

Bolsa-Família 2.0

Virada de ano, e de governo, é uma oportunidade de a sociedade detalhar e debater suas percepções e propostas relativas às grandes questões nacionais. Discuto aqui “o que fazer” (e “o que não fazer”) na área social. Mais especificamente, olhamos estas questões sob a perspectiva das políticas de transferência de renda do governo federal que ocupam lugar de destaque no orçamento público brasileiro. Isto inclui: 1 — a focalização e o volume de gastos sociais (e a carga tributária associada); 2 — interação destes gastos com o de outros setores tais como educação, saúde, infra-estrutura, entre outros através de condicionalidades; e 3 — as inovações no desenho e na operacionalização das

políticas, em particular no Programa Bolsa-Família que favoreçam o acesso dos mais pobres aos mercados. Isto equivale à criação de autênticas portas de saída, através do que se poderia chamar de choque de capitalismo nos pobres.

O Brasil continua a gastar muito e mal na área social, o que acaba por travar o crescimento da economia. Realizamos inovações como a criação e difusão de programas de transferências focalizadas e condicionadas de renda na linha do Bolsa-Escola de FHC, integrados e expandidos sob a égide do Bolsa-Família de Lula. Estes programas guardam a promessa de combater a pobreza presente e futura, através de subsídios cruzados à educação e à saúde voltados aos mais pobres. Por outro lado, continuamos a expandir aplicações em políticas menos efetivas como aquelas associadas aos reajustes reais do salário mínimo. Estas são políticas que guardam menor capacidade relativa de chegar ao pobre e de transformar a vida deles. Reajustes do mínimo reduzem nossa capacidade de fazer escolhas pela irreversibilidade das cláusulas constitucionais que garantem a manutenção do poder de compra dos benefícios previdenciários ao longo do tempo.

Qual seria o melhor *mix* de tipos de políticas de transferências de renda? Uma separação entre previdência e assistência social, e uma maior integração deste último componente a programas como o Bolsa-Família poderia ajudar na consecução das

melhores escolhas. Defendo que se coloque sob um guarda-chuva integrado o conjunto de transferências governamentais não-contributivas como a aposentadoria rural, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) aos diversos programas que compõe hoje o Bolsa-Família. É preciso também integrar no mesmo processo decisório de ganhos reais conferidos a pensões e aposentadorias vinculadas ao salário mínimo. É tempo de se investir na qualidade (e não na quantidade) destas transferências — quero dizer sua capacidade de chegar aos mais pobres e de transformar as suas vidas de maneira perseverante. O centro dos debates de *upgrades* da política social deveria ser buscar uma maior unificação das diferentes ações sociais. Esta é uma das chaves da especificação do Bolsa-Família versão 2.0.

Transferências

Os defensores do Bolsa-Família têm tipicamente se aliado à política de reajustes reais do mínimo e enfrentado a oposição daqueles por ótimos motivos preocupados com as questões fiscal e educacional brasileiras. Na verdade, os apreciadores do Bolsa-Família deveriam combater os do salário mínimo com quem disputam recursos públicos escassos. Uma outra alternativa que deve ser evitada é a da universalização das transferências de rendas segundo a qual cada brasileiro, inclusive os ricos, terá direito a uma renda mínima. O custo de universalizar uma renda mínima à cerca de 27% da renda das famílias, ou 5,6 vezes o valor da perfeita fo-

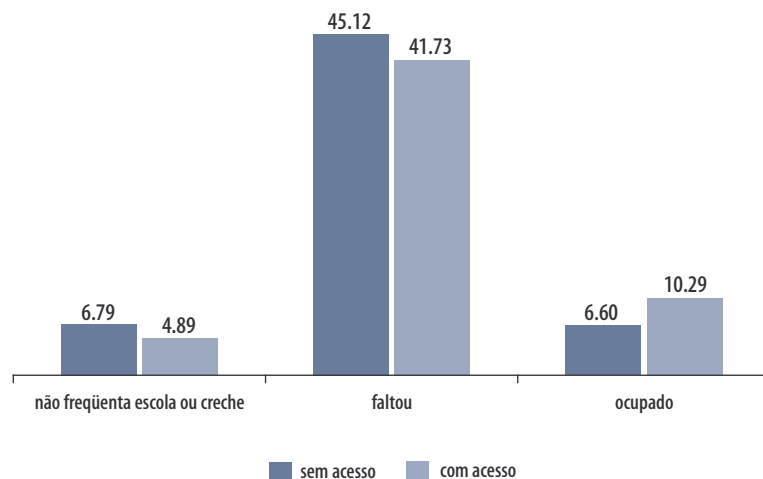


Marcelo Neri

Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV
mcneri@fgv.br

Impactos e Condicionalidades Educacionais do Bolsa-Família (%)

Pessoas entre 7 e 15 anos de idade com renda *per capita* inferior a R\$ 100,00



Fonte: CPS/IBRE/FGV a partir dos microdados do Suplemento Especial da PNAD/IBGE de 2004

calização que o Bolsa-Família tenta implementar. Os verdadeiros aliados do Bolsa-Família deveriam ser os defensores do erário público, como maneira fiscalmente mais efetiva de se chegar ao pobre — ou seja, de se fazer mais pelo social com menos recursos públicos. Neste sentido, a meta recém-atingida do atendimento de 11,1 milhões de famílias pelo Bolsa-Família, deveria suscitar a pergunta de até onde ir com o programa. Eu gostaria de defender aqui que o tamanho chegou ao seu ideal de população e que devemos pensar em melhorar a qualidade, criando portas de saída do programa seja pela emancipação da pobreza seja por melhorias do cadastro, trocando beneficiários pouco pobres, ou não-pobres, por beneficiários mais pobres, excluídos do programa.

Outros aliados do Bolsa-Família 2.0 seriam os defensores da causa educacional. Educação ocupou papel central no debate presidencial recente acerca das transformações

sociais possíveis, tal como a área de saúde ocupou na eleição presidencial de 2002, função da candidatura de José Serra. Cristovam Buarque (ver artigo do senador na página 36) com o seu adorável samba de uma nota só e o surgimento de iniciativas da sociedade civil como o Compromisso Todos pela Educação, entre outros, colocam a educação como bola da vez das oportunidades de avanço. A adoção de políticas de renda pode acelerar o processo de redução de desigualdade. O processo de redistribuição de riqueza opera de forma lenta — no caso do investimento em educação, principal determinante observável das disparidades de renda que demora décadas para maturar. O papel acelerador das transferências de renda deve ser combinado com o uso de incentivos à acumulação de capital pelos pobres, para que a direção dos novos fluxos de renda seja consistente com a situação desejada para os estoques no longo prazo.

O Bolsa-Família foca as transferências em famílias com crianças e adolescentes condicionados à frequência escolar no ensino fundamental, à vacinação e aos exames pré-natal. O foco neste grupo etário se justifica pelo nível mais alto das carências observadas, como pelo alto retorno de ações educativas encontradas. Diversas falhas de mercado justificam a correção de incentivos imposta pelo Bolsa-Família, como a existência de restrições ao crédito, retornos crescentes e da atuação de externalidades na educação. Essas imperfeições inibem o pobre de investir no futuro, seu e da sociedade, uma vez que a luta pela sobrevivência imediata goza de natural prioridade. A contrapartida de frequência escolar do Bolsa-Família representa, em tese, um subsídio direto à educação tanto quanto os programas de merenda escolar e livros didáticos o são.

Upgrades

O Bolsa-Família dá incentivos às crianças de sete a 15 anos a se matricularem na escola e a frequentarem pelo menos 85% das aulas. Este é um segmento onde quase a totalidade das crianças já estariam matriculadas na escola, mesmo sem o programa. Os dados abaixo gerados a partir do suplemento especial da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, comparam as taxas de matrículas e de frequência escolar de beneficiários e de não-beneficiários de programas infantis como o Bolsa-Família para a população pobre situada dentro dos limites do programa com renda *per capita* de até R\$ 100 por mês. Notamos uma melhora modesta na matrícula escolar e na assiduidade escolar e uma surpreendente piora do trabalho infantil na faixa de renda e etária sujeita a condicionalidades educacionais.

O Bolsa-Família parece ser um bom programa de transferência de renda — que dá o peixe: mas não um programa educacional que ensina a pescar

Através de modelos estatísticos, realizamos alguns exercícios controlados, onde simulamos as probabilidades de um menino, afrodescendente com 15 anos de idade, imigrante, que reside em favela situada na região metropolitana do Rio de Janeiro, cuja renda domiciliar *per capita* era de R\$ 70 mensais e que tem acesso a algum programa social destinado a crianças. Sua probabilidade de freqüentar escola é 95,88%, faltar mais de cinco aulas (33,52%) e estar ocupado 15,81%. Caso esse menino não tivesse acesso a nenhum programa social, a probabilidade de faltar aulas seria maior (36,22%). Por outro lado, são reduzidas as probabilidades de freqüentar escola e estar ocupado (91,57% e 79,83%, respectivamente). Ou seja, os resultados qualitativos citados se mantêm no exercício quando se isola o efeito do acesso ao programa das demais características observáveis. Complementarmente, os dados da PNAD de 2005 quando comparados aos de 2004, ao mesmo tempo em que apontam uma melhora até certo ponto surpreendente dos indicadores sociais da renda em geral,

revela alguns dados preocupantes de deterioração do trabalho infantil na faixa etária coberta pelo Bolsa-Família e de evasão escolar na faixa etária de 15 a 17 anos logo acima da dos beneficiários do Bolsa-Família.

Peixe

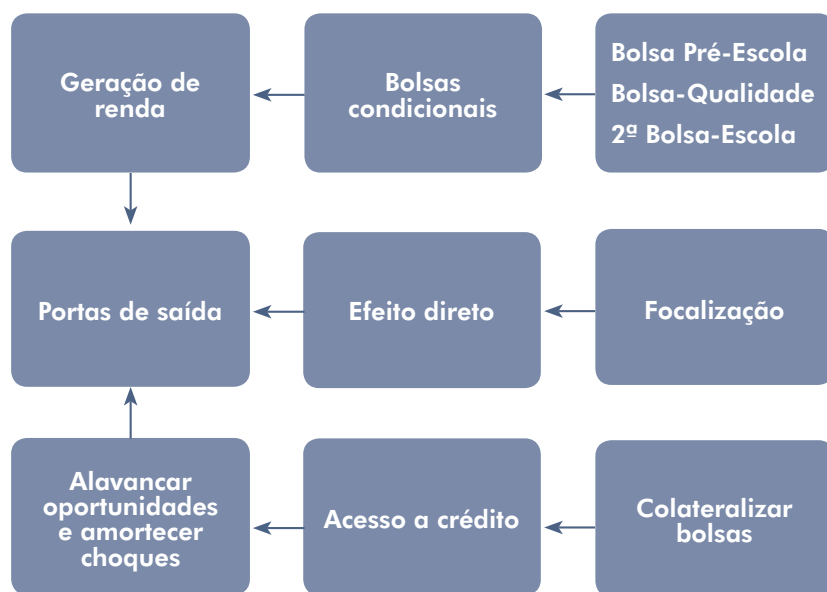
O Bolsa-Família parece ser um bom programa de transferência de renda — que dá o peixe — mas não um programa educacional revolucionário que ensina a pescar. Um norte é o da melhora na qualidade da educação. Hoje, o problema crucial não é a freqüência, ou estar matriculado, na escola. Freqüentar a escola é importante, mas o que capta o efeito dessas duas coisas é a qualidade da educação que é baixíssima no Brasil. Usar incentivos pecuniários para que as crianças fiquem mais tempo nas escolas e as motivem a melhorar o seu aprendizado pode ser interessante. Hoje, temos à nossa disposição os resultados recentes do Prova Brasil, avaliação de proficiência representativa a nível de cada escola pública. Criar sistemas de metas e de fornecimento de crédito social baseado no desempenho auferido, pode ajudar na integração de oferta e demanda de educação. Cabe ressaltar que os incentivos devem ser para que as crianças melhorem de nota, ou seja, condicionar na variação, e não no nível das notas.

Outra extensão seria incorporar incentivos educacionais a outros segmentos etários: acho que dar atenção à pré-escola, às crianças de quatro a seis anos, depois de zero a seis anos de idade, criar uma contrapartida de que na pré-escola a mãe não só vacine a criança, mas a matricule na pré-escola é uma direção interessante, principalmente se combinada com programas de oferta de educação — como na passagem do Fundef para o Fundeb, ora em discussão. Outra medida alinhada com a nova cobertura de idade do

Fundeb seria estender o incentivo do Bolsa-Família para a população entre 16 a 19 anos continuarem a freqüentar a escola, substituindo com uma segunda-bolsa iniciativas como a do primeiro emprego.

Finalmente, o Estado brasileiro começa a entrar cada vez mais na vida das pessoas pobres através da concessão de benefícios sociais como Bolsa-Escola, Cartão-Alimentação e, agora, o Bolsa-Família, resultado da integração anunciada das ações sociais federais. Algumas modalidades de transferência de renda, como a previdência rural e o Benefício de Prestação Continuada, gozam de garantias constitucionais. Estes fluxos de caixa prospectivos constituem potenciais garantias creditícias. O Estado pode se valer desses canais para expandir a oferta de crédito dos mais pobres. O efeito colateral das políticas redistributivas, hoje em difusão no país, é aumentar o potencial de garantias dos pobres. O fato de essas bolsas levarem ao setor informal dinheiro e tecnologia informacional através de cartões eletrônicos de entidades com tradição creditícia, cria oportunidade ímpar de alavancagem do colateral de empréstimos dos pobres.

A colateralização das bolsas de programas sociais, assim como a regularização fundiária, são maneiras de democratizar o acesso ao crédito no país através do reconhecimento de direitos mais amplos de propriedade por parte dos seus detentores, no caso o direito de o indivíduo usar ativos como garantia de empréstimos. Uma vantagem dessas medidas é combinar a velocidade das políticas compensatórias com a persistência de políticas estruturais. Outra é afrouxar o dilema entre eficiência e equidade implícito na adoção de políticas distributivas, se os novos benefícios são colateralizáveis, eles aumentam a eficiência da economia através do mercado de crédito.



O objetivo de longo prazo dos programas de políticas sociais é permitir aos indivíduos realizarem seu potencial produtivo

Produtividade

O objetivo de longo prazo de políticas sociais é permitir aos indivíduos realizarem seu potencial produtivo. Este movimento pode se dar de formas diversas: completando o portfólio de ativos dos agentes, ou o acesso aos mercados em que eles são transacionados. Estas políticas públicas fornecem portas de saída para a pobreza através da abertura de caminhos e plataformas de acesso aos mercados. Neste último caso é possível gerar ganhos de bem-estar sem implicações fiscais, o que os torna particularmente atraentes.

Em suma, os *upgrades* desejados do Bolsa-Família, organizados no esquema apresentado seriam: em primeiro lugar, buscar uma focalização cada vez mais eficaz do programa e combater alternativas menos focalizadas e mais permanentes como os reajustes do salário mínimo e a universalização incondicional da renda mínima. Em segundo lugar, buscar melhorias das condicionalidades do programa tais como: na faixa de zero a seis anos atuar na pré-escola e mesmo em creches, integrar estes incentivos de demanda com elementos de oferta

de educação como os discutidos no âmbito do Fundeb, pode ser mais interessante do que o Bolsa-Família como está que só cobra a vacinação das crianças; melhorar a qualidade para as pessoas que estão na faixa dos sete aos 15 anos de incentivo escolar, cobrar não só quantidade mas qualidade de educação, criar incentivos para isso baseados em novas fontes de informação como o Prova Brasil; e na fase posterior de atuação do Bolsa-Família criar não incentivo ao primeiro emprego mas, através de uma segunda Bolsa-Família, que melhoraria os baixos níveis educacionais observados em todas as partes do Brasil. Por fim, melhorar o acesso a mercados, estendendo a fronteira creditícia até onde ela nunca foi antes: aos pobres e informais, através da colateralização dos benefícios sociais.*

A vantagem das políticas compensatórias é, em geral, a velocidade com que seus efeitos são sentidos. Em contraste, a metáfora associada às políticas estruturais é que “se dá a vara de pescar ao invés de se dar o peixe”. A questão não é se as políticas envolvem a transferência

de fluxos de renda ou de estoque de ativos, mas as suas implicações sociais de curto e de longo prazos. Uma ação compensatória que impeça a desestruturação produtiva, como as frentes de trabalho contra a seca, ou que incentivem a acumulação de capital, como o Bolsa-Família, podem exercer efeitos persistentes sobre a pobreza. O impacto de longo prazo de transferências de renda a título de seguro e de alavanca sociais é comparável à transferência, por si, de ativos. O problema da política social é quando existe dominância do aspecto compensatório continuado que não deixa raiz na vida das pessoas. Uma vez interrompido o programa, a sua clientela volta ao *status* marginalizado original. Isto é, os programas compensatórios não constroem por si portas de saída da pobreza, é preciso projetá-las, para que os pobres as abram. ▣

Leia mais sobre o Bolsa-Família na página 98 (Ponto de vista).

* Vide “O Efeito-Colateral” e “Alvorada: um projeto acima de qualquer governo”, publicados na seção Temas Sociais em 2002.