em novembro de 2019, portanto, os valores apresentados referem-se apenas aos registros identificados na repercussão de novembro de 2019.

Em 2019, nos recursos apresentados nas repercussões de março, maio, julho e setembro, o motivo “outros” era o mais frequentemente utilizado (44,8%), seguido por “problema/tratamento de saúde do integrante/família”, com 34,3%. Embora para os recursos referentes à repercussão de novembro constem motivos mais detalhados que aqueles apresentados anteriormente, como já dito, a utilização da opção “outros” diminuiu muito pouco, passando a representar 43,5%, seguida ainda de um aumento da utilização da opção relacionada à saúde, que atingiu 38% dos motivos informados. Destaca-se, no entanto, que a baixa utilização das novas classificações de motivos na interposição de recursos provavelmente se deve ao fato de essas terem sido apresentadas em meados de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019c), mês em que os recursos referentes à repercussão de novembro devem ser inseridos. Assim, os reflexos das novas categorias de motivos precisam ser acompanhados, verificando sua adequação e promovendo as atualizações que se mostrarem adequadas à identificação preliminar das vulnerabilidades a que as famílias beneficiárias que sofreram repercussão estão submetidas.

Da mesma forma que ocorre com os motivos do descumprimento das condicionalidades registrados pelo MS e pelo MEC na coleta dos dados de frequência escolar e acompanhamento pela saúde, o maior detalhamento dos motivos apresentados pelas famílias no momento do registro de recursos sobre as repercussões recebidas contribuiria de forma significativa na identificação das famílias em risco social e dos fatores que as levam a essa situação. Portanto, uma melhoria na qualidade dessas informações auxiliaria no aprimoramento das ações governamentais direcionadas às famílias mais vulneráveis.

É possível ainda extrair informações sobre o total de repercussões/efeitos aplicados em cada período e a quantidade por tipo de repercussão (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento), além do número de recursos cadastrados para cada efeito e sua situação (deferido, indeferido ou não julgado). Essas informações são extraídas por mês de repercussão e separadamente para BFA e BVJ, e com a informação do número de recursos deferidos, pode-se chegar a um número mais fidedigno de famílias beneficiárias que mantiveram os efeitos após a análise dos recursos.

Tabela 15: Repercussões e recursos registrados em 2019 (BFA e BVJ somados)

Ano/Mes da Repercussão	Repercussão/Efeitos sobre o benefício da família					Famílias com recurso cadastrado								
	Advertência	Bloqueio	Suspensão	Cancelamento	Total	Advertência		Bloqueio		Suspensão		Cancelamento		Total de recursos cadastrados
						Cadastrados	Deferidos (2)	Cadastrados (1)	Deferidos (2)	Cadastrados (1)	Deferidos (2)	Cadastrados (1)	Deferidos (2)	
nov/19	288.777	142.895	134.981	1.031	567.684	39.963	33.486	41.770	37.159	25.378	20.932	129	85	107.240
set/19	276.467	137.111	99.963	706	514.247	36.594	30.783	35.326	30.907	16.988	13.499	83	55	88.991
jul/19	298.490	96.483	79.447	428	474.848	35.735	29.855	23.397	20.369	12.981	10.260	48	32	72.161
mai/19	215.169	55.476	62.259	298	333.202	24.796	20.814	15.462	13.532	10.367	8.212	51	34	50.676
mar/19	271.528	131.836	129.193	737	533.294	31.351	25.557	28.954	24.637	18.291	13.926	98	58	78.694
Total	1.350.431	563.801	505.843	3.200	2.423.275	168.439	140.495	144.909	126.604	84.005	66.829	409	264	397.762
	55,73%	23,27%	20,87%	0,13%	100%	42,35%	83,41%	36,43%	87,37%	21,12%	79,55%	0,10%	64,55%	100%

Fonte: Sicon, consulta realizada em janeiro/2021.

Notas: (1) Os valores percentuais apresentados se referem ao total de recursos cadastrados por repercussão. (2) Os valores percentuais apresentados se referem ao total de recursos cadastrados, somados todas as repercussões.

Importante destacar que em extrações feitas no Sicon, foram identificadas várias situações de recursos apresentados pelas famílias, mas não analisados pelos gestores. Mais de 7 mil recursos cadastrados não foram julgados em 2019 (cerca de 2% do total). Embora não seja um percentual significativo, a ausência de análise desses recursos leva à manutenção dos efeitos de descumprimento recebidos pelas famílias. Tal fato pode prejudicar ainda mais aqueles beneficiários que descumpriram por se encontrarem em situação de extrema vulnerabilidade, que os impediu de acessar os serviços de educação e saúde.

Buscando conscientizar os gestores da importância de que todos os recursos sejam analisados e julgados, a Senarc/MC informou que orienta as gestões municipais em capacitações, publicações e informes com lembretes dos prazos de registro e análise de recurso no Sistema. No entanto, entende-se que além dessa conscientização, o desenvolvimento de uma forma mais direta de alerta aos gestores sobre o fim do prazo

e a necessidade de análise dos recursos poderia evitar que famílias permaneçam ou se aprofundem na situação de risco social em que se encontram por não receberem o benefício, conforme a repercussão recebida.

5.4.4 O Sicon permite a identificação das famílias mais vulneráveis, mas essas famílias não têm sido priorizadas no acompanhamento familiar pelos serviços socioassistenciais

Um dos relatórios mais completos do Sicon é apresentado na pesquisa avançada de descumprimentos, extraído somente por município, por período selecionado. A pesquisa traz o nome do indivíduo descumpridor e seus dados cadastrais (NIS – Número de Identificação Social, endereço, telefone), o tipo de descumprimento (frequência escolar ou acompanhamento saúde) a que se submeteu e o motivo (para saúde, a partir da 2ª vigência de 2018), o efeito gerado (repercussão), se foi apresentado recurso e qual o motivo registrado, além do resultado de sua análise. Há ainda dados sobre a quantidade de repercussões de suspensão que a família já recebeu até a data da pesquisa. Essas informações permitem que o gestor identifique as famílias que receberam maior número de efeitos de suspensão, priorizando-as no acompanhamento familiar, tendo em vista a premissa da gestão de condicionalidades de que famílias em descumprimento são mais vulneráveis, por não terem acesso aos seus direitos mais básicos.

Conforme Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda do SUAS (BRASIL, 2009a), o descumprimento de condicionalidades constitui situação reveladora de vulnerabilidade das famílias que, portanto, devem ser priorizadas no atendimento e acompanhamento ofertado pelos serviços socioassistenciais. Esse acompanhamento familiar deve ter caráter mais particularizado, sendo seu acesso garantido por meio de busca ativa, como uma forma de apoio às famílias; de modo a assegurar o direito das crianças, adolescentes e jovens, bem como a segurança de renda da família, evitando o cancelamento do benefício e objetivando a superação de suas vulnerabilidades. E é pela reincidência de descumprimentos que caracteriza a fase de suspensão¹⁴ que as famílias nessa situação são ainda mais prioritárias no acompanhamento (BRASIL, 2013a).

Essa prioridade no atendimento ofertado pelo SUAS às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades foi confirmada no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS. O Pacto é o instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e prioridades nacionais no âmbito do SUAS, visando seu aprimoramento. Traz como metas específicas para os municípios no âmbito da Proteção Social Básica o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) da seguinte forma (BRASIL, 2013b, art. 2º, inciso I, itens 'd' e 'e'):

- I) as famílias beneficiárias do PBF que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda, devem ser acompanhadas pelo Paif com a meta de atingir a taxa de acompanhamento de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes;
- II) as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, com registro no Sicon, cujos motivos sejam da assistência social devem ser acompanhadas pelo Paif, com a meta de atingir a taxa de acompanhamento de 50%.

No Sicon, por meio do Relatório Consolidado de Acompanhamento Familiar, é possível obter dados sobre o número total de famílias em fase de suspensão; o número de famílias que estão em fase de suspensão e tem registro de acompanhamento familiar; e a relação entre esses dois valores, que constitui a taxa de acompanhamento familiar, podendo ser extraído por municípios, estados ou Brasil, para períodos determinados.

Em outro campo, pode-se obter informações mais detalhadas sobre o acompanhamento familiar, mas apenas por município. A extração traz, por período selecionado, dados cadastrais dos beneficiários, as vulnerabilidades identificadas pela equipe de assistência social e as atividades desenvolvidas no acompanhamento, além de outras informações, tais como se a família é beneficiária do PBF; se está com

¹⁴ A fase de suspensão se caracteriza como o período de seis meses contados a partir do primeiro efeito de suspensão que a família recebe, sendo reiniciado a cada novo descumprimento. Após esse período sem que a família receba novo efeito de suspensão, a fase é encerrada.

interrupção do efeito no benefício; e se está em atenção prioritária no momento da pesquisa. As categorias disponíveis para registro das vulnerabilidades identificadas quando do atendimento da família se assemelham aos motivos da baixa frequência escolar, relatados no acompanhamento realizado em momento anterior e, da mesma forma, sua análise possibilita ao gestor municipal o aperfeiçoamento de suas políticas, buscando levar a essas famílias os serviços de que necessitam.

Nesse sentido, ressalta-se a importância de se inserir no Sicon a possibilidade de extração de dados consolidados sobre as vulnerabilidades identificadas no acompanhamento familiar realizado pela assistência social também em níveis estadual e federal, já que essas informações tendem a ser mais fidedignas que aquelas coletadas no acompanhamento escolar da frequência escolar, pois o profissional da assistência social tem contato direto com a família e, com sua experiência, pode classificar melhor as fragilidades encontradas.

Assim, buscando verificar se os gestores estão fazendo uso dessas informações disponibilizadas pelo Sicon em seu planejamento com vistas ao atingimento das metas de atendimento estabelecidas, foram analisados dados de acompanhamento familiar realizado no âmbito do SUAS de todos os estados do país, suas capitais e o Distrito Federal, totalizando uma amostra com 53 entes: 26 estados, 26 capitais e DF, cujos dados correspondem àqueles de Brasília.

Considerando as famílias em fase de suspensão em 2019 que não estavam com acompanhamento ativo no início daquele ano, entre os 53 entes federativos analisados, apenas dois direcionaram seus atendimentos realizados ao longo do ano para mais de 25% desse grupo (Mato Grosso do Sul, com 31,3%, e Vitória/ES, com 46%). Ou seja, na grande maioria dos municípios/estados analisados, pelo menos 75% das famílias em fase de suspensão em 2019 não foram acompanhadas por meio do SUAS. Em nível nacional, das 212.079 famílias em fase de suspensão ao longo do exercício de 2019 e que não estavam com acompanhamento ativo, apenas 25.693 receberam acompanhamento (12,1%).

Quanto aos acompanhamentos familiares, daqueles iniciados no país em 2019, apenas 21,4% envolveram famílias em fase de suspensão. Com relação aos entes cujos dados foram analisados, somente dez atingiram 30% desse acompanhamento. Destaca-se que Goiânia e Cuiabá não tiveram nenhum acompanhamento com início em 2019 registrado no Sicon, embora houvesse 327 e 275 famílias em fase de suspensão, respectivamente.

Portanto, todos os entes da amostra possuíam famílias em fase de suspensão – consideradas em situação de maior vulnerabilidade – sem acompanhamento pela assistência social local, mas direcionaram mais de 50% de sua capacidade operacional para atendimentos a outras famílias, que poderiam se encontrar em situação menos grave; com exceção de Salvador e Rio de Janeiro (capital), que dirigiram 50% e 63% dos seus acompanhamentos, respectivamente, às famílias em suspensão.

Destaca-se ainda que o Sicon traz informações de todas as pessoas cadastradas no CadÚnico, e não somente daquelas beneficiárias do PBF. Dessa forma, no Sistema existem registros de pessoas que não recebem o Bolsa Família ou de famílias beneficiárias, mas sem condicionalidades a serem cumpridas. Além disso, a assistência social dos entes federativos pode optar por usar o Sicon para registrar seus acompanhamentos, mesmo que sejam de famílias não beneficiárias. Assim, os dados sobre acompanhamento extraídos do Sistema incluem essas situações, tendo sido identificados casos semelhantes nas análises realizadas acima. Ou seja, os 120.225 acompanhamentos iniciados em 2019 não foram, em sua totalidade, realizados com famílias beneficiárias do PBF e, sendo assim, o acompanhamento das famílias mais vulneráveis beneficiárias do Programa é ainda mais restrito.

A SNAS disponibiliza em campo específico de vigilância socioassistencial¹⁵ alguns indicadores, além do acompanhamento anual das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS, citado acima. Os dados mais recentes disponíveis referem-se ao exercício de 2017, ano em que o total de famílias em acompanhamento pelo Paif foi de 16.196.058. Dessas famílias, 589.225 (3,64%) eram beneficiárias do PBF e somente 141.752 estavam em descumprimento de condicionalidade (24% das famílias beneficiárias atendidas e 0,9% do total de atendimentos).

¹⁵ Dados disponíveis em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index5.php>>.

Especificamente no que se refere ao acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, 989 dos 5.570 municípios brasileiros atingiram a meta¹⁶ em 2017 (17,8%). Quanto à meta de acompanhamento das famílias beneficiárias em fase de suspensão¹⁷, essa foi atingida por 1.045 municípios (18,8%). Destaca-se que desses, 492 municípios não tiveram registro de suspensão no exercício de 2017 e, por isso, foram considerados entre os que cumpriram a meta. Em relatório extraído do Sicon, verificou-se que ao longo dos meses do exercício de 2017, a Taxa de Acompanhamento Familiar para Índice de Gestão Descentralizada (IGD), também calculada pela razão entre as famílias em fase de suspensão com registro de acompanhamento e o total de famílias em fase de suspensão, variou entre 15 e 18%¹⁸.

Em 2019, conforme análise apresentada no Anexo B, a meta de acompanhamento das famílias em fase de suspensão também não foi atingida, apresentado valores próximos à 20%, considerando todos os acompanhamentos ativos em algum momento do exercício. Relatório Consolidado de Acompanhamento Familiar do Sicon traz valores de acompanhamento que variam de 10% a 18% ao longo do ano, valores semelhantes aos de 2017.

Ou seja, embora existam protocolos que estabeleçam no SUAS o atendimento prioritário às famílias beneficiárias do PBF, principalmente àquelas descumpridoras das condicionalidades, com ênfase maior às que se encontram em fase de suspensão, isso não tem ocorrido. Mais de 80% dos municípios brasileiros não parecem estar utilizando as informações disponibilizadas pelo Sicon para planejamento de suas ações, focalizando seus esforços no atendimento às famílias em risco social, agravado pela indisponibilidade de acesso a direitos básicos e à renda para seu sustento.

Diante de todo o exposto, conclui-se que os relatórios gerados pelo Sicon disponibilizam dados que auxiliam na identificação das condições socioeconômicas e vulnerabilidades às quais as famílias beneficiárias estão submetidas. Todavia, há a necessidade de aperfeiçoamento da qualidade dessas informações. Ademais, a utilização desses dados pelo gestor no planejamento dos acompanhamentos das famílias em descumprimento das condicionalidades e, por conseguinte, as mais vulneráveis, é limitada.

O acompanhamento realizado pelo MEC e pelo MS abrange cerca de 80% dos beneficiários com condicionalidades de educação e saúde (91,3% educação; 83,2% saúde/gestantes e 65,5% saúde/crianças). Embora essa cobertura seja ampla e possibilite a obtenção de informações sobre parcela significativa desse grupo, a coleta dos motivos que levam as famílias a descumprirem as condicionalidades, informação essencial no mapeamento das maiores dificuldades vivenciadas pelos beneficiários, ainda é falha. É fundamental que essa identificação prévia das dificuldades que acometem as famílias seja o mais próximo da realidade, já que o acompanhamento das condicionalidades é bem mais amplo que o acompanhamento familiar realizado posteriormente pela assistência social e registrado no Sicon. Este acompanhamento também envolve o registro das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias, mas o volume de informações é bem menor – na repercussão de setembro de 2019, por exemplo, 514.247 famílias descumpriram as condicionalidades, mas só 15.619 estavam com acompanhamento ativo no Sicon até o fim de outubro (BRASIL, 2019d, 2019e).

Dessa forma, é importante que diferentes estratégias sejam traçadas buscando maior qualidade das informações coletadas pela educação e pela saúde. A acurácia dessas informações é fundamental para o adequado diagnóstico do problema. A partir de dados consistentes, o mapeamento das vulnerabilidades que mais frequentemente impedem as famílias de acessar seus direitos básicos à saúde e educação será mais preciso e a utilização dessas informações pelos gestores no aperfeiçoamento das políticas existentes

¹⁶ Constitui a meta 4 do Pacto de Aprimoramento do Suas, medida pela taxa de acompanhamento PBF, calculada pela razão entre o total de novas famílias beneficiárias do PBF inseridas em acompanhamento no PAIF e o total de famílias beneficiárias do PBF.

¹⁷ A meta 5 é medida pela taxa média anual de acompanhamento de famílias PBF em suspensão, que corresponde à média das taxas por período de repercussão, calculada pela razão entre o número de famílias PBF em fase de suspensão com acompanhamento familiar e o número total de famílias PBF em suspensão no mesmo período.

¹⁸ O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1202/2020 (BRASIL, 2020j), apontou esse descompasso entre a oferta de benefícios e serviços, recomendando ao MC que fomentasse a integração entre benefícios e serviços realizados entre os Cras e os Creas, incentivando a ampliação dos atendimentos de beneficiários do PBF por essas unidades de assistência social, em especial aqueles beneficiários alcançados pelas condicionalidades.

e/ou o desenvolvimento de novas ações será mais efetivo na superação das dificuldades existentes. Destaca-se que os dados referentes aos motivos dos recursos interpostos pelas famílias em função das repercussões recebidas também contribuem para esse mapeamento; mas, da mesma forma, a coleta dessas informações necessita de aprimoramento.

No âmbito municipal, o Sicon disponibiliza relatórios consolidados de repercussão e descumprimentos que possibilitam a identificação daquelas famílias mais vulneráveis, que além de estarem privadas de seus direitos básicos de saúde e educação por terem descumprido das condicionalidades, passam por períodos sem o recurso devido às reiteradas repercussões de suspensão recebidas. As informações cadastrais permitem ao gestor mapear regionalmente os locais com situações específicas de risco sociais, como ausência de escolas ou postos de saúde na região, o que causa o descumprimento de um grupo de famílias; a proximidade com pontos de tráficos de drogas; entre outras questões, possibilitando o planejamento de ações intersetoriais e territorializadas que apoiem as famílias na superação de suas vulnerabilidades.¹⁹

Essas informações ainda poderiam ser utilizadas na identificação e priorização das famílias em descumprimento, para que estas fossem acompanhadas pela assistência social no município. No entanto, as baixas taxas nacionais de acompanhamento das famílias em fase de suspensão e das famílias beneficiárias do PBF pelo Paif demonstram que isso não vem ocorrendo. Importante destacar que os dados de acompanhamento familiar extraídos do Sicon podem não refletir as famílias em maior vulnerabilidade social, já que qualquer acompanhamento realizado no âmbito do SUAS pode ser registrado no Sicon, independentemente de a família ser beneficiária do PBF ou estar em descumprimento.

5.5 Dados disponíveis no Sicon não permitem identificar com exatidão as situações vivenciadas pelas famílias beneficiárias

O Tribunal de Contas da União traz como um dos elementos fundamentais para a boa governança de políticas públicas a existência de estruturas apropriadas para empreender as atividades planejadas, o que inclui recursos tecnológicos (como sistemas) (BRASIL, 2014c). Já o Coso ERM (COSO, 2017) traz o entendimento de que a confiabilidade dos dados é fator crítico: dados imprecisos podem levar a decisões inadequadas, que prejudicam o atingimento dos objetivos da política pública. A qualidade das informações envolve aspectos como sua disponibilidade (podem ser acessados a qualquer momento), o nível de detalhamento adequado, a exatidão dos dados (se estão corretos), o fácil acesso pelos que deles fazem uso e sua atualização constante (dados recentes).

Esses aspectos são reforçados pelo Cobit (BRASIL, 2018e, p. 57), referência de boas práticas amplamente utilizada na área de tecnologia de informação, que propõe em sua estrutura de governança e gestão que as informações devem possuir características de qualidade intrínsecas, que envolve a acurácia, a imparcialidade e a reputação da fonte; contextuais, que tratam da sua atualidade e relevância; e de acessibilidade, que se referem à disponibilidade e não restrição ao acesso.

Assim, os sistemas de informações devem ser capazes de identificar e capturar os dados necessários, processando-os e relatando-os na forma e no tempo que os tornem úteis à atividade da organização. Para tanto, é essencial que haja processos estabelecidos para a identificação, implantação e monitoramento dos controles necessários para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política.

Considerando esses importantes referenciais citados, extrações feitas diretamente no Sicon e bases de dados disponibilizadas pela Senarc/MC foram analisadas e questionamentos foram realizados objetivando verificar aspectos relacionados às informações a que os entes federativos têm acesso por meio do Sistema, tais como disponibilidade, nível de detalhamento e restrição de acesso aos dados.

¹⁹ Além de ser possível ao gestor extrair essas informações diretamente do Sistema, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas traz como competência do MC disponibilizar ao gestor municipal e do Distrito Federal, ao final de cada período de acompanhamento das condicionalidades do PBF, as informações sobre as famílias em descumprimento de condicionalidades, por meio da Central de Sistemas da Senarc (Seção III).

No que se refere à disponibilidade das informações do acompanhamento das condicionalidades, além de os gestores do PBF nos municípios terem acesso ao Sicon, conforme o Protocolo de Gestão do SUAS (BRASIL, 2009a, art. 9º, incisos II e III), o MC disponibiliza às Secretarias de Assistência Social nos municípios e no DF, por meio da Central de Sistemas da Senarc/MC, a relação das famílias beneficiárias do PBF e, ao final de cada período de acompanhamento, as informações sobre as famílias em descumprimento, com dados do efeito recebido, do tipo de descumprimento e do motivo. Essas informações também são disponibilizadas no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF) e no Registro Mensal de Atendimentos (RMA).

Quanto aos gestores federais do MEC e MS, não há uma rotina estabelecida no MC de envio de relatórios extraídos do Sicon com informações sobre o descumprimento das condicionalidades, repercussões e acompanhamentos familiares realizados. Essas informações devem ser extraídas diretamente pelos gestores federais no Sicon. No entanto, ressalta-se que esse Sistema não possui funcionalidade que possibilite a extração do relatório de acompanhamento familiar em nível nacional nem estadual, apenas municipal. Esse relatório traz dados sobre as vulnerabilidades identificadas nas visitas realizadas com as famílias, como já tratado anteriormente, e poderiam ser utilizados pelo MEC e MS no aperfeiçoamento de suas ações. O mesmo ocorre com a pesquisa de ‘descumprimento avançada’, que traz informações sobre cada família em descumprimento, por repercussão, podendo auxiliar no mapeamento das famílias mais vulneráveis, por conter dados cadastrais (endereço).

A gestão das condicionalidades no Sicon se dá por meio de rotinas estabelecidas conforme o calendário operacional dos macroprocessos da gestão, publicado pelo MC a cada início de ano. Destarte, o processo de extração das bases de dados do CadÚnico e do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) dos beneficiários a serem acompanhados e seu envio aos Ministérios; o recebimento das informações após o acompanhamento e sua importação ao Sicon; a verificação dos descumprimentos; a aplicação dos efeitos cabíveis (repercussão); a abertura do Sistema para o registro dos recursos; todas essas atividades são realizadas por meio de rotinas, nos prazos estabelecidos. De acordo com a Senarc/MC, caso surja alguma situação que impeça o cumprimento do prazo estabelecido ou caso ocorra algum atraso por parte dos Ministérios, nova data é acordada entre os órgãos envolvidos.

O mesmo ocorre na verificação de inconsistências nas bases de dados. A atualização dos dados advindos do CadÚnico e da folha de pagamento do Bolsa Família é realizada mensalmente no Sicon, que conta com rotinas de importação e de validação que apontam possíveis divergências. Ao gerar os arquivos iniciais a serem enviados aos Ministérios, o Sistema realiza críticas quanto à ausência ou inconsistência nas informações cadastrais (endereço, código familiar, número do NIS) e emite alertas como advertência. E na importação dos dados dos Sistemas Presença e Sistema do PBF na Saúde são aplicadas rotinas que não permitem a inserção de dados duplicados. Caso isso ocorra, é detectado e considerado arquivo com erro, e o Ministério responsável pela informação tem que gerar outro arquivo.

Outra rotina mensal do Sicon se refere à geração da lista das mensagens a serem enviadas às famílias beneficiárias que sofreram repercussão. Após a repercussão, o Sistema abre para recebimento dos recursos apresentados pelas famílias, que são registrados pelo gestor municipal, a quem compete analisá-los, deferindo-os ou não, no prazo previamente estabelecido. Para gerir esse processo, o Sistema permite a extração de relatórios gerenciais identificando quantos e quais recursos estão pendentes de avaliação. O Sicon não possui alertas para o fim do prazo de análise; os prazos são pré-estabelecidos e o acompanhamento com vistas a evitar sua perda é de responsabilidade do gestor no município.

Conforme abordado no achado anterior, os recursos registrados a cada repercussão não são julgados em sua totalidade, restando registros sem análise. Essa situação leva à permanência dos efeitos recebidos pelas famílias em descumprimento, o que pode agravar situações de vulnerabilidade. O desenvolvimento de alertas no Sicon poderia auxiliar os gestores municipais a se organizarem, evitando que o prazo expire sem que todos os recursos sejam julgados. Com relação aos recursos analisados e deferidos, a Coordenação-Geral de Operacionalização das Condicionalidades (CGOC/Senarc/MC) executa rotinas semanais para promover as reversões cabíveis que impactam a folha de pagamento (desbloqueio/suspensão/cancelamento).

Quanto a outros fatores que afetam a qualidade dos dados, como o nível de detalhamento e a restrição de dados, foram identificadas algumas situações. O Sicon, da mesma forma que o CadÚnico, utiliza a exclusão lógica, ou seja, as informações sobre o histórico dos beneficiários não são excluídas do sistema, apenas desabilitadas. Com isso, uma extração de dados sobre os acompanhamentos ativos em 2019, por exemplo, pode trazer mais de uma inserção para a mesma família, mas com NIS diferentes. Como o Sicon utiliza o código familiar²⁰ como variável na consolidação e extração de suas informações, em casos de famílias cujo responsável familiar (RF) tiveram o NIS convertido²¹ naquele ano, é apresentada uma inserção para o registro do NIS cancelado e outra para o NIS mantido, os dois ligados ao mesmo código familiar. No entanto, nem sempre essa situação é fácil de ser identificada pelo Sicon.

Isso porque em alguns casos, ao procurar por uma família no Sicon a partir do NIS, em consulta específica (“pesquisa – pessoa”), o Sistema retorna com uma mensagem em que informa que o NIS pesquisado não foi identificado e pergunta se o usuário deseja pesquisar se aquele NIS foi convertido. Sobre essa situação, o Departamento de Condicionalidades (Decon/Senarc/MC) informou que, ao consultar no Sicon um NIS cujo situação cadastral seja de “excluído”, o Sistema questiona se o usuário deseja verificar se aquele NIS foi convertido. Esta mensagem é apresentada tanto para casos em que o NIS foi de fato convertido, quanto para casos em que não o foi. Caso tenha sido, o Sistema busca o novo número na base de dados e, se o identificar na situação “ativa”, retorna com o novo NIS. Nas situações em que o novo NIS não é identificado na base de dados no estado cadastral “ativo” ou em que o NIS não foi convertido, o Sistema retorna com uma mensagem de erro (“Erro! Não foi encontrada uma família para o NIS convertido.”), o que dificulta o entendimento da situação.

Como já dito, os NIS “excluídos”, independentemente de terem sido convertidos ou não, continuam sendo apresentados nas extrações de dados do Sicon e contabilizados nas consolidações que consideram um recorte temporal em que eles estavam ativos (acompanhamentos familiares, recursos apresentados, repercussões ou descumprimentos), pois os dados históricos do que foi feito enquanto o NIS estava ativo permanecem. Mas se o usuário deseja saber mais informações daquela família, que normalmente seriam obtidas pela consulta feita com o NIS, não consegue visualizar seu histórico no Sicon, nem na “pesquisa avançada”. Conforme informado pelo Decon, a pesquisa por NIS existente no campo “pesquisa pessoa” e “pesquisa pessoa avançada” do Sicon refletem apenas os dados de integrantes com o estado cadastral “ativo” no momento da pesquisa.

Outra possível situação de mais de uma inserção para a mesma família ocorre quando essa é acompanhada mais de uma vez no período pesquisado. Os acompanhamentos familiares podem ser iniciados e encerrados a qualquer momento, sem a necessidade de um intervalo mínimo de tempo entre eles. Além disso, o Sistema encerra automaticamente um acompanhamento que fique mais de 7 meses sem atualização. Assim, para cada acompanhamento ocorrido no período pesquisado, uma inserção é apresentada no relatório gerencial extraído do Sicon. Por isso, os relatórios devem ser analisados cuidadosamente, já que foram identificados casos de famílias acompanhadas até quatro vezes no mesmo ano, gerando quatro registros diferentes, que podem ser interpretados equivocadamente como famílias diversas.

Mudanças na estrutura familiar também podem acarretar situações de mais de uma inserção para o mesmo NIS. Se o responsável familiar constitui nova família e as duas formações familiares (a anterior e a recém-formadas) tiverem sido acompanhadas no período pesquisado, haverá duas inserções com

²⁰ Código que identifica a família acompanhada.

²¹ Quando um domicílio é inscrito no Cadastro Único - CadÚnico, todas as pessoas que ali residem são cadastradas e a cada uma delas é atribuído um Número de Identificação Social – NIS. É por meio do NIS ativo do responsável legal do domicílio que a família é identificada na folha de pagamento do Bolsa Família. Ao identificar no Cadastro Único mais de um NIS ativo para uma mesma pessoa, com base no nome completo, data de nascimento e um documento de identificação, é feito nos sistemas da Caixa Econômica Federal um procedimento automatizado conhecido como conversão de NIS. Após a conversão, apenas um NIS é mantido ativo e os outros são marcados com a condição “convertido”, sendo registrada a ligação com o NIS ativo em uma tabela de elos (BRASIL, 2005). Embora esse processo tenha sido aprimorado, ainda existem falhas, como destacou o Departamento de Condicionalidades (Decon/Senarc) por meio de mensagem eletrônica de 06/01/2021, “embora atualmente os dados estejam bem mais coerentes e íntegros, é preciso ressaltar que ainda há erros a serem tratados”.

códigos familiares diferentes para o mesmo responsável familiar. Se apenas a primeira família tiver sido acompanhada, esse registro será apresentado em pesquisa realizada para o período que o envolva; mas ao pesquisar a família pelo NIS do RF, as informações sobre o acompanhamento realizado na família anterior não são acessadas, somente as da família atual. Nesses casos, como não é possível acessar dados pelo código familiar no Sistema, ao menos no perfil consulta, e nem há informações que permitam rastrear essas mudanças familiares, há dificuldade na compreensão da situação existente.

De fato, é importante manter o histórico das famílias beneficiárias, considerando as mudanças sociais e econômicas a que essas famílias estão submetidas, que podem fazê-las transitar entre beneficiária e não beneficiária em curto prazo. No entanto, seria interessante que informações como a exclusão do NIS pesquisado e o número que passou a ser utilizado pelo RF, bem como alterações familiares, fossem acessíveis por meio do Sicon, dando mais confiabilidade aos dados extraídos do Sistema, cujas informações são utilizadas em consolidações e planejamentos dos entes federativos.

Uma informação que também não é de fácil identificação em pesquisa no Sicon é se a família ainda é beneficiária no PBF e, caso não seja, o motivo do desligamento (descumprimento das condicionalidades ou outro). Ao pesquisar no Sicon o NIS do responsável familiar, há no campo 'família' informações sobre a composição familiar e sobre o benefício. No entanto, em alguns casos a situação do benefício apareceu como 'liberado', mas na extração dos acompanhamentos familiares a família era apontada como não beneficiária do PBF.

Ainda quanto ao nível de detalhamento dos dados disponíveis no Sistema, como tratado anteriormente, o Sicon fornece importantes informações que permitem a identificação das famílias em descumprimento e das vulnerabilidades que mais as acometem. No entanto, considerando que o Sistema traz informações de todas as famílias, inclusive de famílias não beneficiárias, seria interessante que a extração sobre os acompanhamentos registrados em determinado período trouxesse informações da situação da família no momento em que o acompanhamento foi iniciado: se a família era beneficiária, se tinha condicionalidades sendo acompanhadas e se houve o descumprimento, que motivou a atuação da assistência social. Esses dados facilitariam a identificação dos acompanhamentos da assistência social que de fato foram iniciados com as famílias em descumprimento e, conseqüentemente, em provável situação de maior vulnerabilidade. A partir daí, os motivos dos descumprimentos, que também são coletados no acompanhamento, podem ser utilizados na identificação de riscos sociais que mais afligem essas famílias e adoção de providências pelos gestores. Atualmente essas informações são fornecidas em relação à data da pesquisa e não permitem identificar o motivo do início do acompanhamento.

A CGOC/Senarc/MC, informou que tem solicitado diversas melhorias e correções no Sicon junto à Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI)²² do MC ao longo dos anos. Devido à ausência de fábrica de software, muitas das demandas por relatórios gerenciais do Sistema foram substituídas por rotinas de extração de dados, outras foram agrupadas em um projeto de melhoria e algumas nem sequer foram solicitadas pela impossibilidade de implementação. Atualmente, as atualizações são tratadas como um conjunto de demandas agrupadas, a serem atendidas pela STI e, de acordo com a CGOC, existem cerca de 25 demandas macro, com solicitações pontuais de correções e evoluções, todas de média à alta complexidade. O Decon apresentou uma análise de risco e impacto às instâncias que gerenciam as priorizações de demandas de tecnologia da informação no Ministério e está aguardando o posicionamento quanto às priorizações e planejamento de projetos.

Já a SNAS informou que estão sendo desenvolvidas interfaces para possibilitar interações entre o Sicon e os sistemas do SUAS geridos pela Secretaria. Essas melhorias contribuirão para o aprimoramento da gestão das informações em âmbito local e nacional, possibilitando uma identificação mais efetiva das famílias em descumprimento, o que disponibilizará ferramentas importantes para a definição de orientações e providências pela gestão federal.

²² O Decreto n. 10.357/2020 estabelece que compete à Subsecretaria de Tecnologia da Informação “coordenar o desenvolvimento e a implementação de sistemas de informação, análises e modelagem de dados e informações no âmbito do Ministério” (BRASIL, 2020I, art. 14, inciso XIV)

Importante ressaltar que a operacionalização e as informações geradas pelos sistemas utilizados pela educação e pela saúde no acompanhamento das condicionalidades, quais sejam, Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, não foram objeto do presente trabalho. Destaca-se, no entanto, auditoria desenvolvida pelo TCU para avaliar políticas de inclusão social e produtiva do governo (BRASIL, 2018g), em que foram analisadas as condicionalidades de educação voltadas para o Bolsa Família. Uma das questões apresentadas foi a falta de integração entre o Sistema Presença e os sistemas de gestão escolar estaduais e municipais. Conforme apontamentos, a gestão do Sistema em questão não levou em consideração a utilização pelos estados e municípios de sistemas próprios, e a falta de pareamento entre eles fez com que muitos entes federativos desenvolvessem suas estratégias de busca ativa fora do Presença. Assim, é necessário que as equipes insiram as mesmas informações em diferentes sistemas, o que gera um retrabalho que pode levar ao desinteresse dos órgãos locais de ensino na gestão do Presença.

Questionado sobre as providências adotadas para atendimento da recomendação do TCU (BRASIL, 2020m), que recomendou ao MEC que avaliasse a possibilidade de desenvolver sistema único para a educação, contemplando todos os entes federativos, ou provesse as adaptações necessárias no Sistema Presença para tanto, o MC informou que a Secretaria Executiva do MEC, e em parceria com o Inep, iniciou em 2020 o processo de desenvolvimento do novo Sistema Presença, com vistas ao acompanhamento da frequência escolar de estudantes/beneficiários do PBF e à ampliação do acompanhamento para os demais estudantes da educação básica, como crianças de 4 e 5 anos e jovens de 18 a 21 anos de idade. A previsão é que esse sistema esteja disponível para acompanhamento da frequência escolar do PBF em março de 2021.

Destaca-se aqui a importância da inclusão das crianças com idade entre 4 e 5 anos no acompanhamento da frequência escolar realizado pelo MEC no Sistema Presença. O Plano Nacional de Educação (PNE), em sua meta 1 – “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade” (BRASIL, 2014e) –, reforça o dever do Estado em garantir a universalização da pré-escola estabelecida pela Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009c). Entre as estratégias estabelecidas para atingimento dessa meta, tem-se o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, especialmente daquelas beneficiárias de programas de transferência de renda²³, onde o Bolsa Família se insere. Estudos recentes demonstram que o retorno do investimento em capital humano é mais alto quando ele é feito nos primeiros anos de vida, levando ao aumento da escolaridade e do desempenho profissional na vida adulta, podendo contribuir na redução da transmissão intergeracional da pobreza e da desigualdade social (HECKMAN, 2019), um dos objetivos do processo de acompanhamento das condicionalidades. Ressalta-se que o TCU tratou essa questão (BRASIL, 2017b), reforçando o papel do Bolsa Família na promoção do acesso à educação e o dever do estado em garantir acesso universal à pré-escola.

Além disso, no que se refere ao retrabalho das gestões municipais na inserção dos dados em diferentes sistemas, apontado pelo TCU, o MEC informou que a coleta dos dados de frequência escolar se dá de três formas: por meio de formulários impressos no Sistema Presença; pelo registro das informações diretamente do Sistema pela escola; e por meio do compartilhamento de arquivos entre o município e o MEC utilizando-se de funcionalidade disponibilizada no Sistema (via File Transfer Protocol – FTP), o que evitaria essas situações de duplicidade de esforços.

Por fim, face o exposto, as situações apresentadas buscam reforçar a importância de se ter dados de qualidade, ou seja, dados disponíveis e com detalhamento adequado, que confirmem consistência às informações constantes no Sistema. Informações de qualidade facilitam a tomada de decisão, inclusive sobre o aprimoramento das políticas públicas existentes, em todas as instâncias do processo de acompanhamento. Além disso, a falta de informação pode prejudicar o planejamento da assistência social de seus atendimentos, que acabariam por direcionar seus acompanhamentos a famílias que nem mais existem em detrimento de outras, em situação de maior vulnerabilidade pelo descumprimento de

²³ Estratégia 1.14 - fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

condicionalidades. Da mesma forma, o excesso de informações pode dificultar o dimensionamento do público-alvo, gerando ineficiência no planejamento e aperfeiçoamento dessas políticas.

5.6 Distanciamento da alta administração de decisões regulares voltadas ao aprimoramento e à implantação de políticas públicas

Cabem às instâncias da alta Administração Pública Federal a competência de estabelecer os objetivos das organizações e de suas políticas públicas, definir estratégias e institucionalizar estruturas adequadas e processos de governança para melhor gerenciar de forma integrada a implementação de planos e a consecução dos objetivos estabelecidos. Para que os responsáveis possam exercer efetivamente essas competências é preciso que exista um fluxo de informações regulares, em formato apropriado, e a definição de momentos específicos para a realização das análises e das proposições de melhorias das políticas.

Com o objetivo de avaliar o fluxo de informações e a efetividade da estrutura decisória relacionada à adoção de ações de enfrentamento das vulnerabilidades identificadas por meio do acompanhamento das famílias que descumprem as condicionalidades do PBF, estabeleceu-se a seguinte subquestão de auditoria: “As informações relativas ao acompanhamento das famílias que descumprem condicionalidades são apresentadas aos tomadores de decisão e avaliadas periodicamente?”

Assim, espera-se que, coletivamente ou individualmente, as autoridades do MC, do MEC e do MS recebam reportes regulares com informações úteis sobre o contexto do descumprimento de condicionalidades e utilizem esses dados de modo a retroalimentar as políticas públicas pensadas para superar as vulnerabilidades impostas a essas famílias.

Em conformidade com essa premissa, o TCU, em seu Referencial para Avaliação de Governança Pública (BRASIL, 2014d, p. 6), destaca que a boa qualidade na Governança Pública está relacionada com a capacidade das estruturas decisórias de "(...) avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". Nesse sentido, quando se fala em avaliação e monitoramento, não se pode abrir mão de um fluxo eficiente de informações de qualidade que sejam direcionadas, avaliadas e utilizadas pelos tomadores de decisão previamente estabelecidos.

Durante a realização dos exames, não foi possível identificar fluxos de informação normatizados e funcionais voltados para que os tomadores de decisão pudessem avaliar as causas de descumprimento de condicionalidades e implantar medidas corretivas ou propor novas políticas públicas com essa finalidade. No Achado de nº 1 deste relatório, já se havia dado destaque para a ausência de normas que contivessem essa previsão. Na prática, verificou-se que alta administração não recebe reportes regulares e não se envolve regularmente na avaliação das possíveis causas e na adoção de ações saneadoras. Considerando a grande relação intersetorial entre as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação, ressurte-se ainda mais da falta de funcionamento de uma estrutura colegiada de decisão.

É importante destacar que o panorama apresentado diz respeito ao afastamento da alta administração do processo de decisão. Verificou-se a existência de iniciativas de análise e trocas de informações para atuação corretiva e preventiva entre unidades de nível operacional. Nesse sentido, há frequente interlocução entre a equipe do Departamento de Condicionalidades (Decon/Senarc/MC) e os servidores do Departamento de Promoção da Saúde (MS), da Assessoria Técnica de Acompanhamento Escolar (MEC) e do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (MC). Essas subunidades em alguns casos ainda encaminham informações relevantes internamente em suas Pastas, mas sem que a alta administração se envolva de maneira regular.

Entende-se que esse cenário é fruto da ausência de definição de competências e responsabilidades e da falta de instruções formalizadas sobre a avaliação periódica das informações sobre descumprimento das condicionalidades do PBF. Assim, as autoridades da alta administração das três unidades mais diretamente envolvidas não possuem encargos de acompanhamento e decisão no processo.

Essa ausência de competências acaba por promover processos deficientes no que diz respeito aos fluxos de informação e de comunicação, afastando a alta administração de participar regularmente da tomada

de decisão e gerando indefinição de ações por parte dos responsáveis pelo acompanhamento das famílias. As ações adotadas por essas equipes acabam tendo um caráter precário, dado que podem ser descontinuadas a qualquer momento por autoridades que não participaram inicialmente da decisão sobre sua implantação.

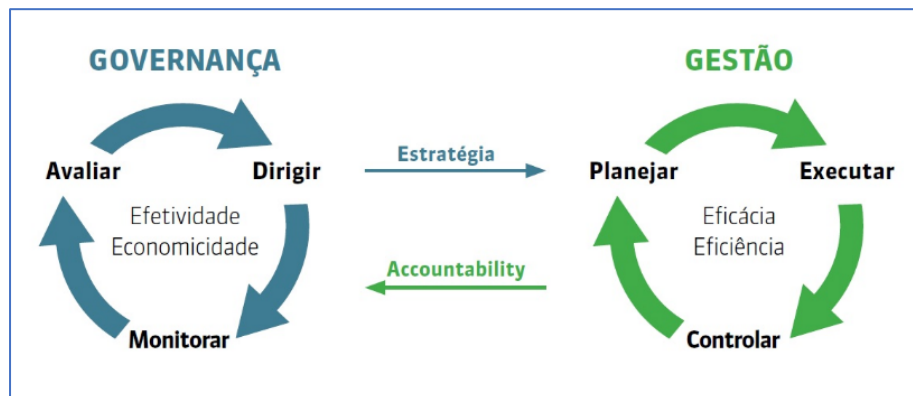
Conclui-se, portanto, que a ausência de fluxos formalizados, que prevejam a participação das alta administração das unidades envolvidas no acompanhamento de condicionalidades, contribui para fragilizar as medidas adotadas para enfrentar as situações de vulnerabilidades das famílias mais afetadas. Como as decisões vem sendo tomadas por esferas operacionais e de forma pontual, carecem do patrocínio e da chancela da alta administração para que sejam implementadas com sucesso.

5.7 Risco de descontinuidade de boas práticas na utilização das informações sobre descumprimento de condicionalidades

A última etapa dos exames buscou identificar como os dados relativos ao acompanhamento das condicionalidades vem sendo utilizados pelos entes federais envolvidos. Assim, guiou a execução dos trabalhos a seguinte subquestão de auditoria: “Os Ministérios da Cidadania, Saúde e Educação utilizam as informações de condicionalidades para a definição de estratégias e aprimoramento de suas políticas?”. Para tanto, arguiu-se diretamente cada uma das Pastas envolvidas sobre as ações realizadas e sobre os processos internos envolvidos, de modo que além de entender o que vem sendo feito, fosse possível opinar sobre o grau de autonomia dos executores na condução de suas ações.

É esperado que as Unidades envolvidas utilizem, de forma organizada e periódica, os dados relativos ao descumprimento das condicionalidades para melhorar ou propor novas ações capazes de enfrentar as situações de vulnerabilidades impostas às famílias. Essa expectativa encontra respaldo novamente no Referencial para Avaliação de Governança Pública do TCU. A revisão periódica das ações adotadas é fase importante tanto no monitoramento, enquanto etapa da governança, quanto na gestão das atividades de uma política pública. O Quadro 4, a seguir, destaca essas etapas:

Quadro 4: Relação entre governança e gestão públicas



Fonte: Sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União.

Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas é uma das diretrizes da governança pública inseridas no Decreto nº 9.203, de 22/11/2017 (BRASIL, 2017c). Ademais, o monitoramento e reavaliação contínua das ações adotadas pela gestão são reconhecidos como boas práticas. O Ciclo PDCA, ferramenta de gestão amplamente utilizada, tornou-se referência como guia de gerenciamento. Seu funcionamento está embasado em 4 etapas: P (plan: planejar); D (do: fazer); C (check: verificar); A (act: agir). Esse ciclo apresenta a visão de que processos bem-sucedidos passam por avaliações e ajustes constantes. Dessa forma, pode-se utilizar o mesmo princípio para avaliar o sucesso de políticas públicas. No que se refere ao acompanhamento das condicionalidades do PBF, é esperado que os Ministérios envolvidos e os entes subnacionais utilizem os dados disponíveis no Sicon para aprimorar ou formular políticas públicas.

Ao longo dos trabalhos, apesar da ausência de fluxos e procedimentos formalizados com essa finalidade, identificou-se a existência de iniciativas embasadas nos dados de descumprimentos de condicionalidades

do PBF com o objetivo de aprimorar ou corrigir situações pontuais em políticas públicas nos três ministérios avaliados. Verificou-se que as ações possuem diferentes graus de complexidade que vão desde o repasse interno de informações até a formulação de iniciativa com características de programa.

No MS, o acompanhamento das condicionalidades do PBF ocorre no âmbito do Departamento de Promoção da Saúde – Depros, por meio da utilização do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, conhecido como Sistema BFA. Como mencionado, esse Sistema passou por aprimoramentos em 2018 e, desde então, apresenta registros sobre os motivos de descumprimento das condicionalidades. De posse dessas informações, o Depros compartilha com a Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição uma lista de municípios cujo motivo de descumprimento da condicionalidade se deu pela falta de oferta de equipamentos antropométricos. O mesmo procedimento é realizado para a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações quando o motivo de descumprimento da condicionalidade é a falta de oferta de vacina ou de insumos necessários para vacinação. Muito embora a disponibilização de informações para áreas interessadas seja positiva, não existem garantias de que os municípios serão priorizados ou, minimamente, de que esses reportes serão avaliados pelos tomadores de decisão do ministério. Questionada se os procedimentos estavam sujeitos a normatização interna, a Unidade informou que essas ações estão em conformidade com o disposto na Portaria Interministerial nº 2.509, de 2004 (BRASIL, 2004d), que prevê a análise dos dados consolidados de acompanhamento das famílias do PBF.

No MEC as informações sobre descumprimento de condicionalidades, disponíveis no Sistema Presença, serviriam como alicerce para a Iniciativa Trajetórias Escolares, Desigualdades e Diversidades ²⁴ descontinuada em 2019. Originada de um projeto anterior, chamado de Educação, Pobreza e Desigualdade Social, a Iniciativa foi iniciada em 2017, quando o MEC firmou o Termo de Execução Descentralizada (TED), no valor de R\$ 748.037,00, junto à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O TED previa o compromisso de a UFSC produzir materiais pedagógicos e disponibilizá-los em uma plataforma eletrônica – ao longo de 2020, a plataforma e os conteúdos foram migrados para o MEC.

Tratava-se de ação pensada com a finalidade de avaliar, discutir e enfrentar as principais razões que têm levado as crianças e adolescentes beneficiários do PBF, que representam o público mais vulnerável, a abandonar a escola. Para tanto, estruturava-se em três dimensões, a saber:

- I. articulação de redes intersetoriais e formação continuada dos profissionais da educação;
- II. interface com políticas, projetos e ações correlacionadas;
- III. acompanhamento das trajetórias escolares das crianças acompanhadas pelo PBF.

Essas dimensões encontram-se organizadas em uma plataforma digital que permite a combinação de informações e a consulta à materiais pedagógicos e aos prospectos de ações, projetos e programas do MEC que tenham relação com os motivos da baixa frequência desse público específico. Pode-se, ainda, encontrar fluxos de encaminhamento que orientam os profissionais da educação sobre como identificar motivos de descumprimento e dar o encaminhamento adequado às crianças e aos adolescentes, internamente ou externamente ao ambiente escolar, buscando reverter o quadro que as impede de frequentar o ambiente escolar.

Com o objetivo de dar visibilidade, identificar e acompanhar situações de maior vulnerabilidade, a iniciativa utiliza quatro indicadores chaves, que se apropriam dos dados sobre as razões mais comuns de descumprimento das condicionalidades. Esses indicadores agrupam motivos e “submotivos” da baixa frequência escolar e permitem aos gestores a identificação e a atuação preventiva junto às crianças e adolescentes mais propensos ao abandono escolar.

Destaca-se que, a despeito de ser uma ação voltada ao enfrentamento das vulnerabilidades que afetam as famílias em descumprimento de condicionalidades do BPF, às vésperas de sua efetiva implementação,

²⁴ Os detalhes da proposta da Iniciativa Trajetórias Escolares, Desigualdades e Diversidades, desenvolvida pelo MEC, podem ser consultados no sítio eletrônico da Iniciativa (<http://trajetoriascolares.mec.gov.br>) e no seu caderno de diretrizes (<http://trajetoriascolares.mec.gov.br/assets/storage/diretrizes.pdf>).

prevista para o exercício de 2019, a Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar – CGAIE, responsável pelo projeto, foi extinta. Assim, a partir do advento do Decreto nº 9.465, de 02/01/2019 (BRASIL, 2019f), a atuação do MEC em relação ao acompanhamento das condicionalidades de educação se restringiu à realização do registro da frequência escolar das crianças e adolescentes beneficiários do PBF e a única ação concluída em relação à Iniciativa Trajetórias Escolares foi a incorporação da plataforma pelo Ministério, realizada pela Subsecretaria de Tecnologias da Informação e da Comunicação – STIC.

Verifica-se, portanto, que todas as ações de combate à evasão escolar previstas pela Iniciativa estão suspensas há, pelo menos, dois anos. Apesar de ter sido bem estruturada e possuir atributos próprios de programa temático, ela não foi propriamente formalizada. Esse vácuo normativo mostrou-se especialmente prejudicial no momento que a CGAIE foi extinta e as ações necessárias à sua implantação foram, em sua maioria, suspensas.

No que diz respeito ao MC, nas ações relativas à SNAS, observou-se a disponibilização de informações sobre o descumprimento de condicionalidades para priorização do atendimento às famílias pela estrutura local de serviços socioassistenciais, de forma descentralizada nos municípios. Essa prioridade no atendimento é prevista na Resolução CIT nº 7, de 10/09/2009 (BRASIL, 2009a), e reafirmada no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS. A troca de informações está relacionada com a gestão integrada dos serviços de assistência social, que são operados em parceria entre União, Estados e Municípios.

Em concreto, não há uma avaliação por parte da SNAS dos motivos de descumprimento, produção de indicadores ou a análise sobre a interrelação dessas causas com outras iniciativas à cargo do MC. Mesmo após a realização das visitas às famílias que estejam em condição de descumprimento, não se verifica a existência de avaliação periódicas dos registros no Sicon, que poderiam servir de subsídios para revisão das estratégias de cobertura do SUAS e para a avaliação e o desenvolvimento de outras políticas gerenciadas pela própria Pasta.

Sabe-se que o teor dos registros das visitas às famílias é sensível e não seria recomendável a divulgação dos prontuários dos atendimentos completos, mas o sistema poderia gerar indicadores amplos com informações sobre os tipos de vulnerabilidades. Essas informações consolidadas, posteriormente, poderiam ser úteis na avaliação de políticas sociais no âmbito do MC e dos demais envolvidos nas políticas sobre sua condução.

Assim, diante do apresentado, no âmbito do PBF, conclui-se pela deficiência da institucionalização de mecanismos de monitoramento e avaliação, pelos gestores federais, das circunstâncias que levaram beneficiários a descumprirem as condicionalidades, de modo a possibilitar a análise dos problemas e favorecer ajustes das políticas públicas em andamento ou a proposição de novas ações governamentais saneadoras das falhas identificadas.

As práticas referenciadas acima apresentam a característica comum de carecerem de complementação normativa necessária para seu aprimoramento e garantia de sua manutenção de forma institucional ao longo do tempo. Assim, enfrentam limitações no alcance de seus resultados dado que se deparam regularmente com a falta de patrocínio da Alta Administração e enfrentam concorrência para adquirir prioridade na agenda política dessas autoridades. Algumas delas, inclusive, não resistiriam a rotatividade dos servidores envolvidos em sua execução direta. Sem a iniciativa das pessoas que as formularam, correm o risco de se perder por conta da ausência de formalização dessas competências.

Quando iniciativas, pela inexistência de normatização adequada, tomam contornos de ações pontuais cuja importância não é compreendida fora das áreas envolvidas em sua formulação, mesmo no caso de boas práticas, ficam ameaçadas de descontinuidade

Referências bibliográficas

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO/IEC 27002** – Tecnologia da Informação – Técnicas de Segurança – Código de Prática Para Controles de Segurança da Informação. ABNT, 2013.

ANNUATTI-NETO, Francisco; FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. **Poverty alleviation policies: the problem of targeting when income is not directly observed**. São Paulo: USP, 2004.

BARBOSA, Rogério Jerônimo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Distribuição de renda nos anos 2010**: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão n. 2610)

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel; ULYSSEA, Gabriel (Eds.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente, 2007, v. 2, p. 41-86.

BARROS, Ricardo Paes de *et al.* **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão n. 1349)

BARROS, Ricardo Paes de *et al.* A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. *In*: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (Eds.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010, v. 2.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União** – Suplemento, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de outubro de 2003.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de janeiro de 2004a.

BRASIL. Lei n. 10.869, de 13 de maio de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de maio de 2004b.

BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 2004c.

BRASIL. Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial n. 2.509, de 18 de novembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de novembro de 2004d.

BRASIL. Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial n. 3.789, de 17 de novembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de novembro de 2004e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Instrução Operacional n. 8**, de 20 de junho de 2005. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Medida Provisória n. 411, de 28 de dezembro de 2007. **Diário Oficial da União** – Edição Extra, Brasília, DF, 28 de dezembro de 2007a.

BRASIL. Decreto n. 6.135. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de junho de 2007b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução CIT nº 7**, de 10 de setembro de 2009. Brasília, DF, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Saúde. Portaria Interministerial n. 2, de 16 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de setembro de 2009b.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de novembro de 2009c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n. 754, de 20 de outubro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de outubro de 2010.

BRASIL. Decreto n. 7.494, de 2 de junho de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 de junho de 2011a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n. 177, de 20 de junho de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de junho de 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Nota Técnica SENARC/MDS n. 152**, de 23 de maio de 2012. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n. 251, de 12 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional De Renda de Cidadania; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Instrução Operacional Conjunta n. 19**, de 7 de fevereiro de 2013. Brasília, 2013a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução n. 18, de 15 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de julho de 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Avaliação da evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), acompanhadas nas condicionalidades de saúde**. Brasília, 2014a.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Defesa Nacional. Secretaria Executiva. Portaria n. 22, de 15 de julho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de julho de 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014d.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União** – Edição Extra, Brasília, DF, 25 de junho de 2014e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Instrução Operacional n. 80**, de 25 de maio de 2016. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n. 502, de 29 de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 de dezembro de 2017a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2775/2017**. Plenário. Processo TC 025.153/2016-1. Ata 50/2017. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 06 de dezembro de 2017. Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de novembro de 2017c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. O uso de preditores de renda em programas sociais: uma análise crítica. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 31, p. 25-40, 2018a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Programa Bolsa Família: Manual Do Pesquisador**. Brasília, 2018b.

BRASIL. Decreto n. 9.396, de 30 de maio de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º de junho de 2018c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n. 2.527, de 10 de outubro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de outubro de 2018d.

- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante**, vol. 1. Brasília: Ipea, 2018e.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post**, vol. 2. Brasília: Ipea, 2018f.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional de avaliação das políticas públicas de inclusão social e produtiva do governo federal, com enfoque na inclusão no mercado de trabalho**. Processo 017.192/2018-8. Brasília, DF, 2018g.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Instrução Operacional Conjunta n. 2**, de 4 de junho de 2019. Brasília, DF, 2019a.
- BRASIL. Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019. **Diário Oficial da União** – Edição Extra, Brasília, DF, 18 de junho de 2019b.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Instrução Operacional n. 99**, de 19 de dezembro de 2019. Brasília, DF, 2019c.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único** – Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, ano 4, n. 52, 2019d.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único** – Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, ano 4, n. 53, 2019e.
- BRASIL. Decreto n. 9.465, de 2 de janeiro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 de janeiro de 2019f.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório de Gestão – Exercício 2019**. Brasília, DF, 2020a.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório Final do Grupo de Trabalho para Aperfeiçoamento do Processo de Averiguação Cadastral do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)**. Brasília, DF, 2020b.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Informe Bolsa e Cadastro**, n. 699, de 23 de janeiro de 2020. Brasília, DF, 2020c.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Nota Técnica n. 1**. Brasília, DF, 2020d.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único** – Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, ano 5, n. 55, 2020f.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único** – Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, ano 5, n. 56, 2020g.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único** – Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, ano 5, n. 57, 2020h.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF, 2020i.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1202/2020**. Plenário. Processo TC 012.170/2019-4. Ata 16/2020. Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer. Sessão de 13 de maio de 2020. Brasília, DF, 2020j.
- BRASIL. Decreto n. 10.357, de 20 de maio de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de maio de 2020.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1756/2020**. Plenário. Processo TC 017.192/2018-8. Ata 25/2020. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 08 de julho de 2020. Brasília, DF, 2020m.
- BESLEY, Timothy. Means testing versus universal provision in poverty alleviation programmes. **Economica**, v. 57, n. 225, p. 119-129, 1990.
- BESLEY, Timothy; KANBUR, Ravi. **The principles of targeting**. Washington, DC: Banco Mundial, 1990. (Working Paper n. 385)
- BRAUW, Alan de *et al.* The Impact of Bolsa Família on Schooling. **World Development**, v. 70, p. 303-316, 2015.
- BROWN, Caitlin; RAVALLION, Martin; VAN DE WALLE, Dominique. A poor means test? Econometric targeting in Africa. **Journal of Development Economics**, v. 134, set. 2018, p. 109-124.
- CAMACHO, Adriana; CONOVER, Emily. Manipulation of social program eligibility. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 3, n. 2, p. 41-65, 2011.
- CASTAÑEDA, Tarsicio *et al.* **Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin America and the United States**. Washington, DC: Banco Mundial, 2005. (World Bank Social Protection Discussion Paper Series, n. 526)
- COADY, David; GROSH, Margaret; HODDINOTT, John. **Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience**. Washington, DC: Banco Mundial, 2004.
- COELHO, Pedro Lima; MELO, Andrea Sales Soares de Azevedo. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a qualidade da dieta das famílias de Pernambuco no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 22, v. 3, p. 393-402, 2017.
- COSO - COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e Pricewaterhouse Coopers Governance, Risk and Compliance. Boston, p. 78-79, 2007.
- CORNIA, Giovanni Andrea; STEWART, Frances. Two errors of targeting. **Journal of International Development**, v. 5, n. 5, p. 459-496, 1993.
- DEVEREUX, Stephen *et al.* The targeting effectiveness of social transfers. **Journal of Development Effectiveness**, v. 9, n. 2, p. 162-211, 2017.
- FELLEGI, Ivan P.; SUNTER, Alan B. A Theory for Record Linkage. **Journal of the American Statistical Association**, v. 64, n. 328, p. 1183-1210, 1969.
- FERREIRA, Francisco H. G. *et al.* A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results. **The Journal of Economic Inequality**, v. 14, n. 2, p. 141-172, 2016.
- FERREIRA, Francisco H.G. ; SÁNCHEZ-PÁRAMO. **A richer array of international poverty lines**. World Bank Blogs, 2017. Disponível em <<https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richer-array-international-poverty-lines>>. Acesso em 16 abr. 2021.
- FOSTER, James; GREER, Joel; THORBECKE, Erik. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.
- GELBACH, Jonah; PRITCHETT, Lant. Is more for the poor less for the poor? The politics of means-tested targeting. **Topics in Economic Analysis & Policy**, v. 2, n. 1, p. 1027, 2002.
- GELMAN, Andrew; IMBENS, Guido. Why High-Order Polynomials Should Not Be Used in Regression Discontinuity Designs. **Journal of Business & Economic Statistics**, v. 37, n. 3, p. 447-456, 2019.
- GROSH, Margaret; BAKER, Judy L. **Proxy means tests for targeting social programs: simulations and speculation**. Washington, DC: Banco Mundial, 1995. (Living Standards Measurement Study Working Paper n. 118)

HECKMAN, James. **Investir em educação para a primeira infância é melhor ‘estratégia anticrime’, diz Nobel de Economia**. BBC News Brasil, São Paulo, maio 2019. [Entrevista concedida a Luiza Franco]. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-48302274>>. Acesso 16 abr. 2021.

IBARRARÁN, Pablo *et al.* **How Conditional Cash Transfers Work: Good Practices after 20 Years of Implementation**. Inter-American Development Bank, 2017. Disponível em <<https://publications.iadb.org/en/publication/how-conditional-cash-transfers-work>>. Acesso 16 abr. 2021.

JOLLIFFE, Dean; PRYDZ, Espen Beer. Estimating international poverty lines from comparable national thresholds. **Journal of Economic Inequality**, v. 14, p. 185-198, 2016.

KANBUR, Ravi. Transfers, targeting and poverty. **Economic Policy**, v. 2, n. 4, p. 111-136, 1987.

KIDD, Stephen; GELDERS, Bjorn; BAILEY-ATHAIS, Diloá. **Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism**. Genebra: OIT, 2017. (ESS Working Paper n. 56)

KIDD, Stephen; WYLDE, Emily. **Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology**. Canberra: Australian Agency for International Development, 2011.

KLASEN, Stephan; LANGE, Simon. **Targeting performance and poverty effects of proxy means-tested transfers: Trade-offs and challenges**. Göttingen, Suécia: Ibero-America Institute for Economic Research, 2015. (IAI Discussion Papers n. 231)

LEVIN, Henry *et al.* **Economic Evaluation in Education: Cost-Effectiveness and Benefit-Cost Analysis**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2018.

LÍCIO, Elaine Cristina. **Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão n. 2451)

LINDERT, Kathy *et al.* **The nuts and bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context**. Washington, DC: Banco Mundial, 2007. (World Bank Social Protection Discussion Paper n. 0709)

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. Transferência de renda no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, n. 79, p. 5-21, 2007.

MENEZES FILHO, Naércio; PINTO, Cristiane. **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**. 3ª ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.

MOSTAFA, Joana; SANTOS, Thuany dos. **Limitações de um Teste de Meios Via Predição de Renda: evidências de uma aplicação no Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão n. 2238)

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão n. 1738)

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei Suarez Dillon; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1619)

PAIVA, Luis Henrique; COTTA, Tereza Cristina; BARRIENTOS, Armando. Brazil’s Bolsa Família Programme. In: Compton, Mallory; Hart, Paul (Eds.). **Great Policy Successes**. Nova York: Oxford University Press, 2019.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo (Eds.). **Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

PAIVA, Luis Henrique; SOUSA, Marconi Fernandes de; NUNES, Hugo Miguel Pedro. **A focalização do Programa Bolsa Família no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão n. 2567)

- PRITCHETT, Lant. **The political economy of targeted safety nets**. Washington, DC: Banco Mundial, 2005. (World Bank Social Protection Discussion Paper n. 0501)
- RAVALLION, Martin. Monitoring targeting performance when decentralized allocations to the poor are unobserved. **The World Bank Economic Review**, v. 14, n. 2, p. 331-345, 2000.
- RAVALLION, Martin. How relevant is targeting to the success of an antipoverty program?. **The World Bank Research Observer**, v. 24, n. 2, p. 205-231, 2009.
- RIBEIRO, Felipe Garcia; SHIKIDA, Claudio; HILLBRECHT, Ronald Otto. Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 47, n. 4, p. 805-862, 2017.
- ROCHA, Sonia. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 67-96, 2008.
- SEN, Amartya. The political economy of targeting. In: VAN DE WALLE, Dominique; NEAD, Kimberly (Eds.) **Public Spending and the Poor**. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.
- SILVA, Tiago Falcão et al. Programa Bolsa Família: Uma Estratégia de Focalização Bem-Sucedida. In: SILVA, Tiago Falcão (Ed.) **Bolsa Família 15 anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon. **A Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão n. 1459)
- SOARES, Sergei Suarez Dillon *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (Eds.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010, v. 2.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon, ANSILIERO, Graziela; AMARAL, Aline Diniz; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira e PAIVA, Luis Henrique. **A universal child grant in Brazil: what must we do, and what can we expect from it?** Brasília: IPC-IG, 2019. (IPC-IG Working Paper n. 181)
- SOARES, Sergei Suarez Dillon; BARTHOLLO, Letícia e OSORIO, Rafael Guerreiro. **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão n. 2505)
- SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão n. 1396)
- SOARES, Fábio Veras *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. In: BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel; ULYSSEA, Gabriel (Eds.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente, 2007**, v. 2, p. 87-129.
- SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Pérez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.
- SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão n. 2499)
- SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; OSÓRIO, Rafael G.; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1654)
- TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e sociedade**, v. 19, n. 3, p. 613-635, 2010.
- TAVARES, Priscilla Albuquerque *et al.* Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, p. 25-58, 2009.
- VAN DE WALLE, Dominique. Targeting revisited. **The World Bank Research Observer**, v. 13, n. 2, p. 231-248, 1998.

VAN OORSCHOTT, Wim. Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. TOWNSEND, Peter; GORDON, David (Eds.) . **World poverty**: new policies to defeat an old enemy. Tilburg, Holanda: Policy Press, 2002.

VASCONCELOS, Andressa Mielke *et al.* Programa Bolsa Família e Geração "Nem-Nem": Evidências para o Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 71, n. 2, p. 233-257, 2017.

WHITE, Howard. Effective targeting of social programmes: an overview of issues. **Journal of Development Effectiveness**, v. 9, n. 2, p. 145-161, 2017.

WWP - World Without Poverty. Como se faz o acompanhamento e o controle do Programa Bolsa Família?. Brasília: Banco Mundial/IPG-IG/Ipea/MDS, 2017. Disponível em <<https://wpp.org.br/politica-social/bolsa-familia/>>. Acesso 16 abr. 2021.

Respostas a Ofícios

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Resposta preparada pelo MC ao Ofício nº 22902/2020/CGEBC – Cidadania/CGEBC/DS/SFC/CGU, de 18 dez. 2020.** Despacho nº 92/2020/SEDS/SNAS/DGSUAS, de 24 dez. 2020, Despacho nº 1/2021/SEDS/SNAS/DGSUAS/CGPVIS, de 13 jan. 2021, e Ofício nº 32/2021/SEDS/SNAS/CGCI/MC, de 14 jan. 2021, encaminhados por meio do Ofício nº 45/2021/SEDS/MC, de 15 jan. 2021. Processo nº 71000.061284/2020-19. Brasília, 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Resposta preparada pela Senarc ao Ofício nº 3096/2021/CGEBC – Cidadania/CGEBCDS/SFC/CGU, de 2 mar. 2021.** Ofício nº 79/2021/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, de 16 mar. 2021, e Nota Técnica nº 7/2021, de 17 mar. 2021. Processo nº 71000.061284/2020-19. Brasília, 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Resposta preparada pela Senarc em atenção à Solicitação de Auditoria nº 830251/01 da Controladoria Geral da União.** Nota Técnica nº 1/2020, de 2 de out. 2020. Processo nº 71000.049979/2020-14. Brasília, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Resposta preparada pela Senarc em atenção à Solicitação de Auditoria nº 830251/02 da Controladoria Geral da União.** Ofício nº 119/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, de 11 nov. 2020 e Nota Técnica nº 3/2020, de 11 de nov. 2020. Processo nº 71000.049979/2020-14. Brasília, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Resposta preparada pela Senarc em atenção à Solicitação de Auditoria nº 830251/03 da Controladoria Geral da União.** Ofício nº 157/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, de 24 dez. 2020. Processo nº 71000.049979/2020-14. Brasília, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Resposta preparada pela Senarc em atenção à Solicitação de Auditoria nº 830251/04 da Controladoria Geral da União.** Nota Técnica nº 4/2021, de 8 jan. 2021, encaminhada por meio do Ofício nº 3/2021/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, de 8 jan. 2021. Processo nº 71000.049979/2020-14. Brasília, 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resposta preparada pelo MEC ao Ofício nº 19948/2020/CGEBC - Cidadania/CGEBC/DS/SFC/CGU, de 4 nov. 2020.** Nota Técnica nº 3/2020/ATAE/SEMESP/SEMESP, de 9 nov. 2020, encaminhada por meio do Ofício nº 73/2020/CGU/AECI/GM/GM-MEC, de 12 nov. 2020. Processo nº 23123.006422/2020-50. Brasília, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resposta preparada pelo MEC ao Ofício nº 22981/2020/CGEBC – Cidadania/CGEBC/DS/SFC/CGU, de 23 dez. 2020.** Nota Técnica nº 5/2020/ATAE/SEMESP/SEMESP, de 29 dez. 2020, encaminhada pelo Ofício nº 80/2020/CGU/AECI/GM/GM-MEC, de 29 dez. 2020. Processo nº 23123.006422/2020-50. Brasília, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resposta preparada pelo MS ao Ofício n° 22983/2020/CGEBC – Cidadania/CGEBC/DS/SFC/CGU, de 24 dez. 2020.** Despacho DEPROS/SAPS/MS, de 4 jan. 2021, encaminhado por meio do Ofício n° 69/2021/CDOC/CGCIN/DINTEG/MS, de 19 jan. 2021. Processo n° 25000.172972/2020-88. Brasília, 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção Primária à Saúde (Saps). **Resposta preparada pela Saps ao Ofício n° 19949/2020/CGEBC – Cidadania/CGEBC/DS/SFC/CGU, de 4 nov. 2020.** Ofício n° 76/2020/DEPROS/SAPS/MS, de 8 dez. 2020. Processo n° 25000.172972/2020-88. Brasília, 2020.

Anexo A – Incidência dos motivos de descumprimento de condicionalidades em 2019.

Tabela A-16: Total de registros efetuados por motivo existente para justificar a frequência escolar abaixo do nível exigido na condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família no exercício de 2019

Motivos que não caracterizam o descumprimento da condicionalidade de educação														
Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno	Doença na família/óbito na família/óbito do aluno	Fatos que impedem o deslocamento /acesso à escola	Concluiu o Ensino Médio	Suspensão escolar	EJA Semipresencial	Situação coletiva	Participação em jogos estudantis	Preconceito/ Discriminação no ambiente escolar	Questões culturais, étnicas ou religiosas	Gravidez	Violência/ Agressividade no ambiente escolar	Questões sociais, educacionais e/ou familiares	Beneficiário sem vínculo/ matrícula escolar	TOTAL
88.172,50	5.946,70	23.709,80	15.586,30	493,4	1.612,60	75.831,80	155,8	100,5	661,2	384,5	633,4	137,1	151.411	364.836,60
24,20%	1,60%	6,50%	4,30%	0,10%	0,40%	20,80%	0,04%	0,03%	0,20%	0,10%	0,20%	0,04%	41,50%	100%
Motivos que caracterizam o descumprimento da condicionalidade de educação														
Participação em jogos estudantis	Trabalho infantil	Situação de rua	Negligência dos pais ou responsáveis	Violência doméstica	Motivo não informado	Trabalho do jovem	Exploração/ abuso sexual	Desinteresse/ Desmotivação pelos estudos	Abandono/ Desistência	Gravidez	Envolvimento com drogas/atos infracionais	Questões sociais, educacionais e/ou familiares	Beneficiário sem vínculo/ matrícula escolar	TOTAL
43,4	89,7	648,5	40.019,20	67	224.230,80	709,9	81,6	49.629,20	44.982,80	1.086,30	456,4	7.218,60	35.512,40	404.775,80
0,01%	0,02%	0,20%	9,90%	0,02%	55,40%	0,20%	0,02%	12,20%	11,10%	0,30%	0,10%	1,80%	8,80%	100%

Fonte: Informações extraídas do Sicon (acesso em 07/01/2021). Valores considerando os dez períodos.

Tabela A-17: Motivo de não cumprimento de condicionalidades na educação, 2019

Motivo não informado			
a - A escola não procurou saber o motivo	b - A família não informou o motivo	c - A escola não informou o motivo	d - Não foi identificado motivo adequado nesta tabela
2.596,7	185.354,4	12.255,3	24.024,4
1%	83%	5%	11%

Fonte: Informações extraídas do Sicon (acesso em 07/01/2021).

Tabela A-18: Registros efetuados por motivo existente para justificar o descumprimento da condicionalidade de saúde do Programa Bolsa Família no exercício de 2019

Público	Condições de saúde que impedem a ida à UBS	Fatos que impedem o deslocamento/ acesso à UBS	Horário de atendimento na UBS inviável para o(a) responsável/ beneficiário(a)	Questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas	Condições de saúde que dificultam a coleta dos dados nutricionais	Falta de equipamentos antropométricos	Falta de profissionais capacitados para realizar a coleta dos dados nutricionais	Responsável/ Beneficiário(a) foi informado(a) pessoalmente de que deveria realizar o acompanhamento mas não o fez	Recusa em realizar o acompanhamento dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde	Indícios de situação de risco social (negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar, etc.)	Responsável/ Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa	Criança com condição específica de saúde que necessita de vacina especial (CRIE)	Falta de oferta de vacinas ou de insumos necessários para a vacinação	Falta de oferta de serviço pré-natal
Crianças - vacina	995,5	1410,5	850,5	423	-	-	-	19.962,0	2.122,5	98	731,5	84	2.319,5	-
	3,43%	4,86%	2,93%	1,46%	-	-	-	68,84%	7,32%	0,34%	2,52%	0,29%	8,00%	-
Crianças - acompanhamento nutricional	10.999	23.351,5	15.989	974,5	215,5	12.596,5	2.856	155.913	3.270,5	54,5	3.823,5	-	-	-
	4,78%	10,15%	6,95%	0,42%	0,09%	5,48%	1,24%	67,78%	1,42%	0,02%	1,66%	-	-	-
Gestantes	46	47	19	14,5	-	-	-	214	22,5	9	9	-	-	56
	10,53%	10,76%	4,35%	3,32%	-	-	-	48,97%	5,15%	2,06%	2,06%	-	-	12,81%
TOTAL	12.040,5	24.809	16.858,5	1.412	215,5	12.596,5	2.856	176.089	5.415,5	161,5	4.564	84	2.319,5	56
	4,64%	9,56%	6,50%	0,54%	0,08%	4,85%	1,10%	67,86%	2,09%	0,06%	1,76%	0,03%	0,89%	0,02%

Fonte: Informações disponíveis em <https://bfa.saude.gov.br/relatorio/consolidado> (consulta em 26/01/2020). Valores médios para os dois períodos.

Anexo B – Análise sobre os acompanhamentos familiares realizados em 2019, registrados no Sicon

Tabela B-19: Acompanhamentos familiares realizados em 2019

UF	Município	Números de famílias em fase de suspensão em 2019 (A)	Acompanhamento de famílias em fase de suspensão em 2019, iniciados em anos anteriores (B)	Famílias em fase de suspensão em 2019 que não foram acompanhadas em anos anteriores	Acompanhamentos iniciados em 2019 de famílias em suspensão (D)	Relação entre famílias em fase de suspensão com acompanhamento e total de famílias em suspensão em 2019 (D/C)*	Taxa de Acompanhamento Familiar (B + D)/A	Acompanhamentos iniciados em 2019 (E)	Relação entre os acompanhamentos iniciados em 2019 com famílias em fase de suspensão e o total de acompanhamentos
				(A – B) (C)					(D/E)
Acre		470	52	418	52	12,4%	22,1%	205	25,4%
	Rio Branco	233	30	203	27	13,3%	24,5%	98	27,6%
Alagoas		2.244	97	2.147	63	2,9%	7,1%	782	8,1%
	Maceió	1.046	10	1.036	6	0,6%	1,5%	25	24,0%
Amapá		188	0	188	4	2,1%	2,1%	87	4,6%
	Macapá	24	0	24	1	4,2%	4,2%	80	1,3%
Amazonas		5.931	386	5.545	413	7,4%	13,5%	2.489	16,6%
	Manaus	4.107	266	3.841	207	5,4%	11,5%	971	21,3%
Bahia		13.933	1.577	12.356	1.56	12,6%	22,5%	13.552	11,5%
	Salvador	4.035	74	3.961	13	0,3%	2,2%	26	50,0%
Ceará		7.562	1.124	6.438	958	14,9%	27,5%	7.939	12,1%
	Fortaleza	2.969	343	2.626	351	13,4%	23,4%	1.395	25,2%
Distrito Federal		1.17	72	1.098	31	2,8%	8,8%	167	18,6%
	Brasília	1.17	72	1.098	31	2,8%	8,8%	167	18,6%
Espírito Santo		4.675	382	4.293	996	23,2%	29,5%	2.676	37,2%
	Vitória	131	31	100	46	46,0%	58,8%	165	27,9%
Goiás		2.787	222	2.565	303	11,8%	18,8%	2.347	12,9%
	Goiânia	330	3	327	0	0%	0,9%	0	0%
Maranhão		3.039	159	2.88	216	7,5%	12,3%	2.365	9,1%
	São Luís	91	0	91	1	1,1%	1,1%	26	3,8%
Mato Grosso		2.218	221	1.997	395	19,8%	27,8%	1.462	27,0%
	Cuiabá	275	0	275	0	0%	0,0%	0	0%
Mato Grosso do Sul		1.895	380	1.515	474	31,3%	45,1%	3.588	13,2%
	Campo Grande	392	51	341	50	14,7%	25,8%	195	25,6%
Minas Gerais		17.044	2.017	15.027	2.303	15,3%	25,3%	11.289	20,4%

	Belo Horizonte	824	119	705	62	8,8%	22,0%	506	12,3%
Pará		4.478	480	3.998	435	10,9%	20,4%	5.796	7,5%
	Belém	1.106	67	1.039	88	8,5%	14,0%	233	37,8%
Paraíba		2.74	373	2.367	254	10,7%	22,9%	2.318	11,0%
	João Pessoa	465	95	370	41	11,1%	29,2%	370	11,1%
Paraná		14.466	1.496	12.97	1.588	12,2%	21,3%	5.759	27,6%
	Curitiba	1.293	77	1.216	142	11,7%	16,9%	341	41,6%
Pernambuco		8.723	859	7.864	1.236	15,7%	24,0%	5.89	21,0%
	Recife	2.061	175	1.886	419	22,2%	28,8%	854	49,1%
Piauí		881	72	809	57	7,0%	14,6%	614	9,3%
	Teresina	239	28	211	29	13,7%	23,8%	121	24,0%
Rio de Janeiro		23.092	2.621	20.471	2.657	13,0%	22,9%	6.5	40,9%
	Rio de Janeiro	8.959	1.47	7.489	1.181	15,8%	29,6%	1.871	63,1%
Rio Grande do Norte		2.066	216	1.85	268	14,5%	23,4%	2.091	12,8%
	Natal	114	8	106	23	21,7%	27,2%	215	10,7%
Rio Grande do Sul		11.605	1.319	10.286	1.183	11,5%	21,6%	5.825	20,3%
	Porto Alegre	1.638	175	1.463	34	2,3%	12,8%	257	13,2%
Rondônia		1.004	24	980	25	2,6%	4,9%	408	6,1%
	Porto Velho	343	8	335	7	2,1%	4,4%	38	18,4%
Roraima		268	19	249	11	4,4%	11,2%	160	6,9%
	Boa Vista	148	18	130	11	8,5%	19,6%	89	12,4%
Santa Catarina		1.984	300	1.684	342	20,3%	32,4%	3.513	9,7%
	Florianópolis	111	3	108	1	0,9%	3,6%	24	4,2%
São Paulo		97.939	8.26	89.679	9.486	10,6%	18,1%	29.852	31,8%
	São Paulo	36.303	752	35.551	792	2,2%	4,3%	1.614	49,1%
Sergipe		1.931	172	1.759	278	15,8%	23,3%	1.302	21,4%
	Aracajú	278	24	254	26	10,2%	18,0%	127	20,5%
Tocantins		740	94	646	105	16,3%	26,9%	1.249	8,4%
	Palmas	107	2	105	6	5,7%	7,5%	20	30,0%
Brasil		235.073	22.994	212.079	25.693	12,1%	20,7%	120.225	21,4%

Fonte: Ofício nº 157/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, de 24/12/2020 – arquivos disponibilizados por meio do Sistema e-Aud.

Nota: Relação somente entre os acompanhamentos iniciados em 2019 para as famílias em fase de suspensão e o total de acompanhamentos, não considera acompanhamentos ativos em 2019, mas iniciados em anos anteriores