

Segmentação e Cobertura do Programa Bolsa Família: o que Significam Onze Milhões de Famílias?

por Sergei Soares, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

No segundo semestre de 2006, o Programa Bolsa Família (PBF) brasileiro já havia atingido sua meta pré-fixada de cobertura de 11 milhões de famílias. Essa meta foi revista em janeiro de 2009, quando foi autorizado um aumento da cobertura, estendendo o programa para 12,5 milhões. Uma vez que a capacidade do PBF de alcançar toda a população pobre depende do tamanho (cobertura) e da segmentação do programa, Soares et al. (2010) valem-se de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para avaliar se a expansão do programa, entre 2004 e 2006, degradou sua progressividade, e para estimar o número de benefícios necessários para abranger toda a população-alvo. Eles usam uma ferramenta de análise de segmentação, como o coeficiente de concentração de incidência do programa, e análise binária de elegibilidade versus recebimento.

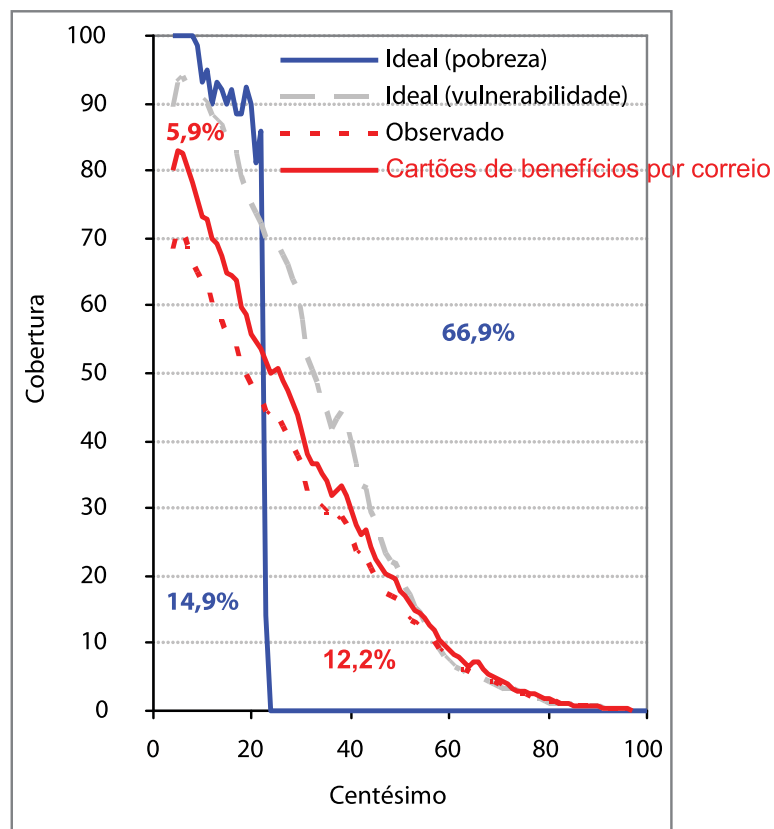
Com relação à segmentação da população-alvo, a análise mostra que o aumento da cobertura foi acompanhado por uma pequena redução na progressividade das transferências. O coeficiente de incidência aumentou ligeiramente, passando de -59,8 para -56,8. Mas os autores não encontraram nenhuma evidência de que a própria expansão do programa tenha levado a uma pior segmentação. Além disso, o PBF continua bem orientado em comparação aos programas de outros países.

No entanto, uma análise mais superficial dos dados da PNAD mostra que 45 por cento daqueles que recebem o benefício são, de fato, inelegíveis — normalmente porque seus níveis de renda encontravam-se um pouco acima do limite de R\$ 120 (em 2006). Parte do erro de inclusão do programa, entretanto, deve-se à volatilidade de renda das famílias mais pobres. As pessoas pobres não só têm rendimentos mais baixos que a maioria dos não-pobres, mas têm também maior insegurança de renda. Assim, a sua elegibilidade para o PBF pode variar de um mês para outro, dentro do prazo de dois anos entre as revisões do cadastro. Isso torna a população-alvo real do PBF (aqueles que estão — ou muito provavelmente irão estar — abaixo do limite de R\$ 120) muito maior do que ela seria se o cálculo envolvesse uma estimativa transversal da distribuição de renda em um dado momento no tempo.

Quanto à cobertura, não há dúvida: com a atual segmentação, o velho limite de 11 milhões de beneficiários é insuficiente para cobrir toda a população elegível. As estimativas indicam que cerca de dois milhões de famílias que também deveriam estar recebendo o benefício encontram-se, na realidade, fora do PBF. Esse número é demonstrado na figura.

Embora o recente aumento do número de beneficiários para 12,5 milhões tenha sido necessário e louvável, ele pode não ter sido suficiente. Considerando a segmentação do programa nas diferentes unidades federativas do Brasil, estima-se que, para incluir as famílias mais vulneráveis à pobreza, o PBF teria que cobrir efetivamente 15 milhões de famílias.

Cobertura Transversal do PBF por Percentil de Renda, 2006 (%)



Referência:

Soares, Sergei, Rafael Perez Ribas e Fábio Veras Soares (2010). 'Targeting and Coverage of the Bolsa Família Programme: Why Knowing What You Measure Is Important in Choosing the Numbers', *IPC-IG Working Paper*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.