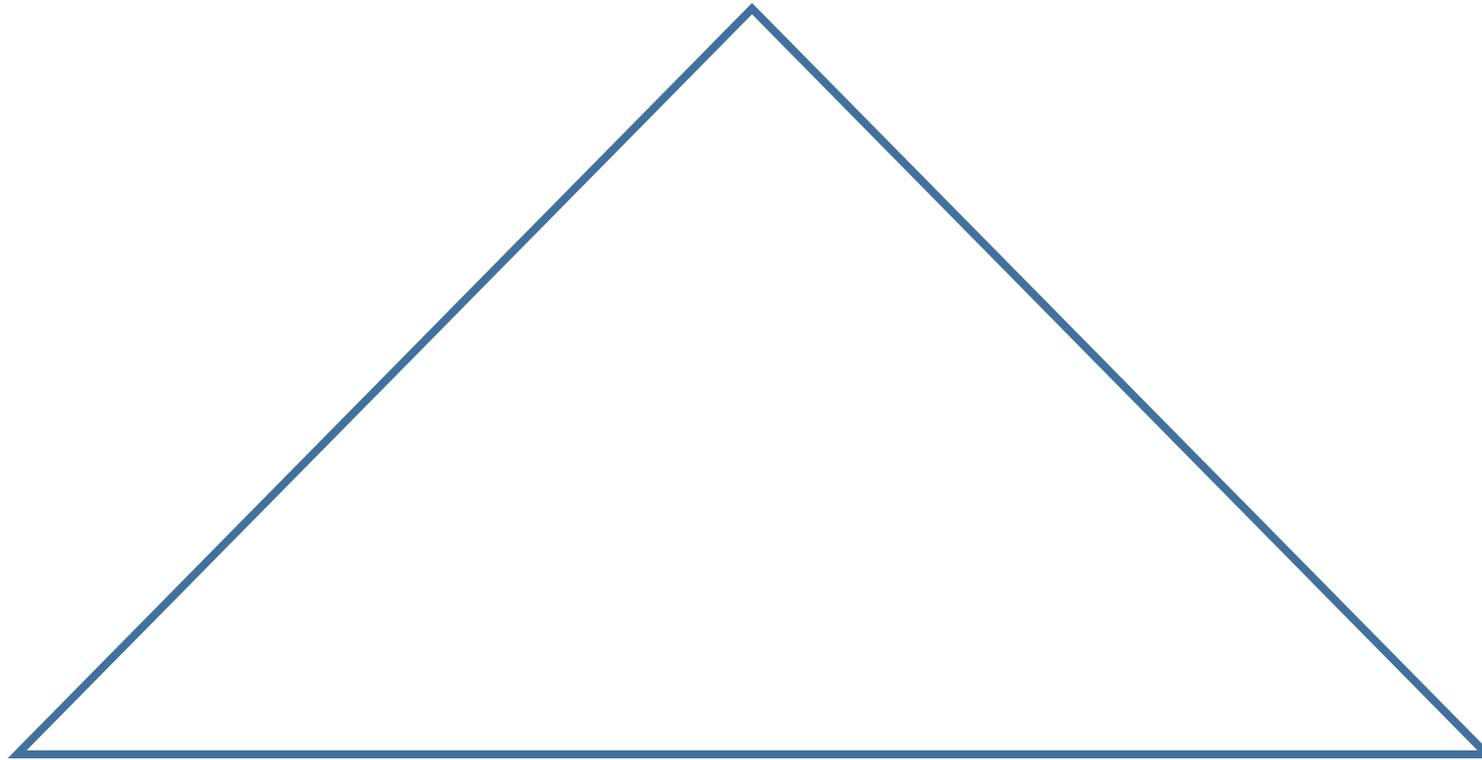


Aula 4

Benefícios assistenciais

Políticas Sociais
Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras – 2019
Luis Henrique Paiva

Proteção social (cobertura; nível dos benefícios)



Incentivos/desincentivos

Custos, sustentabilidade

Sumário

1. A racionalidade dos benefícios assistenciais
2. Possíveis efeitos perversos dos benefícios assistenciais
3. Como se estruturam os benefícios não-contributivos para idosos em países desenvolvidos
4. Benefícios assistenciais na América Latina
5. Benefícios assistenciais no Brasil
6. Os desenvolvimentos mais recentes da assistência social no Brasil
 1. Cadastro Único para Programas Sociais
 2. Transferências condicionadas de renda

A racionalidade dos benefícios assistenciais

- A atuação do Estado na provisão de benefícios não contributivos tem clara racionalidade: trata-se de buscar garantir um mínimo (em geral, de renda) a parte ou a toda a população. Esse mínimo é definido pela sociedade em função do que se torna socialmente inaceitável e em função das restrições orçamentárias.
- A justificativa de alcançar os pobres com benefícios assistenciais parece ser, em larga medida, bem aceita.
 - Martin Feldstein (Rethinking Social Insurance): “Eu não tenho nenhuma dúvida sobre o quão apropriado é transferir renda para os muito pobres”.
 - Hanlon, Barrrientos e Hulme (Just Give Money to the Poor): “ao invés de manter uma enorme indústria da ajuda humanitária (*aid industry*) para encontrar caminhos para ‘ajudar os pobres’, é melhor dar dinheiro para as pessoas pobres diretamente, de forma que eles possam achar maneiras efetivas para escapar da pobreza”.

A racionalidade dos benefícios assistenciais

- Benefícios sociais protegem famílias e pessoas da pobreza e suas consequências.
- Benefícios sociais têm normalmente baixo custo.
- Benefícios sociais têm potencial para contribuir para o desenvolvimento, pelas vias:
 - Alto efeito multiplicador na renda das famílias e no PIB.
 - Melhoria do bem estar físico e psicossocial dos mais pobres, com efeitos sobre o aprendizado das crianças e a participação dos adultos na vida social (Attah et al. Can social protection affect psychosocial wellbeing and why does this matter?).
 - Limitação do efeito tunelamento (Escassez Shafir e Mullainathan).
 - Efeito preço das transferências condicionadas de renda.
- A perspectiva de direitos nos países desenvolvidos e em desenvolvimento

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

- Entretanto, há preocupação com os possíveis efeitos perversos dos benefícios sociais – isso é, com os desincentivos que eles possam vir a gerar.
- É por isso que, em geral, benefícios assistenciais para idosos e deficientes são mais aceitos do que aqueles voltados para famílias com membros em idade ativa. Benefícios pagos a idosos e deficientes teriam baixa probabilidade de gerar dependência negativa.
- O objeto de preocupação com a adoção de benefícios assistenciais: possíveis desincentivos para (i) o trabalho (redução da oferta; informalidade); (ii) a poupança; (iii) a contribuição para a previdência social; (iv) a provisão interfamiliar de proteção social.
- Em tese, quanto maior o valor dos benefícios assistenciais, maior o risco de que tais benefícios gerassem tais desincentivos.

(Palacios & Sluchynsky, Social Pensions - Their Role in the Overall Pension System)

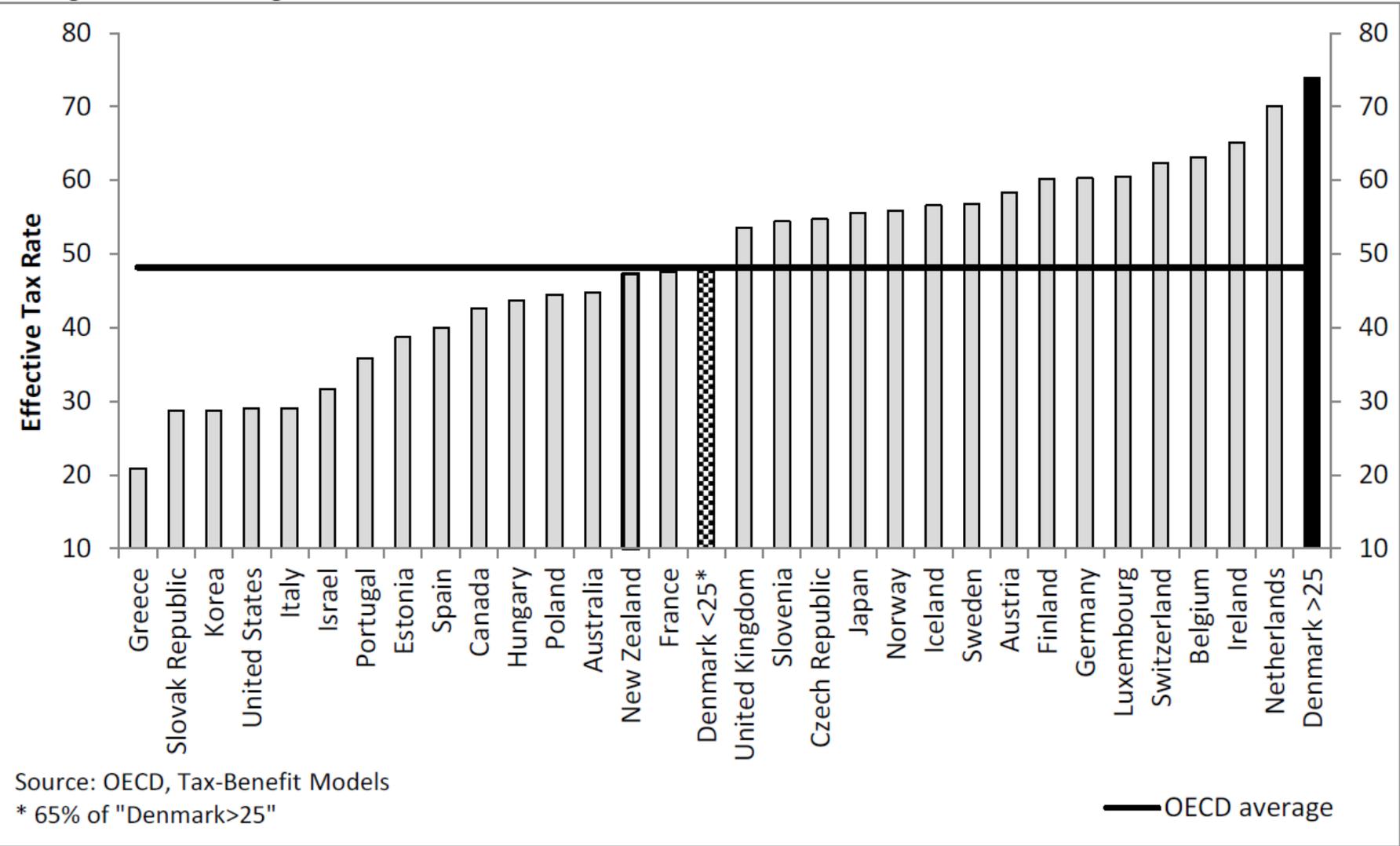
Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

Benefício focalizado

Contexto	Alta formalidade	Alta informalidade
Renda do trabalho	Detectável	Indetectável
Resultado	Recusa ao emprego (ou a horas mais longas)	Informalidade
	Armadilha de pobreza	

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

Figure 1. Average Effective Tax Rates for a transition into full-time work, ¹ OECD, 2010



Fonte: Jonassen, Desincentive effects of a generous social assistance scheme, 2013

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

- Impactos na redução da oferta de trabalho podem, em casos específicos, ser considerados altamente positivos. Se os impactos, por exemplo, se concentrarem nas crianças e nos mais velhos, os benefícios assistenciais estarão atuando de forma adequada (Barrientos, Social assistance and integration with the labour market).
- Estudos sobre os possíveis impactos de benefícios assistenciais dirigidos prioritariamente aos mais velhos ou às crianças na oferta de trabalho dos membros adultos dos domicílios não parecem encorajar o receio de efeito negativo (Barrientos, Social assistance and integration with the labour market).
- Dilema entre oferta de proteção social adequada e desincentivos gerados pela proteção social.

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

Bargain & Doorley, Caught in the trap? The disincentive effect of social assistance
2009

- Programa: Revenu Minimum d'Insertion (RMI), França. Característica: não elegível para menores de 25.
- Metodologia: regressão descontínua.
- Impacto: entre 7 e 10% dos homens solteiros que abandonaram a escola (*junior school dropouts*) se retiram da força de trabalho assim que se tornam elegíveis. Grupo numericamente importante dentro da população que recebe benefícios assistenciais. Sem impactos para grupos de maior escolaridade, mesmo com rendimentos apenas marginalmente maiores.
- Alternativas de políticas públicas: adoção de *earned income tax credits*, como forma de incentivar o trabalho. Problema: falta de focalização e conseqüente peso morto. Desincentivos da RMI afeta apenas pessoas com baixa escolaridade. Mais foco nesse grupo seria bem vindo.
- Altas taxas de pobreza entre os <25 anos. Extensão da RMI?

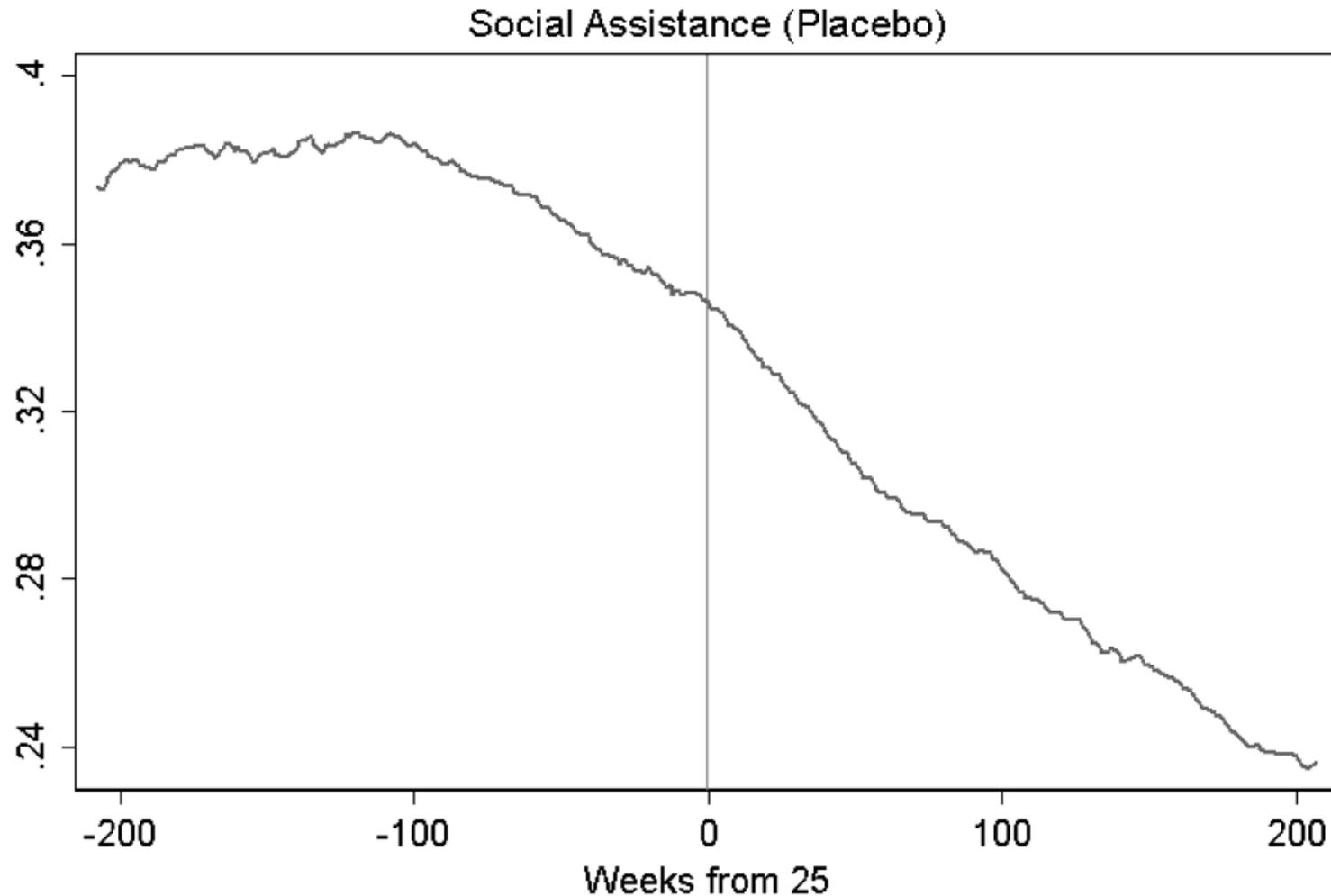
Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

Jonassen, Desincentive effects of a generous social assistance scheme, 2013.

- Programa: benefício assistencial, Dinamarca. Características: aos 25 anos, benefício aumenta 55% (de US\$ 1.100 para US\$ 1.700) (não para pais e mães); exige “evento” (desemprego); não há duração máxima do benefício (mas associado a políticas ativas após 3 meses).
- Metodologia: regressão descontínua.
- Impacto: aumento modesto (+- 1pp), mas significativo, no percentual dos que recebem benefício assistencial entre homens e mulheres sem filhos e escolaridade mínima obrigatória (grupo numericamente importante entre os beneficiários da assistência social); mudança no padrão de entrada e saída no benefício (entradas aumentam; saídas diminuem), mas por período de tempo reduzido (6 meses).

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

Figure 7. Social assistance rate, 21-29 years (parents at 25) , men and women

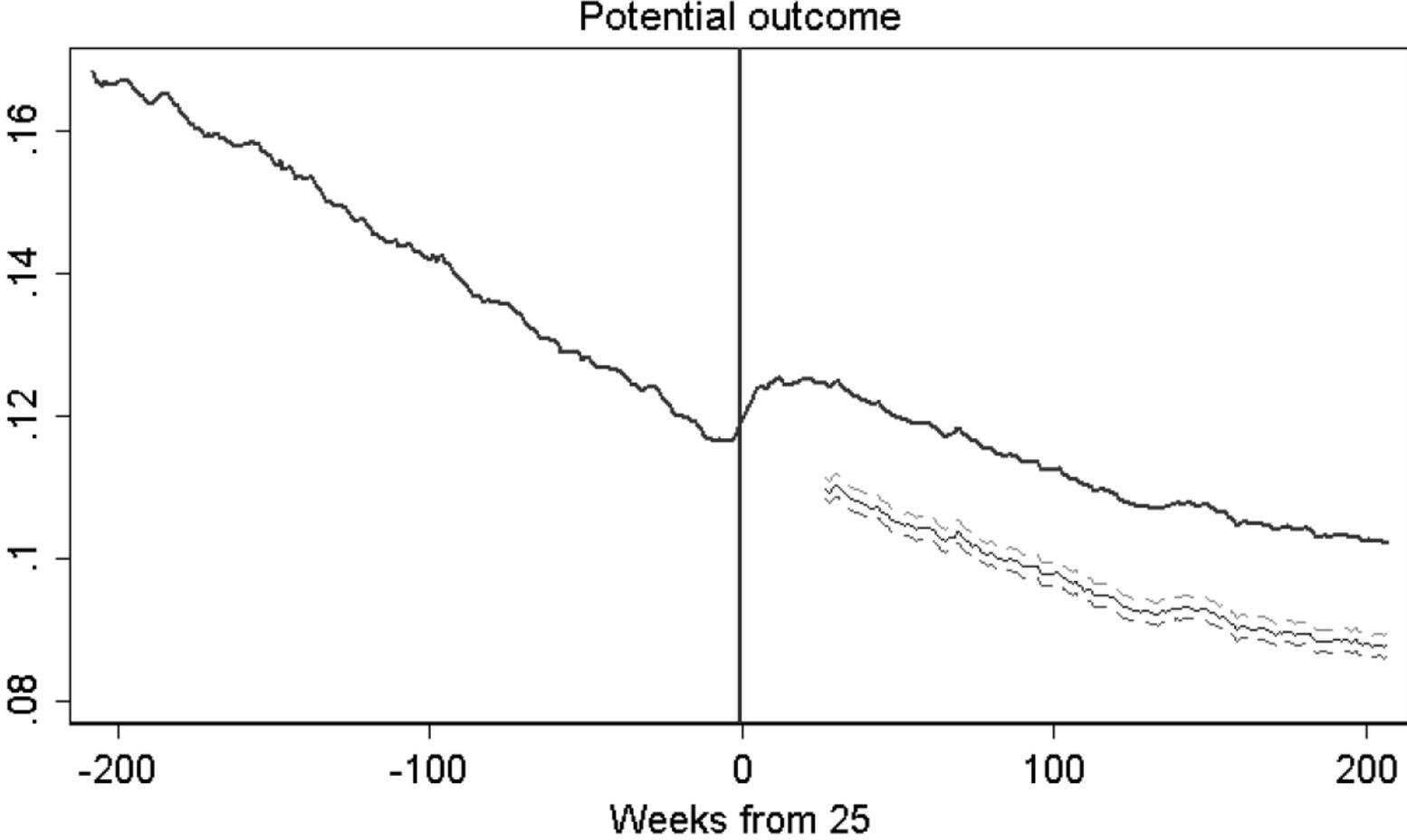


Group: Parents at 25

Fonte: Jonassen, Desincentive effects of a generous social assistance scheme, 2013

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

Figure 9. Potential outcome with 26 weeks response time

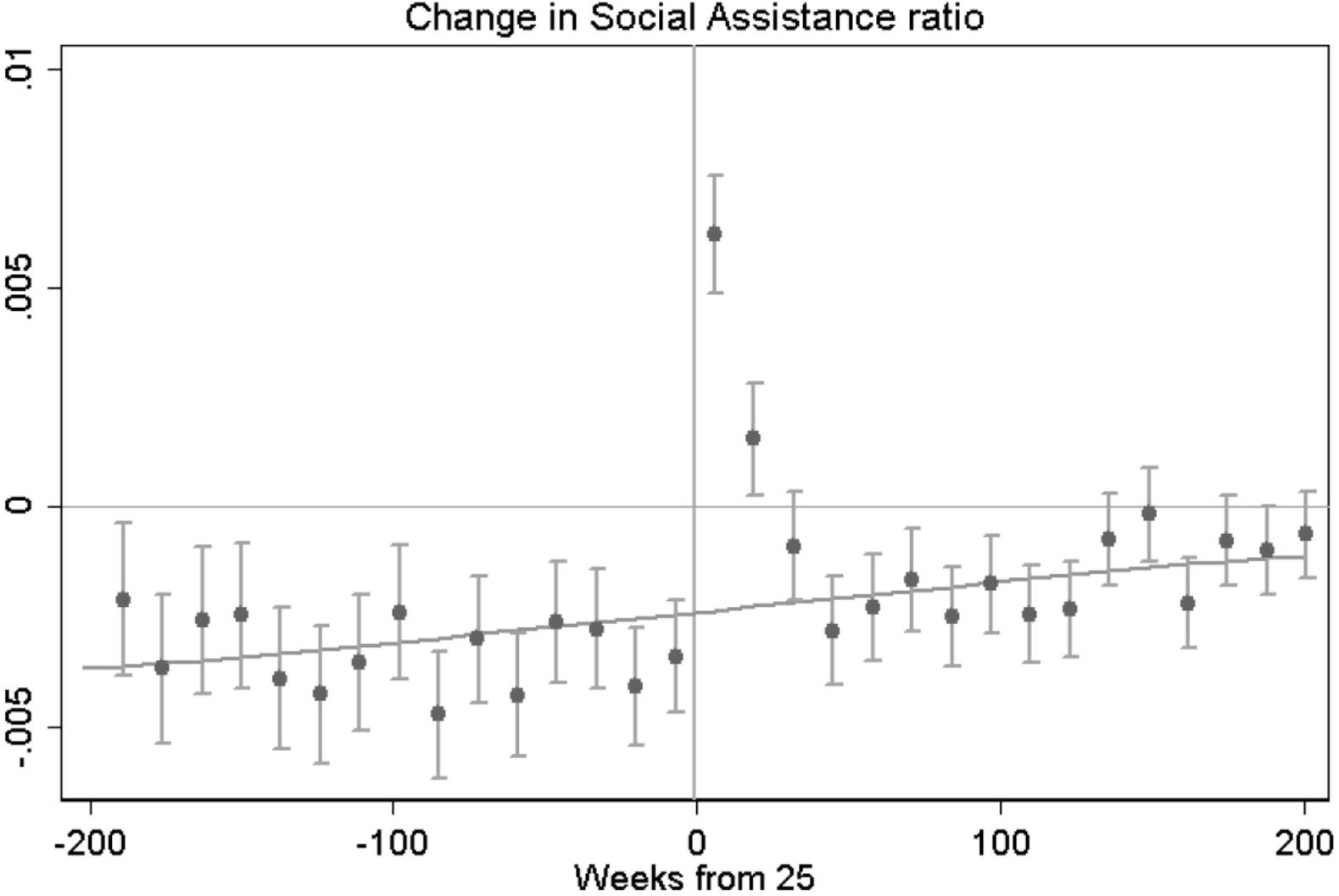


— Social assistance — Mean of estimates
- - - min / max estimate

Fonte: Jonassen, Desincentive effects of a generous social assistance scheme, 2013

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

Figure 4. Change in social assistance rate, men and women, bin size: 13 weeks



Fonte: Jonassen, Desincentive effects of a generous social assistance scheme, 2013

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

Jonassen, Desincentive effects of a generous social assistance scheme, 2013.

- Alternativas de políticas públicas: o autor considera “excessiva” a hipótese de não elevar o valor dos benefícios aos 25 anos, já que o aumento do percentual dos que recebem, apesar de significativo, é modesto. Sugere a possibilidade de utilizar *earned income tax credit* (mesma alternativa criticada por Bargain & Doorley).

Possíveis desincentivos dos benefícios assistenciais

- Impactos negativos de benefícios assistenciais para a velhice na decisão dos trabalhadores ativos trabalharem, contribuírem ou pouparem podem surgir, a depender da valor do benefício e da idade de elegibilidade.
- Em tese, quanto mais próximo o valor dos benefícios assistencial do valor do salário de mercado ou do benefício previdenciário, maior o impacto potencial na decisão de trabalhar e contribuir.
- Essa hipótese, plausível, deve ser avaliada em função da proporção da força do trabalho que, tendo condições de trabalhar ou contribuir, também tem a opção de não trabalhar ou contribuir.
- Estudos que sugerem existência de impacto também sugerem magnitudes relativamente pequenas. Dilema entre reduzir a proteção social para todos (isto é, diminuir o bem-estar) x reduzir o desestímulo para alguns.
- Seja como for, é esperado que haja alguma diferenciação entre benefícios assistenciais e previdenciários – em termos de valor, idade de elegibilidade ou ambos – para manter incentivos à contribuição.

Como se estruturam os benefícios não-contributivos para idosos em países desenvolvidos

- Os benefícios não contributivos pagos para os mais velhos (e, muitas vezes, para os deficientes) podem assumir diversas formas em países desenvolvidos:
 - **Demogrants** – pago universalmente, a partir de alguma característica demográfica (em geral, idade). Pode ter alguma froura relação contributiva (mas quase sempre ‘tempo fictício’ é levado em conta). Como regra é universal ou quase universal. Paga benefícios *flat rate*.
 - **Pensões mínimas** – pago (como complemento – *top-up benefit*) a todos os que não recebem um benefício contributivo de um valor mínimo. Também pode ter uma froura relação contributiva (mas quase sempre ‘tempo fictício’ é levado em conta).
 - **Benefícios assistenciais** – benefícios focalizados nos mais pobres (muitas vezes com teste de meios ou de ativos). Podem ser parte de um esquema mais geral, para todas as idades. Como regra, não-contributivos

Outras formas de benefícios não-contributivos

- Benefícios para crianças: universais (*child allowances*, presentes em diversos países europeus) ou focalizados (muitas vezes de caráter complementar a outros benefícios sociais ou à renda do trabalho insuficiente, como os *tax credits*).
- Benefícios assistenciais para pessoas em idade ativa: podem assumir a forma de uma renda mínima para trabalhadores ocupados de baixo rendimento ou desocupados ou de um *tax credit* para trabalhadores ocupados de renda baixa.
- Benefícios para os desempregados que não se habilitam ao seguro-desemprego (*job seeker allowance*, por exemplo).
- Benefícios habitacionais (moradias sociais), para aquecimento, etc.

Benefícios assistenciais na América Latina

Como regra, três tipos:

- Pensões sociais, em geral focalizadas, voltadas para idosos e deficientes em situação de pobreza. Com a exceção do Uruguai, iniciativas são relativamente “recentes” (pós-1970). Em alguns países, preocupação com a universalização (ou quase-universalização) da cobertura social dos idosos: Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguai.
- Programas de transferência condicionada de renda: focalizados e condicionados. Viés pró-criança e pró-mulher.
- Mais recentemente, benefícios universais para as crianças (como a *Asignación Universal por Hijo* – Argentina, que unificou três benefícios existentes no Brasil: transferência condicionada, salário-família e desconto por dependente no IRPF).

Proteção Social: o modelo brasileiro

Regime/programa	Proteção social contributiva		Proteção social não-contributiva	
	Regime próprio de Prev Social	Regime Geral de Prev Social	Assist Social tradicional	Transferência condicionada
Beneficiários potenciais	Servidores públicos	Trabalhadores do setor privado	Idosos e deficientes pobres	Fundamentalmente, pais pobres, em idade de trabalho, e seus filhos
Cobertura da força de trabalho (16-59)	72.5%		-	-
Cobertura dos idosos (65+)	89.2%			-
Benefícios	Aposentadoriais (tempo de contribuição, idade, invalidez), pensão por morte, auxílio doença, acidente de trabalho e maternidade	Aposentadoriais (tempo de contribuição, idade, invalidez), pensão por morte, auxílio doença, acidente de trabalho e maternidade e seguro-desemprego	Benefício assistencial	. Benefício básico (incondicional). . Benefícios variáveis (condicionais, crianças). Benefício variável jovem (condicional, adolescentes). . Superação da extrema pobreza (fecha o hiato)
Valor dos benefícios	Earnings related. Piso: um salário mínimo (R\$ 880) Aposentadoriais rurais: um salário mínimo (R\$ 880)		Salário mínimo (R\$ 880)	. Função do tamanho da família e nível de pobreza . Valor médio: R\$ 180
Financiamento	Repartição simples. Contribuições sobre a folha e contribuições sociais		Contribuições sociais (IRPJ, imposto sobre bens e serviços)	
Referência legal	Lei nº 8.112	Leis nº 8.212 and 8.213	Lei nº 8.742	Lei nº 10.836
Instituições responsáveis pela operação	Administrações Federal, Estaduais e Municipais	. Sistema Nacional de Emprego - SINE, para o seguro-desemprego . Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, para os demais benefícios	Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS	Sistema Único de Assistência Social

Benefícios assistenciais no Brasil

- Até o início dos anos 1970: proteção social estritamente contributiva.
- Primeira metade dos anos 1970: surgimento da Renda Mensal Vitalícia (paga a idosos (70 anos) e deficientes de baixa renda) e do Pro-rural, para pequenos agricultores (e pescadores e garimpeiros). Benefícios no valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo; no caso do rural, para apenas uma pessoa da família. Frouxamente contributivos (período mínimo de trabalho ou contribuição, para a RMV; comercialização da produção, quando houver, do agricultor).
- Meio dos anos 1990: efetivação das mudanças feitas na Constituição de 1988: previdência rural mais robusta (proteção de todos os trabalhadores do domicílio, benefícios no valor de 1 salário mínimo, idades reduzidas em 5 anos); e surgimento do Benefícios de Prestação Continuada – BPC, pagos a idosos e deficientes pobres (renda abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, com benefício também no valor de 1 salário mínimo). Operação pelo INSS.

Benefícios assistenciais no Brasil

Benefícios de Prestação Continuada

- Redação original da LOAS (1993) previa idade de 70 anos. Em 1998, idade foi reduzida para 67 anos (Lei 9.720). Estatuto do idoso, em 2003, reduziu a idade de elegibilidade para 65 anos – a mesma da aposentadoria por tempo de contribuição para homens. O caso brasileiro guarda uma particularidade interessante: para os homens, há pouca diferença entre os benefícios previdenciários e assistenciais (mesmo valor modal, mesma idade de elegibilidade). Mas para as mulheres, não: se aposentam por idade aos 60 anos. Possíveis efeitos adversos sobre a decisão de contribuir?
- Estudo de 2009 (Paiva, Contribuição Previdenciária e Desincentivos gerados pela Assistência Social: o que o caso das mulheres nos ensina) sugere que as mulheres autônomas e as mulheres em trabalhos assalariados tendem a contribuir mais do que os homens com as mesmas características.

Benefícios assistenciais no Brasil

A contribuição previdenciária de trabalhadoras autônomas seria aproximadamente 3 pontos percentuais superior à dos homens de iguais características (subindo de ~7% para ~10%).

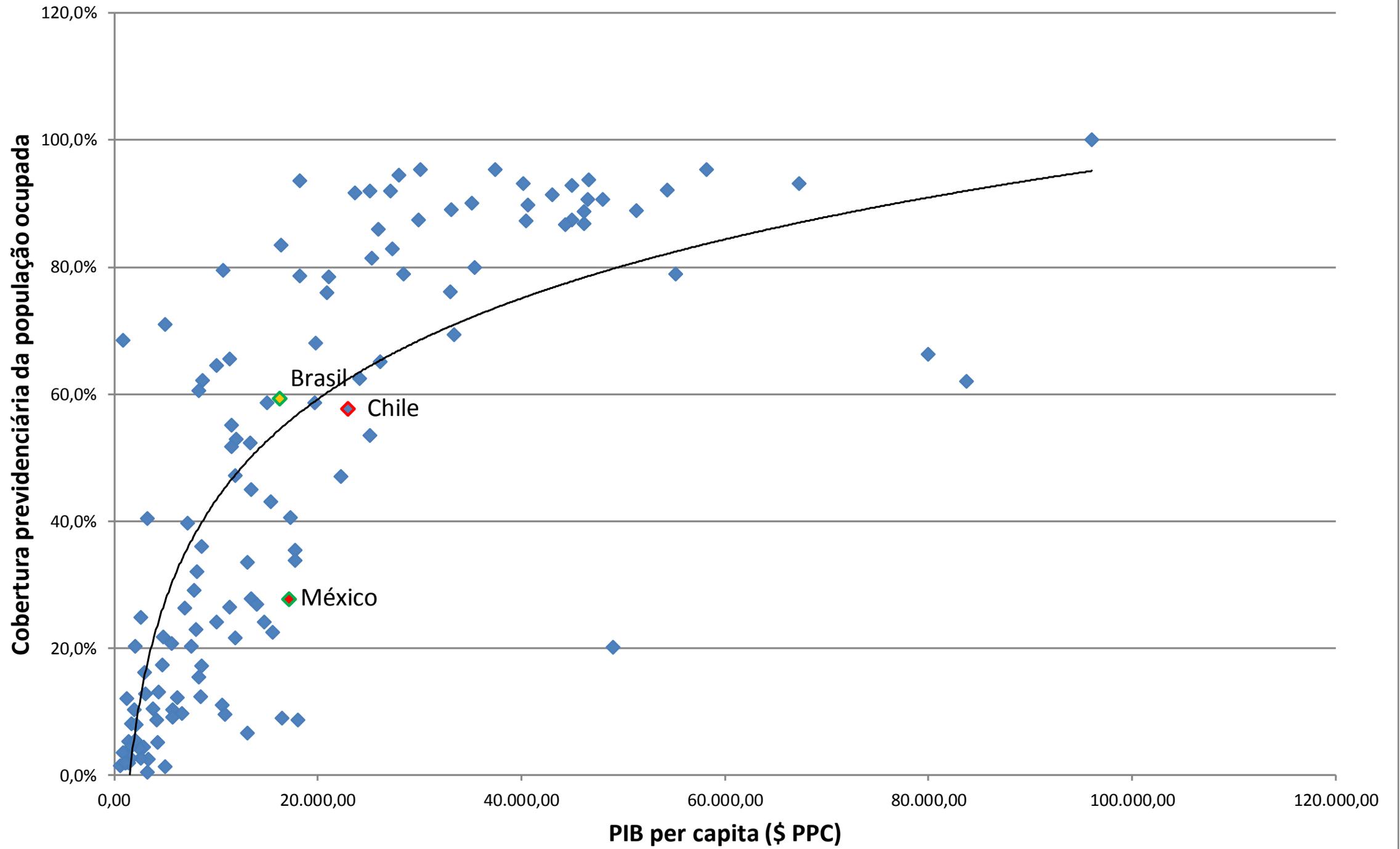
A probabilidade de trabalhadoras empregadas contribuírem seria aprox. ~8pp superior à dos homens de iguais características (subindo de ~64% para ~72%).

Tabela 8: Modelo de regressão logística sobre contribuição previdenciária

	<i>B</i>	<i>SE B</i>	Nagelkerke R ²	Cox & Snell R ²
Modelo			0,506	0,379
Constante	-13,663	0,073**		
Sexo (mulher = 1)	0,391	0,011**		
Idade	0,015	0,000**		
Raça/cor (branco = 1)	0,068	0,009**		
Ln da renda do trab.	2,173	0,012**		
Escolaridade	0,049	0,001**		
Domésticos	-1,136	0,016**		
Autônomo/empregador	-3,094	0,014**		
Pai/mãe solteiro	-0,149	0,011**		

*Nota: ** significativa no nível de 1%. O número de observações do modelo é 326.569.*

Conclusão? A maior contribuição das mulheres pode resultar de uma estrutura de incentivos favorável à contribuição? Ou do fato de que as mulheres tenderem a ser mais conservadoras e previdentes?



Os desenvolvimentos mais recentes da assistência social no Brasil

- Segunda metade dos anos 1990s: surgimento dos primeiros programas de transferência condicionada de renda em nível local.
- Início dos anos 2000:
 - Cadastro Único para Programas Sociais (2001) e primeiros programas de transferência condicionada em nível federal.
 - Programas de transferência condicionada em nível federal, unificados em 2003 no Bolsa Família.
 - Estruturação dos serviços de assistência social entre a proteção social básica e a proteção social especializada. Decisão de construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.
 - Criação do Ministério do Desenvolvimento Social.
- Segunda metade dos anos 2000:
 - Forte expansão do Programa Bolsa Família (13 milhões de famílias). Pela primeira vez a proteção social brasileiro alcança de forma ampla grupos até então desprotegidos.

Os desenvolvimentos mais recentes da assistência social no Brasil

- Segunda metade dos anos 2000:
 - Incremento substantivo das transferências do Governo Federal para os municípios para co-financiar os serviços do SUAS. Implantação e custeio dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS (proteção básica), e dos Centro de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS (proteção especial). Aumento da estruturação do Sistema e de coordenação na oferta de serviços.
 - Crescimento do Bolsa Família passa a ter um efeito estruturador para a proteção social no Brasil: (1) “O fato da gestão de um programa social de cobertura nacional e grande legitimidade política e social como o Bolsa Família passar a integrar as ações desenvolvidas pelos órgãos municipais de assistência social, favoreceu o *status* dessa área nos municípios” (Vaitsman et al. Proteção Social no Brasil); (2) os recursos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD foram importantes para a estruturação da área de assistência social nos municípios.

Cadastro Único para Programas Sociais

O que é o Cadastro Único

- Um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda.
- Por Decreto (nº 6.135/2007), deve ser utilizado por todos os programas sociais do Governo Federal (hoje, inclui também o BPC).

Especificidades

1. Simbiose entre (i) um formulário de caracterização socioeconômica (com grande proximidade das pesquisas amostrais realizadas pelo IBGE), coletando informações individuais e do domicílio) e (ii) um sistema *online* de abrangência nacional, que pode ser alimentado permanentemente. A atividade de cadastramento é permanente, não depende de “campanhas”.

Cadastro Único para Programas Sociais

O formulário de cadastramento

- Coleta informações domiciliares como:
 - Endereço da família
 - Localidade da moradia (urbana/rural)
 - Espécie do domicílio (particular permanente; particular improvisado; coletivo)
 - Número de cômodos e número de cômodos servindo como dormitório
 - Material do piso e da parede do domicílio
 - Serviços públicos de água, escoamento sanitário, coleta de lixo e iluminação pública.
 - Pavimentação da rua
- Coleta informações familiares como:
 - Família pertence a algum grupo tradicional ou específico
 - Membros das famílias em instituições como casa de saúde, asilo ou orfanato
 - Despesas familiares com energia elétrica; água e esgoto; gás, carvão ou lenha; alimentação, higiene e limpeza; transporte, aluguel; medicamentos.

Cadastro Único para Programas Sociais

O formulário de cadastramento

- Coleta informações individuais como:
 - Identificação e características de todos os moradores
 - Sexo
 - Data de nascimento
 - Parentesco com o responsável legal
 - Cor ou raça
 - Local de nascimento
 - Documentos existentes (há possibilidade de registro sem documentos, que é confirmado apenas quando os documentos são emitidos pelo poder público)
 - Existência de deficiências
 - Escolaridade
 - Trabalho e remuneração.

Cadastro Único para Programas Sociais

Especificidades

2. Modelo descentralizado de alimentação de dados: o papel de cada ente:
 - Governo Federal: gestão no âmbito federal (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania). Regulamenta, normatiza, fornece a solução de TI e remunera parcialmente as atividades dos entes subnacionais por meio do IGD.
 - Governos estaduais: coordenação no estado. Principais parceiros da SENARC no processo de capacitação de entrevistadores, de gestores municipais e de usuários dos sistemas de suporte ao Cadastro e ao Bolsa Família.
 - Municípios: responsáveis diretos pelo cadastramento e atualização cadastral. Têm outras funções no Bolsa Família (acompanhamento de condicionalidades).
3. Institucionalidade (Termos de Adesão).
4. Incentivos (Índice de Gestão Descentralizada).

Cadastro Único para Programas Sociais

Principais indicadores do IGD

- Taxa de atualização do Cadastro Único (x 2)
- Taxa de acompanhamento das condicionalidades em educação
- Taxa de acompanhamento das condicionalidades em saúde

Cadastro Único para Programas Sociais

Algumas forças e fragilidades

Ponto de comparação: México

- Estrutura federativa – mas operação centralizada.
- Coleta de informações de modo não permanente (como em um *survey*).
Vantagens como a checagem de parte dos questionários *in loco* e fragilidades como o fato de a atividade de cadastramento não ser permanente.

Cadastro:

- Maior variabilidade na qualidade dos serviços, por falta de compromisso político de algumas administrações locais, diferenças de capacitação de equipes, quadro de funcionários disponíveis etc. Em resumo, por efeito da estrutura federativa.
- Não há checagem sistemática das informações coletadas via formulário.
- Coleta de informações de modo permanente.

Cadastro Único para Programas Sociais

História

- Criado em 2001, por iniciativa do Executivo (Decreto 3.877).
- Consolidado apenas a partir da criação a criação do Programa Bolsa Família (outubro de 2003). Necessidade de um grande programa “patrocinador” dos diversos custos (não apenas financeiros) que precisam ser mobilizados para se ter um Cadastro Único.
- 2003-2005. Fragilidades da base de dados: falhas de sistema (solução *off line*, permitia registros incompletos ou mesmo errados e gerava inconsistências entre as bases locais e a base nacional); migração de bases de qualidade muito ruim como o CadBES (Cadastro do Programa Bolsa Escola).
- 2007: novo Decreto (n° 6.135) e início dos trabalhos para uma nova versão do Cadastro Único (novo formulário + nova solução de TI).

Cadastro Único para Programas Sociais

História

- 2011: introdução concomitante da versão *online* e do novo formulário. Superação de deficiências tecnológicas importantes (alguns registros de documentos são checados *online* com outras bases de dados do Governo Federal; fim das inconsistências entre bases locais e base nacional).
- Captação de informações sobre grupos sociais específicos (**étnicos**: indígenas, quilombolas, ciganos, membros de comunidades de terreiro; **relação com o meio ambiente**: extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos; **área rural**: agricultores familiares, assentados de reforma agrária, acampados; **situações conjunturais**: população de rua; famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura; catadores de material reciclável).

Cadastro Único para Programas Sociais

História

- 2011: problemas consideráveis durante a implementação – performance; 2011-2013: internet em todos os municípios (necessária para solução *online*), inclusive os da Amazônia (finalizada em 2013, com a cidade de Bomfim, RR). **Persistem limitações de checagem *online* com outros registros administrativos para verificação de dados.**
- 2011-2014: Plano Brasil sem Miséria – Cadastro Único se fortalece como a porta de entrada para programas e serviços da política social brasileira. Cresce o número de programas usuários do Cadastro.

Cadastro Único para Programas Sociais

Uso do Cadastro por programas usuários

- Utilização da informação *online* para seleção de beneficiários. Ex.: Bolsa Família; programa de crédito subsidiado para habitações populares (*Minha Casa, Minha Vida*).
- Utilização da extração da base para checagem dos inscritos. Ex.: subsídio à energia elétrica; programa de creches.
- Utilização da extração da base para definição dos beneficiários. Ex.: programa de universalização da eletricidade; programa de cisternas no semiárido.
- Utilização da extração da base para monitoramento dos que são beneficiários. Ex.: programa de microcrédito; programa de qualificação profissional.

Benefício

1. Auxílio Emergencial Financeiro
2. Bolsa Família
3. PETI
4. Bolsa Verde
5. Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais

Descontos em taxas e contribuições

6. Facultativo Baixa Renda
7. Carteira do Idoso
8. Isenção taxa concurso público
9. Telefone Popular
10. Tarifa social de Energia Elétrica
11. Carta Social
12. Sistema de Seleção Unificado - Sisu
13. ID Jovem

Redução das taxas de crédito

14. Minha Casa Minha Vida
15. Programa Nacional Crédito Fundiário
16. Crédito instalação (Reforma Agrária)

Tecnologias sociais e infraestrutura

17. Água para Todos
18. Cisternas
19. Reforma Agrária
20. Distribuição de conversores para TV Digital

Serviços sociais

21. Serviços socioassistenciais
22. Brasil Carinhoso (creches)
23. Brasil Alfabetizado
24. Mais Educação
25. Saúde na Escola
26. Pronatec
27. Programa Nacional de Assistência Técnica Rural

Cadastro Único para Programas Sociais

Importância do uso do Cadastro por diversos programas:

- Exigência de atualização dos dados cadastrais inclusive por não beneficiários do Bolsa Família. Hoje: atualização da informação cadastral (≤ 2 anos) é alta em beneficiários do Bolsa Família, e um pouco mais baixa entre não beneficiários.
- Incentivos opostos. Por ex.: Bolsa Família e programa de crédito habitacional subsidiado. O uso leva a melhoras. Quanto mais se usa, melhor fica.

Cadastro Único para Programas Sociais

Hoje:

- Cerca de 24 milhões de famílias inscritas (80% com dados atualizados)
- Cerca de 74 milhões de pessoas
- Operando em todos os 5570 municípios brasileiros
- Base é fundamental para o desenho de políticas públicas, especialmente para projeções financeiras

Cadastro Único para Programas Sociais

Problemas ainda existentes (não necessariamente do Cadastro Único, mas vinculados a ele)

- O acesso às informações cadastrais varia muito de programa para programa. O Bolsa Família e o programa de crédito habitacional subsidiado operam de forma integrada. Não é o caso da maior parte dos demais programas usuários que, em geral, operam com extrações da base. Processos com baixa automação.
- Cadastro permite atuação multidimensional do Estado. Mas não garante atuação coordenada.
- Cadastro não permite o monitoramento dos programas usuários – nem fornece informações para um sistema que o faça – e a avaliação do seu alcance coordenado de populações específicas. Também não exhibe um *menu* de opções aos beneficiários, para que se declarem interessados.
- A unificação dos sistemas administrativos (Cadastro e sistemas dos programas usuários), portanto, ainda é algo distante no caso brasileiro, com repercussões negativas para os beneficiários. Cadastro não é necessariamente a verdadeira “porta de entrada”.

Transferências condicionadas de renda

O surgimento das transferências condicionadas de renda

- Benefícios de transferência condicionada de renda surgem na América Latina (em nível local, no Brasil; em nível nacional, no México) com uma proposta que amplia o escopo de preocupações da assistência social.
- Além das transferências de renda (que buscavam reduzir a pobreza no curto prazo), esses benefícios incorporaram preocupações com a formação de capital humano, especialmente das novas gerações. Houve também uma preocupação em que oportunidades fossem dadas aos adultos, para que pudessem melhorar suas perspectivas no mercado de trabalho.
- Tratou-se de “uma virada em relação à assistência social tradicional” (Vaitsman, Proteção Social no Brasil).

Transferências condicionadas de renda

Como se estruturam as transferências condicionadas de renda - dimensões

- Transferência de renda. Objetivo: redução ou superação imediata da situação de pobreza. Curto prazo.
- Condicionalidades. Objetivo: melhoria dos indicadores educacionais e de saúde. Ruptura do círculo intergeracional de pobreza. Combate à pobreza no longo prazo.
- Programas complementares. Objetivo: melhorar as perspectivas dos membros adultos das famílias beneficiárias no mercado de trabalho. Combate à pobreza no curto e médio prazos.

Transferências condicionadas de renda

Como se estruturam as transferências condicionadas de renda - características

- Focalização – benefícios voltam-se para os mais pobres, por meio de estratégias específicas para encontrá-los. Não são universais. Arranjos institucionais diferentes para garantir boa focalização.
- Condicionais – benefícios são condicionados à frequência das crianças na escola e a visitas da família a centros médicos. Benefícios podem ser interrompidos e famílias podem ser excluídas dos programas em função do descumprimento das condicionais. Importância do monitoramento.
- Direito – como regra, esses benefícios não são legalmente estabelecidos como garantias de direitos. Exatamente por isso, podem (em tese) ser interrompidos ou cortados.

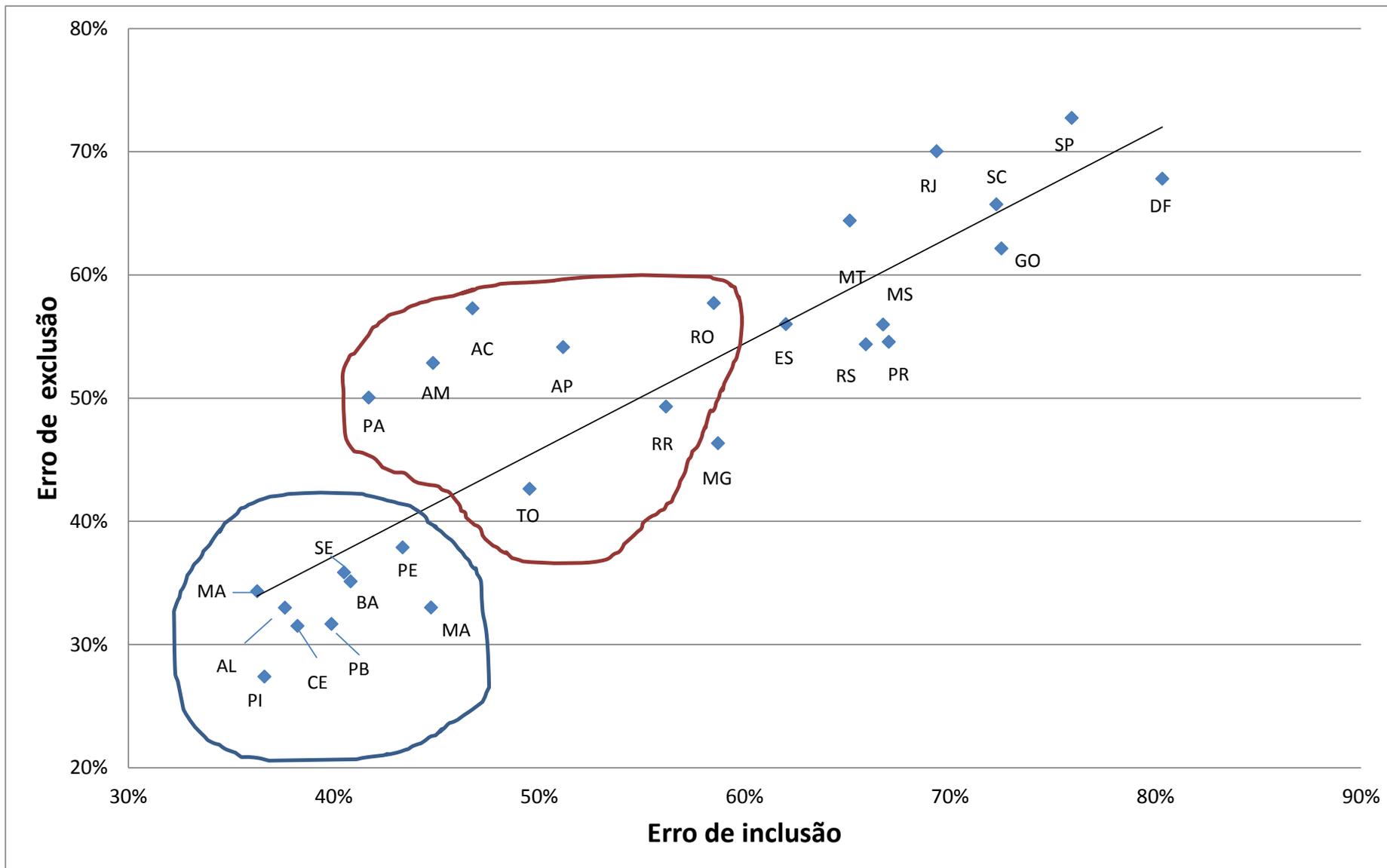
Transferências condicionadas de renda

Focalização

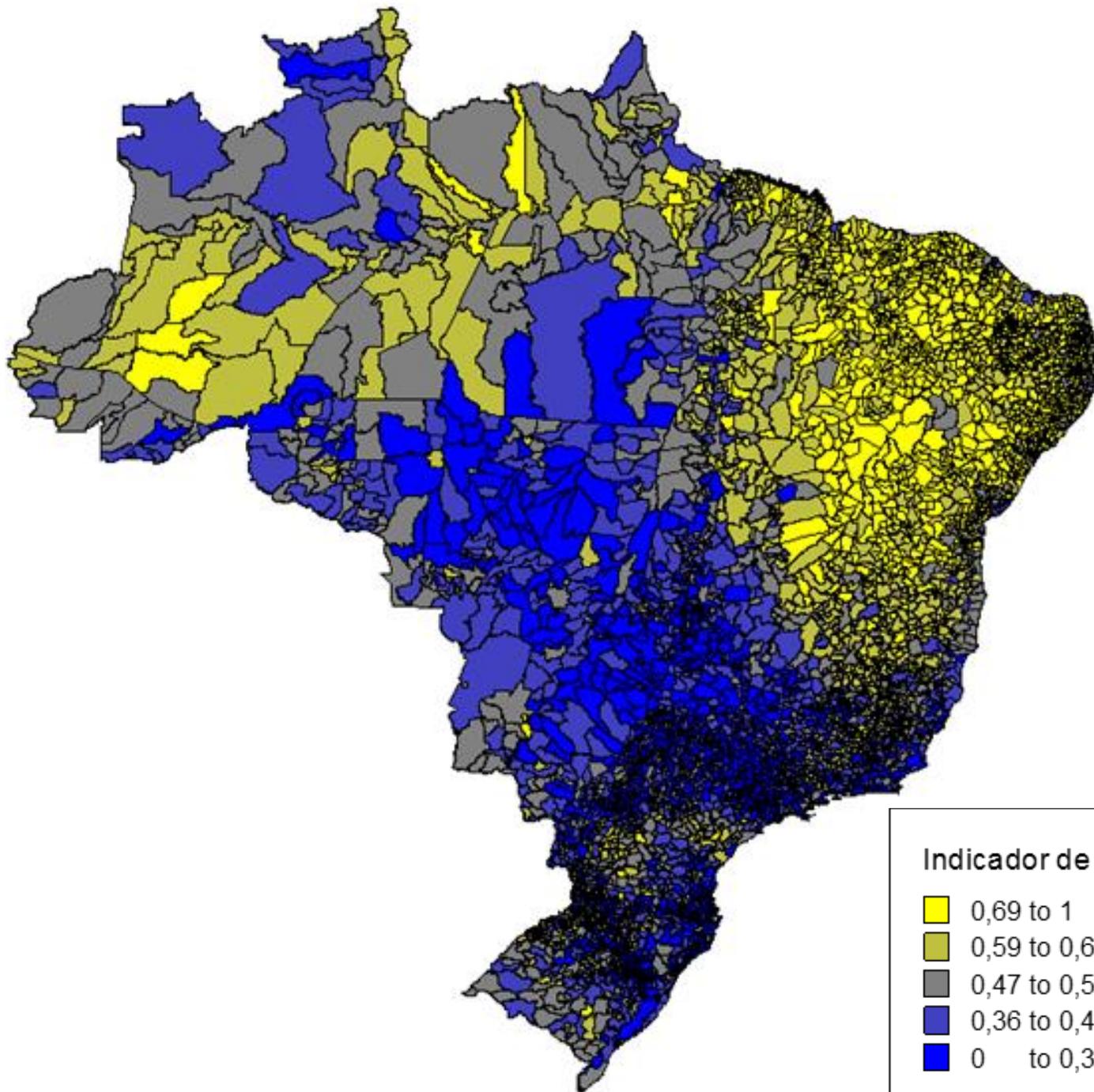
$$\text{Taxa do Erro de Inclusão} = \frac{\text{Total de pessoas/famílias não elegíveis que recebem benefício}}{\text{Total de pessoas/famílias que recebem benefício}}$$

$$\text{Taxa do Erro de Exclusão} = \frac{\text{Total de pessoas/famílias elegíveis que não recebem benefício}}{\text{Total de pessoas/famílias elegíveis para o PBF}}$$

Gráfico 2 – Erros de inclusão e erros de exclusão* do programa Bolsa Família – Brasil – 2010, por UF



* Erro de exclusão de famílias com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 140 e erro de inclusão de famílias com renda domiciliar *per capita* superior a R\$ 140.



Indicador de Qualidade do Cadastro (2)

- | | | |
|---|--------------|--------|
| ■ | 0,69 to 1 | (1249) |
| ■ | 0,59 to 0,69 | (1106) |
| ■ | 0,47 to 0,59 | (1120) |
| ■ | 0,36 to 0,47 | (1055) |
| ■ | 0 to 0,36 | (1277) |

Transferências condicionadas de renda

Mecanismo de focalização

- Praticamente todos os programas de transferência condicionada de renda no mundo utilizam os chamados *proxy means tests* (teste indireto de meios), que buscam identificar os mais pobres por meio da avaliação de uma série de variáveis que tradicionalmente estão associadas a níveis de pobreza.
- Os *proxy means tests* são utilizados para definição de elegibilidade e, ocasionalmente, para a definição do valor do benefício. Os *proxy means tests*, alega-se, também teriam condições de fazer a distinção entre pobres e extremamente pobres ou mesmo os pobres crônicos. Em alguns países, as restrições fiscais impõem uma limitação no número de beneficiários, o que obriga à adoção de critérios de focalização bastante estreitos.

Transferências condicionadas de renda

Mecanismo de focalização

- Outros mecanismos de focalização podem ser utilizados. Uma possibilidade é utilizar o teste de meios tradicional, no qual um profissional da área de assistência social avalia as condições de vulnerabilidade das famílias e define a elegibilidade. Esse empoderamento dos profissionais de assistência social pode estar associados ao uso do *proxy means test*.
- Há outros meios de focalização, como por exemplo a focalização geográfica (restringir o benefício a regiões geográficas nas quais há grande pobreza), a focalização comunitária (as comunidades decidem quem será beneficiário do programa, em função do conhecimento que têm da situação das famílias) ou a autofocalização (na qual o valor do benefício é reduzido, de forma que só os mais necessitados teriam interesse em se inscrever no programa).

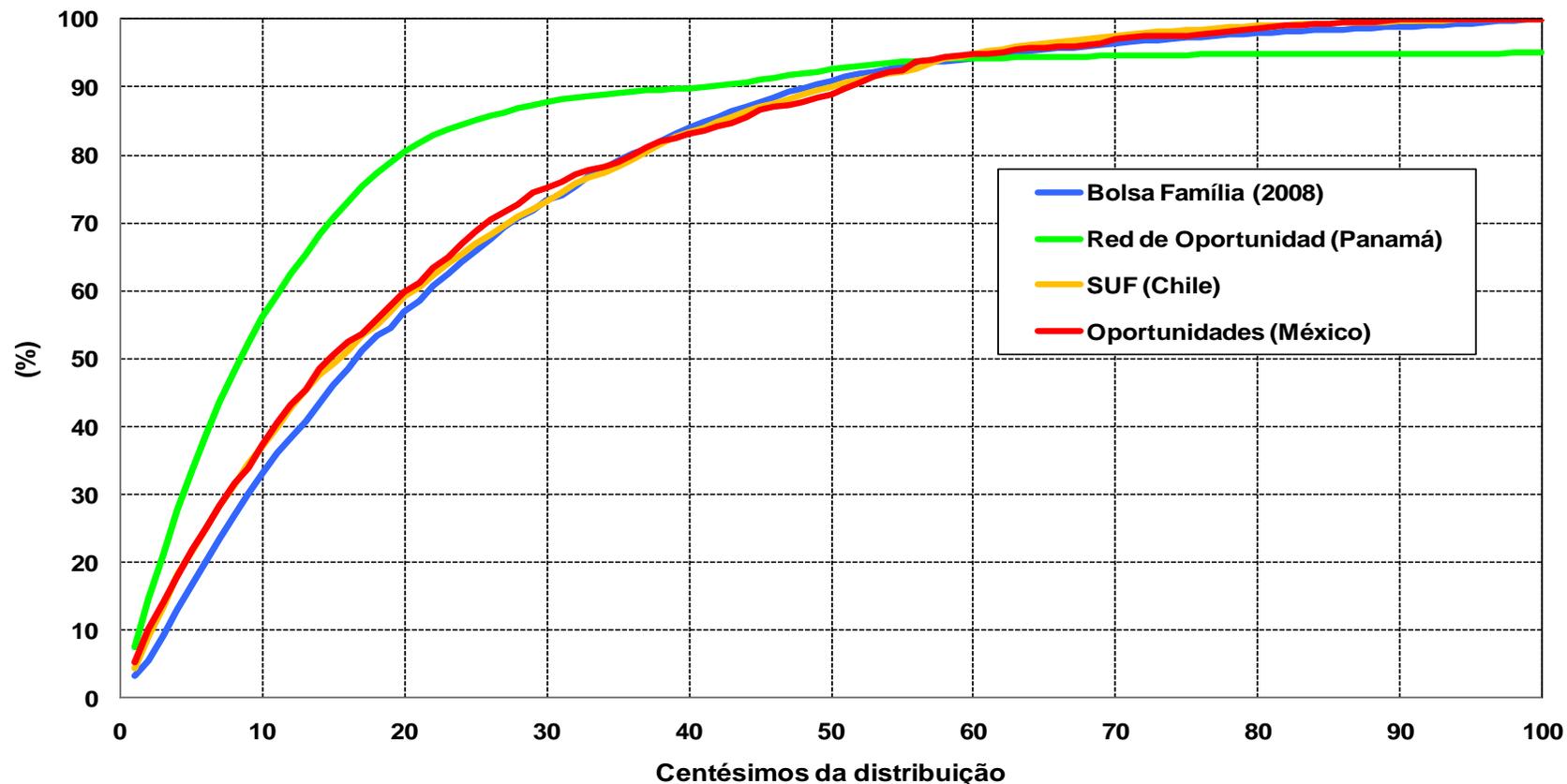
Transferências condicionadas de renda

Mecanismo de focalização

- O Bolsa Família não utiliza *proxy means test*. A elegibilidade é definida exclusivamente em função da renda declarada.
- Há “quotas” municipais para limitar o número de famílias beneficiárias por município. As “quotas” geram pressão social sobre os gestores municipais: quanto pior a focalização (isto é, quanto maiores os erros de inclusão e exclusão), maior a pressão sofrida pelo gestor municipal.
- Também há checagem cruzada das informações do Cadastro Único com as informações de outros registros administrativos do Governo Federal, para verificar a consistência das informações. Processos de checagem anual, que podem levar ao cancelamento de benefícios.
- Embora haja algum questionamento, a focalização do Programa Bolsa Família é tão boa quanto a de programas que usam *proxy means tests*.

Transferências condicionadas de renda

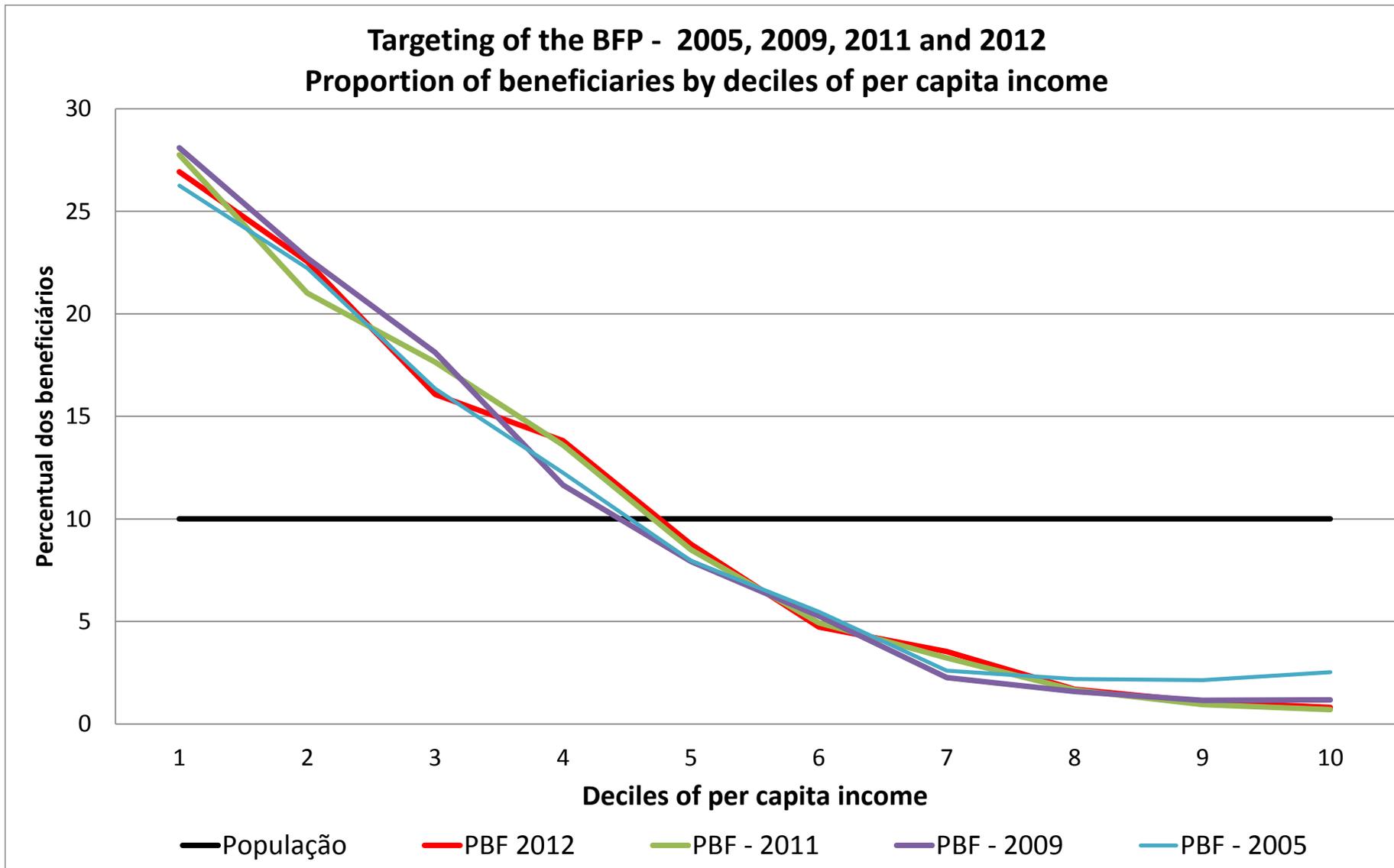
Gráfico 4: Distribuição dos beneficiários nos centésimos da distribuição da população segundo a renda per capita acumulados a partir da renda dos mais pobres : Brasil, Panamá, Chile e México



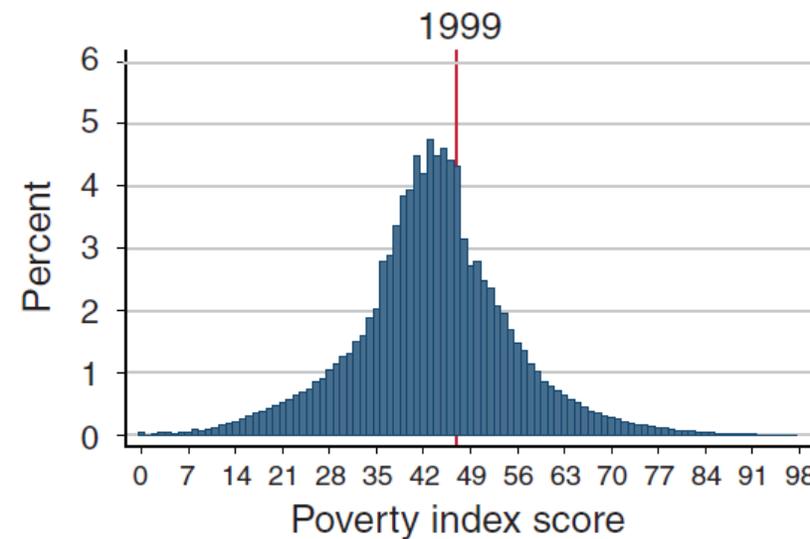
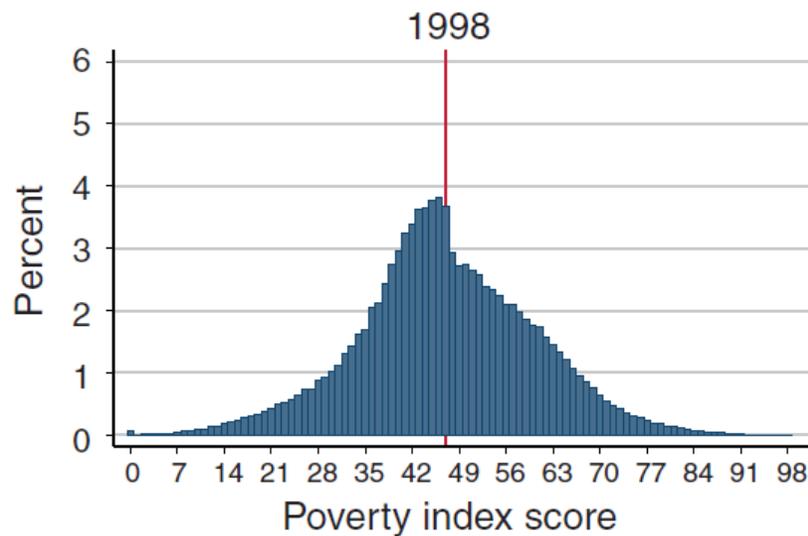
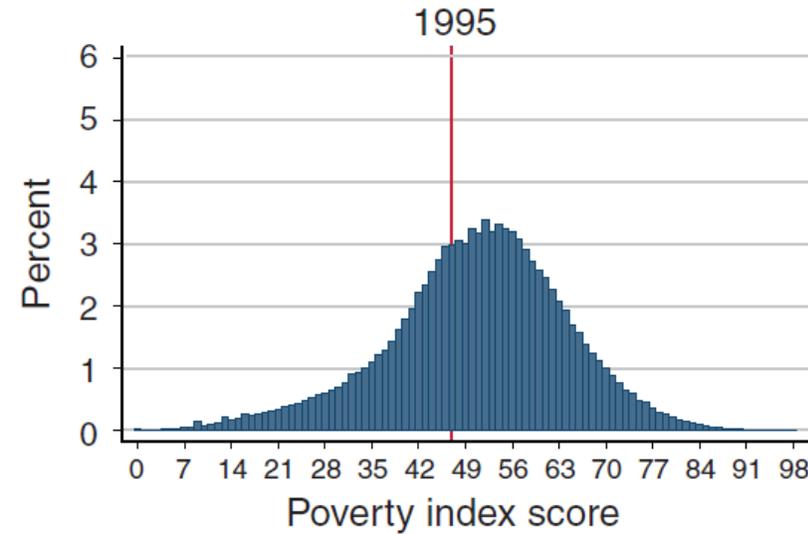
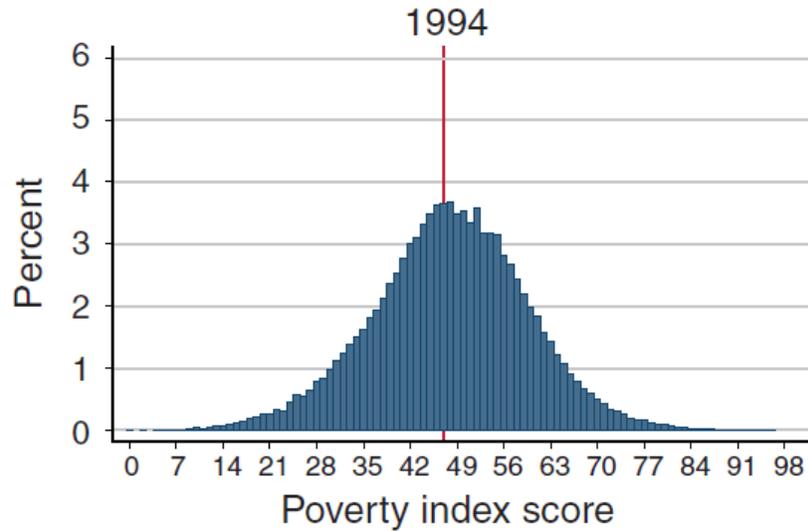
Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, Encuesta de Hogares, Panamá, 2008, CASEN, Chile 2003 e ENIGH (México), 2004.

Nota 1: A renda per capita que definiu os centésimos da população excluiu a renda do benefício.

Transferências condicionadas de renda



Manipulação do escore de pobreza: SISBEN, Colômbia



Transferências condicionadas de renda

Mecanismos de focalização

- Ao contrário do formulário utilizado no *Prospera* e no SUF, a coleta de informações do Cadastro Único é descentralizada.
- Ao contrário do formulário utilizado no *Prospera*, não existe no Cadastro Único um procedimento independente de checagem.
- Ao contrário do Chile, não possuímos uma estrutura de serviços de assistência social robusta. O SUAS ainda tem muitas limitações de escala e gestão.
- Ainda assim, conseguimos construir um modelo de focalização do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família compatível com o de países que adotaram estratégias supostamente mais robustas.

Transferências condicionadas de renda

Mecanismos de focalização

- “Há muitos caminhos para a boa focalização. Chile, México e Brasil escolheram abordagens significativamente diferentes: descentralização e renda como critério único, no Brasil; centralização e um índice multidimensional, no México; e o empoderamento dos assistentes sociais, associado ao uso de um índice multidimensional no Chile. **Todas as três abordagens, entretanto, produzem coeficientes de concentração de -0,5.**”

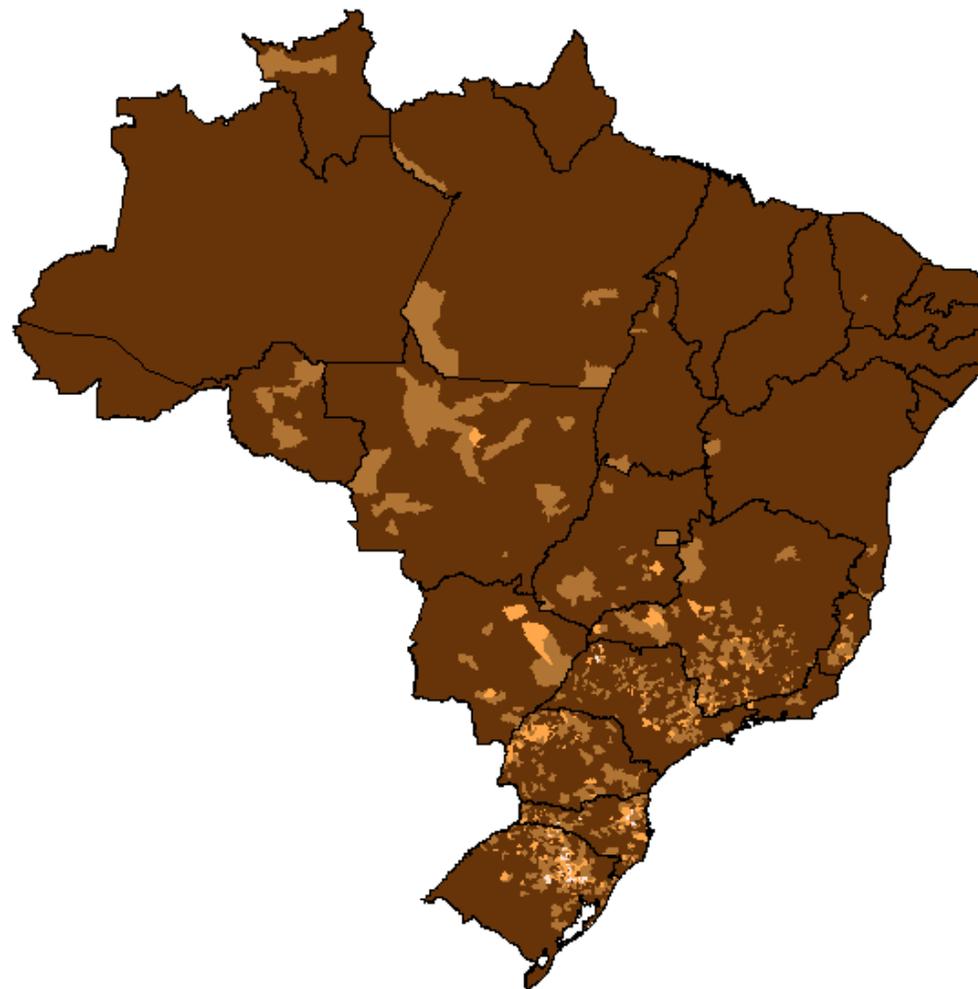
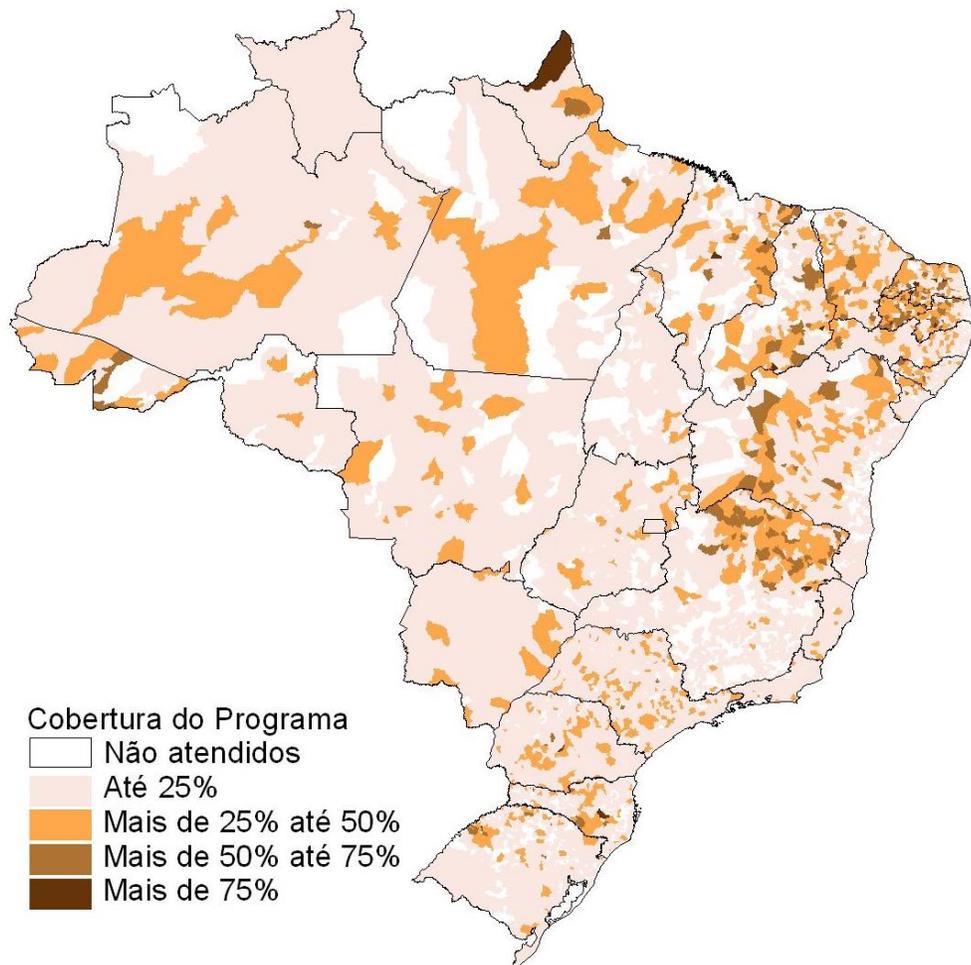
Sergei Soares, Rafael Osório, Fábio Veras Soares, Marcelo Medeiros e Eduardo Zepeda. “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality”. Estudios Econômicos, número extraordinario, 2009.

Transferências condicionadas de renda

Cobertura no território

Novembro 2003: 1,2 milhão de famílias

Abril de 2013: 13,5 milhões de famílias



Transferências condicionadas de renda

Critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família

- Famílias extremamente pobres: com renda de até R\$ 89 *per capita*/mês.
- Famílias pobres: com renda de até R\$ 178 *per capita*/mês.

Transferências condicionadas de renda

Benefícios do Programa Bolsa Família – meios de pagamento

- O Programa Bolsa Família é pago por meio do sistema bancário. Banco público – Caixa Econômica Federal. Cobertura: nacional. Agências em mais de 2 mil municípios; ATMs, agências lotéricas ou correspondentes bancários em praticamente todos os municípios brasileiros. Cobertura em quase todos os municípios.
- Os meios de pagamento mais utilizados são o cartão de saque (permite saque, mas não está associado a uma conta bancária simplificada) e o cartão bancário (está associado a uma conta bancária simplificada: saque, depósito, saldo, poupança). Apenas cerca de 20% dos beneficiários possuem contas bancárias simplificadas – o que é um limitador para a inclusão financeira.

Transferências condicionadas de renda

Benefícios do Programa Bolsa Família

- Benefício básico – pago apenas às famílias extremamente pobres. Valor: R\$ 89. 1 benefício por família.
- Benefício variável – pago todas as famílias compostas por crianças de 0 a 15 anos; mulheres grávidas (9 meses); lactantes (6 meses). Valor: R\$ 41 por membro. No máximo 5 benefícios por família
- Benefício variável para o adolescente (BVJ) – pago a todas as famílias compostas por adolescente entre 16 e 17 anos. Valor: R\$ 48 por membro. No máximo 2 benefícios por família.
- Benefício de superação da extrema pobreza (BSP) – pago a todas as famílias que, somada a renda declarada aos benefícios tradicionais, não superarem a extrema pobreza. Fecha o hiato da extrema pobreza.

Transferências condicionadas de renda

Condicionalidades do Programa Bolsa Família

- Educação
 - Frequência escolar de pelo menos 85% para as crianças com idade entre 6 e 15 anos de idade.
 - Frequência escolar de pelo menos 75% para os adolescentes com idade entre 16 e 17 anos de idade.
- Saúde
 - Monitoramento nutricional para grávidas, lactantes e crianças de até 7 anos de idade.
 - Monitoramento pré-natal e pós-natal.
 - Vacinação das crianças até 7 anos de idade.

Transferências condicionadas de renda

Condicionalidades do Programa Bolsa Família – estrutura de monitoramento

- Ministério do Desenvolvimento Social
 - Lista as famílias que precisam ter suas condicionalidades acompanhadas e encaminha aos Ministérios da Educação e/ou da Saúde, conforme o caso.
- Educação
 - Ministério da Educação encaminha, via Sistema Presença, as listas para os municípios das famílias beneficiárias.
 - Municípios: fazem o acompanhamento das famílias por meio das escolas no seu território e inserem as informações no Sistema Presença.
- Saúde
 - Ministério da Saúde encaminha, via Sistema Bolsa Família na Saúde, as listas para os municípios das famílias beneficiárias.
 - Municípios: fazem o acompanhamento das famílias por meio das unidades de saúde locais e inserem as informações no Sistema Bolsa Família na Saúde.
- Custo zero para as famílias beneficiárias, além de utilizarem os serviços de educação e saúde. Baixo custo operacional, já que a informação tramita por sistema.

Transferências condicionadas de renda

Condicionalidades do Programa Bolsa Família – em caso de descumprimento

- Famílias em situação de descumprimento recebem uma série progressiva de sanções.
 - Carta.
 - Bloqueio do benefício por período específico – que pode ser sacado após esse período.
 - Suspensão do benefício por período específico – valor não poderá mais ser sacado. Nessa fase, a rede de assistência social deve iniciar o acompanhamento familiar.
 - Cancelamento definitivo do benefício – ocorre apenas se a família passar 1 ano em situação de acompanhamento e não voltar a cumprir as condicionalidades.
- Cada uma dessas fases leva à seguinte se houver novo descumprimento dentro de um período de 6 meses.
- Cancelamentos de benefícios são raros. O objetivo é que não haja mais cancelamento de benefícios – mas atuação da rede de assistência social.

Transferências condicionadas de renda

Condicionalidades – sim ou não?

- Depende.
- A adoção de condicionalidades não parece fazer sentido em territórios nos quais existe problema de oferta de serviços.
- O uso em contextos nos quais não existe problema de oferta dependerá da relação entre custos e benefícios. Utilização de tecnologia de informação reduz custos para o Estado e, mais importante, para as famílias.
- Benefícios: as avaliações ainda apresentam resultados mistos, mas (no seu conjunto) parecem sugerir que as condicionalidades têm um impacto independente sobre indicadores de educação e saúde.
- No Brasil, estudo de Paiva et al. (2016) (The effects of conditionality monitoring on educational outcomes – evidence from Brazil's Bolsa Familia) sugere que, quanto maior o acompanhamento de condicionalidades no município, maior a taxa de progressão e menor a de abandono.

Transferências condicionadas de renda

Programas complementares

- Cadastro Único é crescentemente utilizado por outros programas. Alguns deles (qualificação profissional, microcrédito) estão diretamente relacionados com a concepção de “programas complementares” – isso é, buscam melhorar as perspectivas de trabalho dos membros adultos das famílias beneficiárias.
- A evolução desses programas, entretanto, é marcada por:
 - Limitações de escala: Bolsa Família tem 46 milhões de beneficiários, cerca de 50% deles em idade ativa. Nenhum programa complementar chega perto dessa escala.
 - Falta de articulação: programas complementares seguem lógica de implementação própria, sofrem restrições orçamentárias específicas e, portanto, não estão necessariamente articulados.
 - Monitoramento deficiente: não existe monitoramento que permita ver em que medida as famílias beneficiárias são alcançadas pelos diversos programas.

Transferências condicionadas de renda

Implementação na estrutura federativa brasileira: responsabilidades

- Governo Federal: responsável pelos custos dos benefícios; por parte dos custos de operação; pela regulamentação do Programa; pelos sistemas informacionais (Cadastro Único e Sistema de Benefícios); pelo pagamento; e por parte do trabalho de acompanhamento de condicionalidades (o que inclui os sistemas operacionais).
- Governos Estaduais: responsáveis por suporte técnico aos municípios e pela qualificação dos entrevistadores do Cadastro Único e dos gestores municipais. Emitem documentação para famílias sem identificação formal.
- Governos municipais: responsáveis por identificar e registrar famílias de baixa renda no Cadastro Único; responsável por atualizar as informações cadastrais das famílias, inclusive em processos de averiguação de inconsistências; realizar o monitoramento de condicionalidades no seu território; fornece serviços de acompanhamento familiar para famílias que descumprem condicionalidades.

Transferências condicionadas de renda

Implementação na estrutura federativa brasileira: compartilhamento de custos

- Governo Federal compartilha os custos operacionais dos Estados e dos municípios por meio de um incentivo – o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), uma transferência baseada do desempenho de Estados e municípios na gestão do Programa e do Cadastro Único.
- O IGD representa cerca de 1,5% dos recursos gastos com benefícios. Por lei, valor pode chegar a até 3%.
- Os indicadores de desempenho estão relacionados com a cobertura do Cadastro (em relação à estimativa gerada a partir do Censo); atualização dos dados cadastrais das famílias; e o monitoramento das condicionalidades de saúde e da educação. Quanto melhor o desempenho dos municípios, maior o valor transferido.

Transferências condicionadas de renda

Impactos

- **Trabalho** – Diversos estudos, utilizando dados de origens diferentes e diversas metodologias. Não há evidência de que o Bolsa Família produza “efeito preguiça”. Dois estudos sobre impactos no aumento da informalidade: resultados inconclusivos.
- **Fertilidade** – Diversos estudos, utilizando dados de origens diferentes e diversas metodologias. Não há evidência de que o Bolsa Família leve as mulheres a aumentar o número de filhos.
- **Educação** - Diversos estudos, utilizando dados de origens diferentes e diversas metodologias. Em geral, apontam impactos positivos na retenção dos alunos beneficiários na escola (menor abandono); maior progressão escolar. Impacto sobre aprendizado ainda tem resultados limitados. Resultados têm significância estatística, mas magnitude em geral é limitada.

Transferências condicionadas de renda

Impactos

- **Saúde** – Diversos estudos, utilizando dados de origens diferentes e diversas metodologias. Estão reportados impactos na maior probabilidade de vacinação no tempo adequado; na redução da mortalidade na infância (até 5 anos); no maior uso das unidades de saúde básica; na melhora do estado nutricional, entre outros.

Conditional Cash Transfers in the World: 1997 and 2008

1997



2008



As transferências condicionadas de renda expandiram-se de forma significativa ao redor do mundo. Hoje, quase 70 países do mundo adotam algum programa desse tipo.

As transferências condicionadas revelaram-se programas com capacidade de adaptação a contextos culturais, políticos e sociais muito diversos.