

40 Debate: Programas como o Bolsa-Família geram um efeito preguiça?

Efeito preguiça?

Programas assistenciais podem ser eficientes contra a pobreza. Mas, na dose errada, eles geram milhões de dependentes

ISABEL CLEMENTE



Em *Os Miseráveis*, o clássico de Victor Hugo sobre a injustiça social na França do século XIX, o personagem principal, Jean Valjean, é condenado a 19 anos de prisão pelo roubo de um pão. A condenação é re-

tratada por Hugo como uma metáfora dos absurdos gerados pela pobreza. No romance, Valjean cumpre a pena e, solto, torna-se um rico empresário e benfeitor. O trabalho e o empreendedorismo foram o passaporte para a saída dele da miséria ou para aquilo que, nos últimos tempos, vem sendo chamado por um nome mais pomposo: sua "inclusão social".

Encontrar uma solução para a miséria e promover a inclusão social de milhões de brasileiros continua sendo um desafio para os governantes do país. Toda estratégia para promovê-la, como crescimento econômico ou educação, promete resultados no longo prazo. Por isso, costuma não render votos. Mas uma prática simples de redução da miséria tem se espalhado pelo mundo porque funciona rápido e, portanto, surte efeito dentro de um único mandato: o assistencialismo – ou dar dinheiro aos pobres. Será que isso funciona mesmo? Quais os limites desse tipo de política?

No Brasil, o maior exemplo de assistencialismo é o programa do governo federal conhecido como Bolsa-Família. Ele repassa de R\$ 15 a R\$ 95 por mês (entre US\$ 6,8 e US\$ 43) a 11,1 milhões de famílias no país, sob a condição de que elas mantenham as crianças na escola e com a carteira de vacinação em dia. O Bolsa-Família tornou-se o motor da campanha de reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Um em cada quatro eleitores de Lula

justifica seu voto citando os programas sociais. O Bolsa-Família também é quase unanimidade entre os demais candidatos à Presidência. Mesmo os adversários de Lula não hesitam em prometer sua continuidade em caso de vitória. O candidato do PSDB, Geraldo Alckmin, tem planos para conciliá-lo com outras iniciativas, como uma bolsa específica para os jovens de 14 a 25 anos que abandonaram os estudos voltarem para a escola.

Outro defensor do programa é o candidato do PDT, Cristovam Buarque. Há dez anos, quando governador do Distrito Federal, ele criou o programa Bolsa-Escola, primeira semente do Bolsa-Família. Agora, Buarque pretende alterar o formato da ajuda: "Proponho pagar por família, e não por criança na escola, porque não adianta ter três filhos e só dois estudarem". A equipe

da senadora Heloísa Helena, candidata do P-SOL, vê mais defeitos que vantagens no programa. Seus assessores afirmam que o governo federal está trocando investimentos no Nordeste por dinheiro nas mãos das pessoas. Mesmo assim, a proposta é manter o programa e melhorá-lo.

O poder eleitoral dos programas de transferência de renda tem se repetido em toda a América Latina. O motivo é compreensível: eles costumam render voto para qualquer governo. A versão mexicana do Bolsa-Família, chamada Oportunidades, foi decisiva para a vitória apertada do candidato governista Felipe Calderón no início do mês. Boa parte da popularidade de Hugo Chávez entre os pobres da Venezuela vem de seu bilionário conjunto de programas de transferência de renda, chamado Misiones, cujo orçamento anual chega a US\$ 4,5 bilhões.

AVALIAÇÃO INTERNACIONAL

O relatório final da Conferência Internacional sobre Transferência de Renda Condicional, realizada em junho pelo Banco Mundial, apontou as virtudes e os defeitos dos programas de transferência de renda em diversos países

VANTAGENS

- São capazes de **focar nos mais pobres** entre os pobres e de **melhorar a condição de vida** dos beneficiários
- Têm **impacto importante na alimentação** dos membros das famílias atingidas
- Aumentam o **envolvimento das crianças com a escola**, principalmente entre as meninas
- Melhoram o **acesso à saúde** entre os pobres
- **Valorizam o papel das mulheres na sociedade**, pois o benefício é pago às mães de família

DESVANTAGENS

- Só dão certo quando acertam o alvo e o valor da transferência de renda em relação à taxa de pobreza
- Os **critérios de análise** da renda familiar acabam **excluindo famílias pobres com rendas semelhantes**

Entre todas as versões mundiais desses programas, o Banco Mundial destaca o Bolsa-Família brasileiro como uma das mais bem-sucedidas. De acordo com um estudo do Centro Mundial de Pobreza das Nações Unidas, o programa tem duas vantagens. A primeira é a descentralização. Como as prefeituras são responsáveis pela inscrição das famílias, o dinheiro, segundo o estudo, chega com mais eficácia aos pobres. A segunda vantagem é o baixo custo. O orçamento previsto para este ano, de R\$ 8,3 bilhões (ou US\$ 3,8 bilhões), dizem os especialistas, é considerado baixo diante dos efeitos obtidos. "Esse resultado merece ser muito comemorado pelos brasileiros", afirma o economista Sergei Soares, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Apesar da aura de bondade e da quase unanimidade que cerca o Bolsa-Família, é preciso reconhecer também as limitações levantadas por seus críticos. A primeira diz respeito ao real papel do Estado nas políticas sociais. "Os governos do mundo inteiro estão falhando em tarefas estruturais, e os empreendedores sociais são mais eficientes em inovar", afirma o jornalista americano David Bornstein, autor do livro *Como Mudar o Mundo - Empreendedores Sociais e o Poder das Novas Idéias* (leia a entrevista dele na página 44). Bornstein afirma que as organizações não-governamentais são menos burocráticas, mais competentes e, acima de tudo, mais inovadoras na hora de atacar os problemas sociais.

Um dos maiores riscos de programas do governo é o incentivo à corrupção, um problema histórico quando se trata de transferir dinheiro para a população necessitada. Incontáveis máfias já foram desmanteladas por roubar a Previdência Social. O Ministério do Desenvolvimento Social sabe que 150 mil crianças de famílias inscritas no Bolsa-Família não assistiram às aulas entre agosto e setembro de 2005. Não se sabe quanto dessa ausência pode ser atribuído à falta de fiscalização ou a irregularidades. "Não existe programa desse tamanho sem fraude", diz o economista e sociólogo Marcelo Medeiros, um dos autores dos estudos publicados pelo Centro Internacional de Pobreza da ONU sobre os programas de transferência de renda brasileiros. "Temos ►

TODO MUNDO TEM O SEU

Programas de transferência de renda na América Latina variam de valor, mas seguem os mesmos princípios

PAÍS/ PROGRAMA	VALOR DO BENEFÍCIO	QUANTOS RECEBEM
 BRASIL Bolsa-Família	Entre US\$ 6,8 e US\$ 43 por mês	11,1 milhões de famílias
 MÉXICO Oportunidades	US\$ 16 a US\$ 190 por mês	5 milhões de famílias
 COLÔMBIA Famílias em Ação	US\$ 20 a US\$ 34 para crianças na escola	800 mil famílias
 CHILE Chile Solidário	US\$ 15* por mês	200 mil famílias
 EQUADOR Solidariedade	US\$ 15 por mês	28 mil famílias
 REPÚBLICA DOMINICANA Solidariedade	US\$ 16 por mês	500 mil famílias
 PERU Programa Juntos	US\$ 30 por mês	200 mil famílias
 PORTO RICO	O governo dos Estados Unidos injeta o equivalente a 20% da renda de Porto Rico em benefícios sociais. São diversos programas, que proporcionam uma renda média de US\$ 1.300 por pessoa pobre - valor igual ao salário mínimo recebido por um trabalhador em tempo integral	

* O valor vai sendo reduzido a cada seis meses

de controlar os excessos e tentar acertar a mira. Mas não buscar o erro zero: seria caro demais e inviável."

A principal limitação do Bolsa-Família – ou seu principal desafio – pode ser resumida em uma pergunta: como garantir que as famílias tenham condições de um dia viver sem a ajuda do governo? O risco é gerar no Brasil o que os Estados Unidos fizeram em Porto Rico, protetorado americano desde o século XIX. Lá, tudo deu errado com programas do tipo. Quase metade da população de Porto Rico vive abaixo da linha da pobreza americana, metade dos homens adultos não tem emprego, e a informalidade domina a economia. De acordo com os especialistas, um dos principais fatores que brecharam o desenvolvimento foi a distribuição de benefícios pelo governo. Hoje, 20% da renda porto-riquenha vem dos programas sociais americanos. Em vez de fomentar a economia local, a ajuda criou milhares de dependentes, afirma um estudo do Centro de Nova Economia de San Juan.

O problema de Porto Rico

é conhecido entre os especialistas como "efeito preguiça". Como a ajuda federal é maior que a média dos salários, muitos encaram a ajuda federal como um salário permanente e nem procuram emprego. Ainda não se sabe se o Bolsa-Família gera o mesmo efeito preguiça em áreas pobres do país. Mas especialistas afirmam que isso pode acontecer. "É preciso haver preocupação com isso", diz o economista Marcelo Neri, do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. "A avaliação do Oportunidades, no México, mostrou que o efeito preguiça é residual. O pagamento teria de ser muito superior aos R\$ 95", afirma Soares, do Ipea.

Mesmo assim, há coincidências entre Brasil e Porto Rico. Lá, é comum o comércio levar em conta os benefícios sociais do comprador na hora de vender

até televisores. No Brasil, cartões do Bolsa-Família também já foram encontrados em supermercados. O governo sabe que, embora o procedimento seja ilegal, lojistas costumam ficar com o cartão dos beneficiários como uma espécie de garantia para vender à prestação.

Outra deficiência comum ao assistencialismo nos dois países é a falta de um incentivo real para as famílias buscarem

da pobreza, de um total de 3 milhões. Mas uma avaliação do Institute of Fiscal Policies, um centro de estudos independente, sugere que um programa de transferência de renda pura e simples não funciona sozinho. Para melhorar mesmo de vida, é preciso que as famílias atendidas consigam um emprego ou que mantenham atividades empreendedoras. E oferecer empregos ou condições para a abertura

de pequenas empresas é algo que a assistência social sozinha não consegue. Para repetir o lugar-comum freqüente: "Não basta dar o peixe aos pobres, é preciso ensiná-los a pescar".

Outra discussão relevante diz respeito ao futuro do Bolsa-Família. Hoje, os beneficiários do programa precisam cumprir a agenda básica de saúde (vacinação, consulta pré-natal, acompanhamento das crianças) e garantir uma freqüência escolar mínima dos filhos em idade escolar (85%). Como a maior parte das crianças brasileiras em idade escolar já freqüenta a escola, essa exigência na prática é inócua. Se as exigências forem muito duras, porém, o programa corre o risco de perder o foco. Na Jamaica, famílias vinham sendo desligadas do programa local por não conseguir cumprir a agenda mínima da saúde, devido a deficiências na rede de postos de atendimento.

É preciso, em programas do tipo, ter exigências factíveis e passíveis de fiscalização. "O importante de impor condições nesses programas é transmitir a mensagem de que educação é importante e tirar o estigma de esmola", afirma o economista Fábio Veras, do Ipea, especialista em

programas de transferência de renda, e do Centro Internacional de Pobreza. E, no futuro, oferecer condições para que os beneficiários desses programas possam viver não dessa suposta "esmola", mas do próprio trabalho. Dos tempos de Victor Hugo até hoje, uma coisa não mudou: o trabalho ainda é a melhor forma de combater a miséria e promover a inclusão social. ■



melhores condições de vida por meio do trabalho. Mesmo no Reino Unido, um país de condições sociais diferentes das brasileiras, um programa semelhante esbarrou nessa limitação. O primeiro-ministro Tony Blair propôs zerar o número de crianças pobres até 2020. Colocou dinheiro nas mãos das famílias. Desde 1999 (quando o programa foi anunciado), os trabalhistas conseguiram tirar 700 mil crianças da linha