

Cartão Família Carioca: o Bolsa Família 2.0

Marcelo Neri

Programas de transferência condicionada de renda são cada vez mais usados como políticas públicas focadas nos pobres de países da América Latina. O fato de a desigualdade de renda estar caindo de maneira generalizada nos diversos países da região, onde estes programas ganharam maior escala e notoriedade, os colocam na fronteira do combate a pobreza e desigualdade no mundo. Tenho feito e recebido visitas de lugares diferentes tais como África do Sul, China, Índia, Indonésia e Estados Unidos, cujo tema tem sido os progressos e desafios da pioneira experiência brasileira consolidada no Programa Bolsa Família (BF). O BF nacional provê um benefício monetário mínimo às famílias pobres que reduz a transmissão intergeracional de pobreza, condicionando o recebimento dos benefícios a investimentos em capital

humano pelos beneficiários. As condicionalidades do BF são: educação — frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; saúde — acompanhamento do calendário vacinal para crianças até 6 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

Eduardo Paes, prefeito da cidade do Rio de Janeiro, requisitou ao Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas desenho de estratégia complementar à do BF para ser aplicada no Rio em curto intervalo de tempo. O Cartão Família Carioca (FC) foi criado a partir de repetidas e ricas interações com o próprio prefeito e diversos órgãos do município tais como a Casa Civil, o Instituto Pereira Passos, o Instituto de Planejamento, a

Secretaria de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação.

Objetivos

Podemos dividir as inovações do FC em duas partes: o sistema de pagamentos que visa tornar as pessoas menos pobres no presente e os incentivos ao investimento que vai tornar as pessoas menos pobres no futuro. No que tange ao sistema de pagamentos, nos beneficiamos da experiência e práticas federais aninhando o FC em seu desenho no BF. O FC usa como pedra fundamental da construção de futuro a experiência exitosa da Secretaria Municipal da Educação sob a responsabilidade de Claudia Constim que avalia os estudantes da maior rede municipal do país em provas bimestrais para além das provas que cada escola aplica em seu cotidiano. O Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do Rio de Janeiro, em 2009, já mostrou movimento de recuperação na Educação. Apesar da elevação na taxa de reprovação no primeiro segmento de 1º a 5º ano fruto do abandono da aprovação automática, o Ideb passou de 4,5, em 2005, para 5,1, em 2009.

O sistema de pagamento do programa se beneficia do Cadastro Social Único (CadÚnico), um verdadeiro censo dos pobres com quase 60 milhões de brasileiros registrados, abrangendo uma variedade de informações sociodemográficas, de acesso a outros programas federais, endereço físico das pessoas e para os beneficiários um endereço de pagamento. Somente na cidade do Rio de Janeiro são mais

de um milhão de cadastrados, quase um quinto da população carioca — 575 mil percebem benefícios do Bolsa Família. A decisão foi começar por este grupo que está na folha, utilizando como parceiro a Caixa Econômica Federal o que facilita a localização física dos beneficiários, a emissão de cartões e de senhas.

Uma inovação foi evitar o uso simples da renda reportada pelas pessoas como no BF, para lançar mão do rico acervo de informações presente no CadÚnico referentes ao acesso e uso de ativos, indo desde a configuração física da moradia (tipo, número de cômodos, materiais, chão, teto, paredes etc.), obtenção dos diversos serviços públicos (água, esgoto, luz etc.), educação de todas as pessoas

A pobreza entre os beneficiários do Bolsa Família vai cair a um adicional de 80% a partir da implementação do Família Carioca

no domicílio, acesso e tipo de posição na ocupação e na desocupação de marido e esposa e a presença de grupos vulne-

Princípios e práticas do Família Carioca

- Busca dos mais pobres tratando os diferentes na medida de sua diferença.
- Privilegiar a igualdade de oportunidades e a capacidade de geração de renda dos beneficiários (quem é pobre e não apenas quem diz que está pobre).
- Preservar a liberdade nas escolhas individuais (em que e quando gastar).
- Condicionar escolhas coletivas sujeitas a imperfeições de mercado (como as externalidades educacionais).
- Condicionalidades mais fortes, atenção à primeira infância e presença dos pais.
- Bolsa de estudos como prêmio aos avanços de qualidade educacional.
- Alavancar potencialidades da administração atual (Plano Estratégico da Cidade).
- Integrar com outros níveis de governo e sociedade civil.
- Conexão com melhores práticas e compromissos internacionais (MDGs).
- Avaliar impactos e buscar aprimoramentos constantes (FC 1.1, FC 2.0 etc.).

Os benefícios totais variam de acordo com a pobreza e a proficiência escolar, indo do piso fixado de R\$ 20 até R\$ 417 mês por família

ráveis como pessoas com deficiência, grávidas, lactantes e crianças (aí incluindo o *status* escolar), bem como o acesso a outras transferências federais a começar pelo próprio Bolsa Família.

Isso foi implementado mediante uma equação mince-riana¹ de renda contra esta miríade de informações do CadÚnico, assim como um modelo de renda não monetária responsável por 25% da renda dos pobres segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). A renda estimada por este sistema de imputação gera um conceito de renda permanente similar ao criado por Milton Friedman. No topo da renda estimada é adicionada a renda de

programas sociais da folha de pagamentos. A questão aqui é ampliar o critério da renda que as pessoas dizem que têm hoje para um conceito mais abrangente. Neste sentido, o FC se importa com quem é pobre, e não com quem diz que está pobre, este já objeto do BF.

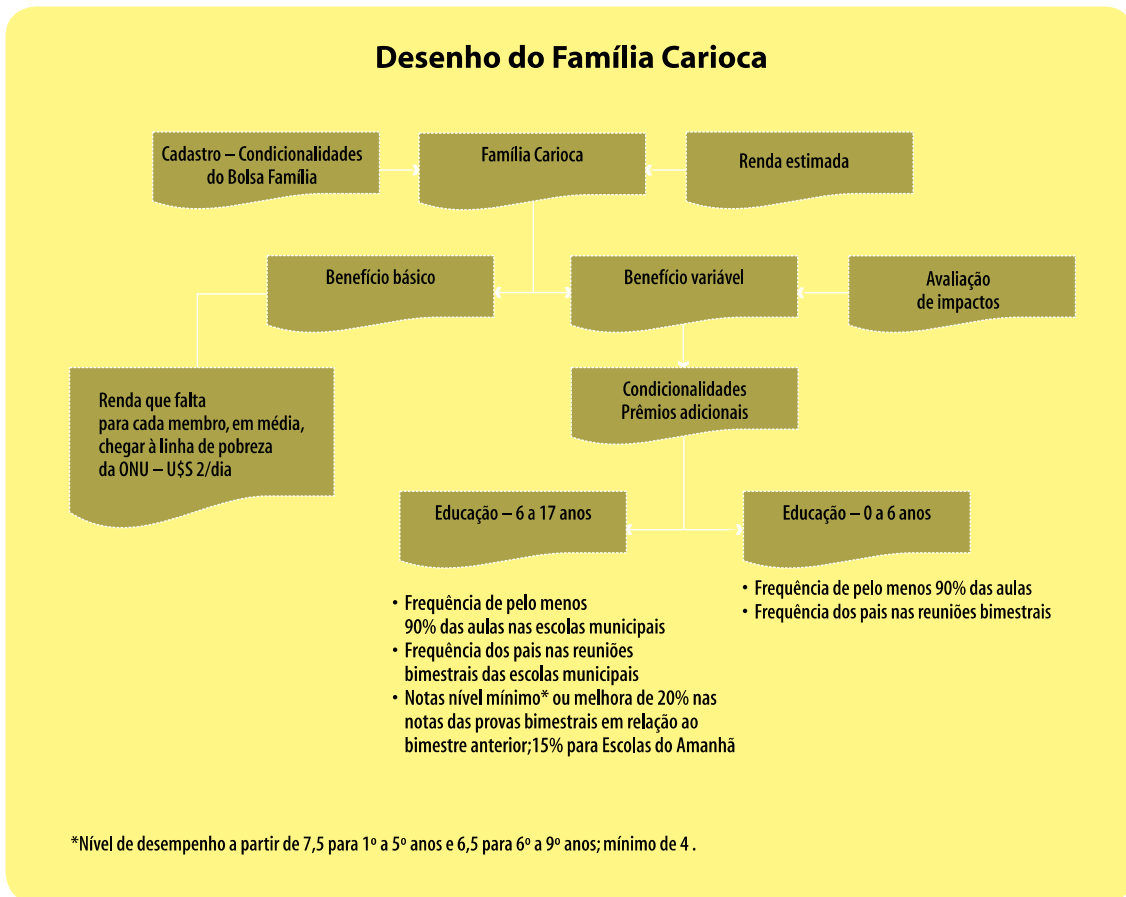
Complementação

A segunda característica do sistema de pagamentos do programa é completar a renda estimada das pessoas até a linha de pobreza fixada de forma a dar mais a quem tem menos. Este expediente trata os pobres, e apenas eles, na exata medida de sua diferença. A tentativa é incorporar a máxima de Mahatma Ghandi de buscar os mais pobres dos pobres. Isso só é possível por usarmos renda estimada, pelos óbvios incentivos de sub-reportagem de renda, se a renda autorreportada fosse o critério utilizado.

A linha de pobreza usada no programa é a de US\$ 2 dia por pessoa, ajustada por diferenças internacionais e internas de custo de vida que corresponde a preços locais de hoje a cerca de R\$ 108 mês por carioca. Este parâmetro corresponde a mais generosa linha da primeira e mais importante das oito metas do milênio da Organização das Nações Unidas que é a

redução da pobreza extrema à metade no período de 25 anos terminados em 2015. A outra linha das metas da ONU de US\$ 1 é adequada apenas para países mais pobres como os da África. Dessa forma o programa alinha o Rio ao mundo, aproveitando a vocação internacional da cidade, reforçada com eventos internacionais como a Copa do Mundo de futebol, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016. O fato de a data final da meta, 2015, estar nesse horizonte ajuda na mobilização. O Brasil, ao contrário de países como Estados Unidos, Irlanda e Índia, não dispõe de uma linha oficial de pobreza. O uso das linhas internacionais reforça a consistência espacial das ações locais com o pensar global.

No que tange aos aspectos educacionais, o FC mais uma vez constrói em cima das bases do BF, dando um benefício básico e até três benefícios por família, número máximo de forma a evitar incentivos à natalidade. A diferença é exigir níveis mais altos de frequência escolar mínimos de 90% contra 85% do BF, além da exigência da presença de um dos pais, ou responsável, em reuniões bimestrais nas escolas, numa tentativa de aprimorar o *background* familiar responsável por mais de 70% dos diferenciais de educação, segundo a literatura empí-



rica. Outra diferença nessa direção é que cada um destes benefícios não são fixos, mas proporcionais à insuficiência de renda estimada das famílias em relação à linha internacional, como explicado antes.

Os benefícios adicionais na faixa de 16 a 17 anos presentes na extensão do BF proposta em 2007, não foram incorporados, pois a responsabilidade constitucional da cidade é com o Ensino Fundamental. Dado o atraso escolar reinante no Brasil, os alunos da rede municipal nessa faixa de 16 e 17 são incorporados às demais até o

máximo de três benefícios por família.

Prêmio

A maior inovação educacional do FC é premiar os alunos pelo desempenho escolar, alavancado no sistema de provas bimestrais de avaliação levados a cabo pela Secretaria Municipal de Educação. Os profissionais de Educação já têm incentivos salariais dados pelo desempenho escolar. No lado da demanda, os alunos terão que atingir um mínimo de oito na nota nesses exames, ou

para aqueles com rendimento insuficiente até o mínimo de quatro terão que apresentar uma melhora mínima de 20% a cada bimestre, de forma a se habilitar a um prêmio extra bimestral de R\$ 50 por estudante. Neste caso não há limite de prêmios por família dada a natureza individualizada do prêmio por desempenho escolar. Estes requisitos são diferenciados nas Escolas do Amanhã situadas em áreas conflagradas da cidade.

Outra inovação do FC está na ênfase dada à educação na primeira infância que tem se

O programa busca quem é pobre e não quem diz que está pobre, e os mais pobres dos pobres tratando os diferentes na medida de sua diferença


mostrado como determinante no desempenho escolar e social futuro dos egressos. Como apesar dos esforços da cidade, os desafios de cobertura estão presentes nesta faixa etária, optou-se por inverter os termos de oferta nesta faixa privilegiando-se as famílias mais pobres presentes no CadÚnico na alocação de crianças em creches e pré-escolas da cidade, assim como no Programa Primeira Infância Carioca (PIC) com atividades complementares para aqueles que não obtiveram vagas na rede municipal. A presença dos pais em reuniões bimestrais também é parte das condicionalidades nesta faixa etária.

De maneira geral, se todas as condicionalidades e prêmios forem concedidos, o FC irá transferir R\$ 122 milhões por ano para 98 mil famílias compostas de 421 mil pessoas, sendo 56,7% menores de idade. Famílias já contempladas pelo BF com R\$ 95 médios mensais, receberão ainda do FC um benefício médio de R\$ 104 por mês, composto na média de R\$ 70 de benefícios básicos e condicionalidades e mais R\$ 34 de prêmios educacionais. Os benefícios totais variam de acordo com a pobreza e o desempenho escolar indo do piso fixado de R\$ 20 até R\$ 417 ao mês por família beneficiada.

Expectativa

Em termos de aferição de impacto, se usarmos a medida de pobreza denominada de P2, a favorita entre nove de dez especialistas em pobreza, por enxergar a desigualdade entre os pobres: o P2 entre os beneficiários do Bolsa Família vai cair instantaneamente a um adicional de 80% a partir da implementação do FC. Já a agenda de condicionalidades mais fortes de Educação, a exigência da presença dos pais nas escolas, a atenção diferenciada à primeira infância e a premiação por notas procuram abrir as portas do mercado de trabalho para as famílias pobres, de forma que

os maiores fluxos de renda transferidos pela cidade atualmente sejam consistentes por maiores estoques de riqueza dos pobres de hoje no futuro.

A agenda de premiar o bom desempenho dos alunos explora a principal vantagem comparativa de grupos pobres que é a de alcançar melhoras e está em consonância com a ideia de que os pobres devem ser motivados por incentivos e não penalizados pelos mesmos. O programa contém em seu desenho inicial um sistema de avaliação de seus impactos de forma a orientar seus desenvolvimentos posteriores. De forma a evitar a “escolha de Sofia” de excluir parte dos elegíveis ao programa aleatoriamente, vista em geral como necessária para definir grupos de tratamento e de controle idênticos, o FC propõe incorporar estudantes não elegíveis no seu desenho inicial, congregando pessoas do CadÚnico, mas que não estão no Bolsa Família. O grupo de controle não saberá que fez parte do sorteio, pois, como todos os alunos, já fazem parte do sistema de aferição de desempenho existente na Secretaria de Educação. 

Marcelo Neri – Centro de Políticas Sociais e Escola de Pós-graduação em Economia da FGV (mcneri@fgv.br).

¹Alusão a Jacob Mincer criador deste clássico modelo empírico aplicado à economia do trabalho.