

Relatório de Recomendações

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

Ciclo 2020

Política	Programa Bolsa Família
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG / 2020
Coordenador da Avaliação	Ipea
Executores da Avaliação	Ipea, CGU e UNICEF
Supervisor da Avaliação	Secap/ME

Sumário Executivo

1. 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 (Lei nº 10.836, de 2004) sob gestão do Ministério da Cidadania.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. A Avaliação buscou responder às seguintes perguntas:
 - a. Quão boa é a focalização do programa Bolsa Família nos mais pobres e quão efetivo ele é no combate à pobreza?
 - b. 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?
 - c. Os controles adotados pelo Ministério da Cidadania relativos aos acessos ao CadÚnico são adequados para mitigar o risco de concessão irregular de Bolsa Família?
 - d. De que forma as informações de descumprimento de condicionalidades são utilizadas para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias?
8. Os resultados indicam que:
 - a. O programa tem boa focalização nos mais pobres para padrões internacionais e registrou redução dos erros de inclusão entre 2012 e 2019. Já os erros de exclusão aumentaram marginalmente para linhas de pobreza mais elevadas, permanecendo estáveis para linhas mais baixas.

- b. O programa contribui para a redução da pobreza de modo expressivo, dado seu orçamento, em especial no que diz respeito à pobreza extrema. Contudo, as comparações internacionais colocam o Programa Bolsa Família em posição intermediária. Os maiores gargalos à efetividade do programa no combate à pobreza são os erros de exclusão e o valor real declinante dos benefícios.
 - c. O programa tem efeitos positivos sobre a educação e a saúde de crianças e adolescentes beneficiários, aumentando a frequência e a matrícula escolar e, no caso das crianças de zero a cinco anos, a altura. Não foram encontrados efeitos sobre a saúde ao nascer, potencialmente pela fragilidade do método utilizado, uma vez que o próprio nascimento de uma criança afeta a probabilidade de receber o benefício. Os resultados mostram efeitos positivos tanto na margem extensiva (aumento da cobertura) quanto na margem intensiva (aumento no valor dos benefícios).
 - d. Quanto ao controle de acesso ao CadÚnico, identificaram-se fragilidades no que diz respeito ao credenciamento de Usuários Máster, responsáveis pelo cadastramento dos demais usuários, e dos Usuários Comuns do Cadastro Único. Essas fragilidades incluem casos de Usuários sem registro de vínculo com os municípios aos quais estão associados, ausência de Usuário Máster em 26,5% dos municípios, cadastramento e/ou permissionamento indevido de Usuários Comuns e permissionamento de acesso de Usuários além do período necessário para execução de suas tarefas.
 - e. Os Ministérios da Cidadania, da Educação e da Saúde desenvolvem ações de complexidade e alcance variáveis a partir das informações sobre o descumprimento de condicionalidades. Entretanto, essas ações são marcadas pela ausência de formalização e a precariedade de sua continuidade em função da falta de apoio da alta administração, que se encontra afastada dos processos decisórios. Há espaço para aprimoramento da governança das decisões, por meio de maior detalhamento de informações coletadas, aperfeiçoamento dos dados extraídos do Sistema de Condicionalidades (Sicon), estabelecimento de informes regulares e atribuição de responsabilidade para tomada de decisões.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Quão boa é a focalização do programa Bolsa Família nos mais pobres e quão efetivo ele é no combate à pobreza?	<p>O programa Bolsa Família possui baixos e decrescentes erros de inclusão e erros de exclusão moderados, com leve tendência de aumento para linhas de pobreza mais elevadas. Em comparações internacional, o programa fica sempre entre os melhores da amostra.</p> <p>A meta nacional de cobertura do programa Bolsa Família não é atualizada desde 2012, descolando-se da dinâmica da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. A cobertura do programa encolheu temporariamente durante a recessão de meados dos anos 2010.</p> <p>As linhas de elegibilidade ao programa Bolsa Família não são indexadas à inflação e vêm paulatinamente perdendo valor real desde o início dos anos 2010. Atualmente, a linha de extrema pobreza é inferior à linha internacional utilizada pelo Banco Mundial para monitorar a pobreza global.</p> <p>O orçamento do Programa Bolsa Família encolheu mais de 10% em termos reais entre 2014 e 2019. Nesse último ano, a despesa com o programa correspondeu a 0,4% do PIB e a 1% do orçamento da União.</p>	<p>Os erros de inclusão (isto é, concessão indevida de benefícios para famílias que não são pobres) são baixos e estão em queda, não constituindo, portanto, fonte de preocupação imediata para a gestão do programa.</p> <p>Já os erros de exclusão (isto é, exclusão indevida de famílias pobres do programa) são moderados e constituem um entrave para melhor focalização do programa.</p> <p>Os critérios de elegibilidade ao Programa Bolsa Família são demasiado restritos para um país com o nível de desenvolvimento do Brasil e há defasagem na meta nacional de cobertura.</p> <p>As metas assumidas pelo Brasil em relação à agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável têm como referência linhas de pobreza consideravelmente mais elevadas do que as linhas de elegibilidade ao Programa Bolsa Família.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Cidadania, sem prejuízo das regras fiscais em vigor, promover redução dos erros de exclusão no Programa Bolsa Família.</p>
2	Quão boa é a focalização do programa Bolsa Família nos mais pobres e quão efetivo ele é no combate à pobreza?	<p>O programa Bolsa Família contribui de forma significativa para a redução da pobreza, especialmente para linhas de pobreza mais baixas. Em termos internacionais, contudo, o programa não está entre os mais efetivos da amostra analisada.</p> <p>O valor real dos benefícios médios pagos pelo programa Bolsa Família declinou pouco mais de 15% desde o pico histórico em meados de 2014.</p> <p>O orçamento do Programa Bolsa Família encolheu mais de 10% em termos reais entre 2014 e 2019. Nesse último ano, a despesa com o programa correspondeu a 0,4% do PIB e a 1% do orçamento da União.</p>	<p>A boa focalização do programa Bolsa Família faz com que o principal obstáculo à maior efetividade na redução da pobreza esteja no valor médio dos benefícios.</p> <p>Como as evidências indicam que o programa Bolsa Família não induz respostas comportamentais adversas de magnitude preocupante, há margem para elevação em termos reais dos benefícios.</p> <p>Reajustes reais nos valores dos benefícios ajudariam o Brasil a cumprir a meta de erradicação da pobreza extrema assumida em relação à agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Cidadania estudar formas de promover a efetividade do Programa Bolsa Família, tais como estratégias de permanência das crianças na escola, promoção da saúde dos dependentes e valorização dos benefícios, sem prejuízo das regras fiscais em vigor.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
3	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?	<p>Usando uma estratégia de <i>propensity score matching</i> (PSM) 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%. 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.</p> <p>Utilizando uma estratégia de <i>diferenças em diferenças</i> (Diff-in-Diff) no Cadastro Único e Censo Escolar, encontrou-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%.</p> <p>Utilizando uma estratégia de desenho de <i>regressão com descontinuidades</i> - RDD (regression discontinuity design) com dados de peso e altura do SISVAN, obteve-se um efeito positivo do benefício variável jovem (BVJ) sobre a altura de crianças de 0 a 5 anos de idade de 0,5% no período 2013 e 2014.</p>	<p>O programa tem efeitos positivos sobre a educação e a saúde de crianças e adolescentes beneficiários, aumentando a frequência e a matrícula escolar e, no caso das crianças de zero a cinco anos, a altura. Não foram encontrados efeitos sobre a saúde ao nascer, potencialmente pela fragilidade do método utilizado, uma vez que o próprio nascimento de uma criança afeta a probabilidade de receber o benefício. Os resultados mostram efeitos positivos tanto na margem extensiva (aumento da cobertura) quanto na margem intensiva (aumento no valor dos benefícios).</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Cidadania, com o apoio dos Ministérios da Educação e da Saúde, sem prejuízo das regras fiscais em vigor, fortalecer os mecanismos de incentivo ao cumprimento das condicionalidades de educação e saúde.</p>
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?	<p>Processo de avaliação das informações sobre o descumprimento das condicionalidades não está formalmente institucionalizado, fragilizando o aprimoramento das políticas públicas.</p>	<p>A inexistência de um processo contínuo de aprimoramento leva ao afastamento da alta administração dos processos decisórios relativos aos descumprimentos de Condicionalidades do PBF e coloca em risco de descontinuidade as boas práticas observadas.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Cidadania, com o apoio dos Ministérios da Saúde e Educação, incluir na regulamentação das condicionalidades do Programa Bolsa Família, as informações a serem coletadas e disponibilizadas para que seja possível desenvolver procedimentos de avaliação regular dos dados relativos ao descumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias, considerando: realização de reportes regulares para a alta administração; definição de papéis de avaliação e tomada de decisão sobre as informações apresentadas; e manifestação das instâncias da alta administração sobre as ações decorrentes dessas análises.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
5	<p>De que forma as informações de descumprimento de condicionalidades são utilizadas para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias?</p>	<p>O acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde no Sistema de Condicionalidades (Sicon) é amplo, mas necessita de aprimoramento para poder refletir com exatidão quais são as famílias em maior vulnerabilidade social.</p>	<p>Existe necessidade de um maior detalhamento das informações coletadas sobre as famílias em descumprimento de condicionalidades, especificamente no que se refere às razões que as levam ao descumprimento. Tais dados são fundamentais no mapeamento das dificuldades vivenciadas por esses beneficiários, possibilitando o direcionamento de ações objetivando a superação das situações de vulnerabilidade.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Cidadania, com o apoio dos Ministérios da Educação e da Saúde, desenvolver novas estratégias de abordagem que facilitem a identificação e a obtenção de informações sobre os motivos de descumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias.</p>