

O IMPACTO DA TRANSIÇÃO DOS PROGRAMAS DF SEM MISÉRIA/BOLSA FAMÍLIA E A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DF SOCIAL/PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL NO DISTRITO FEDERAL

Bruno Paixão

Resumo

O Brasil e o Distrito Federal vivem um aumento do número de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no contexto de renda e insuficiência alimentar. A pandemia causada pela covid-19 trouxe consequências severas no campo sanitário, mas também agravou a situação de vulnerabilidade social, com o aumento de famílias e de pessoas sem condições de subsistência. As políticas sociais de transferência de renda constituem uma ferramenta que visa reduzir as desigualdades sociais, garantindo condições mínimas para que famílias possam se alimentar e garantir o mínimo adequado para sobrevivência. No Distrito Federal, entre 2012 e 2021, vigorou o Programa DF Sem Miséria, uma política pública de transferência de renda operada pelo Governo do Distrito Federal que tinha por objetivo suplementar a renda de famílias que recebiam o programa Bolsa Família. O objetivo geral deste trabalho é avaliar o impacto na renda per capita familiar dos beneficiários com a transição dos programas sociais geridos pelo Distrito Federal. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, por meio da análise de dados.

Palavras-Chave: Extrema pobreza; Miséria social; Programa; Bolsa; Família.

Abstract

Brazil and the Federal District are experiencing an increase in the number of families in poverty and extreme poverty in the context of income and food insufficiency. The pandemic caused by covid-19 had severe consequences in the health field, but also worsened the situation of social vulnerability, with the increase of families and people without subsistence conditions. Income transfer social policies are a tool that aims to reduce social inequalities, guaranteeing minimum conditions for families to be able to feed themselves and guarantee the adequate minimum for survival. In the Federal District, between 2012 and 2021, the DF Sem Miséria Program was in force, established by Law No. income of families receiving the Bolsa Família program. The general objective of this work is to evaluate the impact on the per capita family income of the beneficiaries with the transition from the social programs managed by the Federal District. This is a quantitative research, through data analysis.

Keywords: Extreme poverty; Social misery; Program; Bolsa; Família.

1. Introdução

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua de 2020, o Distrito Federal tem, aproximadamente, 20,8% da população em situação de pobreza e 7,9% em situação de extrema pobreza, aproximadamente 891 mil pessoas em um total de 3 milhões de habitantes. Esse número de famílias em situação de vulnerabilidade social cresceu de forma alarmante em decorrência da pandemia da covid-19. Entre 2019 e 2022, o Distrito Federal foi a unidade da federação que mais empobreceu, segundo dados do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (Mapa da Nova Pobreza, 2021).

Dados da Pesquisa Distrital por Amostras de Domicílios (PDAD 2021) indicam que 21% da população do Distrito Federal estava em situação de insegurança alimentar, revelando o agravamento das questões sociais no Brasil.

Em dezembro de 2021, O Governo Federal criou o programa Auxílio Brasil. O novo programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social.

Em dezembro de 2021, dada a nova conjuntura, o Governo do Distrito Federal substituiu o Programa DF Sem Miséria pelo novo programa de transferência de renda denominado DF Social, instituído pela Lei n.º 7.008, de 17 de dezembro de 2021. O benefício consiste na concessão de auxílio financeiro, em parcelas sucessivas mensais, no valor de R\$ 150,00 fixas, creditadas em nome do responsável familiar definido no Cadastro Único, sendo preferencialmente mulheres. O benefício DF Social atende, atualmente, a cerca de 56 mil famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

O objetivo geral deste artigo é realizar uma discussão sobre o impacto na renda per capita dos beneficiários dos programas sociais de transferência de renda no Distrito Federal. O foco do estudo é avaliar o impacto da transferência de renda na superação da extrema pobreza, comparando os dois programas executados no Distrito Federal.

2. Metodologia

2.1 Análise de impacto nas políticas Públicas de Transferência de Renda Condicionadas

A análise de custo-efetividade é uma metodologia de avaliação microeconômica que indica o potencial econômico das políticas, isto é, o quanto de recursos alocados diretamente são necessários para gerar uma unidade de impacto adicional nas variáveis de interesse. No caso de variáveis de interesse monetárias, considera-se que a política pode ser considerada custo-efetiva se o seu indicador for maior do que 1, que representa uma política de transferência de renda. O indicador de custo-efetividade é utilizado para ordenar preferências sociais para políticas públicas com o mesmo objetivo.

Portanto, a razão custo-efetividade (CE) de uma política pública é uma metodologia de avaliação econômica que engloba tanto os seus custos como os seus benefícios. No caso de uma política de inclusão produtiva, esse indicador pode considerar tanto o montante de renda adicional, criado para seus beneficiários, quanto o custo dos projetos apoiados. Nesse sentido, o indicador pode ser definido como a razão entre os benefícios gerados pela política e os custos diretos dessa política (machado *et al.*, 2018).

Quando é necessária a avaliação de políticas públicas, estabelecem-se critérios para realizar a performance de programas. Para se analisarem políticas públicas, um dos critérios pode ser a economicidade, usando um indicador de orçamento previsto para execução do programa.

Segundo Secchi (2020), a análise de custo-efetividade constitui um método de auxílio à tomada de decisão sobre determinada política pública. Eficácia, ou efetividade, é a capacidade para alcançar objetivos.

É fundamental, em programas de transferência de renda condicionada, saber alocar os recursos que são finitos de forma eficiente. Dessa forma, o conceito de eficiência

econômica é a relação entre benefícios e custos. A eficiência é um dos valores que são prioritários em análises racionalistas.

Em programas de transferência condicionada, a focalização por critérios econômicos é justificada por considerações redistributivas e sobretudo de custo-benefício. Portanto, a focalização não é um fim em si mesma, mas um meio para um fim.

Ao dividir os efeitos e impactos estimados de um programa pelo seu custo econômico total, você obtém uma relação custo-benefício. Isso informa quantas unidades de impacto cada dólar gasto fornece. Depois de calcular essa proporção, você determina se os resultados são viáveis comparando o programa com alternativas. Conforme enfatizam Menezes Filho e Pinto (2017), a comparação deve se restringir a projetos com o mesmo indicador de impacto, o mesmo público-alvo e a mesma finalidade.

Assim, o presente trabalho focou na avaliação de custo-efetividade. O objetivo da análise de custo-efetividade é verificar quantos objetivos são alcançados por uma unidade monetária despendida, ou quantas unidades monetárias são necessárias para o alcance de uma unidade do objetivo. O objetivo da avaliação de custo-efetividade, no caso apresentado, será a verificação da quantidade de famílias que conseguiram superar o nível de extrema pobreza e pobreza em cada política pública apresentada.

A fundamentação teórico-empírica das reflexões, encontradas neste texto, ajuda a direcionar a construção do sentido e da realidade dos possíveis impactos que cercam os Programas de Transferência de Renda Condicionada nos decis mais pobres das famílias beneficiárias. Os modelos de programas de transferência de renda têm seu foco no curto prazo, transformando as condições imediatas das famílias beneficiárias. Todavia, esses programas buscam vincular essas mudanças à probabilidade de alcançar os objetivos estratégicos apontados pelos projetos prioritários como regras relacionadas ao que eles chamam de superação da pobreza intergeracional.

Silva (ANO) explica que a direção desses estudos avaliativos é melhorar as condições de vida dos beneficiários dos programas governamentais o mais rápido e pontualmente possível.

Isso significa que as melhorias de longo prazo nos programas não são medidas. Em vez disso, esses estudos medem indicadores como registro de vacinas, frequência à educação

formal, consultas de saúde para pacientes de pediatria ou ginecologia e peso infantil. Estes indicadores visam medir objetivos imediatos que estão diretamente relacionados às condicionalidades. Mudando de perspectiva, esses estudos não medem os benefícios recebidos pelos beneficiários após a saída dos programas. Em vez disso, os graduados estão ausentes desses estudos e pesquisas de Silva *et al.* (2017).

Partindo desse entendimento, consideram-se objetivos imediatos aqueles limitados a alterar condições pontuais e imediatas de vida das pessoas e objetivos estratégicos aqueles formulados pelos programas de transferência de renda que “[...] consistem em retirar os destinatários da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, assim como se destinam a contribuir para a formação de capital humano de modo a lhes permitir uma efetiva inserção na sociedade da qual estão excluídos”

Qualquer avaliação de impacto sobre os possíveis objetivos dos Programas de Transferência de Renda deve considerar a pobreza de forma multifacetada. Isso significa levar em consideração o efeito do programa sobre os pobres de forma estrutural. A razão para isso é porque simplesmente aumentar a renda sem entender a pobreza em uma perspectiva mais profunda não vai melhorar nada.

Soares *et al.* (2007), em 2004, compararam o PBF ao Programa Oportunidades no México e Chile Solidário. O estudo examinou as configurações dos três programas em diferentes faixas de renda. Os resultados indicaram que os três programas mais se assemelhavam às famílias localizadas nas faixas de renda mais altas. No entanto, o PBF destacou-se por transferir o menor volume de recursos para as famílias de maior renda entre os três programas analisados. Na comparação do PBF com as demais experiências de PTC na América Latina, Barros *et al.* (2010) reforçaram os resultados já conhecidos de que o PBF tinha desempenho similar aos programas do México e do Chile. Segundo os autores, em 2010, o programa Red de Oportunidad do Panamá transferiu cerca de 80% de seus recursos para os 20% mais pobres da população. Apenas cerca de 80% dos recursos foram transferidos para os 40% mais pobres por meio do programa PBF. A PTC priorizou os beneficiários com base em critérios geográficos e selecionou os participantes através de um teste de meios. Dados de Barros *et al.* (2010) mostram que 55% dos beneficiários do PBF estavam entre os 30% mais pobres da população. Em comparação, menos de 25% das outras políticas públicas foram

cobertas pelos 30% mais pobres da população. As práticas de transferência de renda exigem justificativa; isso pode ser alcançado analisando o que motiva esses programas. Embora muitos países considerem a redução da pobreza um objetivo primário, não é lógico que as transferências diretas sejam boas políticas. Menos ainda se forem condicionais. Ao entender o raciocínio por trás da transferência de dinheiro em vez de outros bens, bem como as razões por trás das transferências condicionais, podemos entender melhor esses programas.

2.2 Avaliação de Pobreza sob a ótica de renda

Uma análise da distribuição da renda não pode ser encerrada sem mencionar o problema da mensuração da pobreza. A ideia de pobreza está associada a condições de vida inadequadas decorrentes de baixos rendimentos. Como o que é “adequado” depende do grau de riqueza do país analisado, há, certamente, um elemento relativo no conceito de pobreza. Mas se a definição do “ser pobre” depender da comparação da situação de “pobres” e “ricos”, o conceito de pobreza se confunde com o conceito de desigualdade econômica. É mais interessante, então, usar um conceito de pobreza absoluta, no qual o grau de pobreza não seja diretamente dependente do nível de renda dos ricos.

Para medir a pobreza com base em dados sobre a distribuição da renda, é necessário fixar uma linha de pobreza (z). Serão consideradas pobres as pessoas cujo rendimento não supera a linha de pobreza. Seja h o número de pobres em uma população com n pessoas. A proporção de pobres na população, dada por h/n , é uma medida de pobreza simples e bastante utilizada. Medidas mais sofisticadas procuram considerar a intensidade da pobreza, considerando a insuficiência de renda de cada pobre, que é a diferença entre a linha de pobreza e o rendimento do pobre. Seja S a insuficiência de renda de todos os pobres. Fixado o número de pobres, o valor máximo da insuficiência de renda total é hz , que ocorre quando todos os pobres tiverem renda nula.

A razão de insuficiência de renda é $I = S/hz$.

Se se admitir que o número de pobres pode crescer até incluir toda a população, o valor máximo da insuficiência de renda é nz . Define-se o índice de insuficiência de renda como:
 $q_1 = S/nz$.

Foster, Greer e Thorbecke (1984) propuseram uma família de medidas de pobreza definida por:

$$\varphi(\alpha) = \frac{1}{nz^\alpha} \sum_{i=1}^h (z - x_i)^\alpha \quad \text{com } \alpha \geq 0$$

Antes de calcular qualquer das medidas de pobreza mencionadas, é necessário estabelecer o valor da linha de pobreza. Trata-se de uma questão difícil e polêmica, abordada em vários trabalhos de Sonia Rocha (2000; 2006). Para que seja válida a comparação entre medidas de pobreza calculadas em duas situações distintas, é essencial que haja correspondência no valor real das linhas de pobreza para as duas situações. Um erro comum, no Brasil, é comparar as medidas de pobreza calculadas em diferentes períodos usando o salário-mínimo corrente como linha de pobreza em cada período. Pode acontecer que os resultados refletem, essencialmente, alterações no valor real do salário-mínimo, e não mudanças no grau de pobreza absoluta da população.

3. Informações e dados

As fontes para este estudo derivaram do cadastro único para programas sociais consolidando dados socioeconômicos dos beneficiários dos programas sociais do Distrito Federal com referência de 2020. O conjunto de dados foi dos dados abertos do Ministério da Cidadania com base anonimizada.

Investiga-se, neste estudo, o impacto da transição dos programas de transferência nos decis de pobreza dos grupos investigados, o que permite identificar o impacto dos programas de transferência de renda entre o decil mais baixo de grupos de pobreza em comparação com o mais alto usando o Efeito de Tratamento de decil de Variável Instrumental.

O modelo foi baseado na estrutura convencional de potencial (latente). Como Hansen e Chernozhukov (2005) discutiram, uma possível estimativa de resultados influenciada pela variação das unidades de observação é calculada em relação ao tratamento potencial chamado $t \varepsilon$, (0,1) e representado como Y .

A maior parte dos estudos brasileiros sobre a focalização do PBF privilegiam representações gráficas e/ou indicadores derivados da curva de Lorenz, como curvas e coeficientes de concentração, que refletem a incidência dos benefícios ao longo de toda a distribuição de renda (Barros; Carvalho; Franco, 2007; Soares *et al.*, 2007; Souza *et al.*, 2019; Paiva; Sousa; Nunes, 2020). Nessa abordagem, não é necessário escolher uma linha de pobreza, e os resultados dependem do grau de desigualdade na distribuição dos benefícios e da associação entre os benefícios e outros rendimentos.

De forma complementar, o nível de desigualdade foi utilizado para representar a distribuição relativa de uma variável em um determinado domínio. O domínio pode ser o conjunto de pessoas de uma região ou país, por exemplo. A variável, cuja distribuição se estuda, pode ser a renda das pessoas.

Assim, a metodologia de pesquisa a ser realizada neste trabalho pode ser classificada como de levantamento de dados. Realizou-se um levantamento de dados nos programas sociais do Distrito Federal, em especial sobre os números do programa Bolsa Família e DF Sem Miséria, Auxílio Brasil e DF Social. O trabalho também se assenta no método quantitativo. O que se justifica em virtude de o método escolhido permitir avaliar o custo efetividade dos programas Programa Bolsa Família e DF Sem Miséria, Auxílio Brasil e DF Social, e o impacto na renda per capita familiar dos beneficiários dos programas sociais do Distrito Federal.

A pesquisa quantitativa consistiu, basicamente, nas seguintes etapas: coleta de dados das famílias beneficiárias dos programas sociais do Distrito Federal, tratamento, preparação dos dados, exploração dos dados, identificação de padrões na renda per capita e conclusão dos resultados.

Na fase de coleta de dados, identificaram-se as bases de dados do Cadastro Único para programas sociais. Selecionaram-se as famílias beneficiárias dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil do Distrito Federal. Utilizou-se a base do Cadastro Único com a marcação dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Assim, foi possível acessar informações socioeconômicas sobre famílias e pessoas de baixa renda incluídas no Cadastro Único. Esses microdados estão em formato .CSV, com 30 variáveis desidentificadas referentes a famílias, e 34 referentes a pessoas. A referência da base é o ano de 2020.

Na fase de preparação de dados, identificaram-se possíveis inconsistências na base de dados, eliminando outliers e valores ausentes. Assim, selecionaram-se as colunas: Código do IBGE, percentual de família, número de pessoas na família, valor da renda per capita familiar.

As rendas per capita das famílias foram transformadas para escalas de vulnerabilidade social considerando o parâmetro estabelecido para cada programa.

Com todas as fontes organizadas e classificadas, realizou-se a análise das informações. As interpretações dos dados foram fundamentais para confirmar ou rejeitar as hipóteses definidas e contribuir para a solução do problema de pesquisa e avaliar o impacto na renda per capita dos benefícios de transferência de renda.

O primeiro momento da pesquisa consistiu em fazer um levantamento e organização dos materiais disponíveis principalmente nos repositórios de dados do Ministério da Cidadania e da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, onde foi possível encontrar um significativo número de dados e informações referente aos programas sociais operados por cada pasta.

Inicialmente, realizou-se a leitura de todos os documentos e tratamento dos dados para que fosse possível selecionar aqueles que apresentavam informações importantes para a investigação, seguida da análise estatística que demonstrava o impacto de cada programa na renda per capita familiar.

Posteriormente, passou-se a realizar análises com técnicas quantitativas sobre o efeito de cada programa de transferência de renda na renda per capita familiar. Assim, foram avaliados quatro momentos distintos e a consequente mudança na renda per capita familiar. Investigou-se o impacto do Programa Bolsa Família na renda per capita familiar das famílias beneficiárias do Distrito Federal, e, avaliou-se a combinação do Programa Bolsa Família e DF Sem Miséria. Em contraste, avaliou-se o impacto do programa Auxílio Brasil na renda per capita familiar e, posteriormente, a combinação do Programa Auxílio Brasil e DF Social.

O presente artigo consolida as tabelas e gráficos demonstrando uma análise quantitativa e qualitativa dos estudos levantados.

4. Resultados

A primeira análise a ser realizada é a verificação do número de famílias que possuem cadastro e se estas recebem ou não o programa de transferência de renda por parte do governo Federal, conforme verificado na figura 1. No Distrito Federal, existem, atualmente, 229.141 famílias inscritas no Cadastro Único para programas sociais. Desse total, 121.526 famílias estão em situação de extrema pobreza; 24.209 estão em situação de pobreza; e 45.495 estão em condição de baixa renda. Ressalta-se que este é o público-alvo apto a receber programa de transferência de renda no Distrito Federal. Não se consideram, para este estudo, famílias que, ainda, não foram incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais.

Figura 1. Tabela de Inscritos e Beneficiários no Cadastro Único no Distrito Federal

Referência: Maio 2022

Sem Filtro

TABULACAO PARA FAMÍLIA

| Recebe PAB família | Faixa da renda familiar per capita | | | | | TOTAL |
|--------------------|------------------------------------|---------|-------------|-------------------|--------------|---------|
| | Extrema Pobreza | Pobreza | Baixa Renda | Acima de 1/2 S.M. | Sem Resposta | |
| Não | 121.526 | 24.209 | 45.459 | 37.947 | 0 | 229.141 |
| Sim | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sem Resposta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 121.526 | 24.209 | 45.459 | 37.947 | 0 | 229.141 |

*Atenção:

- Caso uma ou mais variáveis de cruzamento sejam referente a pessoa os totais de domicílios serão maior que o total de domicílios únicos.
Por exemplo: Na tabulação de "Estado cadastral da família" por "Cor e raça" teremos um total de domicílios maior que a quantidade de domicílios únicos.
Isso ocorre porque um domicílio com pessoas de "Cor ou raça" diferentes são contados mais de uma vez na tabulação.

Fonte: Ministério da Cidadania – CECAD.

O programa será analisado em momentos distintos, considerando as faixas de extrema pobreza, pobreza e baixa renda de acordo com o estabelecido na legislação. Como forma de referência, consideraram-se as rendas per capita estabelecidas nas legislações dos respectivos programas.

Tabela 1. Comparativa das faixas de extrema pobreza e pobreza dos programas sociais

| Faixa de Vulnerabilidade | Programa Bolsa Família Faixa de Renda <i>per capita</i> | Programa Auxílio Brasil Faixa de Renda <i>per capita</i> |
|------------------------------|--|---|
| Extrema Pobreza | R\$ 89,00 | R\$ 105,00 |
| Pobreza | R\$ 89,01 até R\$ 178,00 | R\$ 105,01 até R\$ 210,00 |
| Baixa renda | R\$ 178,01 até R\$ 606,00 | R\$ 210,01 até R\$ 655,00 |
| Acima de ½ Salário Mínimo | Acima de R\$ 606,00 | Acima de R\$ 655,00 |

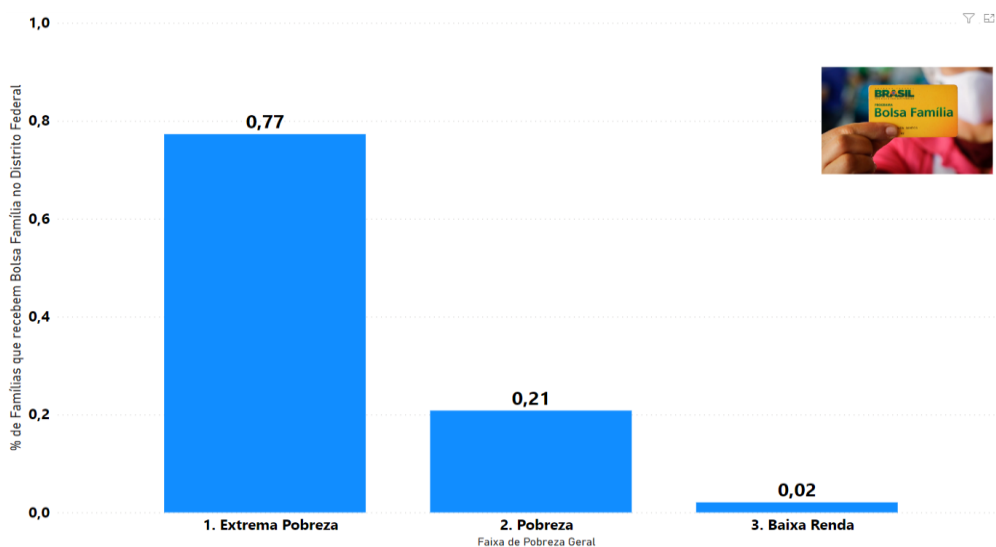
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Tabela 2. Comparativa da vigência e valores dos programas sociais

| Programa | Âmbito | Vigência | Valor Médio (R\$) | Repasse Anual |
|-----------------------|---------------------|------------|-------------------|-----------------|
| Bolsa Família | Nacional | 2004-2021 | 184,50 | R\$ 90.000.000 |
| DF sem Miséria | Distrito Federal | 2011-2021 | 538,76 | R\$ 102.176.240 |
| Auxílio Brasil | Nacional | 2021-atual | 400,00 | R\$ 624.000.000 |
| DF Social | Distrito Federal | 2021-atual | 150,00 | R\$ 103.747.353 |

Fonte: elaboração própria, com base nos dados de Cadastro Único para Programas Sociais

Figura 2. Renda *per capita* das famílias que receberam o Programa Bolsa Família em novembro de 2021



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

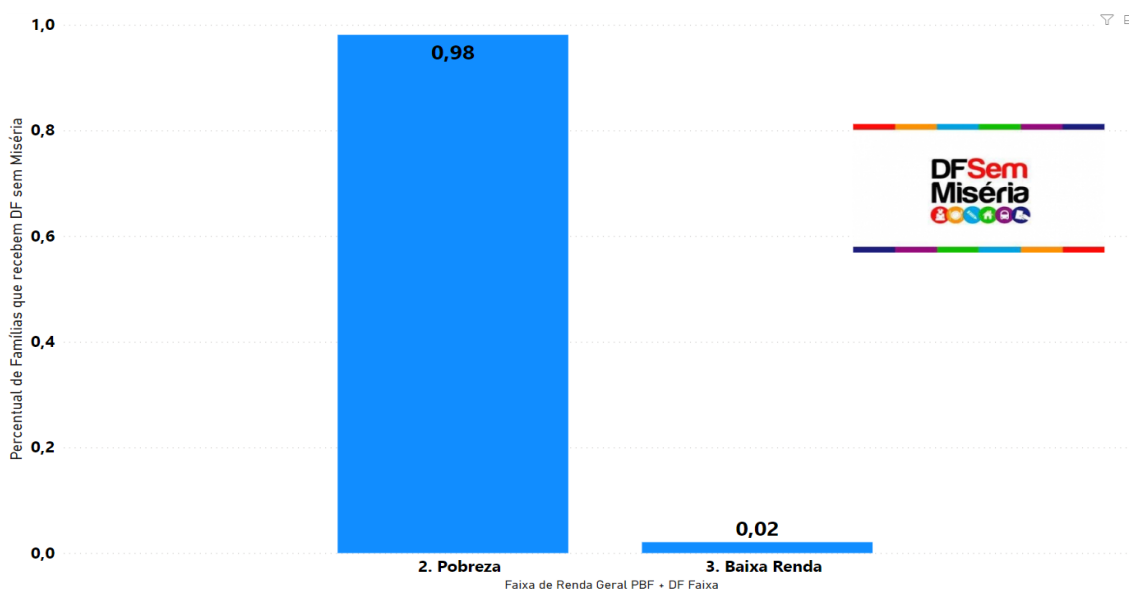
Na figura 2, é possível verificar que o público-alvo habilitado que recebeu o programa Bolsa Família, segundo compilação do cadastro único para programas sociais, cerca de 77% das famílias beneficiárias do Distrito Federal tinham renda *per capita* de até R\$ 89,00, faixa considerada de extrema pobreza em novembro de 2021. Na faixa de pobreza, encontram-se 21% das famílias do Cadastro Único para programas sociais, com renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 *per capita*.

O Programa Bolsa Família impactou diretamente os beneficiários em sua renda *per capita*, porém, grande parte desse público, mesmo com o recebimento do programa, ainda permaneceu na linha de extrema pobreza elencada para a época.

Logo, faz-se necessário desenvolver programas de complementação de renda no Distrito Federal. O programa DF Sem Miséria realiza a complementação financeira com o pagamento variável entre R\$ 300,00 e R\$ 1.045,00 por família para que elas pudessem superar a condição de extrema pobreza.

Em um segundo momento, é possível avaliar o impacto na renda *per capita* das famílias beneficiárias do programa do DF Sem Miséria. Esse público recebeu o Programa Bolsa Família e DF sem Miséria de forma concomitante.

Figura 3. Renda *per capita* das famílias que receberam o DF Sem Miséria em novembro de 2021



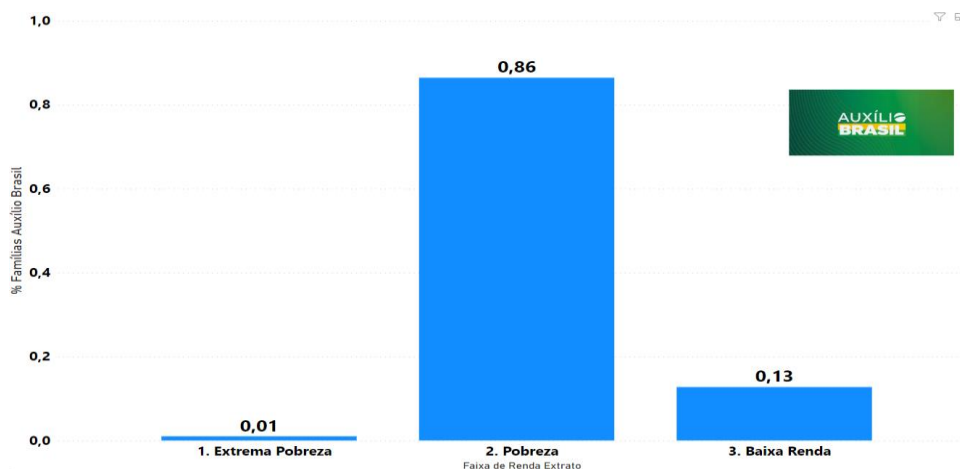
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Dessa forma, é possível verificar na figura 3 que o benefício de transferência de renda condicionada DF Sem Miséria elevou a renda *per capita* das famílias para que elas passassem da condição de extrema pobreza para a de pobreza.

Assim, 98% das famílias que recebem o programa Bolsa Família, em virtude da implementação do programa DF sem Miséria, superaram a condição de extrema pobreza e passaram à condição de pobreza.

A partir de 2022, com a implementação do Programa Auxílio Brasil, toda família inscrita recebe o piso de R\$ 400,00 como benefício de transferência de renda federal. Esse valor impacta, diretamente, a faixa de renda das famílias beneficiadas no Distrito Federal. Cerca de 86% do público-alvo habilitado no Cadastro Único fica na faixa de pobreza após o recebimento do auxílio, isso significa que as famílias beneficiadas têm renda *per capita* entre R\$105,01 e R\$ 210,00, segundo a nova faixa de vulnerabilidade.

Figura 4. Renda *per capita* das famílias que receberam o Programa Auxílio Brasil em março de 2022

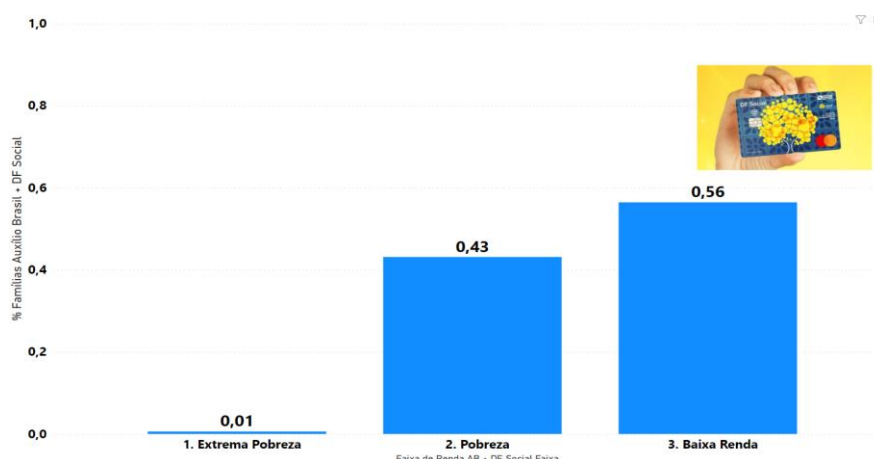


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Fica evidente que, devido ao valor elevado do benefício Auxílio Brasil, mais famílias saem da linha de extrema pobreza em comparação ao Programa Bolsa Família.

Quando é analisada a concessão do programa DF Social, estratégia de complementação ao programa Auxílio Brasil, constata-se que mais famílias saem da linha de pobreza e migram para o grupo considerado de baixa renda. Assim, é possível observar que, após o pagamento do DF Social, 43% das famílias beneficiadas ficam na linha da pobreza, e 56% são identificadas como de baixa renda.

Figura 5 – Renda *per capita* das famílias que receberam o Programa DF Social

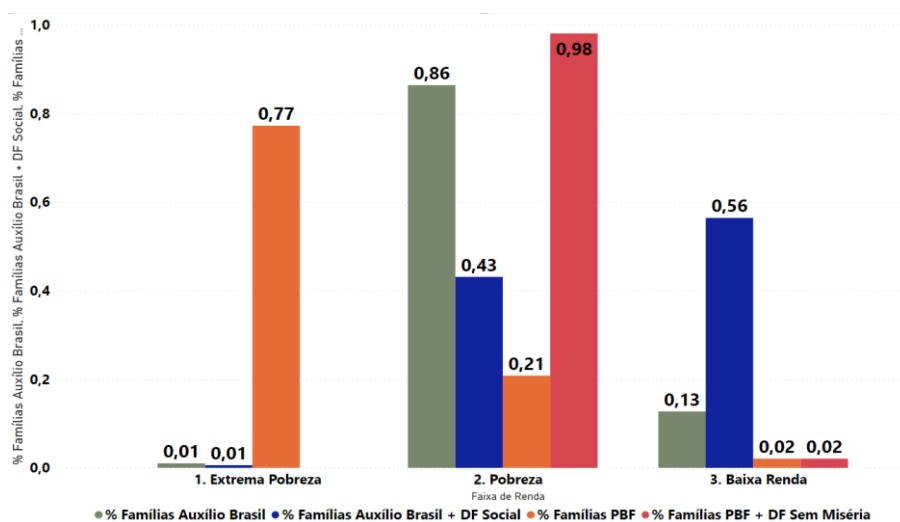


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Logo, é possível constatar que as famílias que receberam o programa Bolsa Família se encontravam nas linhas de extrema pobreza e pobreza. Quando o benefício DF sem Miséria

é aplicado, observam-se as famílias deixarem a linha de extrema pobreza e se concentrarem na linha pobreza. Já o programa Auxílio Brasil retira praticamente todo o público-alvo da linha de extrema pobreza. Cerca de 86% dos beneficiários iniciam na faixa de pobreza e parte na faixa de baixa renda. Quando o benefício do DF Social é aplicado aos beneficiários do programa Auxílio Brasil, uma parte considerável do público-alvo, 56%, migra para linha de baixa renda e 43% ainda ficam na linha de pobreza.

Figura 6. Comparativo das faixas de renda por programa



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

5. Análise

Ao analisar os dados das rendas após a concessão de benefícios, pode-se observar o efeito da transferência de renda considerando cada momento e estratégia das políticas públicas na diminuição da extrema pobreza e pobreza no Distrito Federal. O primeiro foco de análise é a observação dos resultados descritivos das variáveis de interesse. Para geração desses resultados, publicou-se o método “describe()” da linguagem de programação Python. O método calcula um resumo das estatísticas referentes às colunas do conjunto de dados. Essa função fornece os valores de média, desvio padrão e outliers. De forma adicional, a função exclui as colunas de caracteres e fornece um resumo sobre colunas numéricas.

Na Tabela 3 podemos verificar a análise descritiva da quantidade de pessoas por família. Pode ser constatado que as famílias têm em média 3 membros em sua composição familiar, tendo como desvio padrão 1.50. A respeito da distribuição de quartis, observa-se que 50% da população tem três membros na composição familiar.

Tabela 3. Estatística descritiva da quantidade de pessoas

| | |
|---------------|-----------|
| Média | 3.163643 |
| Desvio Padrão | 1.507537 |
| Valor Mínimo | 1.000000 |
| 1º Quartil | 2.000000 |
| 2º Quartil | 3.000000 |
| 3º Quartil | 4.000000 |
| Valor Máximo | 12.000000 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

A partir da análise descritiva da renda *per capita* pós-concessão de benefícios, observa-se que as famílias que receberam o Programa Bolsa Família tiveram sua renda *per capita* elevada para R\$ 61,18 em valores médios, tendo um desvio padrão de R\$ 55,00, o que demonstra o que os valores da renda *per capita* tinham uma grande variação.

Tabela 4. Estatística descritiva da Renda *per capita* após recebimento do Programa Bolsa Família

| | |
|---------------|------------|
| Média | R\$ 61.18 |
| Desvio Padrão | R\$ 55.39 |
| Valor Mínimo | R\$ 0.0 |
| 1º Quartil | R\$ 24.00 |
| 2º Quartil | R\$ 50.00 |
| 3º Quartil | R\$ 83.00 |
| Valor Máximo | R\$ 477.00 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Em relação à avaliação da renda *per capita* após o recebimento do Programa DF Sem Miséria, o que constituiu a complementação de transferência de renda no Distrito Federal até 2021, elevou-se a renda *per capita* média das famílias para R\$ 152,76, acima do critério de extrema pobreza que vigorou durante a execução do programa. Ao analisar a distribuição quartílica da população, nesse cenário, há uma distribuição uniforme e baixo desvio padrão, o que evidencia que as famílias tiveram uma renda *per capita* mais igualitária após concessão desse benefício.

Tabela 5. Estatística descritiva da renda *per capita* após recebimento do Programa DF Sem Miséria

| | |
|---------------|------------|
| Média | R\$ 152.76 |
| Desvio Padrão | R\$ 24.34 |
| Valor Mínimo | R\$ 141.33 |
| 1º Quartil | R\$ 145.00 |
| 2º Quartil | R\$ 147.00 |
| 3º Quartil | R\$ 153.00 |

| | |
|--------------|------------|
| Valor Máximo | R\$ 487.00 |
|--------------|------------|

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Já no modelo atual, observa-se o efeito do programa Auxílio Brasil em relação à renda *per capita* das famílias. Após a concessão do benefício de R\$ 400,00, a renda *per capita* das famílias beneficiadas foi elevada para R\$ 225,46 em média. O desvio padrão foi elevado, demonstrando uma falta de uniformidade na distribuição do benefício.

Tabela 6. Estatística descritiva da renda per capita após recebimento do Programa Auxílio Brasil

| | |
|---------------|------------|
| Média | R\$ 225.46 |
| Desvio Padrão | R\$ 99.22 |
| Valor Mínimo | R\$ 36.33 |
| 1º Quartil | R\$ 152.00 |
| 2º Quartil | R\$ 200.00 |
| 3º Quartil | R\$ 266.33 |
| Valor Máximo | R\$ 606.00 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

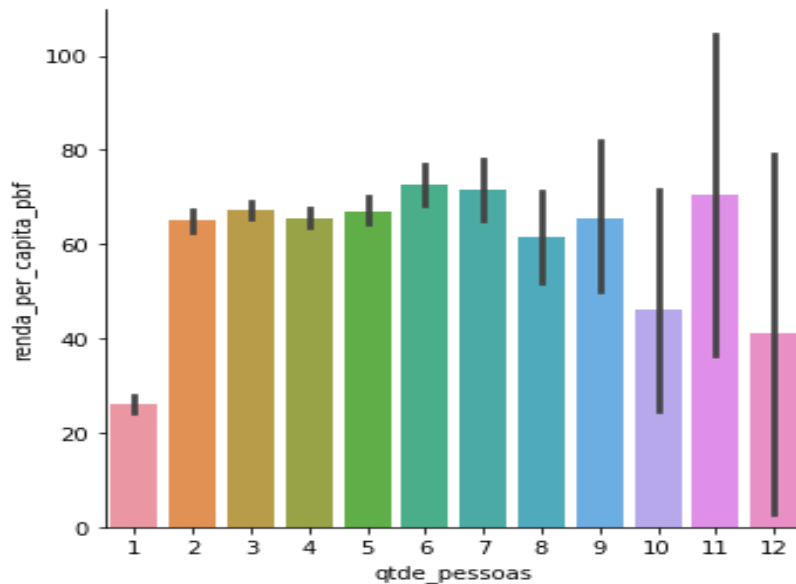
Por fim, é possível observar o efeito do programa DF Social na renda *per capita* das famílias beneficiárias. Nesse momento observa-se que a renda *per capita* das famílias é elevada para R\$ 287,81, e o desvio padrão também se eleva para R\$ 133.80.

Em determinados momentos, é preciso avaliar possíveis falhas nos programas e a necessidade de focalização e direcionamento dos recursos para públicos vulneráveis que são elegíveis para programas de transferência de renda. Para analisar políticas públicas de transferência de renda condicionada, é necessário realizar uma análise sobre o impacto dos benefícios em cada membro da família. Isso se faz necessário para avaliar e observar o nível

de desigualdade. A figura 7 mostra o efeito de cada programa na renda per capita média e beneficiários por programa.

Observa-se na figura 7 que o programa Bolsa Família elevou, gradualmente, a renda *per capita* por quantidade de membros na composição familiar. Quanto mais pessoas existem no grupo familiar, mais a renda é elevada após a concessão do benefício.

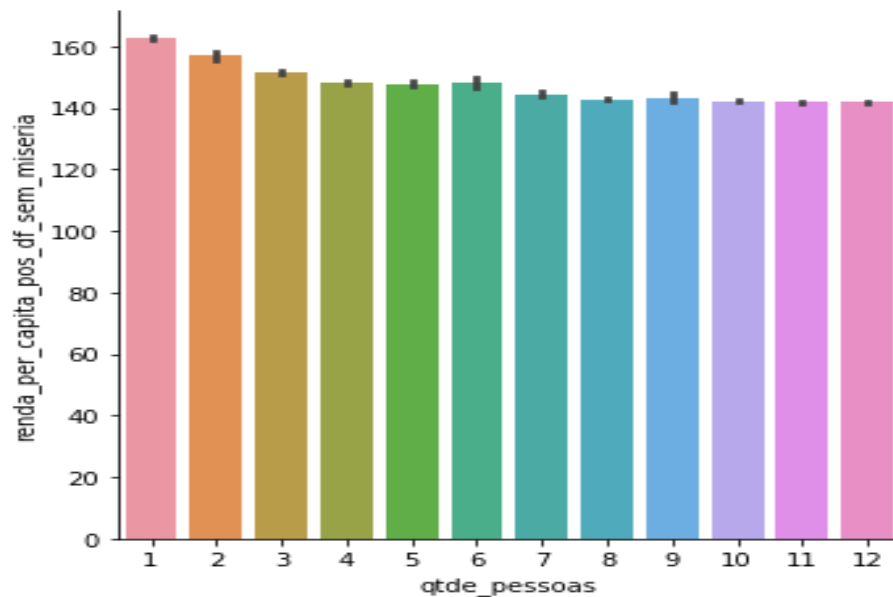
Figura 7. Renda *per capita* após o Programa Bolsa Família por membros na composição familiar



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Ao analisar o impacto na renda *per capita* após a concessão do Programa DF Sem Miséria, observa-se que a renda *per capita* das famílias é elevada, e todos os grupos têm uma distribuição mais igualitária. Assim, famílias que têm um membro ou mais membros terão sua renda *per capita* elevada a um mesmo patamar. Isso é explicado pelo fato de que, nesse programa, o valor do benefício é pago de forma variável a até o patamar da faixa de superação de extrema pobreza por renda *per capita*. A figura 7 mostra o efeito relatado.

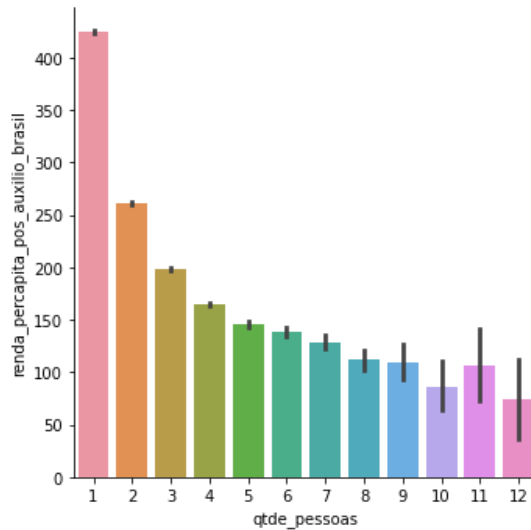
Figura 8. Renda *per capita* após Programa DF Sem Miséria por membros na composição familiar



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Ao analisar a renda *per capita* das famílias, após o recebimento do programa Auxílio Brasil, observa-se distribuição mais desigual da renda por membro das famílias beneficiadas conforme figura 8. Nesse sentido, as famílias que têm apenas um membro em sua composição familiar recebem um valor maior do que famílias com mais membros na composição familiar. Isso pode ser explicado pelo fato de que o Auxílio Brasil paga o benefício de forma linear, não considerando a composição familiar. Ou seja, uma família com um membro recebe o mesmo valor que uma família com três ou quatro membros.

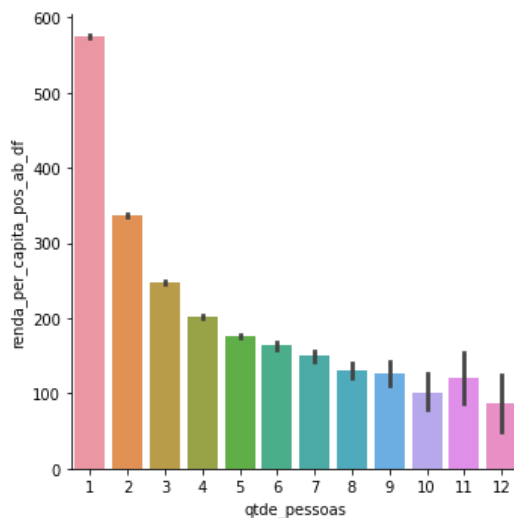
Figura 9. Renda *per capita* após o Programa Auxílio Brasil por membros na composição familiar



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Quando se analisa o impacto do benefício DF social na renda *per capita* das famílias e de seus membros, na figura 9 abaixo, observa-se que famílias com composição familiar de uma pessoa recebem bem mais, em termos *per capita*, que famílias com composição familiar maior. Esse fenômeno reforça a tese de que o pagamento de benefícios de forma linear aumenta a desigualdade entre as famílias.

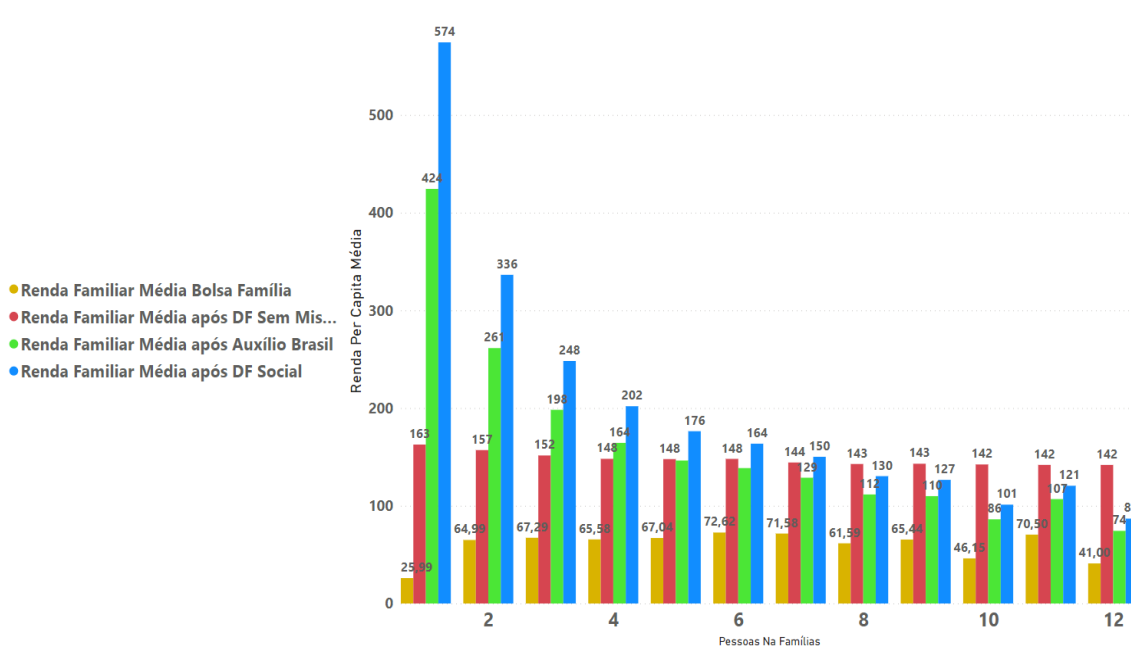
Figura 10. Renda *per capita* após Programa DF Social por membros na composição familiar



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Assim, observa-se que os programas de transferência de renda de metodologia de transferência de recursos variáveis têm distribuição uniforme em todos os estratos da composição familiar. Todavia, quando comparamos com programas com metodologia de distribuição de renda igualitário fica evidenciado que: que famílias com apenas um membro na composição familiar recebem mais benefício e, à medida que o número de pessoas na família aumenta, o valor do benefício per capita diminui. Conforme os dados apresentados na figura 11 o Programa DF Sem Miséria eleva a renda *per capita* em estratos familiares com mais de 6 membros, superando a renda *per capita* após o Auxílio Brasil e DF social combinados.

Figura 11. Comparativo da renda *per capita* na composição familiar por programa transferência de renda



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Com o objetivo de aprofundar a análise, será apresentada a comparação do Índice de Gini e a da curva de Lorenz nas rendas avaliadas após o recebimento do benefício. O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns

apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.

O Programa Bolsa Família possui maior desigualdade na renda familiar e maior diferença na curva de Lorenz. Ao observar o efeito do programa DF Sem Miséria a respeito da renda, a desigualdade no grupo é reduzida drasticamente, fato confirmado na curva de Lorenz. Em relação aos efeitos do programa Auxílio Brasil e DF social, há um aumento na desigualdade entre os grupos comparados.

Tabela 8. Comparativa do Índice de Gini dos Programas Sociais

| Programa | Índice de Gini |
|----------------|----------------|
| Bolsa Família | 0.46 |
| DF Sem Miséria | 0.04 |
| Auxílio Brasil | 0.23 |
| DF Social | 0.24 |

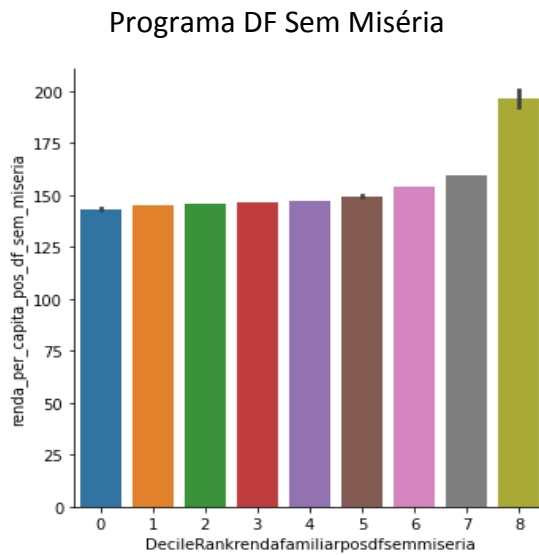
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.

Ao dividir a distribuição de renda por decis (isto é, em dez segmentos com a mesma quantidade de pessoas, das mais pobres às mais ricas), faz-se possível o cálculo não somente das faixas de renda que determinam os diferentes percentis, mas também de suas médias. Com as rendas ordenadas, estas são divididas em quantis. Nesse sentido, considera-se que elas foram divididas em decis: o primeiro decil separa os 10% mais pobres do resto da população; o segundo decil separa os 20% mais pobres e assim por diante. Para cada decil, calcula-se qual o valor da renda *per capita* familiar média da população, que corresponde aos

indivíduos delimitados por ele. Levantando essa informação para todos os decis, analisa-se o decis após o recebimento do Programa DF Sem Miséria e do Programa DF Social.

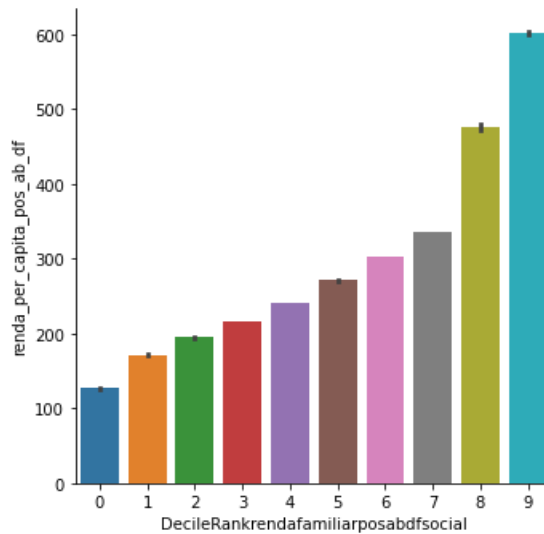
Após a intervenção do Programa DF Sem Miséria, a renda *per capita* das famílias se torna mais igualitária e menos desigual a renda *per capita* das famílias entre os 10% mais pobres e os 10% mais ricos. Essa informação é reforçada ao analisar o impacto no Índice de Gini e na curva de Lorenz do programa, podendo ser observado na figura 12.

Figura 12. Médias de rendimentos mensais *per capita* de todas as fontes por decis do



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Ao analisar o impacto do programa DF Social na renda *per capita* das famílias, observa-se um nível maior de desigualdade entre os grupos apresentados, conforme figura 13. Esse fenômeno pode ser confirmado com a conjunção do Índice de Gini e da curva de Lorenz, que foram apresentadas previamente. Figura 13. Médias de rendimentos mensais *per capita* de todas as fontes por decis do Programa DF Social



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

Os resultados apresentados nesta seção são corroborados pelo estudo de Hadna; Askar (2022). Ao avaliar o programa de transferência renda implementado na Indonésia cujo pagamento foi realizado de forma linear e igualitária entre os grupos, verificou-se que os beneficiários que se encontravam nos decis mais pobres recebiam menos quando comparados aos beneficiários que se encontravam nos decis com maior renda. Esse fenômeno originou uma ampla discussão sobre a metodologia de pagamento do programa.

Tal evidência verificada em programa semelhante na Indonésia reforça o achado nos programas sociais de transferência de renda executados no Brasil e no Distrito Federal.

6. Conclusões

A análise efetuada buscou evidenciar o impacto de transição dos programas de transferência de renda no Distrito Federal, considerando também sua interação com os programas federais. O programa DF Sem Miséria se mostrou mais eficiente já que conseguiu reduzir a pobreza e a desigualdade social de forma mais efetiva. Ao analisar os decis, índice de Gini e curva de Lorenz, observou-se que o programa DF sem Miséria é mais eficiente para reduzir a extrema pobreza e desigualdade em comparação ao DF Social.

O DF sem Miséria conseguiu atender mais famílias e com valores maiores de benefícios graças à capacidade do programa de realizar uma boa focalização e segmentação das famílias

em situação de vulnerabilidade social no Distrito Federal. Os dados apresentados evidenciam que o programa DF sem miséria é, de forma explícita, o benefício monetário mais bem focalizado no Distrito Federal em comparação ao DF Social.

O DF sem Miséria mostrou uma estratégia eficiente de focalização de transferência no Distrito Federal, isso porque ele conseguiu conjugar essa boa focalização com uma enorme cobertura, o programa se tornou uma peça fundamental no sistema de proteção social.

Ao analisar as estratégias dos programas Bolsa Família e DF Sem Miséria foi possível observar que ambos adotaram uma metodologia de pagamento variável tornando os grupos de famílias beneficiárias mais igualitária e diminuindo a pobreza e a desigualdade.

Já ao analisar as estratégias dos programas Auxílio Brasil e DF Social verificou-se que ambos adotaram a estratégia de pagamento com valor igualitário. Essa adoção de metodologia gerou um aumento da desigualdade entre os grupos que recebem o benefício.

Em última instância, o que fez com que o DF Sem Miséria fosse mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade foi o valor meta per capita para superação, atingindo o limite da extrema pobreza. Cada família recebia o suficiente para que cada família pudesse alcançar o patamar superior per capita da linha de extrema pobreza, valores que representaram um grande avanço em relação aos primeiros anos do programa, mas que precisavam ser aperfeiçoados para o atingimento da sua vocação de garantir uma renda mínima aos mais pobres. Como o orçamento dos Programas Sociais no DF ainda é muito pequeno em comparação ao universo de despesas do governo Federal, a decisão quanto a reajustes reflete mais prioridades políticas que restrições fiscais propriamente ditas.

Por fim, em relação à necessidade de realizar um novo debate sobre o modelo de transferência de renda dos programas sociais no Distrito Federal, a estratégia atual, apesar de ser importante, não é considerada a mais eficiente, entre outras palavras, é possível otimizar o mesmo volume orçamentário qualificando e focalizando nas famílias mais vulneráveis dentre a população foco no Distrito Federal.

7. Referências

ATKINSON, Anthony B. (2016) *Desigualdade: o que pode ser feito?* Tradução de Elisa Câmara. São Paulo, LeYa.

BANCO MUNDIAL. (2020), *COVID-19 pode levar mais 150 milhões de pessoas para a extrema pobreza até 2021*. Brasília, Banco Mundial. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>. Acesso em abr. 2022.

BANCO MUNDIAL. (2018), *Quase metade do mundo vive com menos de USD \$5.50 por dia*. Brasília, Banco Mundial. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day-brazilian-portuguese>. Acesso em abr. 2022.

BANCO MUNDIAL. (1990), *Relatórios sobre o desenvolvimento mundial 1990*. Rio de Janeiro, FGV. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/188701468322757498/pdf/PUB85070SPANI S1o0A1994100101PUBLIC1.pdf>. Acesso em abr. 2022.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. (2001), *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil* (Texto para discussão, n.º 800). Rio de Janeiro, IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf. Acesso em abr. 2022.

BESLEY, Timothy; KANBUR, Ravi (1990). *The principles of targeting*. Washington, Macmillan Education UK.

BRASIL. (2021b), Decreto n.º 10.851, de 5 de novembro de 2021. Altera o Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto n.º 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, 06 nov. 2021.