

O EIXO DE GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Patricia Vieira da Costa e Tiago Falcão

O eixo de garantia de renda é um dos pilares que sustentam o Plano Brasil sem Miséria, ao lado dos eixos de inclusão produtiva (urbana e rural) e de acesso a serviços públicos – todos fortalecidos pela estratégia de Busca Ativa¹. Os expoentes do eixo de garantia de renda são o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ambos de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que também é o coordenador do Plano Brasil sem Miséria.

Criado em junho de 2011 com o ousado objetivo de levar o país a superar a extrema pobreza até o final de 2014, o Brasil sem Miséria considera a pobreza como um fenômeno multidimensional e multifacetado, que se manifesta de diferentes maneiras em cada região, em cada localidade e para cada público do país. Por isso,

1 O eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda ao público-alvo do Plano, com estratégias específicas para o campo e a cidade. O eixo de acesso a serviços tem como meta levar os serviços públicos – especialmente os de saúde, educação e assistência social – às pessoas e localidades mais pobres do país, ampliando a oferta e melhorando a qualidade dos serviços prestados à população mais vulnerável. Há artigos sobre ambos os eixos e textos que explicam a Busca Ativa (os que falam sobre o Cadastro Único e sobre o eixo de acesso a serviços) neste livro.

o Plano é composto de ações intersetoriais (executadas por 22 ministérios e demais parceiros), articuladas e integradas, desenvolvidas de forma pactuada entre União, estados e municípios. Considerando-se essas características das ações do Brasil sem Miséria, fica fácil entender o quanto o Bolsa Família foi paradigmático na concepção do Plano. São três os motivos principais.

Em primeiro lugar, o Bolsa Família articula ações de diversas áreas, especialmente assistência social, saúde e educação, em razão do acompanhamento de condicionalidades previsto para as famílias do Programa. Para citar apenas dois exemplos dessa articulação, destacamos as transferências do Bolsa Família a gestantes, uma iniciativa do Plano Brasil sem Miséria (a ser detalhada adiante neste texto) que só foi possível graças à parceria com o Ministério da Saúde; e a priorização de escolas com maioria de alunos do Bolsa Família no início da expansão do Programa Mais Educação, resultado de uma parceria do Ministério da Educação (MEC) com o MDS².

O segundo motivo é o caráter estruturante do Bolsa Família, que funciona numa perspectiva de gestão compartilhada entre os entes federados. Todos os estados e municípios do país participam de atividades do Programa que vão do cadastramento e acompanhamento das famílias ao treinamento dos trabalhadores da assistência social.

Por fim, é importante lembrar que foram a expansão e o fortalecimento do Bolsa Família que proporcionaram o desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais³, ferramenta que serve vários programas e foi designada “instrumento básico

2 Informações completas sobre essa parceria entre MEC e MDS nos artigos “Reflexões acerca da educação para a superação da extrema pobreza: desafios da escola de tempo completo e de formação integral”, “Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil sem Miséria” e “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

3 Para mais informações sobre o Cadastro Único, ver os artigos “O papel do Cadastro Único no Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e “O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil sem Miséria”, de acordo com o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o Plano.

Não é demais frisar também que, independentemente das condicionalidades do Bolsa Família, a renda proporcionada pelo Programa e pelo BPC, além de promover o alívio imediato da situação de pobreza, traz para as famílias a segurança de que terão, todo mês, os recursos mínimos necessários para sua subsistência, em especial no que diz respeito à segurança alimentar e nutricional. Isso abre espaço que elas possam lidar com outras questões para além da subsistência, como a frequência das crianças, dos adolescentes e jovens à escola e seu desempenho nos estudos; os cuidados com a saúde da família; o acesso de jovens e adultos a cursos de qualificação profissional; entre outros aspectos de uma vida melhor e mais digna⁴.

Tudo isso fez com que o eixo de garantia de renda contribuísse de maneira decisiva para o cumprimento das metas do Brasil sem Miséria, não só no que diz respeito à renda, mas em várias dimensões da pobreza. Neste texto, falaremos sobre as inovações e o fortalecimento que o Plano trouxe para o Bolsa Família e o BPC.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O principal componente do Plano Brasil sem Miséria no que diz respeito ao eixo de garantia de renda é o Programa Bolsa Família. Criado em 2003, o Bolsa Família mudou o sistema de proteção social no país, que era profundamente marcado por sua origem de natureza contributiva, ligada ao trabalho formal. Após a Constituição de 1988, o sistema evoluiu para a oferta de um regime

⁴ Mais informações sobre os impactos positivos do Bolsa Família em várias dimensões da vida dos brasileiros mais pobres nos artigos “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil” e “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

previdenciário diferenciado para trabalhadores rurais e de benefícios assistenciais para quem não tinha capacidade produtiva – idosos e pessoas com deficiência de baixa renda. Ainda assim, a proteção social orbitava a pobreza mais severa, sem realmente tê-la como alvo. Foi só com o Bolsa Família que o sistema passou a olhar para a população pobre em idade ativa e, conseqüentemente, para suas crianças, que anteriormente estavam descobertas⁵.

Sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 77 por pessoa) ou pobres (com renda mensal de até R\$ 154 por pessoa) registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal⁶. Em outubro de 2014, o Programa atendia 13,98 milhões de famílias em todo o país.

Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa⁷. O dinheiro é sacado por meio de um cartão magnético cuja titularidade é preferencialmente da mulher. O valor depositado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda – os tipos de benefícios pagos pelo Programa estão listados adiante, no Quadro 1.

5 PAIVA et al. (2013).

6 O registro das famílias no Cadastro Único é feito pelos municípios, geralmente nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). A partir daí, a seleção das famílias incluídas no Programa a cada mês é feita no âmbito federal de forma automatizada, completamente impessoal. Têm prioridade as famílias de menor renda. Para permanecer no programa, além de cumprir as condicionalidades e não superar o limite de renda previsto na regra de permanência (de até meio salário mínimo por pessoa), a família precisa atualizar seu cadastro sempre que houver mudança nas informações ou, no máximo, a cada dois anos.

7 O benefício médio era de R\$ 170 em outubro de 2014.

A família assume alguns compromissos ao entrar no Bolsa Família: as crianças devem ser vacinadas e ter acompanhamento nutricional; as gestantes precisam fazer o pré-natal; e as crianças e os jovens devem frequentar a escola. Assim, se por um lado o dinheiro traz alívio imediato à situação de pobreza, por outro lado os compromissos, também chamados de condicionalidades, complementam os efeitos da renda para ajudar a romper o ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações, o que significa que as crianças e os jovens passam a ter perspectivas melhores que as de seus pais⁸.

Extensamente debatido, o Bolsa Família é objeto de inúmeras teses, pesquisas, estudos e avaliações⁹. Seus resultados em termos de redução da pobreza, nas múltiplas formas em que ela se manifesta, hoje são reconhecidos nacional e internacionalmente. O MDS recebe com frequência delegações de países do mundo todo para conhecer o Bolsa Família, o Cadastro Único e o Brasil sem Miséria. Isso levou o Banco Mundial a propor uma parceria envolvendo o próprio Banco, o MDS, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no intuito de divulgar a experiência brasileira em políticas para redução da pobreza e das desigualdades. A iniciativa chama-se WWP – *Brazil Learning Initiative for a World without Poverty* (Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza)¹⁰.

8 Para mais informações sobre as condicionalidades e outros aspectos do Programa Bolsa Família, ver o artigo “Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”, neste livro.

9 Uma amostra significativa desses estudos está reunida em CAMPELLO e NERI (2013).

10 O endereço do WWP é www.wwp.org.br. Mais informações no artigo “Transparência e participação social no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Tendo se consolidado como um caso de sucesso, as oportunidades para inovação no Programa pareciam reduzidas. Ainda assim, o Bolsa Família precisou ser repensado para fazer frente às metas e aos prazos estabelecidos no Plano Brasil sem Miséria¹¹.

Dois desafios estavam colocados. Em primeiro lugar, era necessário reconhecer a existência de beneficiários do Bolsa Família que, mesmo recebendo as transferências monetárias do Programa, permaneciam na miséria. Os valores recebidos, somados à renda original das famílias, ainda eram insuficientes para que elas ultrapassassem a linha de extrema pobreza estabelecida pelo Plano, que inicialmente era de R\$ 70 e, em junho de 2014, foi reajustada para R\$ 77¹². Em segundo lugar, era preciso fazer ajustes em termos da cobertura do Programa com o objetivo de reduzir os erros de exclusão, como se verá adiante.

O ciclo de aperfeiçoamentos do Bolsa Família

A resposta ao primeiro desafio veio com um ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família. Em 2011, antes de entrarem em vigor as primeiras iniciativas do Plano Brasil sem Miséria, havia 36 milhões de pessoas, beneficiárias do Programa, que estariam na miséria caso sobrevivessem apenas com sua renda familiar. Graças ao Bolsa Família, 14 milhões escapavam dessa condição. Mas ainda restavam 22 milhões que, mesmo recebendo os benefícios do Bolsa Família, continuavam na extrema pobreza¹³.

11 Especialmente a meta de superação da extrema pobreza em termos monetários em todo o país.

12 Para mais informações sobre a linha e seu reajuste, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

13 Cálculo realizado com base na renda declarada no Cadastro Único e no valor dos benefícios do Bolsa Família.

O Brasil sem Miséria iniciou então os aperfeiçoamentos, norteados pelo diagnóstico que mostrava que, na época do lançamento do Plano, aproximadamente 40% da população miserável tinha até 14 anos de idade¹⁴, ou seja, a incidência de extrema pobreza era bem maior entre crianças e adolescentes – o que representava uma das faces mais cruéis da miséria no país.

2011: reajuste de valores, mais benefícios para crianças e adolescentes, início do pagamento a gestantes e nutrízes

A primeira medida do Plano Brasil sem Miséria, em 2011, foi também a primeira etapa do ciclo de aperfeiçoamentos do Bolsa Família: um reajuste dos benefícios do Programa que favoreceu especialmente crianças e adolescentes. Os benefícios destinados a famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos tiveram aumento de 45,5%. No caso dos benefícios relativos aos jovens de 16 e 17 anos, o reajuste também foi substancial, de 15,2%.

Ainda em 2011, pouco depois do reajuste do Bolsa Família, o Brasil sem Miséria ampliou de três para cinco o número de benefícios destinados a crianças e adolescentes que cada família pode receber, gerando, assim, 1,3 milhão de novos benefícios na faixa de 0 a 15 anos. O impacto financeiro dessa medida foi relativamente baixo¹⁵, tendo em vista que a quantidade de

¹⁴ Esse diagnóstico foi feito com base em dados preliminares do Censo 2010. Mais informações no artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

¹⁵ Antes dessa medida, o Bolsa Família já pagava mensalmente cerca de 20 milhões de benefícios relativos a crianças e adolescentes na faixa de 0 a 15 anos em todo o país. Com a medida, passaram a ser pagos mais 1,3 milhões desses benefícios.

famílias do Programa com mais de três filhos é pequena (a média do programa era de 1,69 filhos por família em 2014)¹⁶. Mas a diferença que os benefícios adicionais fazem na vida das famílias que o recebem é muito grande, pois são justamente as famílias maiores e que mais precisam de apoio.

Foi também em 2011 que teve início o pagamento de benefícios para famílias com gestantes ou com bebês em fase de amamentação. No caso das gestantes, como dito no início deste texto, o pagamento foi possível graças à estreita colaboração entre o Ministério da Saúde e o MDS, pois o benefício só é depositado após a notificação, feita pela saúde ao MDS, de que a beneficiária está grávida. O benefício, pago por nove meses a partir da notificação, tem por objetivo melhorar a nutrição da mãe (e, conseqüentemente, a do bebê) e ajudar nos preparativos para a chegada da criança.

Os resultados foram animadores: de acordo com o Ministério da Saúde, a taxa de identificação precoce de gravidez (até a décima segunda semana de gestação) entre as beneficiárias do Bolsa Família aumentou 60%¹⁷ após o início do pagamento do benefício, o que é uma boa notícia tanto em termos de saúde materna quanto do bebê.

No caso do benefício “nutriz”, o objetivo é reforçar a renda da família durante os primeiros meses de vida do bebê. Nesse caso, o pagamento começa a ser feito assim que a família notifica área de assistência social do município de que houve o nascimento de um novo membro. Com a entrada do bebê no Cadastro Único, o pagamento se inicia, permanecendo por seis meses (sem

¹⁶ O declínio da fecundidade no Brasil tem sido maior entre os mais pobres. Mais informações em ALVES e CAVENAGHI (2013), “O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil”.

¹⁷ A taxa de identificação precoce subiu de 14,3% para 22,9%, segundo dados do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde.

prejuízo do benefício relacionado a crianças e adolescentes de até 15 anos a que a família passa a fazer jus com a chegada do bebê¹⁸).

Retorno garantido

Outra medida adotada em 2011 foi o retorno garantido, com o objetivo de dar às famílias que melhoraram seu patamar de renda a segurança para sair do Bolsa Família sabendo que poderão voltar caso sua renda volte a cair. Para fazer uso dessa opção, as famílias devem solicitar à gestão municipal do Programa seu desligamento voluntário. Elas permanecem registradas no Cadastro Único e, caso precisem novamente do benefício em algum momento, durante um período de até três anos, terão a garantia de retorno imediato ao Bolsa Família, sem a necessidade de passarem novamente pelos processos de habilitação, seleção e concessão dos benefícios.

Todas essas medidas tomadas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria em 2011 diminuíram o total de pessoas extremamente pobres no universo do Bolsa Família de 22 milhões para 19 milhões.

2012: o Brasil Carinhoso e a mudança da lógica de cálculo dos benefícios

Foi em 2012, contudo, que veio a principal inovação do Brasil sem Miséria na atenção às crianças, com o lançamento da Ação Brasil Carinhoso¹⁹. Trata-se de uma estratégia desenhada para retirar da miséria todas as famílias beneficiárias do Bolsa

¹⁸ Permanece, contudo o limite de cinco benefícios variáveis por família, que incluem os benefícios relacionados a crianças e adolescentes de até 15 anos e os benefícios à gestante e nutriz.

¹⁹ Informações sobre as vertentes de saúde e educação do Brasil Carinhoso adiante, neste mesmo artigo.

Família com filhos na primeira infância²⁰ – fase crucial do desenvolvimento físico, intelectual e emocional, que influencia o resto da vida, provendo os alicerces para todas as etapas posteriores.

Estudos recentes têm ressaltado a importância de investimentos em políticas públicas que visem à atenção integral à criança nos primeiros anos de sua vida, garantindo não só que tenha os cuidados nutricionais necessários, mas que cresça em um ambiente tranquilo, saudável e seguro²¹.

Tendo isso em vista, a Ação Brasil Carinhoso foi concebida numa perspectiva de atenção integral que envolve aspectos do desenvolvimento infantil ligados à renda, educação e saúde. Por seu caráter intersetorial, o Brasil Carinhoso envolveu, além do MDS, também o Ministério da Saúde e o MEC, com papel de destaque aos municípios e aos estados na sua implementação. Trataremos aqui da vertente de renda dessa iniciativa²².

Para fazer frente ao desafio colocado pelo Brasil sem Miséria com a Ação Brasil Carinhoso, o Bolsa Família teve que, de certa forma, se reinventar. Após anos trabalhando com benefícios de valores fixos²³, lançou o benefício de superação da extrema pobreza, que varia de acordo com a intensidade da pobreza de cada família, modificando a lógica de cálculo de benefícios do Programa.

O novo benefício fecha o hiato de extrema pobreza, que é a diferença entre a renda mensal por pessoa da família (considerando a renda própria mais a renda dos benefícios tradicionais do Bolsa Família) e a linha de extrema pobreza do

20 Aqui entendida como o período que vai de zero a 6 anos de idade.

21 Mais informações no artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

22 As demais vertentes são detalhadas no artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

23 Ver tabela com os tipos e valores dos benefícios adiante, neste texto.

Plano Brasil sem Miséria e do Bolsa Família (de R\$ 77 *per capita* mensais a partir de junho de 2014).

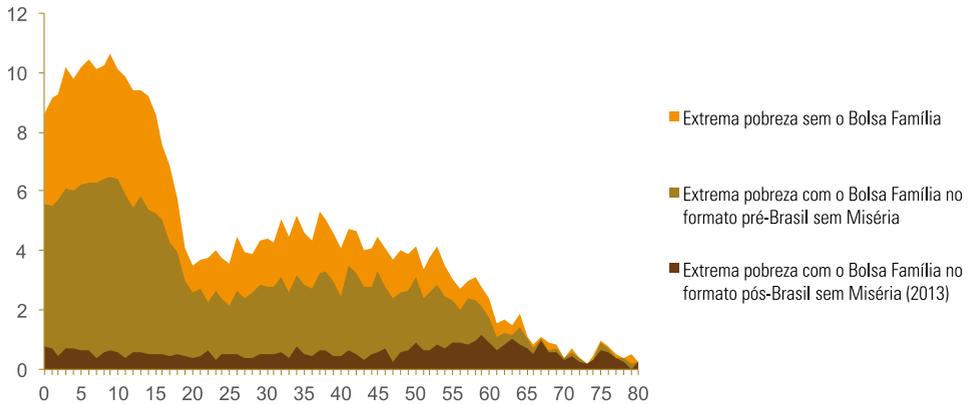
Isso significa que cada família recebe a quantia necessária para cobrir essa diferença, de modo a permitir que todos os seus membros superem o patamar da extrema pobreza. Assim, foi possível amplificar os efeitos do Bolsa Família ao menor custo possível – se fosse mantida a lógica anterior, de pagar benefícios de valores fixos, seria inviável tirar todos da extrema pobreza²⁴.

O novo benefício, um dos pilares da Ação Brasil Carinhoso, começou a ser pago às famílias com crianças de até 6 anos em maio de 2012. Deu tão certo que posteriormente, em novembro de 2012, ele foi estendido às famílias com crianças de até 15 anos.

O novo benefício do Brasil Carinhoso retirou mais 16,4 milhões de pessoas da miséria, e acabou com o abismo que separava as crianças e os adolescentes das demais faixas etárias, em termos de incidência de extrema pobreza, como mostra o Gráfico 1.

²⁴ Sobre esse assunto, ver o artigo “O Plano Brasil Sem Miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família”, neste livro.

Gráfico 1 – Simulação do potencial de redução da taxa de pobreza extrema por idade no novo desenho de benefícios do Programa Bolsa Família



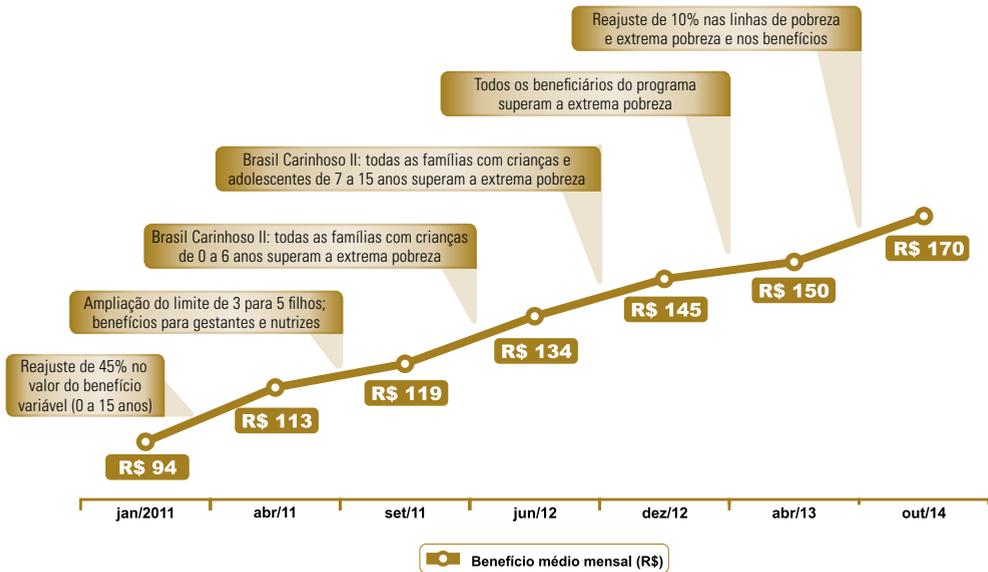
Fonte: Disoc/Ipea, a partir da PNAD/IBGE de 2011.

2013: O fim da miséria no universo do Bolsa Família

Em março de 2013, o benefício de superação da extrema pobreza foi concedido a todas as famílias do Bolsa Família que ainda não haviam superado a miséria, independentemente da composição familiar. Essa e as demais medidas tomadas no âmbito do Brasil sem Miséria tiveram como resultado retirar 22 milhões de pessoas da extrema pobreza desde o início do Plano²⁵. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo de beneficiários do Programa Bolsa Família.

²⁵ Recapitulando, segundo os dados do Cadastro Único, seriam 36 milhões de extremamente pobres no Brasil se não houvesse o Bolsa Família. Graças ao Programa, em 2010 o número já caía para 22 milhões. Com as medidas do Brasil sem Miséria em 2011, a quantidade recuou para 19 milhões de pessoas. Com os benefícios do Carinhoso em 2012, o número caiu para 2,5 milhões. E, no início de 2014, todos os beneficiários do Bolsa Família saíram da extrema pobreza, com extensão do benefício que fecha o hiato de extrema pobreza a todas as famílias com perfil.

Gráfico 2 – Ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família (2011-2014)
(valor médio dos benefícios após cada medida)



Fonte: MDS, Cadastro Único e folhas de pagamento do Bolsa Família.

Dos 22 milhões de brasileiros que superaram a extrema pobreza com o Plano Brasil sem Miséria, 39% têm até 14 anos, 29% são jovens de 15 a 29 anos, 78% são negros e 54% são do sexo feminino.

2014: Reajuste da linha de extrema pobreza e dos benefícios

Em 2014, uma nova medida complementou o ciclo de aperfeiçoamentos no Bolsa Família. Os benefícios do Programa tiveram um reajuste de 10%, acompanhando o reajuste da linha de extrema pobreza do Brasil sem Miséria e das linhas de pobreza

e extrema pobreza do próprio Bolsa Família²⁶. O Quadro abaixo mostra os tipos de benefícios do Bolsa Família e seus valores após o reajuste de 2014.

Quadro 2 – Tipos, valores e públicos dos benefícios do Bolsa Família

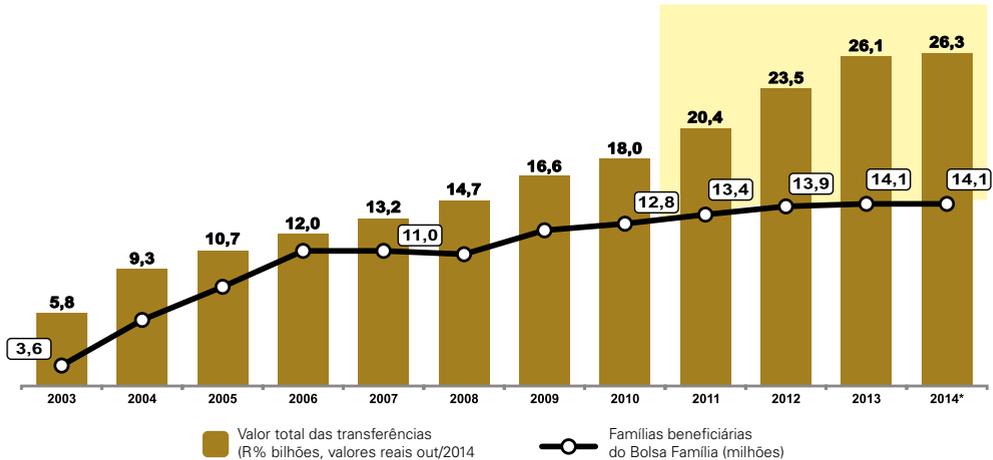
Tipo de Benefício	Valor	Público do Bolsa Família atendido	Quantidade
Benefício Básico	R\$ 77	Famílias em extrema pobreza, independentemente de sua composição.	1 por família
Benefício Variável (BV)	R\$ 35	Famílias com crianças e/ou adolescentes de até 15 anos.	Até 5 por família
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 35	Famílias com gestantes. Pago em nove parcelas mensais consecutivas, ainda que o prazo termine após o nascimento (só é pago se a gestação for detectada até o nono mês).	Entra no limite do BV, de até 5 por família
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 35	Famílias com bebês de até 6 meses. Pago em seis parcelas mensais consecutivas (só é pago se o nascimento for informado até o sexto mês de vida).	Entra no limite do BV, de até 5 por família
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 42	Famílias com jovens de 16 e 17 anos. Pago até o mês de dezembro do ano em que o jovem completa 18 anos.	Até 2 por família
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Calculado caso a caso	Famílias que mesmo após o recebimento dos benefícios a que faz jus dentre os listados acima continuam na extrema pobreza. Recebem a quantia que falta para superarem a extrema pobreza.	1 benefício que leva em conta todos os membros da família

Fonte: Senarc/MDS, setembro de 2014. Elaboração: Sesepl/MDS.

26 Para mais informações sobre linha e reajuste, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Para viabilizar o ciclo de aperfeiçoamentos, houve forte aumento no orçamento de benefícios do Programa, que saltou de R\$ 18,0 bilhões em 2010²⁷ para R\$ 26,3 bilhões em 2014, mantendo o tamanho relativo do Programa em 0,5% do PIB, e uma ótima relação custo/benefício²⁸. O benefício médio por família, no mesmo período, passou de R\$ 94 para R\$ 170²⁹ – alcançando R\$ 242 para as famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza.

Gráfico 3 – Quantidade de famílias beneficiárias e valor total das transferências do Bolsa Família (2003-1014)



Fonte: Senarc/MDS. Elaboração: Seseq/MDS.

²⁷ Valor atualizado para outubro de 2014.

²⁸ Segundo cálculos de Marcelo Neri (Ipea/SAE, a partir dos microdados da PNAD, período 2002-2012), cada real adicional gasto no Bolsa Família impacta a desigualdade 369% mais que na Previdência Social em geral e 86% mais que no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

²⁹ De acordo com a folha de pagamentos do programa em outubro de 2014.

Complementações estaduais do Bolsa Família³⁰

Um movimento importante verificado no âmbito do Plano Brasil sem Miséria referiu-se aos 11 estados que adaptaram ou lançaram programas próprios de transferências de renda complementares ao Programa Bolsa Família. Essas iniciativas³¹ compunham o eixo de garantia de renda nos planos de superação da pobreza lançados no Acre³², no Amapá, no Distrito Federal, no Espírito Santo, em Goiás, no Mato Grosso, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul, em Rondônia, em Santa Catarina e em São Paulo.

Com as complementações, os entes federativos que tiveram espaço fiscal para tanto acrescentaram esse importante componente às suas estratégias estaduais e distrital, usando linhas de extrema pobreza adaptadas às suas realidades e buscando em seus territórios as famílias que mais precisavam de apoio.

Para pagar suas complementações, os estados usam o mesmo cartão magnético do Bolsa Família³³ – o que requer a assinatura de acordo com o MDS e de contrato com a Caixa Econômica Federal³⁴, agente operador do

30 Informações mais completas sobre as complementações estão disponíveis no artigo “A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

31 Também conhecidas como integração de programas de transferência de renda ou pactuações.

32 No caso do Acre, a complementação era anterior ao Brasil sem Miséria. As demais complementações foram pactuadas ou repactuadas na vigência do Plano.

33 O beneficiário recebe o valor integral do Bolsa Família acrescido da complementação financeira estadual, na mesma operação de saque. Para sacar o benefício, o usuário recebe um novo cartão (o cartão “compartilhado”), com a logomarca do governo federal e do Bolsa Família e com a logomarca do governo e do programa estadual. Assim, o beneficiário tem à disposição todos os canais de atendimento usados no Bolsa Família (agências, lotéricas, correspondentes bancários, terminais de autoatendimento).

34 O estado não paga tarifa por operações de pagamento se o benefício complementar estiver disponível na Caixa no mesmo dia do pagamento dos benefícios do Bolsa Família. Também não paga tarifa pela emissão de novos cartões magnéticos (o governo federal é que paga pelos cartões). O estado paga à Caixa apenas uma tarifa mensal por família, referente à geração da folha de pagamentos e a serviços correlatos.

Programa. É o estado que define o número de famílias a serem beneficiadas pela complementação financeira.

Alguns estados já haviam tido experiências de pagar valores fixos a cada família participante de suas complementações, mas o modelo que prevaleceu após o lançamento do Brasil sem Miséria foi o do fechamento do hiato de extrema pobreza. Em vários casos foi estabelecida uma linha de extrema pobreza estadual ou distrital mais alta que a do Brasil sem Miséria.

A partir do momento em que o Brasil sem Miséria lançou a Ação Brasil Carinhoso o cenário mudou, porque o governo federal começou a pagar o novo benefício que fecha o hiato de extrema pobreza. Assim, as complementações estaduais estabelecidas com esses mesmos modelos (fechamento de hiato) e essa linha (que era de R\$ 70 mensais *per capita*) deixaram de ter efeito, e por isso começaram a ser repactuadas entre os estados e o governo federal.

Em agosto de 2014, sete estados ainda tinham complementações do Bolsa Família ativas: Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina³⁵, conforme mostra o Quadro 3. Embora houvesse casos em que o percentual de famílias do Bolsa Família atendidas pela complementação era alto e os desembolsos na comparação com o que é pago pelo governo federal eram significativos, os valores transferidos pela União continuavam sendo bem mais substanciais.

35 Amapá, Goiás, Rondônia e São Paulo tinham Acordos de Cooperação Técnica vigentes em agosto de 2014, contudo não existiam operações de transferência complementar de renda em execução.

Quadro 3 – Pactuações para complementação do Bolsa Família (agosto de 2014)

Programa	UF	Público-alvo*	Referência de extrema pobreza usada para fechar o hiato	Cobertura das famílias do Bolsa Família na UF	Desembolso do ente em relação às transferências do governo federal (%)
DF sem Miséria	DF	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 140	Linha distrital de R\$ 140	67%	73%
Bolsa Capixaba	ES	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 97 que tenham criança de até 6 anos	Linha estadual de R\$ 97	11%	5%
Panela Cheia	MT	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 87 que tenham criança de até 6 anos	Linha estadual de R\$ 87	32%	12%
Família Paranaense	PR	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 87	Linha estadual de R\$ 87	16%	4%
Renda Melhor ¹	RJ	Famílias com renda <i>per capita</i> presumida inferior a R\$ 100	Linha estadual de R\$ 100	58%	47%
RS Mais Igual	RS	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 100	Linha estadual de R\$ 100	24%	5%
Santa Renda	SC	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 87 que tenham criança ou adolescente de até 15 anos	Linha estadual de R\$ 87	30%	16%

* Consideram-se no cálculo da renda mensal os valores declarados ao Cadastro Único e as transferências do Programa Bolsa Família. No caso do Rio de Janeiro, utiliza-se a renda presumida de acordo com análise de dados socioeconômicos do Cadastro Único.

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS). Elaboração: Sesepl/MDS.

36 O Renda Melhor não inclui famílias da capital do estado, que conta com um programa próprio, o Família Carioca. Esse programa não é pactuado com o governo federal, mas usa informações do Cadastro Único para Programas Sociais. O estado também opera o Programa “Aluguel Social” através de pactuação, com complementações fixas para famílias atingidas por enchentes.

Em agosto de 2014 havia também dois municípios com complementação pactuada com o Programa Bolsa Família: Manaus (AM) e Nova Lima (MG).

Cobertura do Bolsa Família e Busca Ativa

Em relação ao desafio de melhoria da cobertura do Bolsa Família para redução dos erros de exclusão (ou seja, para não deixar de fora as famílias com perfil), destaca-se o aumento da estimativa de atendimento do Programa, que era de 12,9 milhões de famílias no início do Plano e passou para 14,1 milhões em 2011.

O cálculo da estimativa de atendimento é feito com base em informações do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e serve para balizar o trabalho da área de assistência social nos municípios, dando uma indicação da quantidade de famílias a serem cadastradas (ou a terem seus cadastros atualizados) e atendidas. Serve também como mecanismo de controle, desestimulando o cadastramento de muito mais ou muito menos famílias do que o previsto nas estimativas³⁷.

É claro que a dinâmica populacional deve ser levada em conta (há famílias chegando e saindo das cidades o tempo todo), de modo que o parâmetro proporcionado pelas estimativas seja usado com a flexibilidade necessária para não deixar de fora famílias que têm perfil e precisam do Programa, mas excedem o limite das estimativas.

Em outubro de 2014, o Bolsa Família efetivamente atendia 13,98 milhões de famílias em todo o país, comparadas a 12,8 milhões em 2010, antes do lançamento do Brasil sem Miséria.

³⁷ Mais informações sobre as estimativas na Nota Técnica n° 152 Senarc/MDS, “Atualização das estimativas municipais de atendimento do Programa Bolsa Família, a partir dos dados da amostra do Censo 2010”, de 23 de maio de 2012.

O aumento da quantidade de famílias atendidas foi possível por causa da estratégia de Busca Ativa, esforço compartilhado pelos governos federal, estaduais e municipais³⁸. A Busca Ativa modifica a atuação do poder público, que, de forma inovadora, ao invés de esperar que os vulneráveis venham em busca do que precisam, passa a buscar os pobres, onde quer que estejam, para incluí-los em uma série de serviços e programas que vão melhorar suas vidas. Desde o lançamento do Brasil sem Miséria, em junho de 2011, até setembro de 2014, a Busca Ativa havia cadastrado 1,35 milhão de famílias extremamente pobres, inserindo-as imediatamente no Bolsa Família. Outras 1,2 milhão de famílias foram localizadas, cadastradas e incorporadas ao Bolsa Família ao longo do período de execução do Plano. Assim, ao todo, 2,5 milhões de famílias passaram a ser visíveis a todos os programas que utilizam o Cadastro Único como ferramenta de seleção de público.

Resta o desafio de buscar as famílias ainda invisíveis aos olhos do poder público, de modo a conhecê-las e assisti-las, também por meio da estratégia de Busca Ativa.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) garante o pagamento mensal de um salário mínimo ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa de qualquer idade com deficiência de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Para receber o BPC, a renda familiar por pessoa antes

³⁸ Mais informações sobre a Busca Ativa – inclusive sobre as formas de apoio do governo federal aos municípios e estados para realizá-la, como Índice de Gestão Descentralizada (IGD), as equipes volantes e as lanchas da assistência social – nos artigos “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”, “O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria” e “O Plano Brasil sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas”, neste livro.

do benefício deve ser inferior a um quarto do salário mínimo³⁹. O MDS é responsável pela gestão do BPC, e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) faz a operacionalização do benefício⁴⁰.

A quantidade de beneficiários do BPC teve aumento expressivo desde o início do Brasil sem Miséria. Em 2010, antes do lançamento do Plano, eram 3,4 milhões de pessoas, que receberam R\$ 20,4 bilhões de reais naquele ano. Em agosto de 2014 havia mais de 4,0 milhões de beneficiários do BPC, dos quais 1.856.874 eram idosos e 2.212.614 pessoas com deficiência. O orçamento de 2014 chegou a R\$ 34,7 bilhões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família, como dito neste texto, já era uma iniciativa consolidada, com excelentes resultados, antes mesmo do início do Brasil sem Miséria. Mas ainda que o Programa já tivesse alcançado um patamar elevado de aprovação nacional e de reconhecimento internacional, não houve acomodação. Pelo contrário, houve coragem para inovar: diante dos enormes desafios colocados pelo Plano, o Bolsa Família se reinventou, dando a medida da disposição do governo para buscar a melhoria contínua no atendimento aos brasileiros de mais baixa renda.

O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria retirou 22 milhões de brasileiros da extrema pobreza. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, no universo dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

³⁹ O benefício é pessoal, intransferível e não vitalício. Não é necessário ter contribuído para a Previdência Social para receber o BPC.

⁴⁰ Recebe solicitações, faz concessões, pagamentos e reavaliações.

Mas o impacto do ciclo de aperfeiçoamentos do Bolsa Família descrito neste texto foi muito além do reforço financeiro a quem mais precisa. Ele significou, também, mais crianças e adolescentes indo para a escola, bem alimentados, com roupas adequadas, com melhores condições para se dedicar aos estudos. Traduziu-se em pessoas mais saudáveis, correndo menos riscos de sucumbir a doenças perpetuadoras da pobreza. Resultou em menor incidência de trabalho infantil. Ampliou a possibilidade de que jovens e adultos se inscrevessem em cursos de qualificação profissional. Empoderou mais e mais mulheres. Foi a porta de entrada para uma vida mais digna.

O legado dos aprimoramentos do Brasil sem Miséria no Bolsa Família e no BPC é um sistema de proteção social capaz de resgatar rapidamente qualquer cidadão brasileiro que caia na extrema pobreza, por meio do trabalho da rede socioassistencial, da inserção das pessoas no Cadastro Único e do uso das informações do Cadastro para a inclusão no Bolsa Família e em uma série de outros programas que, de modo articulado, ajudam as pessoas e as famílias a superarem a miséria e a pobreza.

O grande desafio, como explicitado neste artigo, é reduzir os erros de inclusão e exclusão, para que o sistema funcione com a maior eficiência possível e atenda todos que precisam dele. Por isso o trabalho continua. É preciso encontrar as famílias que ainda não foram alcançadas pela Busca Ativa e melhorar ainda mais a vida das que já foram. Essa busca, na verdade, é por um país cada vez menos desigual e melhor para todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. E. D.;CAVENAGHI, S. O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem Miséria no seu Município*. Edição revisada. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Atualização das estimativas municipais de atendimento do Programa Bolsa Família, a partir dos dados da amostra do Censo 2010*. . Brasília: Senarc/MDS, 23 de maio de 2012. (Nota Técnica n° 152).

CAMPELLO, T.;NERI, M. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.;NERI, M. *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.