Indicadores sociais Economistas buscam método à prova de mentira

Ipea propõe novo sistema de cadastro para pobres

Ricardo Balthazar
De São Paulo

Um grupo de economistas do governo está desenvolvendo um sofisticado sistema de informações para organizar a execução dos programas de combate à pobreza lançados nos últimos meses. Eles desconfiam que boa parte do dinheiro aplicado nesses programas é desperdiçada por falta de controle sobre a inscrição das pessoas beneficiadas.

"O problema do governo é encontrar os pobres porque nem todo mundo que diz que é pobre é pobre mesmo", diz o economista Ricardo Paes de Barros, chefe do grupo e diretor de estudos sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Ministério do Planejamento. "Se os recursos são escassos, é preciso garantir que sejam dirigidos aos verdadeiramente pobres."

Paes de Barros vem tentando convencer Brasília a usar seu sistema para identificar os pobres, classificá-los e definir quais terão acesso aos programas, como é feito no Chile e na Colômbia. Ele calcula que precisaria de algo entre R$ 200 milhões e R$ 500 milhões para fazer o serviço. O mesmo dinheiro daria para incluir pelo menos 13 milhões de crianças no programa Bolsa-Escola.

O Orçamento da União do ano que vem prevê a transferência de R$ 6 bilhões para pessoas inscritas em programas como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação, que mandam dinheiro direto para a carteira dos beneficiados. O governo não sabe ao certo quantos eles são. Muitos participam de vários programas e são contados nas estatísticas mais de uma vez.

Para entrar na folha de pagamento desses programas, as pessoas precisam se enquadrar em vários critérios, mas em geral a renda é o mais importante. Nos casos do Bolsa-Escola e do Bolsa-Alimentação, a renda familiar per capita dos beneficiários não pode passar de R$ 90 por mês.

A dificuldade do governo é que ele não tem informações seguras sobre a renda declarada pelos participantes dos programas. Muitos não têm trabalho fixo nem fontes de renda estáveis que lhes permitam apresentar comprovação da renda. E os mecanismos desenhados para evitar que o dinheiro vá para as pessoas erradas são em geral frágeis.

Para contornar esses obstáculos, a equipe de Paes de Barros no Ipea criou um questionário minucioso que procura determinar o grau de pobreza das pessoas a partir de várias informações sobre seu padrão de vida, e não apenas com base na renda declarada. Ele tem 155 perguntas e, num cálculo otimista, demora meia hora para ser preenchido.

O questionário permite obter uma descrição dos materiais usados na construção da casa em que a pessoa vive, uma lista dos aparelhos eletrodomésticos que ela possui, a composição de seu orçamento doméstico e até informações sobre seus hábitos de lazer. Cada item tem um peso específico num sistema de pontuação. Quanto menos pontos somar, mais pobre será a pessoa.

Hoje, cada ministério tem um método próprio para selecionar os beneficiários de seus programas. Em julho, o governo mandou que todos adotassem o mesmo formulário para formar um cadastro único na Caixa Econômica Federal, que repassa os benefícios dos programas, mas esse trabalho ainda está no começo.

No início do ano, quando o Ministério da Educação começou a planejar o Bolsa-Escola, Paes de Barros sugeriu que seu sistema fosse usado para cadastrar os beneficiários, mas a idéia foi rejeitada. "O questionário é complexo demais e nossa prioridade é cadastrar rapidamente o maior número possível de pessoas", justifica o secretário do programa no ministério, Floriano Pesaro.

O Ministério da Saúde, que cuida do Bolsa-Alimentação, usa um formulário próprio para selecionar os beneficiários. As fichas do cadastro único planejado pelo governo não servem para colher informações sobre o estado nutricional das pessoas, um dado crucial para os objetivos do Bolsa-Alimentação, mais importante que a renda na seleção.

O sistema proposto por Paes de Barros só foi testado uma vez até agora. No ano passado, uma equipe de pesquisadores aplicou o questionário em 1,5 mil domicílios de dez favelas do Rio. Numa primeira visita, os entrevistadores disseram que eram estudantes. Depois, eles voltaram com camisetas da prefeitura, dizendo que estavam selecionando crianças para matricular em creches.

"Muitas pessoas mentem", diz o economista Maurício Blanco, assistente de Paes de Barros no Ipea. "Se sabem que o acesso a um programa do governo depende das respostas, diminuem a renda. Se é uma pesquisa independente, aumentam a renda para se diferenciar dos vizinhos."

A seleção dos beneficiários dos programas federais é feita de forma bastante descentralizada. No Bolsa-Escola, a responsabilidade é dos prefeitos. No Bolsa-Alimentação, os agentes comunitários de saúde é que fazem o grosso do trabalho. Cada programa tem mecanismos de controle e auditoria que podem ser acionados por denúncias ou quando há mais gente cadastrada do que as estatísticas permitiriam esperar.

Como os principais programas só começaram neste ano, esses mecanismos ainda não foram muito usados. O Bolsa-Escola fez auditorias em nove cidades até agora, e encontrou mais desinformação do que má-fé nos problemas detectados. Os mecanismos de controle que existem certamente não são sofisticados como o sistema de Paes de Barros, mas nada garante que o dele funcione melhor na prática.

"Esse tipo de instrumento é útil para reduzir custos no cadastramento dos pobres, mas não para controlar o acesso ou evitar fraudes", diz Cláudia Costin, gerente da área de setor público do Banco Mundial para a América Latina. "Se a questão for essa, é melhor confiar em mecanismos de controle da sociedade local, como os conselhos municipais que monitoram os programas."

Outro problema é que às vezes sistemas como o proposto por Paes de Barros criam situações tão injustas quanto aquelas que pretendem eliminar, como demonstra a experiência de outros países onde o método é usado. Um estudo recente do Banco Mundial sobre o caso chileno mostra que a rigidez dos critérios e a ênfase na propriedade de eletrodomésticos e outros bens podem criar grandes distorções.

Isso ficou claro em 1999, quando o governo fez uma revisão dos seus critérios, alterando pesos e tirando da ficha de cadastro dois itens, televisão e energia elétrica. Como quase todo mundo no Chile já tinha eletricidade e televisão em casa, a presença desses itens deixara de ser sinal de riqueza. Após a mudança, 5,1% das pessoas cadastradas passaram a ser vistas como mais pobres, e o número de pessoas com direito aos benefícios aumentou 21%.

Problemas dessa natureza, além dos custos necessários para adotar o sistema em escala abrangente, têm feito o governo adiar a discussão sobre o plano de Paes de Barros. No ano que vem, ele pretende aplicar seu questionário no Maranhão, numa pesquisa encomendada pela governadora Roseana Sarney (PFL) para avaliar o impacto das políticas sociais de seu governo.

Mas o governo federal não planeja usar o questionário tão cedo. "Nossa intenção é usar o instrumento desenvolvido pelo Ipea apenas em amostras menores, para checar o cadastro onde houver desvios", diz a secretária de Assistência Social do Ministério da Previdência Social, Wanda Engel. Ela prevê que isso só ocorra perto do fim do ano que vem.

Paes de Barros: "Se os recursos são escassos, é preciso garantir que sejam dirigidos aos verdadeiramente pobres"

Para todos os gostos
Os programas federais de combate à pobreza

Programa	Orçamento em 2002 (R$ milhões)	Beneficiários (Mil)	O que é
Bolsa-Escola	1.835	5.400	Bolsa para famílias que mantêm filhos na escola
Bolsa-Alimentação	800	1.600	Bolsa para mães e crianças desnutridas
Benefício de prestação continuada	3.204	1.450	Pensão para idosos e deficientes pobres
Seguro-renda	253	900	Seguro para agricultores pobres
Combate ao trabalho infantil	411	813	Bolsa para levar crianças de volta à escola

Fontes: Orçamento Geral da União, Ministérios do Trabalho e da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social e do Desenvolvimento Agrário

Governo dá prazo para o Senado votar Cide

Marluza Mattos e Ribamar Oliveira
De Brasília

O governo definiu um prazo para a aprovação no Senado Federal da proposta de emenda constitucional que cria a contribuição sobre os combustíveis e viabiliza a abertura do mercado de petróleo em janeiro. O vice-líder do governo no Senado, Romero Jucá (PSDB-RR), diz que os senadores deverão concluir a votação da proposta até o dia 12 de dezembro. A regulamentação da proposta — que definirá a alíquota da contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide) que incidirá sobre os combustíveis e o rateio dos recursos entre as áreas de transporte e meio ambiente — poderá ser enviada pelo Executivo ao Congresso antes desse prazo.

A regulamentação precisa ser aprovada até o dia 31 de dezembro para que o governo possa liberar o mercado de petróleo em janeiro. A idéia inicial do governo é calibrar as alíquotas da Cide de tal forma que a arrecadação total fique em R$ 6 bilhões. Mas o relator da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, deputado Sampaio Dória (PSDB-SP), admite que os parlamentares poderão ser tentados a elevar essa receita.

Na quarta-feira, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou a proposta de emenda constitucional, que cria a Cide sobre combustíveis e permite a cobrança da Cofins e do PIS na importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível. A proposta será, agora, discutida no plenário do Senado e submetida a dois turnos de votação.

O texto final da proposta também inclui o dispositivo que uniformiza em todo o país as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que incidem sobre lubrificantes e combustíveis. Na última semana, os secretários estaduais de Fazenda procuraram Jucá para tentar excluir da proposta essa cláusula. Durante a votação na CCJ, o senador Jefferson Peres (PDT-AM) apresentou um destaque que atendia o pedido dos Estados. A iniciativa, no entanto, foi rejeitada. O governo acredita que, se o texto for alterado no Senado, o assunto volta para a Câmara para nova discussão, o que atrasaria todo o calendário e impediria a abertura do mercado no próximo ano.

"A questão do ICMS continua na proposta", disse Jucá. Segundo o relator, o texto não obriga a unificação das alíquotas do imposto, mas apenas permite que ela aconteça. "Essa uniformização só ocorrerá, na verdade, quando houver lei complementar específica tratando do assunto", explicou.

Há dúvidas na área técnica, no entanto, sobre as repercussões da não regulamentação por lei complementar da cobrança do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes antes da abertura do mercado. O principal problema é a proposta de emenda constitucional que está para ser votada no Senado prevê que a base de cálculo do ICMS será fixada de modo que o montante do imposto a integre. Mas essa base será definida na lei complementar. Sem a lei, os combustíveis e lubrificantes importados ficarão pelo menos 8% mais baratos do que os produzidos internamente.

A contribuição de intervenção de domínio econômico vai substituir a Parcela de Preço Específica (PPE), que hoje está incluída nos preços dos combustíveis, e a parcela do frete de uniformização de preços (TUP), recolhidas pelas distribuidoras nas vendas efetuadas diretamente para consumidores. Essa substituição é necessária, segundo Jucá, para facilitar a abertura do mercado nacional de petróleo e seus derivados e gás natural.

Miséria continua apesar de gastos na área social

De São Paulo

O governo calcula que existam 54 milhões de pobres no Brasil, dos quais pouco mais de 21 milhões seriam indigentes. Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que fez a conta, pobres são pessoas que vivem em famílias onde, dividida a renda total pelo número de bocas, sobra um salário mínimo para cada um, ou R$ 180. Indigentes são os que vivem com metade disso.

Os economistas têm gasto bastante tempo discutindo a validade dos critérios usados para definir o que é ser pobre no Brasil, mas existe um ponto sobre o qual todos concordam: a pobreza tem se mantido estabilizada nos últimos anos, apesar dos bilhões de reais investidos pelo governo em programas sociais.

Na conta do Ipea, ela atinge hoje 32% da população. No início da década passada, ela passava de 40%. Em termos relativos, a pobreza encolheu um pouco logo após a edição do Plano Real, mas manteve-se estável desde então. No Nordeste, estão na pobreza quase 70% das pessoas.

Há várias explicações para essa estabilidade dos indicadores de pobreza no Brasil. Uma delas é o comportamento da economia, que vem crescendo muito menos do que seria necessário para reduzir a pobreza. Outra é a elevada concentração da renda, que impede muitos pobres de melhorar de vida mesmo quando a economia entra numa fase boa.

Outro problema é que os recursos investidos na área social muitas vezes são mal aplicados. O Ipea calcula que o governo federal, junto com os Estados e os municípios, gasta cerca de R$ 135 bilhões por ano com políticas sociais. Mais da metade do dinheiro vai para o pagamento de pensões e aposentadorias do setor privado e de funcionários públicos. Educação e saúde ficam com cerca de 37% dos recursos.

Estudos do Ipea têm mostrado que várias políticas públicas deixam de fora os mais pobres. E o que acontece com boa parte dos gastos do sistema previdenciário, ou com o investimento do governo nas universidades, quase todo apropriado pelas poucas pessoas que conseguem se matricular em faculdades públicas.

Em outros casos, os pobres não têm acesso aos benefícios das políticas sociais porque não sabem que têm direito a eles, ou porque o governo não se esforça para encontrá-los. Algumas políticas são desenhadas de tal maneira que jamais chegarão aos pobres. É o caso do seguro-desemprego, que o governo só paga para quem tiver carteira de trabalho assinada, artigo de luxo entre os pobres.

Não existem indícios seguros de que essas distorções estejam se reproduzindo nos programas de combate à pobreza lançados pelo governo mais recentemente. Mas também não há certeza de que esses programas têm beneficiado os estratos realmente mais pobres da população.

Não é uma questão simples de resolver, e cada um acha que a sua solução é a melhor. A prefeitura de São Paulo criou neste ano um formulário próprio para cadastrar os participantes de seus programas sociais. Ele tem sido aplicado em regiões da cidade onde as estatísticas sugerem concentração maior da pobreza.

As perguntas são menos detalhadas que as propostas pelo Ipea, mas também buscam informações sobre padrão de vida e gastos pessoais. Há algumas semanas, a prefeitura passou a usar o formulário para inscrever os beneficiários do Bolsa-Escola no município, mas diferenças entre o seu sistema e o do governo federal têm prejudicado a transmissão de dados e atrasado o pagamento dos benefícios *(RB)*