Como avançar a agenda da proteção social no Brasil?

Vinícius Botelho
Doutorando em economia pelo Insper

Fernando Veloso
Pesquisador do FGV IBRE

Marcos Mendes
Pesquisador Associado do Insper

I. De onde partimos? O Programa Bolsa Família

A recente criação do Programa Auxílio Brasil representou a reestruturação do Programa Bolsa Família (BF) e de outras ações de desenvolvimento social. Houve poucos avanços e retrocessos relevantes nessa mudança. Ainda há muito o que avançar em proteção social no Brasil.

O primeiro passo para que se possa desenhar uma agenda nessa área é o reconhecimento do progresso que já ocorreu. Desde a criação do BF, milhões de famílias foram retiradas da pobreza extrema. A base para esse resultado foi a criação de um mecanismo de cadastramento das famílias de baixa renda, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que é, ao mesmo tempo, simples, escalável e eficiente.

Simples porque tem por base a autodeclaração de renda: qualquer família que julgue ser de baixa renda pode comparecer a um posto de cadastramento, prover suas informações e, caso seja elegível à transferência de renda, passar a recebê-la tão logo haja recursos financeiros disponíveis para o pagamento.

Escalável porque está articulado entre as três esferas de governo: enquanto o governo federal padroniza critérios de coleta de informação, disponibiliza sistemas e capacitação, os governos locais, que melhor conhecem a realidade da sua região, são responsáveis por atender as famílias e realizar o cadastramento.

Eficiente porque, apesar da sensação de que um mecanismo de identificação de famílias de baixa renda baseado na autodeclaração possa gerar significativos erros de inclusão (quando famílias não pobres subdeclaram seus benefícios para receber benefícios voltados às famílias pobres), os erros de inclusão do BF não são superiores aos de programas de transferência de renda adotados em países semelhantes[1], que têm mecanismos muito mais complexos de concessão[2] (tipicamente envolvendo pesquisas de campo e modelos estatísticos).

O alívio da condição de pobreza gera uma série de efeitos positivos sobre as famílias beneficiadas e a comunidade em que elas vivem. Estudos avaliando os programas de transferência de renda em diversos países mostram que esses efeitos ocorrem, por exemplo, em indicadores de nutrição, consumo, educação, saúde, poupança, investimento, trabalho infantil, bem-estar psicológico e violência[3]. Consequentemente, dispor de uma estrutura de informação que funcione bem e seja capaz de identificar as famílias de baixa renda é essencial para a proteção social, e o Brasil está à frente neste quesito.

Havia, no entanto, espaço para aprimoramento. Por exemplo, ainda que o Brasil tenha tido, segundo as regras do BF, capacidade para erradicar plenamente a pobreza segundo a linha de US$ 1,00 per capita por dia, de 2012 a 2019 essa taxa nunca foi inferior a 2,0%.[4]

A identificação das famílias vulneráveis não é o único elemento necessário para um programa de transferência de renda funcionar bem. Também se faz necessário um orçamento adequado e fórmulas de pagamento de benefício que transfiram mais recursos para as famílias em situação de maior vulnerabilidade. Afinal, como seria de se esperar em um Programa que atende mais de 20% da população brasileira, as condições de vulnerabilidade das famílias beneficiárias diferem significativamente. Focalizar o benefício em quem mais precisa é a chave para que o programa tenha uma relação benefício-custo positiva.

Por conta da necessidade de se transferir recursos às famílias que sejam proporcionais à sua condição de vulnerabilidade, o BF tinha um conjunto de quatro benefícios financeiros:

1. Vide https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22101 e https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115. Tal resultado também é embasado por pesquisas experimentais. Vide https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.102.4.1206.

2. Vide https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28284.

3. Vide https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597, https://cdn.odi.org/media/documents/11316.pdf e https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34347.

4. Vide https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-12/paper_viniciusbotelho_ibre_2020.pdf

1. Benefício básico: valor fixo pago para todas as famílias extremamente pobres;
2. Benefício variável: pago para cada gestante ou criança em famílias pobres;
3. Benefício variável jovem: pago para cada adolescente em famílias pobres; e
4. Benefício de superação da extrema pobreza: pago para todas as famílias que, mesmo após o recebimento dos três benefícios anteriores, permaneciam com renda per capita familiar inferior à linha de extrema pobreza. Esse benefício era pago no valor exato para que a família deixasse de ser considerada extremamente pobre, levando em consideração a renda que esta família havia declarado no Cadastro Único e o valor dos demais benefícios financeiros recebidos no âmbito do BF.

Percebe-se que a estrutura de benefícios do BF era complexa. Além de serem quatro benefícios distintos, trabalhava-se com duas linhas de elegibilidade distintas: as famílias pobres e as extremamente pobres.

Além disso, havia benefícios que se sobrepunham, como o caso do benefício da superação da extrema pobreza e do benefício básico. Ambos têm por objetivo fazer com que as famílias saiam da pobreza extrema, mas o benefício de superação da extrema pobreza é mais efetivo e eficiente em fazê-lo, por mudar de valor de acordo com o número de pessoas na família e da renda declarada, enquanto o benefício básico consistia em um valor único por família, independentemente de suas características.

Por outro lado, o benefício de superação da extrema pobreza também apresentava uma fragilidade: cada real a mais de renda do trabalho declarado pela família a deixava R$ 1,00 mais perto da superação da extrema pobreza, e, por isso, o seu benefício era reduzido em R$ 1,00. Isso constitui uma penalidade excessiva para as famílias que espontaneamente declaram o valor de seus rendimentos.

Adicionalmente, a renda do trabalho para fins de elegibilidade ao BF não era a renda corrente, e sim o valor mínimo entre a renda média dos últimos doze meses e a renda obtida no último mês.[5] Assim, uma família de três pessoas, em que o principal provedor tenha ficado desempregado por nove meses, tenha conseguido um emprego formal de R$ 1.200 mensais e tenha declarado seus dados ao Cadastro Único no final do terceiro mês do novo emprego, terá a mesma renda do trabalho – para fins de acesso ao benefício – que uma família que tenha um único provedor conta-própria que recebe R$ 300 informalmente, todos os meses. Esse mecanismo não só aumentava a complexidade do BF como poderia equiparar o tratamento oferecido pelo BF a famílias com padrão de rendimento muito distinto.

Por fim, o valor do benefício variável (voltado às crianças) era muito inferior ao valor da linha de pobreza extrema. Logo, mesmo recebendo o benefício variável, muitas famílias continuavam em pobreza extrema. Por isso, recebiam o benefício de superação da extrema pobreza. Isso fazia com que, na prática, o valor total oferecido pelo BF para famílias extremamente pobres fosse o mesmo, independentemente da quantidade de crianças registradas. Esse mecanismo anulava a intenção de privilegiar famílias com mais crianças.

Considerando que a pobreza no Brasil tem um perfil marcadamente etário[6] - com a pobreza muito mais concentrada na infância do que na idade adulta e mais na idade adulta do que na velhice - e que a checagem da idade é mais simples do que a checagem de rendimentos, especialmente levando-se em consideração o elevado nível de informalidade do Brasil, priorizar o atendimento das crianças na transferência de renda pode ser uma estratégia interessante não só pela ótica do desenvolvimento infantil, mas também pela ótica da priorização das famílias mais pobres. A prevalência do benefício de superação da extrema pobreza sobre o benefício variável anulava esse efeito.

5. Vide http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe275_Nova%20versaoV7_renda_per_capita.pdf

6. Vide https://blogdoibre.fgv.br/posts/transferencias-de-renda-resolvem-muitos-problemas-sociais-mas-nao-todos

Outro ponto a considerar é que, apesar de ampla, a rede de proteção social brasileira ainda tem outra lacuna: ela não atende adequadamente os trabalhadores informais que têm capacidade de geração de rendimentos e não são classificados como pobres, mas que, por serem informais, não são protegidos pela Previdência. A renda desses trabalhadores é extremamente volátil, inclusive por conta de choques de redução da capacidade laboral tipicamente segurados pela Previdência Social, tais como doenças ocupacionais. Essa volatilidade de rendimentos faz com que a possibilidade de esses trabalhadores caírem em situação de pobreza seja bastante elevada, o que torna necessário que eles sejam protegidos dessa eventualidade. Nessa categoria entram, por exemplo, trabalhadores por conta própria, que têm se tornado cada vez mais numerosos por conta de diversos fatores, tais como a economia dos aplicativos.

Há duas formas de prover essa proteção: pode-se criar regimes de formalização simplificados, estratégia adotada em várias ocasiões no Brasil, ou expandir o rol de programas vinculados ao Cadastro Único para oferecer alguma forma de proteção a esse grupo de trabalhadores informais. Historicamente, como ilustram o caso do MEI (Microempreendedor individual) e do contribuinte facultativo de baixa renda, optou-se por tentar formalizar os informais, em iniciativas que não reduziram a informalidade e representaram alto custo fiscal.

Dessa forma, a proteção social no Brasil se divide em dois grandes grupos, um amparado por benefícios de transferência de renda e outro pela Previdência Social. Na transferência de renda, os benefícios são desenhados de modo que famílias em situação de maior vulnerabilidade recebam mais recursos. Já na Previdência Social, os benefícios têm natureza contributiva, e crescem de acordo com o valor das contribuições realizadas pelo trabalhador.

Como a lógica previdenciária é naturalmente regressiva (paga mais a quem tem mais renda e contribui mais), várias medidas foram adotadas ao longo das décadas para diminuir a sua regressividade. Entre essas medidas, está a criação de benefícios voltados para trabalhadores formais de baixos salários (como o Abono Salarial e o Salário-Família). Assim, os menores valores de contribuição e benefícios são compensados por benefícios adicionais.

No entanto, embora sejam direcionados a trabalhadores de baixos salários, o fato de os benefícios trabalhistas se restringirem aos vínculos formais e não levarem em consideração a renda familiar per capita, mas somente a renda do trabalhador, faz com que esses programas não sejam capazes de reduzir a pobreza e a desigualdade de forma efetiva.

Em setembro de 2020 elaboramos, a pedido do Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), o Programa de Responsabilidade Social.[7] As simulações que usamos no diagnóstico e desenho da proposta indicaram que o Abono Salarial e o Salário-Família, combinados, reduziram 0,1 ponto percentual da pobreza medida segundo a linha de US$ 1,90 per capita por dia, em 2019. Segundo os mesmos critérios, a simulação mostrou que o BF reduziu a pobreza em 1,5 ponto percentual. Considerando que o Abono Salarial teve uma despesa de R$ 17,2 bilhões em 2019,[8] que o BF teve uma despesa de R$ 32,5 bilhões no mesmo ano[9] e ignorando o orçamento do Salário-Família (o que, neste contexto, é uma hipótese conservadora), pode-se dizer - mediante o uso de uma simples regra de três - que Abono Salarial e Salário-Família, combinados, requereram, a preços de 2019, pelo menos R$ 172,0 bilhões para reduzir um ponto percentual de pobreza, enquanto o BF requereu, nas mesmas bases de comparação, R$ 21,7 bilhões. Em outras palavras, cada real gasto com o BF teve impacto praticamente oito vezes maior do que

7. Vide https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf

8. Vide https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/0581-abono-salarial?ano=2019

9. Vide https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/8442-transferencia-de-renda-diretamente-as-familias-em-condicao-de-pobreza-e-extrema-pobreza--lei-n----------de------?ano=2019

o gasto combinado do Abono Salarial e Salário-Família para o combate à pobreza no Brasil.

O Abono Salarial e o Salário-Família também são menos eficazes que o BF como instrumento de redução da desigualdade. Nas nossas simulações, mostramos que o efeito do BF sobre o índice de Gini foi cinco vezes maior que o efeito do Abono Salarial e do Salário-Família.

As evidências mostram, portanto, que os benefícios voltados a trabalhadores formais de baixos salários são pouco eficazes no sentido de reduzir a pobreza e a desigualdade. Na época em que eles foram criados, não havia registro administrativo capaz de implantar uma política pública que levasse em consideração dados de composição e renda familiar, inclusive aquela oriunda de vínculos informais. No entanto, desde a criação do Cadastro Único, em 2001, isso é possível. Logo, esses programas são atualmente anacrônicos e precisariam ser redesenhados, ou substituídos. Considerando a evolução da capacidade estatal na oferta de políticas públicas mais efetivas, seria natural descontinuar o Abono Salarial e o Salário-Família e transferir os recursos para o BF – agora Auxílio Brasil – de modo a melhorar resultados sem elevar custos.

Além disso, os números deixam claro que o desenho da transferência de renda (quem recebe e quanto recebe) importa muito para o combate à pobreza e à desigualdade de renda.

II. Como avançar? O Programa de Responsabilidade Social

No Programa de Responsabilidade Social,[10] procuramos dar atenção aos detalhes das regras, visando maximizar os efeitos de redução da pobreza e desigualdade.

Em primeiro lugar, optamos por diminuir a punição às famílias que declaram renda do trabalho ao Cadastro Único: a cada R$ 1,00 declarado, a transferência de renda seria diminuída não mais em R$ 1,00, e sim em R$ 0,80. Isso também diminuiria o atual desestímulo à declaração espontânea de renda.

Em segundo lugar, sugerimos que fosse oferecida uma poupança para trabalhadores de baixa renda inscritos no Cadastro Único, independentemente da natureza de seus vínculos empregatícios (formal ou informal). Por essa lógica, uma parte dos recursos economizados com a declaração de rendimentos por parte das famílias pobres seria revertida em benefícios que elas poderiam acessar em momentos de menor renda (maior necessidade).

Em terceiro lugar, substituímos os quatro benefícios do BF (anteriormente descritos) por apenas um: o benefício de superação da extrema pobreza, que passaria a se chamar Benefício de Renda Mínima. Assim, o programa foca em uma única linha de elegibilidade e fica mais simples. No nosso modelo, cada família registrada no Cadastro Único teria direito a uma renda per capita familiar mensal de R$ 125,00.[11]

Em quarto lugar, propusemos que todos os benefícios sejam pagos como função da renda corrente das famílias beneficiárias, integrando os dados de rendimento formal declarados em outros registros administrativos com os dados do Cadastro Único.

Dessa forma, haveria uma diferenciação entre as famílias mais pobres (que receberiam mais) e as menos pobres. É verdade que, nesse desenho, não se priorizariam as famílias com crianças. Mas, como descrito adiante, isso poderia ser feito por meio de outros instrumentos assistenciais a serem acoplados ao programa, como um reforço do Programa Criança Feliz.

Já nossa proposta para a poupança, materializada na Poupança Seguro-Família, faz com que, assim como ocorre com os trabalhadores formais, trabalhadores informais também possam receber benefícios derivados da declaração fidedigna de seus rendimentos. A poupança receberia depósitos,

10. Vide https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf

11. Desse valor, seriam descontados todos os benefícios sociais recebidos e 80% da renda do trabalho declarada. A família receberia o saldo positivo após essa subtração.

feitos pelo governo, até um limite de renda bastante superior à linha de extrema pobreza, e poderia ser sacada quando a renda dos beneficiários diminuísse, de modo que famílias de baixa renda que tivessem uma perda súbita de renda teriam acesso a um montante de recursos acumulados ao longo do tempo.

A conta de poupança permitiria compatibilizar a lógica assistencial, segundo a qual os benefícios precisam ser tão maiores quanto maior for a vulnerabilidade das famílias, e a lógica trabalhista e contributiva, segundo a qual os benefícios precisam ser tão maiores quanto maior for a contribuição dos trabalhadores. Dessa forma, tem-se uma porta giratória de programas sociais: nos momentos de maior vulnerabilidade, quando a renda diminui, o programa eleva a transferência de renda e permite saque da poupança; e nos momentos de maior prosperidade, a família recebe menos transferência de renda, mas acumula mais recursos na poupança.

Vale destacar que qualquer proposta de reformulação da rede de proteção trabalhista para proteger os trabalhadores informais não deve criar incentivos à permanência na informalidade. Por isso, optamos por programas cujos desenhos são neutros em relação ao tipo de contrato de trabalho estabelecido: não importa se o vínculo de trabalho é formal ou informal – pessoas de mesma renda teriam acesso aos mesmos benefícios.

A opção de estender a rede de proteção social por meio do sistema assistencial se deu por dois motivos. Primeiro, por reconhecer que a expansão dos programas voltados ao alívio da condição de pobreza é também uma forma de proteger os trabalhadores informais, considerando que a condição laboral das famílias varia ao longo do tempo. Nesse sentido, ampliar a proteção voltada à população pobre significa proteger uma família de baixa renda da eventualidade de ela cair na pobreza, momento de grande privação e necessidade. Segundo, pelo fato de que a rede de proteção assistencial é mais flexível do que a rede de benefícios oferecida pela Previdência Social. Há diversos exemplos dessa flexibilidade, como a implantação do Auxílio Brasil, que em poucos meses alterou as fórmulas de pagamento de benefício social de milhões de famílias. Tais ajustes são claramente mais simples do que adaptações na rede de benefícios vinculados à Previdência Social.

Além disso, o uso dos dados declarados ao Cadastro Único como instrumento de proteção dos trabalhadores informais reconhece que a prestação de informações também é uma forma de contribuição das pessoas pobres para a rede de proteção social brasileira, na medida em que a declaração espontânea de renda do trabalho permite economizar aproximadamente R$ 20 bilhões em benefícios, anualmente, como indicaram as nossas simulações para o Programa de Responsabilidade Social. Afinal, a renda declarada reduz o valor do benefício recebido pela família.

Além da Poupança Seguro-Família, propusemos uma poupança para que os jovens de famílias beneficiárias do Benefício de Renda Mínima terminassem o ensino médio (a Poupança Mais Educação), uma iniciativa mais promissora para garantir a conclusão do estudo de jovens no ensino médio do que a transferência de renda paga diretamente à família.[12] A Poupança Mais Educação envolve o depósito mensal de um valor em conta vinculada aos estudantes da educação básica desde o primeiro ano do ensino fundamental. O depósito ocorre enquanto o estudante está na escola, e o saque só pode ocorrer uma vez que o estudante conclua o ensino médio. Assim, alunos que estejam no primeiro ano do ensino médio já terão um valor significativo depositado, e terão menos incentivos para a evasão escolar.

Para a superação da pobreza no longo prazo, propusemos uma expansão do Programa Criança Feliz, voltado à promoção de práticas de parentalidade associadas a maior desenvolvimento infantil. Embora seja amplamente documentado na literatura internacional o déficit de desenvolvimento

12. Vide https://www.povertyactionlab.org/evaluation/improving-design-conditional-transfer-programs-colombia e http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Vitor_Azevedo_Pereira.pdf

de crianças de baixa renda, somente a transferência de renda é insuficiente para lidar com as questões associadas a este problema.[13] Por isso, ainda que a nossa fórmula de cálculo do benefício financeiro não leve em conta o número de crianças na família, a questão da pobreza infantil estaria adequadamente coberta por essa linha adicional de cobertura via Programa Criança Feliz.

Também propusemos combinar a expansão do Criança Feliz com uma estratégia nacional para a identificação de talentos e vocações nos jovens, em particular os beneficiários do BF que foram premiados em competições nacionais, como a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP)[14]. Além disso, esses jovens seriam encaminhados para programas de mentoria, associadas a bolsas de iniciação científica, de forma similar ao que ocorre com os alunos medalhistas da OBMEP. Para esta ação, é crucial que haja uma agenda de identificação desses jovens por meio de testes padronizados (como o ENEM) e de ampliação do leque de olimpíadas científicas (assim como a expansão de olimpíadas existentes).

III. O que mudou recentemente? O Auxílio Brasil

O Auxílio Brasil, criado no final de 2021, reformulou os benefícios financeiros do BF e associou diversos programas de inclusão produtiva (incentivos à produção rural ou à busca de ocupação no meio urbano) à transferência de renda.[15]

Em termos da identificação e cadastramento das famílias beneficiárias, o Auxílio Brasil não representa mudança significativa em relação ao que foi o BF. Em outras palavras, argumentos de que o Auxílio Brasil representa a extinção do BF não encontram respaldo na realidade.

Embora não tenham efeito direto sobre a estrutura de cadastramento das famílias, algumas dessas mudanças têm efeitos incertos sobre a focalização, por alterarem as fórmulas de pagamento de benefício. As principais alterações foram:

1. a extinção do benefício básico do BF;
2. a criação de um benefício de valor superior ao da linha de pobreza extrema voltado para crianças com menos de três anos (antes atendidas pelo benefício variável);
3. a ampliação do público do benefício de composição familiar (antes atendidas pelo benefício variável, pelo benefício variável jovem, ou não atendidas); e
4. o pagamento do benefício extraordinário (temporário, com validade até o final de 2022), que garante um benefício mínimo de R$ 400 às famílias beneficiárias.

As mudanças permanentes na estrutura de benefícios (itens 1, 2 e 3) têm efeitos ambíguos sobre a capacidade do programa de atender os mais pobres. Por um lado, o Auxílio Brasil direciona valores de benefício maiores para crianças, o que pode ampliar os recursos disponíveis para as famílias pobres, já que a pobreza no Brasil tem um perfil etário muito bem definido e a idade é uma informação mais facilmente verificável do que a renda, como discutimos anteriormente.

Por outro, isso diminui a importância da renda declarada na determinação do valor dos benefícios, o que pode comprometer a capacidade do Programa de diferenciar famílias que sejam, de fato, diferentes. Por exemplo, enquanto uma família com uma mãe, duas crianças de menos de três anos e R$ 60 de renda declarada recebe R$ 260 do Auxílio Brasil, outra família com uma mãe, duas crianças na mesma faixa etária e R$ 600 de renda declarada também recebe R$ 260 em benefícios, embora disponha de uma renda antes do recebimento do benefício dez vezes maior.

Adicionalmente, embora a extinção do benefício básico seja positiva (pelos motivos expostos anteriormente na seção I), a adoção de benefícios

13. Vide https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos-35-online.pdf e https://blogdoibre.fgv.br/posts/transferencias-de-renda-resolvem-muitos-problemas-sociais-mas-nao-todos

14. Vide https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno_estudos_30.pdf

15. Para uma discussão mais detalhada a respeito do Auxílio Brasil, com detalhes inclusive sobre os programas de inclusão produtiva, vide https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/auxilio-brasil-avaliacao-do-desenho-e-possiveis-impactos-15122021

com valor mínimo por família, conjugado a uma linha de corte a partir da qual o beneficio não é pago, não só desfaz os ganhos obtidos pela extinção do benefício básico como piora significativamente a alocação de recursos do Auxílio Brasil. por exemplo, a fixação do valor mínimo de R$ 25 per capita para o benefício de superação da extrema pobreza tende a piorar a focalização do Programa, diminuindo a capacidade de combate à pobreza por real investido.[16]

A mesma lógica se aplica ao benefício extraordinário, a ser pago até o final de 2022, para garantir R$ 400 por família. Isso significa pagar o mesmo valor para um indivíduo que vive sozinho e para uma mãe que vive com 2 crianças pequenas. O custo fiscal é mais alto e a capacidade de combater a pobreza é menor. Um valor elevado do benefício mínimo também cria incentivos para que pessoas com nível de renda maior se inscrevam no Cadastro Único e omitam rendimentos. Pode haver, também, incentivo à inscrição no Cadastro Único de uma mesma família de forma fragmentada, para multiplicar o recebimento do benefício extraordinário.

Por esses motivos, qualquer redesenho da estrutura de proteção social brasileira deve evitar a fixação de valores mínimos para os benefícios, bem como levar em consideração tanto as fórmulas de pagamento de benefício como as estruturas de identificação das famílias beneficiárias.

O Auxílio Brasil também propôs programas de inclusão produtiva, cujo objetivo é promover a emancipação das famílias da condição de pobreza no longo prazo, incentivando a produção real ou o engajamento na força de trabalho urbana. Mas o Programa colocou foco excessivo na criação de benefícios para trabalhadores formais, possivelmente partindo do diagnóstico equivocado de que beneficiários do BF não buscavam empregos formais para não perder o benefício, quando se sabe que o problema central está na baixa oferta de empregos formais e na inadequação dos indivíduos às vagas ofertadas.

Pelos motivos já discutidos, a proteção do rendimento dos trabalhadores informais é tão importante quanto a proteção do rendimento dos trabalhadores formais, embora os trabalhadores informais atualmente não disponham de nenhum mecanismo para proteger-se. Assim, pode-se dizer que a agenda de proteção aos trabalhadores informais, tão debatida na criação do Auxílio Emergencial (quando tanto se falou na "descoberta" de milhões de invisíveis não cobertos por programas de transferência de renda), foi ignorada no desenho do Auxílio Brasil.

Embora a estrutura de benefícios financeiros de transferência de renda tenha ficado mais simples no Auxílio Brasil (agora são três benefícios, antes eram quatro), ainda há espaço para muito mais simplificação, com a fusão das linhas de pobreza e benefícios. No Programa de Responsabilidade Social, nossa proposta envolvia a adoção de linha de pobreza única e o provimento de somente um benefício financeiro, em formato similar ao do benefício de extrema pobreza.

Embora a ampliação do pagamento de benefícios dos jovens no ensino médio de 17 anos (benefício variável) para 21 anos (benefício de composição familiar) signifique um aprimoramento do Auxílio Brasil em relação ao BF, na direção de atender os jovens cuja idade é incompatível com a série sendo cursada, fenômeno tipicamente comum entre os jovens de baixa renda, há evidências de que mecanismos de poupança, como os propostos no Programa de Responsabilidade Social, são mais efetivos nesta direção.[17]

O Auxílio Brasil, a exemplo do nosso Programa de Responsabilidade Social, também traz iniciativa de premiação dos jovens e das famílias dos jovens ganhadores de olimpíadas, tanto em áreas da

16. Enquanto uma família composta por dois adultos que declarem rendimentos mensais do trabalho de R$ 205 receberia R$ 50, outra família que declare apenas R$ 10 a mais (R$ 215) de rendimentos do trabalho não receberia nada.

17. Vide https://www.povertyactionlab.org/evaluation/improving-design-conditional-transfer-programs-colombia e http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Vitor_Azevedo_Pereira.pdf

educação básica como no esporte. No entanto, a premiação não pode ser isolada de uma estratégia nacional de identificação de vocações e potenciais, que passa pela expansão das olimpíadas, pelo uso das notas em testes padronizados nacionais (como o ENEM) e pela possibilidade de oferta de bolsas de estudo e iniciação científica adaptadas a cada situação, com duração podendo ser superior a um ano e valores adaptáveis (por exemplo, quando precisam ser ofertados cursos à distância). Em outras palavras, para ser uma estratégia efetiva de superação da pobreza, a iniciativa precisa ser mais abrangente do que o Auxílio Brasil propõe, que parece não ir além de uma premiação pontual.

IV. Quais os próximos passos?

O Auxílio Brasil trouxe poucos avanços na agenda social brasileira. Seus efeitos sobre a focalização são ambíguos, com o benefício extraordinário de R$ 400 comprometendo a capacidade dos programas sociais de atender adequadamente a população de mais baixa renda e elevando substancialmente o custo fiscal do programa. Também se perdeu a oportunidade de avançar na agenda de identificação e cadastramento das famílias pobres, ponto em que, embora o Brasil seja referência, ainda há muito o que melhorar.

Também poderia ter havido maior simplificação dos benefícios associados à transferência de renda. O Auxílio Brasil acabou atribuindo múltiplos objetivos, critérios e públicos para um Programa que ainda tem dificuldade de atender adequadamente os seus beneficiários mais vulneráveis. É no fortalecimento do atendimento aos mais vulneráveis que o Programa deveria se concentrar. Perdeu-se a oportunidade de unificar os conceitos de rendimento e de família entre todos os programas sociais, como propusemos no Programa de Responsabilidade Social. Essa simplificação, associada a uma integração de dados de todas as áreas da administração pública para a rápida identificação das famílias vulneráveis tem o potencial de tornar a proteção social brasileira muito mais efetiva.

O Auxílio Brasil também fez uma discussão extremamente simplista a respeito da superação da pobreza intergeracional, ficando preso à ideia de que transferência de renda desestimula a busca por trabalho, sem considerar as dificuldades do lado da oferta de postos de trabalho e a inadequação na qualificação dos indivíduos às vagas ofertadas. O programa também não provê uma adequada proteção a trabalhadores informais e tampouco cria mecanismos que garantam que as famílias de baixa renda adquiram condições de prover seu próprio sustento no longo prazo.

Não que este seja um debate fácil: embora houvesse a expectativa que os programas de transferência de renda permitissem a superação intergeracional da pobreza, principalmente por meio das condicionalidades de saúde e educação, seus efeitos nessa direção foram bastante limitados.[18]

A nossa proposta de Programa de Responsabilidade Social contribui para este debate com um amplo leque de medidas nessa direção, que vão desde a diminuição da evasão do ensino médio, passando pela criação de mecanismos similares aos de seguridade social para trabalhadores informais, pela identificação e encaminhamento de jovens talentosos a programas de mentoria e iniciação científica e reforço das ações voltadas ao desenvolvimento integral na primeira infância.

Sendo assim, é crucial que a agenda de proteção social seja retomada no Brasil, com foco nas questões que são realmente prioritárias e que combinem o objetivo de curto prazo, de diminuir os efeitos da pobreza, com soluções de longo prazo, por meio da reforma da estrutura de benefícios atualmente existente na direção de uma maior racionalização de conceitos e critérios, para aumentar a potência da política social no combate à pobreza, na redução de desigualdade de renda e na provisão de amparo às famílias vulneráveis. Tudo isso dentro de um orçamento que não sobrecarregue as contas públicas. Infelizmente o Auxílio Brasil terá um custo 2,5 vezes maior que o do BF com ganhos limitados em termos de redução de pobreza e desigualdade.

18. Vide https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597