FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

EPGE

Escola de Pós-Graduação em Economia

Ensaios Econômicos

Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas

N° 773 ISSN 0104-8910

O Novo Federalismo Social e o Rio: Desenho de Programas Complementares de Transferência de Renda Condicionada

Marcelo Cortes Neri

Novembro de 2015

URL: http://hdl.handle.net/10438/14203

Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Fundação Getulio Vargas.

ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Diretor Geral: Rubens Penha Cysne
Vice-Diretor: Aloisio Araujo
Diretor de Ensino: Carlos Eugênio da Costa
Diretor de Pesquisa: Humberto Moreira
Vice-Diretores de Graduação: André Arruda Villela & Luis Henrique Bertolino Braido

Cortes Neri, Marcelo
O Novo Federalismo Social e o Rio: Desenho de Programas Complementares de Transferência de Renda Condicionada/ Marcelo Cortes Neri - Rio de Janeiro : FGV,EPGE, 2015
39p. - (Ensaios Econômicos; 773)

Inclui bibliografia.

CDD-330

O Novo Federalismo Social e o Rio: Desenho de Programas Complementares de Transferência de Renda Condicionada

Marcelo Neri (FGV Social/CPS e EPGE)

Resumo

A política pública brasileira entrou num novo federalismo social. Estados e municípios atuam integrados sobre a plataforma do Programa Bolsa Familia (PBF), complementando ações federais com inovações locais. O estado e o município do Rio de Janeiro criaram programas, chamados respectivamente, Renda Melhor (RM) e Família Carioca (FC) lançando mão da estrutura operacional do PBF, que facilita obter informações, localizar beneficiários, emitir cartões, sincronizar datas de pagamentos e senhas, além de introduzir novas condicionalidades. O sistema de pagamento de cada programa completa a renda estimada das pessoas até a linha de pobreza fixada, dando mais a quem tem menos. Complementação similar foi posteriormente adotada no BSM e no *Ingreso Ético Familiar* chileno, que segue também o princípio de estimação da renda usado. Em lugar da renda declarada, a definição do valor das bolsas do Rio usa o rico acervo de informações do CadÚnico: configuração física da moradia, acesso a serviços públicos, educação e trabalho de todos os familiares, presença de pessoas vulneráveis, com deficiência, grávidas, lactantes, crianças etc e mais transferências oficiais como o PBF. Com essa miríade de ativos e carências, estima-se a renda permanente de cada um. O benefício básico é definido pelo hiato de pobreza, dando prioridade aos mais pobres.

Os programas usam referências internacionais como campo neutro entre níveis e mandatos de governo. A linha de pobreza dos dois programas é a mais alta da primeira meta do milênio da ONU: US$ 2 diários por pessoa ajustados pelo custo de vida. A outra linha da ONU, de US$ 1,25, foi implicitamente adotada em 2011 na fixação da linha nacional de extrema pobreza. O intercâmbio de metodologias entre entes federativos tem se dado em mão dupla.

O FC começou pelos 575 mil cariocas que estavam na folha de pagamentos do PBF. Seu sistema de avaliação de impactos acompanha também, como grupo de controle, estudantes incluídos no CadÚnico, mas não no PBF, o que é possível porque todos os alunos da rede municipal fazem exames bimestrais padronizados. Nas condicionalidades educacionais, os dois programas premiam avanços escolares, vantagem potencial para quem mais precisa avançar. O programa municipal exige maior frequência escolar que o PBF e presença de um responsável nas reuniões bimestrais aos sábados. Os alunos precisam atingir nota 8 ou melhorar pelo menos 20% a cada exame para receber um prêmio bimestral de R$ 50. Não há limite de prêmios por família e os requisitos são diferenciados em áreas conflagradas da cidade. Na primeira infância, priorizam-se crianças pobres do CadÚnico em creches, pré-escolas e atividades complementares.

O programa estadual atinge mais de um milhão de fluminenses com sistema de pagamento similar ao municipal. Além disso, inova dando prêmios a alunos do Ensino Médio, aplicados em caderneta de poupança. O prêmio é crescente e pago ao estudante, que pode sacar até 30% anualmente. O total pode chegar a R$ 3.800 por aluno de baixa renda.

Estado e cidade premiam profissionais de educação conforme o desempenho dos alunos e completam a cadeia de incentivos na demanda de estudantes pobres e seus pais. O avanço no desempenho é maior entre os beneficiários e a presença dos responsáveis em reuniões é o dobro. Há paralelo com programa de Houston nos Estados Unidos, que também aposta no alinhamento de incentivos a professores, pais e alunos. De maneira geral, a receita é explorar complementaridades estratégicas, onde o todo é maior que a soma das partes. Impulsionar, por meio de metas e incentivos, sinergias entre atores sociais (professores, pais, alunos), entre áreas (educação, assistência, trabalho) e níveis de governo. Estes programas buscam somar recursos e dividir trabalho para multiplicar interações e fazer a diferença na vida dos pobres.

Abstract

Brazilian public policy entered in the so-called new social federalism through its conditional cash transfers. States and municipalities can operate together through the nationwide platform of the Bolsa Familia Program (BFP), complementing federal actions with local innovations. The state and the city of Rio de Janeiro have created programs named, respectively, Renda Melhor (RM) and Família Carioca (FC). These programs make use of the operational structure of the BFP, which facilitates locating beneficiaries, issuing cards, synchronizing payment dates and access passwords and introducing new conditionalities.

The payment system of the two programs complements the estimated permanent household income up to the poverty line established, giving more to those who have less. Similar income complementation system was subsequently adopted in the BFP and the Chilean *Ingreso Ético Familiar*, which also follow the principle of estimation of income used in the FC and in the RM. Instead of using the declared income, the value of the Rio cash transfers are set using the extensive collection of information obtained from the Single Registry of Social Programs (Cadastro Único): physical configuration of housing, access to public services, education and work conditions for all family members, presence of vulnerable groups, disabilities, pregnant or lactating women, children and benefits from other official transfers such as the BFP. With this multitude of assets and limitations, the permanent income of each individual is estimated. The basic benefit is defined by the poverty gap and priority is given to the poorest. These sub-national programs use international benchmarks as a neutral ground between different government levels and mandates. Their poverty line is the highest of the first millennium goal of the United Nations (UN): US$ 2 per person per day adjusted for the cost of living. The other poverty line of the UN, US$ 1.25, was implicitly adopted as the national extreme poverty line in 2011. The exchange of methodologies between federal entities has happened both ways.

The FC began with the 575,000 individuals living in the city of Rio de Janeiro who were on the payroll of the BFP. Its system of impact evaluation benefited from bi-monthly standardized examinations. In the educational conditionalities, the two programs reward students' progress, a potential advantage for those who most need to advance. The municipal program requires greater school attendance than that of the BFP and the presence of students' parents at the bi-monthly meetings held on Saturdays. Students must achieve a grade of 8 or improve at least 20% in each exam to receive a bi-monthly premium of R$50. In early childhood, priority is given to the poor children in the program Single Administrative Register (CadÚnico) to enroll in kindergarten, preschools and complementary activities.

The state program reaches more than one million people with a payment system similar to the municipal one. Moreover, it innovates in that it transfers awards given to high school students to savings accounts. The prize increases and is paid to the student, who can withdraw up to 30% annually. The total can reach R$3,800 per low-income student.

The State and the city rewarded already education professionals according to student performance, now completing the chain of demand incentives on poor students and their parents. Increased performance is higher among beneficiaries and the presence of their guardians at meetings is twice compared to non beneficiaries; The Houston program, also focuses on aligning the incentives to teachers, parents and students.

In general, the plan is to explore strategic complementarities, where the whole is greater than the sum of its parts. The objective is to stimulate, through targets and incentives, synergies between social actors (teachers, parents, students), between areas (education, assistance, work) and different levels of government. The cited programs sum their efforts and divide labor so as to multiply interactions and make a difference in the lives of the poor.

1. Introdução[1]

A política pública brasileira entrou no que pode ser chamado novo federalismo social. Nele, estados e municípios atuam de maneira integrada sobre a plataforma federal do Cadastro Social Único e do Bolsa Família (BF), complementando ações e, ao mesmo tempo, diferenciando-se nas inovações emprestadas aos programas locais. Até maio de 2012, nove parcerias distintas haviam sido firmadas entre estados e o governo federal em torno de programas complementares de combate à pobreza. Todos os pactos firmados são com estados fora do eixo Norte e Nordeste:[2] o desafio agora é trazê-los para os estados mais pobres.

A incorporação dos entes estaduais à rede de assistência social enriquece a tradicional parceria entre União e cidades, permitindo respeitar especificidades espaciais e, ao mesmo tempo, explorar economias de escala na implantação de programas complementares. Pois há limites a essas parcerias: é viável o Ministério do Desenvolvimento Social interagir em programas customizados com 27 unidades da Federação, mas não com 5.568 municípios.

Os governos dos estados mais importantes da oposição, São Paulo e Minas Gerais, anunciaram ações complementares ao Bolsa Família, dividindo recursos e a própria imagem na face do cartão de benefícios, agora híbrido. São Paulo vai complementar os recursos federais de transferência de renda. Já Minas Gerais, que havia importado do governo do Distrito Federal o poupança-escola, anuncia uma nova moeda chamada "TRAVESSIA", a qual acumula recursos nas contas dos beneficiários dependendo da sua "performance social".

Os pioneiros deste novo federalismo social foram, porém, a cidade e o estado do Rio de Janeiro.[3] Essas unidades inovaram de forma independente, trocaram experiências, dividiram trabalho e integraram suas ações voltadas aos mais pobres. Em face da complexidade multissetorial das ações sociais em questão e da experiência histórica, era no mínimo improvável que a harmoniosa união das três forças federativas se desse no Rio de Janeiro.

Estado e município criaram programas de transferência de renda complementares entre si e ao BF, chamados "Renda Melhor" (RM) e "Família Carioca" (FC), respectivamente. Os programas lançam mão da estrutura operacional do BF, o que facilita a obtenção de

[1] Agradeço o apoio da equipe do CPS, em particular a Luisa Carvalhais, Pedro Lipkin e Samanta Sacramento. O resultado reflete interações com Ana Vieira, Antonio Claret, Claudia Costin, Eduardo Paes, Jean Caris, Luis Henrique Paiva, Paulo Ferraz, Pedro Paulo Carvalho, Rafael Borges, Roberta Guimarães, Rodrigo Bethlem, Rodrigo Neves, Sérgio Cabral, Teresa Campelo e Tiago Falcão, isentando-os de erros e imprecisões.

[2] Em meados de 2012, 2/3 dos beneficiários dessas parcerias federal-estadual eram do Rio de Janeiro.

[3] Na cerimônia de lançamento do programa federal Brasil Sem Miséria, em Brasília, em junho de 2011, o governador do Rio de Janeiro representou todos os governadores brasileiros.

informações, a localização física dos beneficiários, a emissão de cartões, a sincronização das datas de pagamentos e de senhas de acesso aos benefícios.

Os programas usam o mesmo sistema de fixação de benefícios, que é específico por família. Ao mesmo tempo, se diferenciam e se somam nas condicionalidades, respeitando a respectiva inserção federativa na oferta de serviços de educação e saúde, entre outros. Os benefícios tornam as pessoas menos pobres no presente, enquanto as condicionalidades incentivam o investimento em capital humano, buscando reduzir a pobreza futura.

Uma característica do sistema de pagamentos partilhado é completar a renda estimada das pessoas até a linha de pobreza fixada, dando mais recursos a quem tem menos. Com isso, trata-se quem é pobre, e apenas ele, na exata medida de sua carência, aumentando a progressividade, já alta, do BF na concessão dos benefícios. Esse expediente idiossincrático de fixação do valor dos benefícios foi posteriormente adotado no Brasil Carinhoso, lançado em maio de 2012. Ou seja, o intercâmbio de metodologia entre entes federativos se dá em mão dupla.

A definição do valor das bolsas do Rio usa o rico acervo de informações do Cadastro Social Único (CadÚnico), inicialmente gerado para operacionalização do BF. Ele capta múltiplas dimensões da vida dos pobres, desde o acesso a outras transferências de renda e serviços públicos, configuração física da moradia, educação e trabalho de todos os familiares, a presença de pessoas vulneráveis com deficiência, grávidas, lactantes, crianças etc. Primeiro, estima-se a renda permanente das pessoas, a partir dessa miríade de informações, para depois completá-la até a renda mínima fixada. A busca dos mais pobres dos pobres é facilitada pelo uso da renda estimada a partir de ativos e carências, e não da renda declarada pelas pessoas. Dessa forma, os dois programas navegam sobre o CadÚnico, com a bússola apontada para quem é pobre e não para quem está pobre, ou diz que está pobre.

Outra característica do novo federalismo social é usar referências internacionais como campo neutro entre níveis e mandatos de governo. A linha de pobreza usada nos dois programas é a de U$ 2 dia por pessoa ajustada por diferenças internacionais e internas de custo de vida. Esse parâmetro corresponde à mais generosa linha da primeira e mais importante das oito metas do milênio da ONU, a redução da pobreza extrema à metade no período de 25 anos iniciados em 1990. A outra linha das metas da ONU, de U$ 1,25, foi implicitamente adotada no uso de valores próximos a ela na linha nacional de extrema pobreza de R$ 70 fixada em 2011. Dessa forma, os programas alinham a cidade e o estado do Rio ao contexto mundial e nacional, aproveitando suas vocações internacionais, reforçadas pelos grandes eventos, como a final da

Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O fato de a data final da meta da ONU, 2015, estar neste horizonte ajuda a mobilização e a soma de forças sociais.

No que tange aos aspectos educacionais, os programas dividem a filosofia de premiar avanços escolares, que é a principal vantagem comparativa daqueles com pouca educação. As diferenças são operacionais, pois cada nível subnacional de governo é predominantemente responsável por diferentes níveis de ensino. O programa municipal mais uma vez constrói seu desenho em cima das bases do BF, mas exige níveis mais altos de frequência escolar mínima e, além disso, cobra a presença de um dos pais, ou responsável, em reuniões bimestrais nas escolas aos sábados. Os pais são forçados a participar da vida escolar dos filhos, ao mesmo tempo que se reforça o nível do *background* educacional, que explica, segundo os estudos, entre 70% e 80% das diferenças de performance escolar das crianças. O Família Carioca ainda premia os alunos pelo desempenho escolar, alavancado no sistema de provas bimestrais de avaliação levados a cabo pela Secretaria de Educação. Os alunos terão de atingir uma nota mínima nesses exames, ou, para aqueles com rendimento insuficiente, até a nota mínima de quatro terão de apresentar uma melhora de pelo menos 20% a cada bimestre, de forma a se habilitar a um prêmio extra bimestral de R$ 50 reais por estudante. Nesse caso, não há limite de prêmios por família, dada a natureza individualizada da bolsa por desempenho escolar. O lema aqui é: quem tirar uma nota boa, ou melhorar uma não tão boa, ganha uma boa nota (R$).

Já o programa estadual segue a mesma linha de incentivos aos estudantes e propõe o Renda Melhor Jovem (RMJ), que dá prêmios extras em forma de aplicação em caderneta de poupança baseados em medidas de aprendizado escolar mensurados por aprovação e provas na rede estadual e no Enem. O fato de os prêmios serem função de provas externas ajuda a tirar tensão das relações entre professores e alunos. O prêmio é crescente no tempo e percebido diretamente pelo estudante a cada ano, e o aluno poderá sacar até 30% dos prêmios a cada ano. O total acumulado poderá chegar a 3.800 reais por estudante de baixa renda. Isto é, seguindo a divisão federativa de níveis de ensino, o estado motiva com prêmios monetários àqueles do ensino médio a melhorar seu desempenho escolar.

Em suma, estado e cidade, que já vêm usando políticas de incentivo de oferta aos profissionais de educação, baseadas no desempenho escolar dos seus respectivos alunos, começam a completar a cadeia de incentivos pelo lado da demanda de educação de estudantes pobres. Essas complementaridades estratégicas na função de produção educacional guardam a promessa da multiplicação de resultados, a partir de alinhamentos e sinergias entre os protagonistas da educação nossa de cada dia.

O objetivo deste capítulo é fundamentar os programas FC e RM *vis-à-vis* o BF, estudando suas complementaridades, problemas e potencialidades. Buscamos discutir o desenho dos programas, suas inter-relações e seus impactos sobre a pobreza e a educação, em particular. O texto está organizado em seis seções. Na seção dois apresentamos o nível e a evolução recentes de indicadores sociais baseados em renda. Na seção três discutimos o desenho do Programa BF e suas modificações recentes à luz dos resultados encontrados na literatura. Na seção quatro discutimos aspectos comuns aos dois programas locais, quais sejam, a fixação de linha de pobreza e o sistema de pagamentos complementar ao do BF. Na seção cinco detalhamos o desenho do programa FC, alguns *upgrades* posteriores incluídos e os impactos iniciais do programa em relação à pobreza, à frequência dos pais às aulas e à proficiência dos estudantes. Na seção sexta discutimos o desenho e os resultados prospectivos do RM e do RMJ, integrantes da estratégia estadual de superação da pobreza. Na sexta e última seção apresentamos as principais conclusões do trabalho.

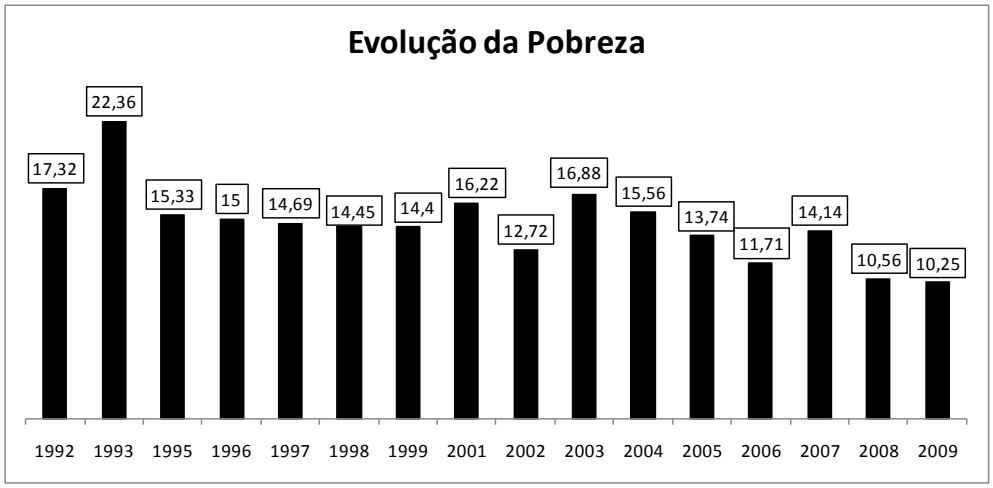
2. Indicadores sociais baseados em renda do Rio

Esta seção busca acompanhar os avanços de indicadores sociais no estado do Rio a partir de pesquisas domiciliares de maior frequência, como a Pnad. Nossa análise também terá um viés espacial, comparando com o nível nacional, mas olhando para a periferia metropolitana e a capital fluminense, pois iremos estender a análise do RM para o FC municipal e conectá-la com a do BF nacional. Para analisar a evolução de indicadores clássicos de desigualdade, bem-estar social e pobreza, inovamos incorporando um processo de estimação de renda para as pessoas que não reportam renda.

Nossa análise estende-se pelo período entre 1992 e 2009, ano da última Pnad. Para avaliar a pobreza, utiliza-se o indicador P0, que se refere à proporção de pobres de acordo com a linha de pobreza de R$ 132 reais utilizada pelo Centro de Políticas Sociais (CPS). No estado do Rio, a taxa de pobreza em 2009 foi de 10,25%, menor valor da série (gráfico 1).

Gráfico 1

Evolução da pobreza no estado do Rio de Janeiro (em %)



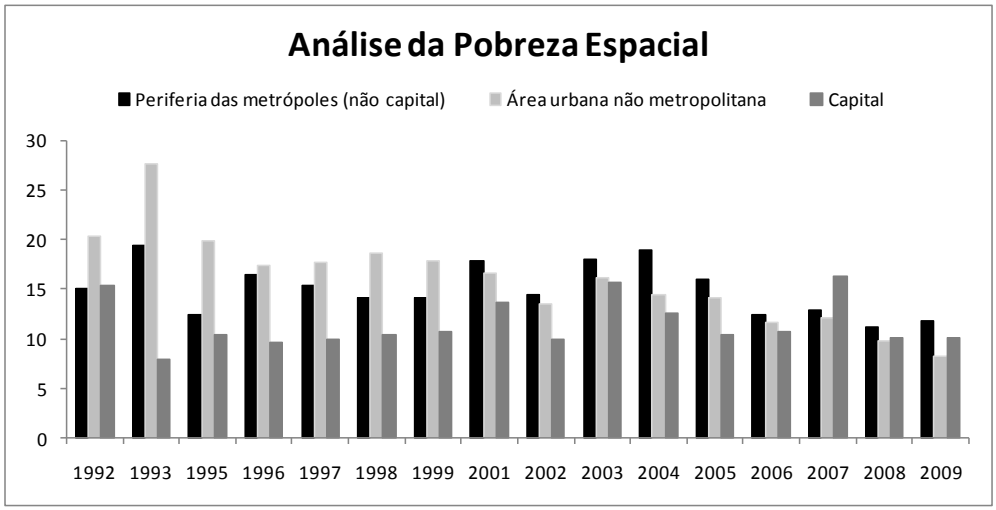
Fonte: CPS, a partir de microdados da Pnad/IBGE para o estado do Rio de Janeiro.

A abertura por faixa etária evidencia um resultado recorrente no restante do país: as crianças estão mais frequentemente entre os mais pobres, conferindo importância aos programas aqui tratados. No grupo de zero a quatro anos, a taxa de pobreza é de 19,78%, taxa que cai com o envelhecimento, chegando a 4,61% para os indivíduos com 60 anos ou mais. A explicação usual relaciona o diferencial de pobreza entre os mais novos e os mais velhos com a maior quantidade de benefícios sociais compensatórios, como aposentadorias e pensões, pagos aos idosos, em detrimento das crianças. Dentro do raio de ação do estado, é importante frisar que, em 2009, a pobreza juvenil (entre 15 e 24 anos) era de 13%, aproximadamente.

Como comentado na questão espacial, até 1999 as taxas de pobreza na área urbana não metropolitana do Rio de Janeiro eram maiores. Mas esse cenário se inverteu e, em 2009, a periferia da capital fluminense, onde houve redução de 36,5% na taxa de pobreza a partir de 2004, apresentava a maior taxa, de 11,81%, contra 8,21% na área urbana não metropolitana. A capital estadual vem logo depois da periferia, com taxa de 10,11% de pobres (gráfico 2).

Gráfico 2

Análise da pobreza espacial no estado do Rio de Janeiro (em %)

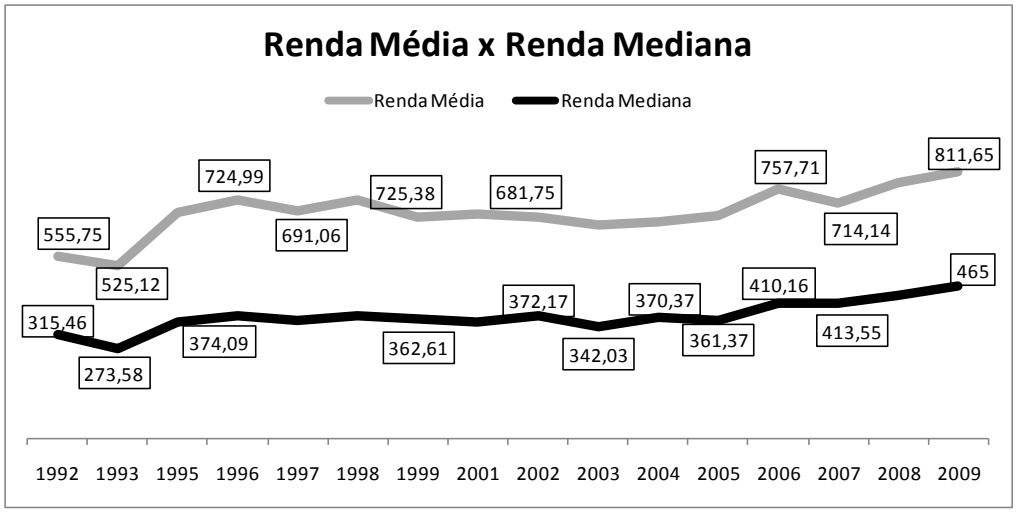


Fonte: CPS/FGV a partir de microdados da Pnad/IBGE para o estado do Rio de Janeiro.

Além da pobreza, é necessário saber qual a situação financeira média das famílias. Para reforçar nosso ponto a respeito da desigualdade na população do estado do Rio, podemos comparar a renda média com a renda mediana em bases *per capita* mensais. A renda mediana nos dá a renda que está no meio da distribuição: R$ 465 para a população total em 2009, muito abaixo da renda média aproximada de R$ 811 (gráfico 3).

Gráfico 3

Renda média × renda mediana



Fonte: CPS/FGV a partir de microdados da Pnad/IBGE para o estado do Rio de Janeiro.

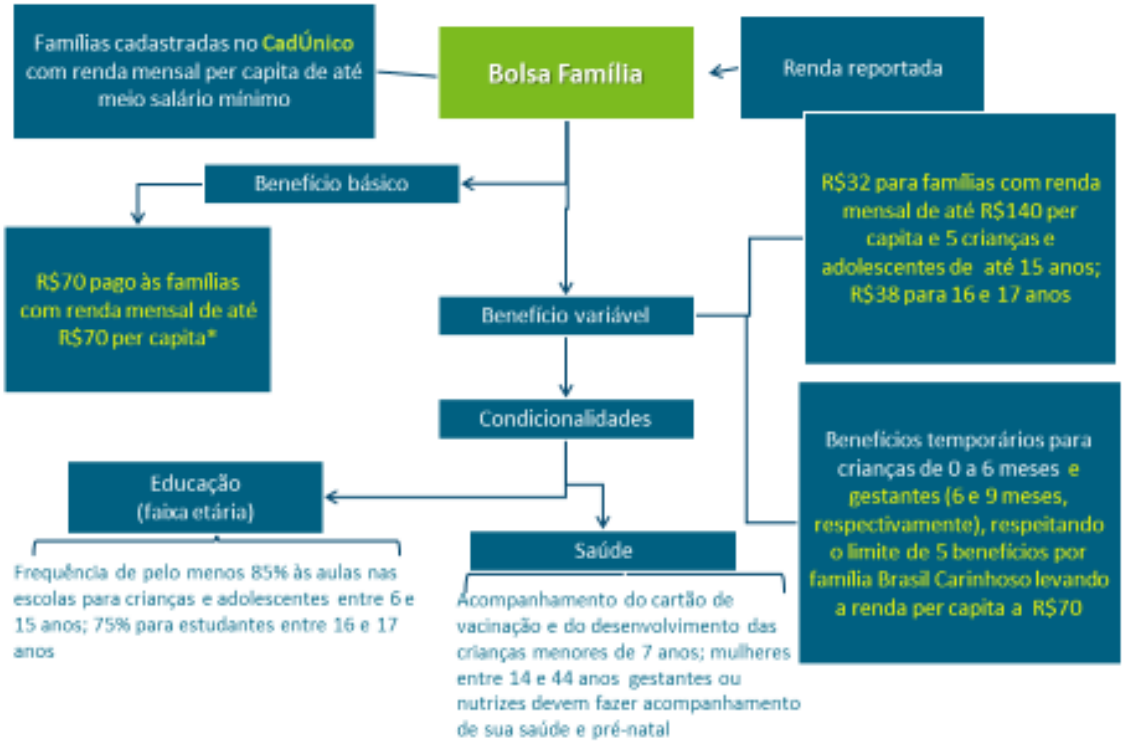
3. O Programa Bolsa Família Federal

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 coloca na fronteira do combate à pobreza e à desigualdade no mundo. Tenho feito e recebido visitas de lugares diferentes, tais como África do Sul, China, Índia, Indonésia e Nova York, cujo tema tem sido os progressos e desafios da pioneira experiência brasileira consolidada no programa BF. O BF brasileiro provê um benefício monetário mínimo às famílias pobres. As condicionalidades do BF são: educação — frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; saúde — acompanhamento do calendário vacinal para crianças até seis anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

O BF foi criado no final de 2003, a partir da fusão de quatro programas de transferência de renda preexistentes, sendo fortemente inspirada pelo programa de renda mínima vinculado à educação, o Bolsa Escola. Os objetivos almejados pelo BF são: reduzir a pobreza e a desigualdade de renda, provendo um benefício mínimo para famílias pobres; reduzir a transmissão intergeracional de pobreza, condicionando o recebimento dos benefícios a investimentos em capital humano pelos beneficiários. O foco do programa são as famílias pobres e extremamente pobres inscritas no CadÚnico, segundo uma regra de elegibilidade relacionada à renda familiar *per capita*. Embora a administração seja feita pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), várias outras instituições estão envolvidas, como a Caixa Econômica Federal e as prefeituras dos municípios, entre outras, o que denota características de descentralização e intersetorialidade do programa. A figura 1 apresenta a estrutura do BF.

Figura 1

Estrutura do Programa Bolsa Família



Fonte: CPS/FGV.

Mudanças recentes

Na tabela 1, marcamos as áreas que foram objeto de alterações durante o governo Dilma Rousseff, detalhadas a seguir. O Plano Brasil sem Miséria foi lançado em 2011 com o objetivo de elevar a renda e as condições de bem-estar da população, especificamente os brasileiros cuja renda familiar é de até R$ 70 por pessoa. O Plano agrega diversas áreas e iniciativas, como transferência de renda, acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento, energia elétrica e inclusão produtiva.

O impacto gerado pelo programa FC é determinado a partir das mudanças no Programa BF, ao qual está ligado. Na tabela 1, incluímos mudanças recentes como o processo de busca ativa;[4] aumento de três para cinco crianças e adolescentes com até 15 anos que podem receber o benefício, representando uma adição de 1,3 milhão de crianças e adolescentes. Além disso, os valores dos benefícios variáveis (crianças e adolescentes) foram reajustados em 45% em

[4] O processo de busca ativa que foi implementado na cidade sob o nome de Família Carioca em Casa.

março de 2011. A tabela 1 apresenta as principais alterações dos benefícios básicos, variável e do jovem (BVJ) observadas.

Tabela 1

Evolução dos valores dos benefícios do Bolsa Família

Critérios			**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2011**
Elegibilidade (teto da renda familiar mensal *per capita*)		Extremamente Pobres	R$ 50,00	R$ 50,00	R$ 60,00	R$ 60,00	R$ 60,00	R$ 70,00	R$ 70,00
		Pobres	R$ 100,00	R$ 100,00	R$ 120,00	R$ 120,00	R$ 120,00	R$ 140,00	R$ 140,00
Benefício	Básico	Extremamente Pobres	R$ 50,00	R$ 50,00	R$ 50,00	R$ 58,00	R$ 62,00	R$ 68,00	R$ 70,00
	Variável		R$ 15,00	R$ 15,00	R$ 15,00	R$ 18,00	R$ 20,00	R$ 22,00	R$ 32,00
	BVJ		-	-	-	-	-	R$ 33,00	R$ 38,00
	Básico	Pobres	-	-	-	-	-	-	-
	Variável		R$ 15,00	R$ 15,00	R$ 15,00	R$ 18,00	R$ 20,00	R$ 22,00	R$ 32,00
	BVJ		-	-	-	-	-	R$ 33,00	R$ 38,00

Fonte: Pedrozo (2010), complementado por CPS/FGV.

Mais recentemente, foi introduzido o programa Brasil Carinhoso, com foco na população de zero a seis anos, que foge do arcabouço anterior, complementando o valor até a linha de pobreza, seguindo as estratégias do sistema de pagamento traçadas para o estado e a cidade do Rio, que será detalhado mais adiante.

Impactos de curto prazo

Durante seus nove anos de existência, o programa BF passou por expansões e foi alvo de uma série de estudos empíricos, que demonstraram seu elevado grau de focalização e um forte impacto na pobreza e na desigualdade de renda propiciado pela estrutura e capacidade do

programa de chegar aos mais pobres. Além disso, foram avaliadas as possibilidades de avanços emanados do programa a prazo mais longo.

No que tange aos impactos de curto prazo sobre a pobreza e a desigualdade, Barros e colaboradores (2006a, 2006b) mostram que, entre 2001 e 2005, o coeficiente de Gini da renda *per capita* familiar decresceu 4,5%, dos quais metade foi devido às mudanças na distribuição da renda não provenientes do trabalho; destas, o BF contribuiu com 12% e, por ser o mais focalizado entre os mais pobres, parece ter sido o mais eficiente. Soares e Sátyro (2009), utilizando dados de pesquisas domiciliares de 2006, concluem que o BF é responsável por uma queda de 8% na proporção de pobres e 18% no hiato de pobreza, que é a diferença em termos percentuais da renda média dos pobres em relação ao valor da linha de pobreza. Barros e colaboradores (2010) analisam os determinantes imediatos da redução da pobreza para o período entre 2001 e 2008, mostrando que a queda da desigualdade se deve ao fato de a renda dos mais pobres ter crescido mais rápido do que a dos mais ricos. Os autores estimam que o BF contribuiu com 15% do total da queda da incidência da extrema pobreza e com 35% da redução do hiato da extrema pobreza.

Entre vários estudos (Lindert et al., 2007), focamos aqui os estudos desenvolvidos pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas e coautores que participaram do desenho e implementação dos programas do Rio de Janeiro. Neri (2009), ao estender até 2008 o período de análise, encontra efeitos do BF da ordem de 17% do total da redução observada do índice de Gini. Kakwani e colaboradores (2006) encontram efeitos maiores do BF no período, por usar uma função de bem-estar mais pró-pobre, isto é, mais sensível às mudanças na baixa renda. A conclusão foi que um pequeno aumento nos programas de transferência de renda governamentais focalizados produziu um impacto nas condições de vida dos pobres 10 vezes maior que as mudanças nos gastos previdenciários.

Incentivos

Neri (2009) fez uma análise dos principais programas de transferência de renda no Brasil. As evidências empíricas desses programas, inclusive o BF, demonstram que esses têm sido efetivos em focalizar as transferências de renda para as famílias mais pobres, estimulando a acumulação de capital humano das novas gerações, mas não ainda de maneira revolucionária.

Os estudos dos impactos do BF sobre os resultados em educação apresentam, em geral, efeitos positivos, embora marginais. Glewwe e Kassouf (2008) utilizam dados dos censos

escolares entre 1998 e 2005 e estimam que o Bolsa Escola/BF aumenta a frequência à escola em 2,8% e reduz o abandono escolar em 0,3 ponto percentual no primeiro ano e 0,55 pp depois de dois anos. Neri (2009), a partir de dados de pesquisas domiciliares de 2006, sugere que o caminho para a melhoria da educação, tanto em frequência quanto em desempenho, passa por diminuir os custos da escola e fornecer maior informação sobre sua importância sobre (para) os retornos salariais. Neste aspecto, espera-se que as transferências do RM e a poupança do RMJ contribuam para a redução do *gap* educacional dos jovens do Rio de Janeiro, apesar de esses efeitos só poderem ser medidos depois de algum tempo de funcionamento do programa.

Embora os objetivos do BF, do FC e do RM sejam o combate à pobreza e o incentivo à acumulação de capital humano, os programas podem ter impactos sobre outros resultados relacionados à alocação do tempo das crianças e jovens. Sobre a incidência do trabalho infantil, por exemplo, o efeito (do BF?) é mínimo ou nulo (Ferro e Nicollela, 2007). Como os benefícios estão ligados à frequência escolar, o valor relativo da escola aumenta, enquanto os valores de todas as outras atividades desempenhadas por crianças, incluindo trabalho, tendem a diminuir em termos relativos.

No que concerne à oferta de trabalho de adultos, estes programas geram incentivos diversos. A transferência de renda em si gera um efeito-renda que, partindo da suposição de que o lazer é um bem normal, induz o beneficiário a reduzir a oferta de trabalho. Por outro lado, o cumprimento das condicionalidades pode fazer com que os adultos tenham de substituir as tarefas dos filhos em casa, ou no mercado de trabalho. Caso eles sejam substitutos nas atividades domésticas, a condicionalidade induz a uma redução da oferta de trabalho dos adultos; se forem substitutos no mercado de trabalho, pode haver maior oferta de trabalho dos adultos.

Os resultados empíricos dos estudos sobre o impacto no trabalho dos adultos não são unanimidade entre os autores. Teixeira (2008) mostrou que o BF provoca redução de pequena magnitude, embora significativa estatisticamente, nas horas trabalhadas, sendo as mulheres mais sensíveis ao incremento de renda. Tavares (2008) analisou a oferta de trabalho das mães beneficiadas e concluiu que há uma redução das horas de trabalho em razão do aumento da renda. No entanto, há um aumento das horas trabalhadas das mães para compensar a redução da oferta de trabalho dos filhos. Ou seja, o efeito substituição sobrepuja o efeito renda. Foguel e Barros (2008) não obtiveram efeitos significativos sobre a taxa de participação dos adultos. Pedrozo (2010) encontrou algum efeito negativo sobre a oferta de trabalho dos adultos, principalmente das mulheres. Como parte delas são mães de filhos em primeira infância, esse

efeito pode ser positivo para o desenvolvimento saudável da criança. Neri (2009) e IFPRI (2012) encontram efeito de redução do emprego formal.

Finalmente, o desenho institucional dos programas de transferência de renda pode criar incentivos sobre o aumento do tamanho da família, haja vista o prêmio pago para o cumprimento das condicionalidades. Rocha (2009) compara famílias potencialmente elegíveis com dois filhos e famílias potencialmente elegíveis com três filhos em períodos antes e depois da implementação do BF. A ideia é que famílias com três filhos não têm incentivos monetários adicionais do programa para ter mais filhos, enquanto as famílias com dois filhos teriam esse incentivo. Se esse incentivo tivesse efeitos significativos, observar-se-ia maior probabilidade de as famílias de dois filhos terem um terceiro rebento depois do advento do BF. O autor não encontra nenhuma diferença nas probabilidades de as famílias terem um filho adicional, sugerindo que, no caso específico dessas famílias e período, o BF não induziu a fecundidade.

Entre os resultados empíricos de Neri (2009), há de se destacar os efeitos sobre a permanência na escola, a fecundidade e a saúde infantil, as decisões de consumo e a acumulação de bens, as decisões e os rendimentos do trabalho. No aspecto escolar, para ser elegível no BF, as crianças entre sete e 15 anos devem estar matriculadas nas escolas e não faltar mais do que 15% das aulas. Os resultados do modelo logístico para as crianças nessa faixa etária sugerem que o BF não produziu marcados avanços nos objetivos de melhora escolar: há melhora pequena na frequência e assiduidade nas escolas, mas as crianças na escola tiveram um aumento no tempo escolar e no acesso à infraestrutura. Já na faixa etária entre 16 e 64 anos, o efeito renda gerado pelo aumento de transferências é dominante sobre os outros incentivos de natalidade inerentes ao BF, mas não em relação à qualidade do tratamento dispensado à criança. Os exercícios feitos para analisar as decisões de consumo e de trabalho mostram um aumento na compra de bens duráveis, serviços públicos e habitação, enquanto não rejeitam a existência de um “efeito preguiça” na oferta de trabalho dos indivíduos, em particular no emprego formal, possivelmente induzido pelo programa.

A partir das condicionalidades acima mencionadas, o BF tenta reduzir o déficit educacional visto no Brasil nas últimas décadas. O desempenho educacional brasileiro tem se mostrado bastante fraco quando avaliado por provas internacionais de matemática e leitura (Programa de Avaliação Internacional de Estudantes — Pisa), com o país figurando nas últimas posições do *ranking* elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Cabe ressaltar que as provas do Pisa são realizadas por alunos de 15 anos selecionados em 65 países, em sua maioria países desenvolvidos.

Dados o desempenho brasileiro e as estatísticas de frequência escolar e tempo de permanência na escola para essa faixa etária, percebe-se que o grande problema da educação fundamental brasileira é a qualidade, e, por trás dela, a gestão escolar, a proficiência dos alunos e a jornada escolar insuficiente. A fim de ilustrar esses fatos, dados de 2006 mostram que apenas 2,7% das crianças com idade entre 10 e 14 anos não estudavam, ou seja, quase todas elas estavam na escola. Essa proporção sobe para 17,8% para os jovens entre 15 e 17 anos. Além disso, até atingir os 17 anos, cada criança fica, em média, 3,26 horas diárias na escola, já descontadas oito horas de sono. Neri (2010) destrincha esses números, incentivando uma reflexão sobre as diretrizes educacionais a serem seguidas. Por exemplo, a falta de interesse intrínseco responde por 40,3% da evasão escolar; em contrapartida, a necessidade de renda responde por 27,1%. Portanto, 67,4% das motivações dos "sem escola" estão ligados à falta de demanda, que é endereçada pelas condicionalidades do BF.

Em suma, o programa Bolsa Família é uma iniciativa social bem-sucedida em seu aspecto compensatório, pois consegue reunir baixo custo, elevado grau de focalização, abrangência nacional de mais de 12 milhões de famílias e resultados robustos de redução de pobreza e desigualdade, quando comparados aos custos fiscais incorridos. No que tange aos incentivos do programa, há espaço para estudo de ajustes em efeitos colaterais adversos sobre trabalho, fecundidade, oportunismo eleitoral, sub-reportagem de renda, entre outros, assim como introdução de condicionalidades mais estritas, de forma a alavancar o impacto de longo prazo do programa. Daí a importância de se estudarem as lições de variantes desse programa em nível regional.

4. Linha de pobreza e sistema de pagamento dos programas do Rio

Sistema de pagamento

O sistema de pagamento do programa FC e do RM é similar e será detalhado a seguir. Eles se beneficiam do CadÚnico, o censo dos pobres brasileiros, com 60 milhões de pessoas registradas com uma variedade de informações sociodemográficas, de acesso a outros programas federais, endereço físico das pessoas e, para os beneficiários, um endereço de pagamento. Só na cidade do Rio de Janeiro são mais de um milhão de cadastrados, quase um quinto da população carioca; desses, 575 mil percebem benefícios do BF. A decisão foi começar por esse grupo, que está na

folha de pagamentos do BF utilizando como parceiro a Caixa Econômica Federal, o que facilita a localização física dos beneficiários e a emissão de cartões e de senhas dos beneficiários.

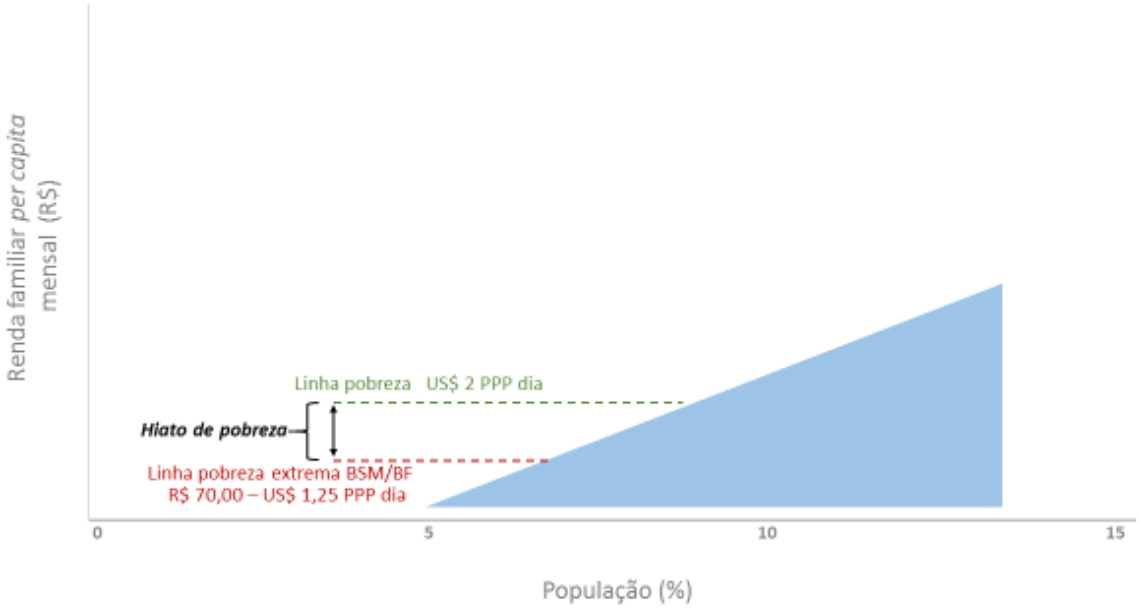
Uma inovação foi evitar o uso simples da renda reportada pelas pessoas, como no BF, para lançar mão do rico acervo de informações presente no CadÚnico, referentes ao acesso e ao uso de ativos, indo desde a configuração física da moradia (tipo, número de cômodos, materiais de chão, teto, paredes etc.),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

Isso foi implementado mediante uma equação minceriana de renda *per capita*, estimada com base nessa miríade de informações do CadÚnico. No caso do município do Rio, foi adicionado um modelo de renda não monetária responsável por 25% da renda dos pobres, segundo a POF. No caso do estado, preferiu-se descontar diretamente a renda não monetária ao se estabelecer uma linha mais baixa de R$ 100 mensal por pessoa. A renda estimada por esse sistema de imputação gera um conceito de renda permanente similar ao criado por Milton Friedman. À 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 e o RM se importam com quem é pobre, e não com diz que está pobre, este já objeto do BF.

A segunda característica do sistema de pagamentos dos programas locais é completar a renda estimada das pessoas até a linha de pobreza fixada, dando mais a quem tem menos. Tratando os pobres, e apenas eles, na medida de sua diferença, conforme a figura 2.

Figura 2

Determinação dos benefícios e impactos na distribuição de renda



A tentativa dos dois programas do Rio é incorporar a máxima de Mahatma Ghandi, de buscar os mais pobres dos pobres. Isso só é possível por usarmos a renda estimada, pelos óbvios incentivos de sub-reportagem de renda, se a renda autorreportada fosse o critério utilizado.

Linha de pobreza

A linha de pobreza usada nos programas é de cerca de U$S 2 dólares por dia, por pessoa, ajustada por diferenças internacionais e internas de custo de vida, que corresponde, a preços locais de junho de 2012, a cerca de R$ 108 ao mês por pessoa, no caso do município. Esse parâmetro corresponde à mais generosa linha da primeira e mais importante das oito metas do milênio da ONU, 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 U$S 1,25, é próxima da nacional. Dessa forma, o programa alinha o Rio ao mundo, aproveitando a vocação internacional da cidade, reforçada com eventos internacionais como o final da Copa do Mundo de futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O fato de a data final da meta, 2105, estar neste horizonte ajuda na mobilização. O Brasil, ao contrário de países como EUA, Irlanda e Índia, não dispunha de

uma linha oficial de pobreza. O uso das linhas internacionais reforça a consistência espacial das ações locais com o pensar global.

No plano estratégico de 2012, o município do Rio incorporou uma variante das metas da ONU e da do Brasil Sem Miséria.

Medidas de pobreza

A literatura de pobreza baseada em renda (ou consumo) usa, em geral, três indicadores da família FGT (Foster, Greer e Thorbecke, 1984), que são os mais usados nas análises de pobreza. Em primeiro lugar, no índice denominado proporção dos pobres (P^0), conta-se a parcela da população cuja renda familiar *per capita* está abaixo de uma linha de miséria arbitrada.

Já o P^1 constitui um indicador mais interessante, já que leva em conta a intensidade da miséria. O P^1 revela quanta renda adicional cada miserável deveria receber para satisfazer suas necessidades básicas. A utilidade do P^1 no desenho de políticas sociais é direta, pois ele é capaz de informar os valores mínimos necessários para erradicar a miséria.

Finalmente, o indicador conhecido como P^2 eleva ao quadrado a insuficiência de renda dos pobres, priorizando as ações públicas aos mais desprovidos. No caso do P^2, independentemente da linha arbitrada, a prioridade é sempre voltada aos de menor renda. A adoção do P^2 corresponde à instituição de uma espécie de ascensor social que partiria da renda zero. A meta de redução do P^2 é mais eficiente em termos fiscais, ao conferir prioridade máxima às ações voltadas para os mais carentes.

Em suma, o P^0 conta miseráveis, o P^1 conta o dinheiro que falta para se pôr fim ao problema, e o P^2 nos dá o norte das ações, diz por onde começar. As prioridades da política social estão mal definidas com a contagem de pobres (P^0), sua implicação é "primeiro os menos pobres".

Apesar da complexidade associada à maior aversão à pobreza do P^2, seu corolário imediato, "primeiro os mais pobres", nos parece eticamente mais adequado. É necessário ainda se levar em conta a trajetória dos indicadores sociais mediante um cálculo de valor presente ou algo do gênero. Pode parecer excesso de cuidado, mas metas sociais são para ser levadas a sério, assim como as metas inflacionárias o são. O ataque à ignorância exige inteligência. Os pobres merecem algo mais do que políticas pobres. Não basta contar pobres; os mais pobres deveriam contar mais na formulação das metas sociais.

5. Cartão Família Carioca

Por solicitação da Prefeitura do Rio de Janeiro, o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas elaborou o desenho de uma 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 da cidade, tais como a Casa Civil, o Instituto Pereira Passos, o Instituto de Planejamento, a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação. 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 vão tornar as pessoas menos pobres no futuro.

No que tange ao sistema de pagamentos, nos beneficiamos da experiência e das 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, 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 mostra movimento de recuperação na educação. Apesar da elevação na taxa de reprovação no primeiro segmento de 1º a 5º anos, fruto do abandono da aprovação automática, o Ideb passou de 4,5 em 2005 para 5,1 em 2009. A figura 3 sintetiza os principais componentes do FC.

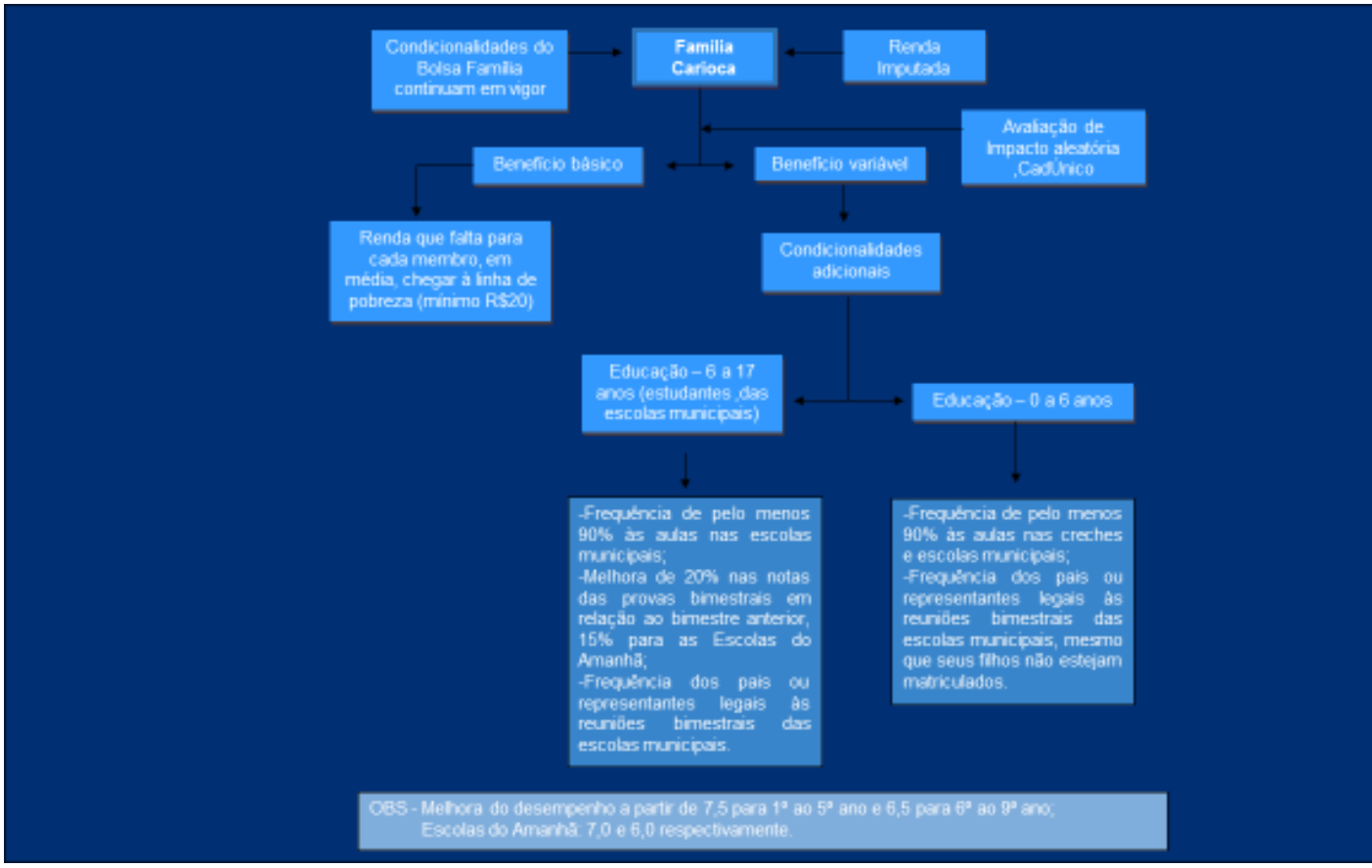
No que concerne aos aspectos educacionais, o FC mais uma vez constrói em cima das bases do BF, dando um benefício básico e até três benefícios variáveis por família, número máximo de forma a evitar incentivos à natalidade. A diferença é exigir níveis mais altos de frequência escolar, no mínimo de 90%, 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 empírica. Outra diferença nessa direção é que cada um desses benefícios não é fixo, mas proporcional 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 implementada 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 nesta faixa de 16 e 17 anos acabam incorporados ao programa, mantendo o limite de até o máximo de três benefícios por família.

A maior inovação educacional do FC é premiar os alunos pelo desempenho escolar, alavancado no sistema de provas bimestrais de avaliação levadas 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 de atingir um mínimo de nota oito nestes exames, ou aqueles com rendimento insuficiente até o mínimo de quatro terão de apresentar uma melhora mínima de 20% a cada bimestre de forma a se habilitar a um prêmio extra bimestral de R$ 50 reais por estudante. Esses requisitos são diferenciados nas Escolas do Amanhã, situadas em áreas conflagradas da cidade.

Figura 3

Estrutura do Cartão Família Carioca



Fonte: CPS/FGV.

Outra inovação do FC está na ênfase dada à educação na primeira infância, que tem se mostrado como um determinante importante do desempenho escolar e social futuro dos egressos. Como, apesar dos esforços da cidade, desafios de cobertura estão presentes nessa faixa etária, optou-se por inverter os termos de oferta nessa faixa, privilegiando-se as famílias mais pobres presentes no CadÚnico na alocação de crianças em creches e pré-escolas da cidade,

ssim 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 nessa faixa etária.

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 hoje sejam consistentes com maiores estoques de riqueza dos pobres no futuro.

O programa, ao premiar a melhoria de desempenho dos alunos, explora a principal vantagem comparativa de grupos pobres, que é a de poder melhorar, como nos modelos de convergência entre países. Isso está em consonância com a ideia de que os pobres devem ser motivados e premiados 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 em seu desenho inicial, incorporando entre seus beneficiários pessoas incluídas no CadÚnico, mas que não estão no BF. O grupo de controle não saberá que fez parte do sorteio, pois todos os alunos já fazem parte do sistema de aferição de desempenho posto em marcha pela Secretaria de Educação.

Impactos na pobreza

De maneira geral, se todas as condicionalidades e prêmios forem concedidos, o FC irá transferir R$ 122 milhões de reais por ano para 98 mil famílias, compostas de 421 mil pessoas, sendo 56,7% delas menores de idade. Famílias já contempladas pelo BF com 95 reais médios mensais receberão ainda do FC um benefício médio de 104 reais por mês, composto pela média de R$ 70 de benefícios básicos e condicionalidades, e mais 34 reais 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 por mês, por família beneficiada.

Algumas características dos beneficiários responsáveis por receber o benefício: mulheres (96,26%), solteiras (73,25%), com ensino fundamental incompleto (67,27%), fora do

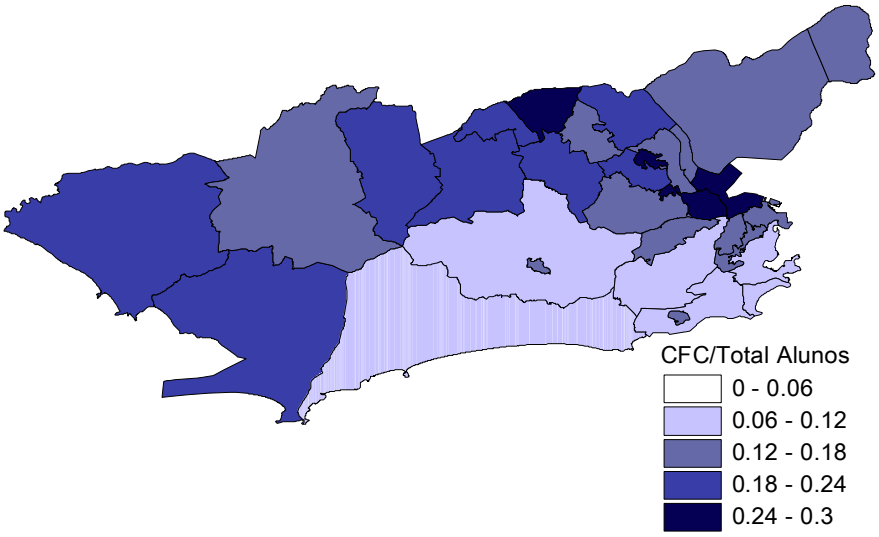
mercado de trabalho (42,34%), informais (30,33%), situadas em famílias de três a cinco pessoas em média (80%).

Em termos de aferição de impacto, usamos a medida de pobreza denominada de P2, que é a favorita para nove entre 10 especialistas de pobreza, por enxergar a desigualdade entre os pobres: fora a queda já proporcionada elo BF, o P2 entre os seus beneficiários cai instantaneamente um adicional de 46% a partir da implementação do FC. À guisa de comparação, a meta do milênio da ONU é reduzir a pobreza em 50% em 25 anos. O FC é um passo instantâneo e fundamental nessa direção. A pobreza nesse universo já caiu 78% com a aplicação cumulativa do BF e do FC, sendo 46% dessa queda pela via do efeito direto do FC.

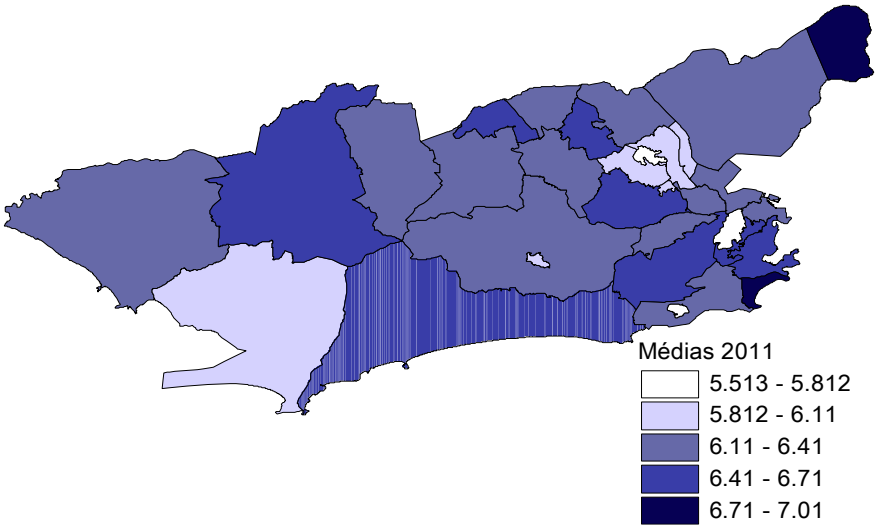
Apresentamos na figura 4 o mapa de cobertura do programa entre os alunos da rede municipal de ensino e dos resultados das provas bimestrais da Secretaria Municipal de Educação. Notamos que as manchas mais escuras (maior cobertura) do mapa de cobertura coincidem com as manchas mais claras (piores notas) de áreas de menor aprendizado, leia-se, regiões pobres da Zona Oeste carioca, como Santa Cruz e Guaratiba, e grandes favelas cariocas, como Rocinha, Alemão, Jacarezinho, Maré e Cidade de Deus.

Figura 4

Proporção de alunos beneficiários sobre o total de alunos



Médias das provas bimestrais 2011



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da SME/PCRJ.

Impacto escolar

O FC não procurou criar novos programas escolares, mas potencializar os impactos daqueles já existentes, atuando sobre o lado da demanda por educação. Por exemplo, instituiu-se um prêmio de performance individualizado por aluno, pois já existiam provas bimestrais aplicadas. No caso do FC, o programa elegeu um conjunto amplo de condicionalidades escolares e prêmios aos estudantes, aplicados tanto a insumos como a resultados educacionais.

Resultados preliminares mostram que incentivos financeiros ajudam no aprendizado escolar. Alunos pobres que receberam desafios de desempenho tiveram melhora acima daqueles sem direito a prêmio nos três primeiros bimestres após sua implantação. A diferença da média geral das matérias, que era desfavorável em 6% aos beneficiários do FC, foi eliminada em três bimestres de operação do programa. No entanto, a média esconde diferentes mudanças entre beneficiários e não beneficiários do FC em diferentes matérias: foi invertida a distância existente em ciências e zerada aquela em matemática, mas se manteve intocada a existente em português.

Consideremos um exemplo concreto de uma estudante da rede municipal que enfrenta uma série de adversidades sociais: por exemplo, uma menina preta, que possui uma deficiência física, repetiu o último ano e ainda estuda no primeiro ciclo do ensino fundamental numa Escola do Amanhã do Irajá. Essa filha de pai e mãe com ensino fundamental incompleto não mora com

os pais e vai sozinha à escola, em viagem de até uma hora de trem. A nota média dela de 0 a 10 era 3,17 antes da implantação do programa.

Os beneficiários do FC, em geral, possuíam em 2010 uma nota média 6% inferior àquela de alguém semelhante que não pertencia ao programa. Essa diferença desfavorável foi zerada no terceiro bimestre de 2011, apenas três meses depois da implantação do novo programa.

De forma a visualizar como o efeito sobre as notas difere nas três matérias, tomemos os diferenciais de notas daqueles com e sem programa, antes e depois do cartão. A diferença de notas de matemática, que era de 4,72%, é zerada; a distância de português se mantém estagnada, em torno de 4,7%, antes e depois do cartão; finalmente, no caso de ciências, a distância, que era de 5,62%, favorável àquela sem programa, se torna 4,84% depois do cartão, favorável a seus beneficiários.

Além do efeito sobre os resultados palpáveis da educação, que é o aprendizado aferido por notas, houve melhora nos meios que ajudam a atingir estes fins. Os pais desses alunos tiveram 70% de participação em reuniões aos sábados nas escolas, contra 30% daqueles que não foram incentivados. Isso ajuda a nivelar as oportunidades dadas aos alunos.

Com relação ao percentual de frequência dos alunos, também percebemos as diferenças entre os beneficiários e os não beneficiários do FC, com os primeiros apresentando maiores percentuais de frequência nas análises por Coordenadoria Regional de Educação CRE e por série escolar (usando dados gerais do município). No entanto, apesar de os percentuais de frequência serem maiores para os beneficiários, essas diferenças não são tão grandes quanto os diferenciais de frequência na reunião de pais.

Os resultados da análise de impacto sobre os insumos escolares são mais preliminares, incompletos e arriscados. Falta incorporar dados anteriores ao programa, descer ao nível dos microdados, de forma a poder controlar a análise pelas características observáveis dos alunos e de seus pais, e pensar em situações que repliquem condições de experimentos aleatorizados, de forma a lidar com vieses de seletividade inerentes à operação do programa. Portanto, não podemos afirmar ainda que o FC gera maior presença dos alunos ou pais nas escolas.

As lições de uma série de estudos recentes, baseados no programa *Opportunity*, de Nova York, sugerem que deu mais resultados incentivar insumos escolares, como pagar o aluno para ler livros ou frequentar uma jornada escolar estendida, do que premiar o desempenho escolar medido por provas. Premiar insumos seria mais efetivo do que premiar resultados finais, que estão menos sob o controle dos alunos, que por isso não se motivariam a se esforçar mais.

A experiência carioca recente fez as duas coisas, incentivos a insumos e a produtos escolares. Os resultados aqui sugerem que os dois caminhos podem ser complementares.[5]

FC 2.0

No final de 2011, um ano após a cerimônia de lançamento do FC, foi anunciada a expansão do número de beneficiários. Esse projeto visa dar apoio à equipe da Prefeitura da Cidade a desenhar e implementar essas mudanças. Como resultado, houve a introdução de uma nova série de melhoramentos do programa, a saber:

- A introdução de condicionalidades e prêmios escolares duas vezes maiores mediante a performance, diferenciados para os alunos da rede municipal com deficiência física ou mental, tirando partido de que as provas bimestrais aplicadas são também feitas em Braile. A lógica aqui é dupla: permitir que esses alunos e suas famílias possam arcar com os custos de vida maiores associados àqueles com deficiência e a evidencia de maior aumento relativo de notas dos alunos beneficiários que são portadores de deficiência.
- A introdução de condicionalidades e prêmios escolares maiores para alunos de 15 a 18 anos de idade que frequentam escolas da rede municipal de ensino localizadas em áreas conflagradas da cidade. O objetivo é prover benefícios e incentivos monetários maiores para adolescentes da chamada geração do limbo. Cabe lembrar que o programa originalmente já apresentava parâmetros de corte de nota das provas bimestrais e de avanços diferenciados para as Escolas do Amanhã.
- A desindexação do cálculo dos benefícios complementares do FC *vis-à-vis* o BF de melhorias dos benefícios atribuídos às famílias. O objetivo aqui é não neutralizar na operação do programa a decisão de aumento dos benefícios concedidos pelo governo federal que acabariam indo para os cofres da cidade. Desde o começo de 2011 foi introduzida uma série de melhoramentos no BF, em especial aqueles relativos a infância e adolescência, o que coincide com o foco de atuação do FC, entre os quais: i) reajuste de 45% no valor nominal das condicionalidades para aqueles entre zero e 15 anos de idade; ii) o aumento do número máximo de três para cinco crianças entre os beneficiários dessas condicionalidades; iii) a criação de benefício extra para grávidas e

[5] Disponível em: <www.fgv.br/cps/fci>.

lactantes até os seis meses do bebê; iv) complementação de renda até a linha de extrema pobreza de R$ 70 fixada adotando sistemática similar ao FC. O resultado cumulativo dessas medidas foi que os benefícios médios do FC, em vez de diminuírem, aumentaram de cerca de R$ 70 a R$ 75 reais, por família. A não ser na época de pagamento do bônus escolar, quando sobem mais 15 reais mensais.

- Expansão de 63% do número de pessoas beneficiadas pelo programa com o destravamento da folha. Esta expansão requereu a adaptação da sistemática de imputação de renda do programa à Versão 7.0 do Cadastro Social Único.[6] Nessa transição, foi incorporado um critério de aleatorização das últimas 10 mil famílias de beneficiários de forma a prover o programa de grupos de tratamento e de controle adequados a sua avaliação futura.
- Outro aspecto é o monitoramento de metas de combate à pobreza, incorporadas no Plano Estratégico da Cidade, lançadas em abril de 2012. Como a redução da pobreza da cidade em 50% em oito anos. Focamos o caso da renda reportada, mas estimando a renda ignorada (*missing*). A taxa de pobreza carioca medida pela linha de R$ 108 em 2009 passa de 4,54% em 2007 para 2,65% em 2009, correspondendo a uma queda de 41,63%, uma queda maior que aquela prevista para 2012. Isso inclui também metas de erradicação da pobreza medida pelo P2 entre os beneficiários do FC. A pobreza nesse universo já caiu 95,6% com a aplicação cumulativa do BF e do FC, sendo 57,7% dessa queda pela via do efeito direto do FC, que é o conceito na meta de erradicação de pobreza assumida pela prefeitura. Em todas as regiões administrativas da cidade, com exceção da pequena ilha de Paquetá, houve queda de pobreza acima de 94% nos beneficiários dos dois programas. Uma estatística de interesse é o custo/benefício obtido para cada real gasto em cada programa. No caso do BF, a elasticidade da pobreza (P^2) é 1,59, e no FC, quase três vezes maior, 4,51.

[6] A chamada V.7 do CadÚnico incorpora um sistema *on-line* de atualização das informações cadastrais e um questionário totalmente reformulado diante da versão anterior. Nesse aspecto, a métrica comum monetária que projeta e sintetiza as múltiplas dimensões da pobreza incorporadas permitiu suavizar a transição. Optou-se por uma transição mais suave para aqueles que dispunham das informações na V.6, sendo incorporados à nova estimação para os novos entrantes só aqueles com apenas informações na V.7.

6. O Renda Melhor

O BF é o maior dos programas de transferência de renda condicionados do planeta, provendo renda às famílias pobres, incentivando a vacinação infantil e a frequência escolar. O estado do Rio, com o apoio conceitual e operacional do Centro de Políticas Sociais da FGV, criou o RM sobre a plataforma do BF, tendo como objetivo reduzir a desigualdade e a pobreza no estado do Rio de Janeiro. O programa mais geral chama-se Rio sem Miséria e é composto de objetivos e programas de curto, médio e longo prazos, conforme detalhado na figura 5.

Figura 5

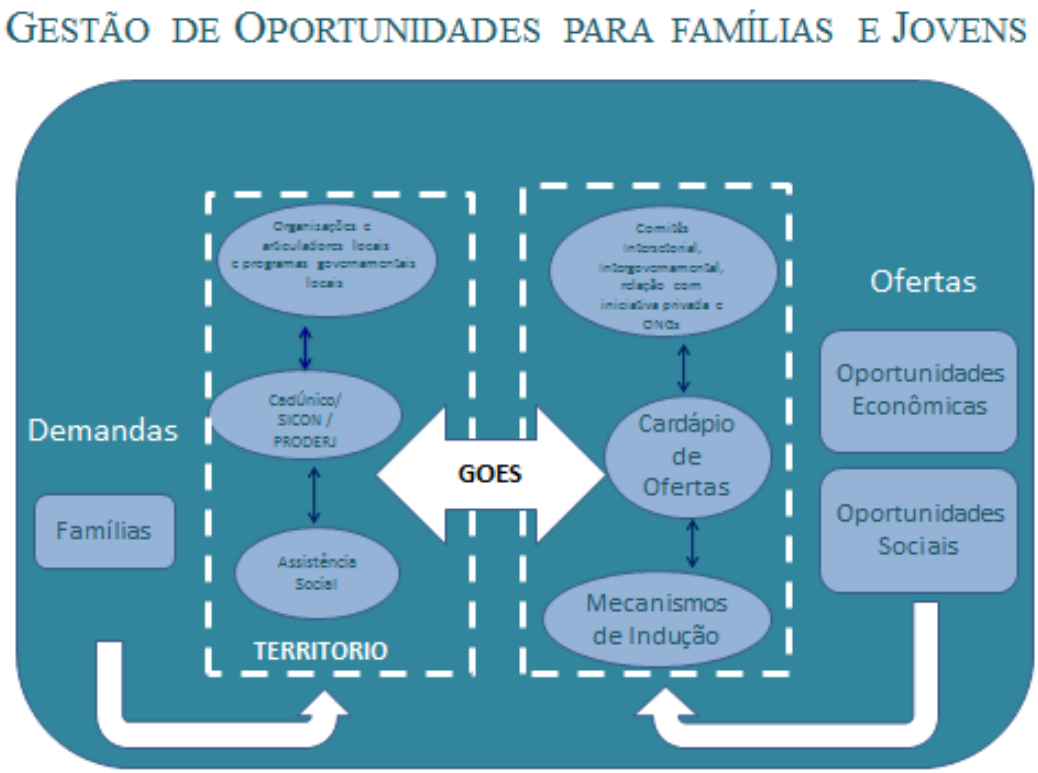
Estratégias do Programa Estadual Rio Sem Miséria

Fonte: Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro.

O programa de Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais (Goes) visa juntar a oferta e a demanda de serviços sociais por meio de seu acompanhamento pelas equipes de assistência social (Cras e Creas), a elaboração de plano de desenvolvimento familiar individualizado e o oferecimento de cardápio de oferta de condições e orientações necessárias para se sair da situação de pobreza, conforme a figura 6.

Figura 6

Gestão de oportunidades para famílias e jovens

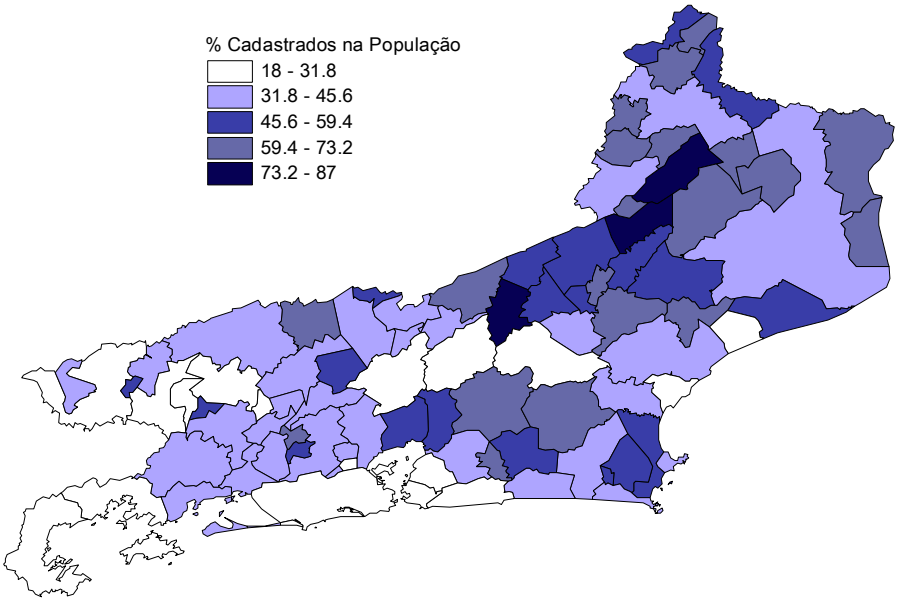


Fonte: Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro.

Daremos maior atenção aqui ao desenho do RM e do RMJ. Apresentamos alguns mapas municipais que demonstram a coincidência da cobertura do CadÚnico e da incidência da extrema pobreza na população fluminense (figura 7).

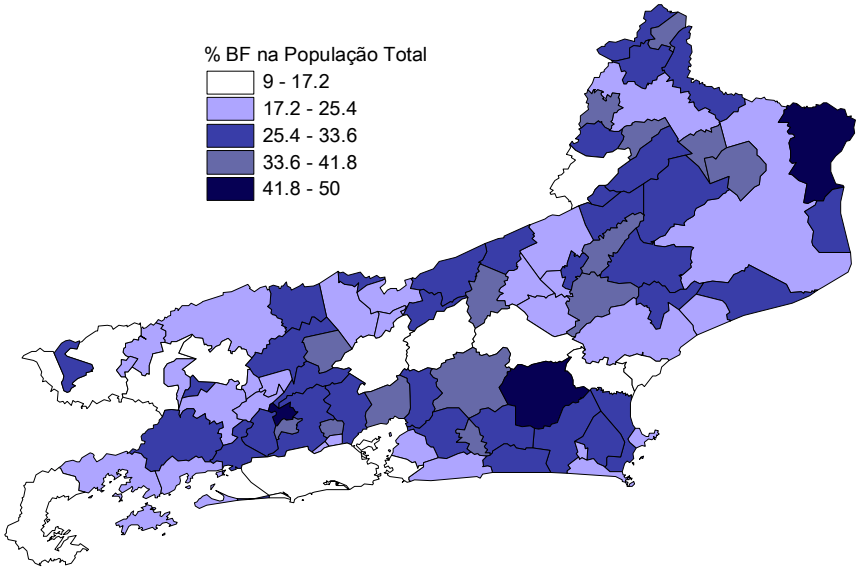
Figura 7

Proporção de cadastrados na população total



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do Cadastro Único/MDS e Censo 2010/IBGE.

Proporção de beneficiários Bolsa Família na população total



Fonte: Cadastro Único/MDS e Censo 2010/IBGE.

A linha de pobreza do RM é de R$ 100 por mês por pessoa, valor que corresponde aos dois dólares por dia da linha de pobreza mais generosa da primeira meta do milênio da ONU. A meta é a redução da pobreza à metade no quarto de século terminado em 2015, entre nossas Copa de Mundo e Olimpíadas. O programa alavanca, no campo social, a vocação internacional do estado, alinhando a ação local ao pensar global. O RM constrói sobre as bases do BF, dando até quatro benefícios por família, preferencialmente nas mãos das mães, que cuidam mais da educação dos filhos. Cerca de 96% dos benefícios fluminenses são concedidos diretamente às mães, contra 91% do BF, por exemplo.

O sistema de pagamento do RM lança mão do rico acervo de informações do Cadastro Social Único para captar, na definição de seu público-alvo, as múltiplas dimensões da vida dos pobres.

Renda Melhor Jovem

O senso comum considera a educação crucial para o desenvolvimento socioeconômico. No Rio de Janeiro, o histórico de evasão escolar e o desempenho ruim dos alunos inspiram a imaginação dos formuladores de políticas na direção de reformas escolares inovadoras. Da mesma forma que os municípios cuidam dos interesses da população infantil (vacinação e ensino fundamental) e o governo federal cuida da previdência social e das pessoas com deficiência, questões tipicamente associadas à terceira idade, os estados são os principais guardiões da juventude brasileira, zelando pelos jovens em áreas características, como violência e uso de drogas, e essencialmente na educação (ensino médio). Para além dos incentivos financeiros de curto prazo vinculados à frequência escolar do BF, buscou-se manter os alunos do ensino médio na escola através do pagamento de um prêmio, na forma de poupança, por ano de estudo completo.

Renda Melhor Jovem (RMJ) é o nome dessa poupança-escola para alunos que ingressem no ensino médio regular e profissionalizante com até 18 anos incompletos e cujas famílias participem do RM; a imposição etária leva em conta a defasagem escolar existente nas escolas públicas estaduais. Como forma de monitorar o desempenho dos alunos e avaliar as melhores práticas educacionais, é exigido que o jovem beneficiário tenha frequência de dois terços do total de avaliações bimestrais estaduais — Sistema de Avaliação Bimestral do processo de ensino e aprendizagem nas escolas (Saerjinho) — por ano, promovidas pela Secretaria de Estado de Educação (Seeduc), proporcionais ao mês de adesão ao Programa. Além disso, o

jovem beneficiário deverá realizar, nos anos subsequentes ao ano de adesão, pelo menos duas avaliações bimestrais estaduais. Para cada ano concluído com aprovação no ensino médio, o participante fará jus aos seguintes valores: R$ 700 na 1ª série do ensino médio; R$ 900 na 2ª série; R$ 1.000 na 3ª série; R$ 1.200 na 4ª série, no caso de o jovem estar cursando o ensino profissionalizante de quatro anos.

Não dispomos de dados empíricos que nos permitam estudar os efeitos do RMJ, por isso recorremos à literatura empírica americana. Ao pagar ao estudante uma quantia para ele concluir as séries escolares, a poupança dá mais incentivo ao aluno para ficar na escola e diminuir a evasão escolar por falta de interesse. Estudos empíricos sugerem os efeitos que ela pode ter (Fryer, 2010):

1) Se os estudantes não têm motivação suficiente, ou descontam mal o futuro, ou não têm informação dos retornos da educação e, portanto, não utilizam o esforço ótimo, os incentivos financeiros podem aumentar o desempenho;
2) Se os estudantes não têm os recursos físicos ou o conhecimento de como converter esforço em realizações concretas, ou se a função de produção tem importantes fatores complementares fora de seu controle (por exemplo, bons professores, pais participativos), então os incentivos terão pequeno impacto;
3) Numa linha psicológica defendida por alguns estudiosos, prêmios financeiros para estudantes enfraqueceriam a motivação intrínseca e levariam a resultados negativos.

Um estudo empírico feito por Fryer durante os anos escolares de 2007-08 e 2008-09, em quatro cidades americanas (Chicago, Nova York, Dallas e Washington), sugere que os estudantes não conhecem suas funções de produção educacionais e, assim, não sabem como transformar a motivação gerada pelo incentivo monetário em rendimento mensurável. Três evidências podem comprovar essa interpretação: 1) alguns estudantes relataram que estavam felizes pelo incentivo, mas não sabiam como transformar essa alegria em performance; 2) grupos de estudantes de Chicago não sabiam como melhorar suas notas; 3) os alunos mais "fracos" academicamente não sabiam avaliar seu próprio rendimento, pois não entendiam suas funções de produção (Kruger e Dunning, 1999). Além dessas três, outras teorias alternativas sugerem ser plausível que os alunos conheçam suas funções de produção, mas não possuem autocontrole ou apresentam outros comportamentos que os impedem de planejar e fazer o necessário para aumentar suas notas no futuro; ou que a função de produção é muito conturbada e os estudantes são tão avessos ao risco para fazer um investimento que não vale a pena. A última explicação considera que os motivos das diferenças entre teoria e experimentos devem-se a fatores complementares, como pais participativos (Fryer, 2010).

Baseado nas teorias explicativas aqui reproduzidas, é necessário, portanto, que os estudantes tenham conhecimento mais completo de suas funções de produção, tanto através da informação sobre os altos retornos escolares, quanto das práticas acadêmicas eficazes para atingi-los. Esse conhecimento não é perpetuado instantaneamente, mas é um processo que passa por incentivos positivos recebidos desde a primeira infância, incentivos sociais sadios dados por pais participativos na vida social e escolar dos filhos, e frequência em ambientes educacionalmente estimulantes, onde o indivíduo em formação conseguirá os insumos necessários para formar sua função de produção robusta, sobre a qual ele detém total controle e conhecimento. Desse modo, será possível que ele faça escolhas mais próximas do ótimo social, reduzindo os *gaps* existentes entre as escolhas de ricos e pobres.

7. Conclusões

A divisão de trabalho de políticas sociais entre entes federativos foi objeto da Constituição de 1988. A criação em 2000 do fundo de erradicação de pobreza, voltado para o financiamento de programas implantados em localidades pobres, como o Bolsa Escola Federal, foi um segundo passo nesta marcha, mas com decisões ainda tomadas desde Brasília. Estamos começando a mexer os calcanhares rumo a um terceiro passo, que gosto de chamar de novo federalismo social, a partir do "Brasil Sem Miséria", que mobiliza estados a complementar as ações do BF.

O Brasil tem a tradição de impor leis e programas nacionais, sem antes testá-los localmente. Como resultado, erramos mais do que devíamos em escala nacional e aprendemos pouco. O conhecimento prático se beneficia quando uma localidade faz uma política diferenciada, pois permite contrastar os resultados com o de outras para ver se a inovação fez a diferença. Por exemplo, quando o estado de Nova Jersey aumentou o seu piso salarial nos anos 1990, a comparação com a vizinha Pensilvânia ofereceu lições a David Card e Alan Krueger (1995). Nossa tradição centralista perde também no processo de aprendizado.

Tal como na experiência brasileira do piso estadual de salários, iniciada em 2000 no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, há viés para que estados mais ricos entrem no novo federalismo social. No caso do piso estadual de salários, a adesão dos ricos faz parte da própria estratégia de delegação de poderes para otimizar pisos, devido à maior disponibilidade do setor privado de arcar com eles.

Já o norte do combate à pobreza deve ser os mais pobres, por meio de maiores aportes de recursos federais àquelas localidades de renda mais baixa. Defendo ainda incentivar

alavancagem adicional de recursos condicionada com a bússola apontada para a efetiva superação de pobreza. O esquema Output Based Aid (OBA) remunera *a posteriori* a consecução na prática da maior vantagem comparativa das áreas pobres, que é melhorar prospectivamente seus indicadores (*catch up*).

A esfera estadual é chave para aportar recursos e ganhos de escala na implementação de estratégias complementares ao BF, que até então só refletia o binômio federal/municipal. Assim como no caso do piso estadual de salário, o pioneiro do novo federalismo social é o Rio de Janeiro. A população pobre de mais de ¾ dos municípios fluminenses já tem em mãos recursos e obrigações sociais associados aos respectivos programas, em adição àqueles do BF. Em São Gonçalo, o programa atende 100 mil pessoas, o triplo alcançado pelo *Opportunity*, programa aplicado em Nova York. A meta é atingir todo o estado em 2013.

O RM é componente do "Rio Sem Miséria" da Secretaria de Assistência Social do Rio de Janeiro, que tem tido sucesso em alinhar lado a lado as facetas federal/estadual do programa. Não cabe explicar de novo os detalhes do RM, que são informativos do nome do programa. Há ainda o RMJ, que premia diretamente os estudantes jovens pela performance no Enem, na linha (de passes) da poupança-escola de Brasília e Minas Gerais. O gol fluminense é melhorar as medidas independentes de qualidade de ensino, não apenas passar de ano ou completar o ensino médio. O uso de instrumentos externos evita tencionar mais a já tensa relação entre escola e professores, de um lado, e desses com os alunos. Pobre do professor que tem de fazer a escolha de Sofia de premiar, ou não premiar, um aluno pobre.

O município do Rio entrou antecipadamente no federalismo 3.0 lançando o programa FC em 2010, e já começa a colher lições úteis às demais unidades. A presença dos pais em reuniões na escola, inovação do programa, é o dobro nos alunos beneficiários. A melhora do desempenho escolar dos beneficiários, tal como medido por provas de proficiência, foi acima dos demais. Esses resultados são mais fortes que uma série de avaliações recentes de experimentos aleatórios nos EUA, em particular as de Roland Fryer, de Harvard, que revelaram pouco impacto dos prêmios por desempenho nas notas dos alunos.

A exceção é Fryer (2012), que obtém resultados empíricos similares aos nossos. O novo ingrediente testado por ele é o alinhamento de incentivos dados a professores, pais e alunos, como o Rio faz, mais por mérito da Secretaria de Educação do que do FC, que apenas completou a linha de incentivos.

A receita da terceira geração de federalismo social é explorar complementaridades estratégicas, onde o todo é maior que a soma das partes. Impulsionar, por meio de metas e incentivos, sinergias entre atores sociais (professores, pais, alunos), entre áreas (educação,

assistência, trabalho) e níveis de governo. De maneira geral, os programas somam forças e dividem trabalho para multiplicar resultados na vida dos pobres.

Os princípios e práticas pontuais do FC e do RM que caracterizam o chamado Federalismo Social 3.0 estão resumidos abaixo:

- 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 individual e dar incentivos à poupança (o que e quando gastar)
- Condicionar escolhas coletivas sujeitas a imperfeições de mercado (externalidades educacionais).
- Conceder incentivos a atores-chave como mães e jovens
- Condicionalidades mais fortes, atenção à primeira infância e presença dos pais
- Bolsa de estudos com prêmio aos avanços de qualidade educacional
- Alavancar potencialidades através da adoção de metas de gestão
- Conexão com melhores práticas e compromissos internacionais (metas da ONU)
- Integração operacional e trocas de experiência com outros níveis de governo
- Avaliar impactos e buscar aprimoramentos constantes (FC 1.1, FC 2.0, RM 3.0 etc.)

Referências

BARROS, R. et al. Consequências e causas imediatas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Parcerias estratégicas*: análise sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2004), Brasília, ed. esp., n. 22, p. 89-119, 2006a.

_____. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Econômica*: revista do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF, v. 8, n. 1, p. 117-147, 2006b.

BARROS, R. P. de et al. *A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada*, Mimeografado, 2010.

CARD, D.; KRUEGER, A. *Myth and measurement*: the new economics of the minimum wage. Nova Jersey: Princeton University, 1995.

FERRO, A. R.; NICOLLELA, A. C. The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. In: POPULATION ASSOCIATION OF AMERICA 2007 ANNUAL MEETING, Nova Yorque, Mimeografado, 2007.

FOGUEL, M.; BARROS, R. P. The effects of conditional cash transfer Programmes on Adult Labour Supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, Salvador, Mimeografado, 2008.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, v. 52, p. 761-775, 1984.

FRYER, R. *Aligning student, parent and teacher incentives*: evidence from Houston Public Schools. Harvard University; NBER, Mimeografado, 2012.

_____. *Financial incentives and student achievement*: evidence from randomized trials. Harvard University; Ed. Labs; NBER, Mimeografado, 2010.

GLEWWE, M.; KASSOUF, A. L. Glewwe, P ; KASSOUF, A. L. . The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Drop Out Rates and Grade Promotion in Brazil. Journal of Development Economics (Print), v. 97, p. 505-517, 2012.

IFPRI. *Segunda rodada de avaliação de impacto do Programa Bolsa Familia*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2012.

KAKWANI N. et al. Linkages between pro-poor growth, social programs and labor market: the recent Brazilian experience. *World Development*, v. 38, p. 881 884, 2006.

KRUGER, J.; DUNNING, D. Unskilled and unaware of it: how difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 77, n. 6, p. 1121-1134, 1999.

LINDERT, K. et al. *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. World Bank, (Discussion paper nº 0709), Washington D.C., 2007.

NERI, M. C. *A nova demanda por educação profissional*. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais (CPS/FGV), 2010.

_____. Income policies, income distribution and the distribution of opportunities in Brazil. In: BRAINARD, Lael; MARTINEZ-DIAZ, Leonardo. Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in the global economy. Washington, DC: Brookings Institution Press, p 219-270, 2009.

_____. O paradoxo da evasão e as motivações dos sem-escola. In: Ricardo HENRIQUES , et. al. (Org.). *Educação básica no Brasil*: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, v. 1, p. 25-50, 2009.

_____. O Rio e o Novo Federalismo Social. In: Pinheiro, A.; Veloso, F. (orgs.) "Rio de Janeiro: Um Estado em Transição", Editora da Fundação Getulio Vargas, 2012.

PEDROZO, E. *Efeitos de elegibilidade e condicionalidade do Programa Bolsa Família sobre a alocação de tempo dos membros do domicílio*. Tese (doutorado) — EESP/FGV, São Paulo, 2010.

ROCHA, R. Três ensaios em avaliação de intervenções sociais com foco comunitário e familiar. Tese (doutorado) — Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, (Discussion Papers 1424), Brasília, 2009.

SOARES, S. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, v. 2, p 87-130, 2007b.

SOUZA, A. P. *Políticas de distribuições de renda no Brasil e o Bolsa Família*. (C-Micro Working Paper Nº 1/2011,), jan. 2011.

TAVARES, P. A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre o trabalho das mães. In: *Anais do XIII Seminário sobre Economia Mineira*, 2008.

TEIXEIRA, C. G. *Análise do impacto do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e mulheres*. Disponível em http://www.ipc-undp.org/mds.do?action=search&option=Author&optionValue=teixeira&search=Buscar, PNUD/IPC, 2008.