



# Bolsa-Família é o caminho para o gasto social

Com meros R\$ 6,4 bilhões gastos ao longo dos três primeiros trimestres deste ano, ou seja, com cerca de 1% do orçamento público deste mesmo período, o Bolsa-Família consegue ter um grande impacto positivo na vida de 45,8 milhões de brasileiros situados na base da pirâmide de renda. Por meio de condicionalidades ligadas à educação e à saúde, cuja cobrança efetiva vem sendo paulatinamente implementada, o programa tem um componente estrutural que contribui para a superação da extrema pobreza e da indigência num horizonte intergeracional. Os beneficiários do programa recebem aportes mensais de renda que variam de R\$ 18 a R\$ 112, dependendo do nível de renda e do número de crianças na escola. Na literatura econômica, trabalhos de Marcelo Neri e co-autores indicam que o Bolsa-Família é muito mais pró-pobre que outros programas de transferências de renda, tendo sido responsável por cerca de 40% da redução da desigualdade entre 2001 e 2005.<sup>1</sup> Como se vê, os números sugerem o sucesso na focalização nas

famílias realmente necessitadas, na abrangência e no baixo custo aos cofres públicos. Em suma, o Bolsa-Família é uma política eficaz de inclusão social.

O programa teve um parto difícil, e enfrentou inúmeras dificuldades e críticas à medida que ia se consolidando e expandia o seu alcance. Curiosamente, apesar de ser muito mais eficaz (quando se pensa na relação custo-benefício) do que qualquer outro dos muitos programas sociais brasileiros, o Bolsa-Família suscitou fortes reações de muitos setores da intelectualidade e da sociedade em geral, pelo seu suposto caráter assistencialista. É bizarro que a mesma pecha não seja associada a inúmeros outros programas que, de forma bem menos focalizada e com custos muito maiores, também buscam dar um suporte de renda aos cidadãos teoricamente mais necessitados.

O Bolsa-Família, entretanto, precisa ser compreendido como algo mais do que apenas um programa social bem-sucedido. Na verdade, ele é hoje uma peça fundamental na discussão da qualidade do gasto

público no Brasil. Como já exposto em diversas Cartas do Ibre anteriores, as primeiras décadas da jovem democracia brasileira mostram claramente que houve uma escolha da sociedade por priorizar o resgate da dívida social e a redução da desigualdade.

A opção brasileira pelo social traduziu-se politicamente na eleição de governos social-democratas ou de esquerda moderada. É neste sentido que o programa Bolsa-Família pode ser considerado a referência na busca por maior igualdade no qual a sociedade brasileira embarcou tão logo a democracia foi refundada nos anos de 1980. É interessante notar que, nesta longa caminhada, o Brasil começou de forma desastrosa com a confecção de uma Constituição repleta de boas intenções e de quase nenhum mecanismo efetivo para implementá-las, e só alcançou o maduro patamar de um programa focalizado e eficiente quase uma década e meia depois. Neste meio tempo, a nobre e justificada demanda de justiça social dos brasileiros foi confusamente aplacada por políticas públicas que



## Após a introdução do programa Bolsa-Família passamos a dominar a tecnologia da distribuição de renda para os menos favorecidos

contribuíram para as crises hiperinflacionárias e cambiais, e por meio de um grande número de programas caríssimos e de efeito duvidoso ou decepcionante.

Seria um exagero, evidentemente, afirmar que o Bolsa-Família é o único programa social eficaz no Brasil. É claro que há outras iniciativas meritórias, e, além disso, o Bolsa-Família não é um modelo replicável para os programas universalistas que estão na base do contrato social brasileiro, como a saúde e a educação fundamental e média públicas. Há um imenso desafio em melhorar a qualidade destes serviços básicos da cidadania e, para esta tarefa, a experiência do Bolsa-Família não tem muito a acrescentar além dos estímulos, via condicionalidades (as existentes e outras que possam vir a ser acrescentadas), para que as famílias pobres utilizem os serviços de educação e saúde disponíveis.

**Façonha** — Mas quando se pensa em todo o arsenal de programas e dispositivos da política social brasileira que tem características supostamente progressivas, voltadas ao resgate da dívida social, o Bolsa-Família desponta como a depuração de tudo o que foi feito e tentado nos últimos 20 anos. Envolvendo uma rede complexa que liga o governo federal aos mais de cinco mil municípios, e baseado num sofisticado sistema de saque de dinheiro com cartões e num gigantesco cadastro que traz informações detalhadas sobre 15 milhões de famílias, o programa é uma façanha logística e técnica. É de admirar, na verdade, que um país emergente como o Brasil tenha conseguido colocá-lo de pé. Há diversos estudos mostrando que, apesar de ser maior e mais complexo do que programas congêneres (e de muita qualidade) existentes em países como o México e o Chile, o Bolsa-Família consegue ser um dos mais bem focalizados — isto é, o que

tem a menor proporção de beneficiários que não se encaixam na faixa de renda definida para o programa.

A importância matricial do Bolsa-Família para o desenvolvimento do *welfare-state* brasileiro também reside no fato de que o programa mapeou, e colocou em contato próximo com os poderes públicos, pelo menos 80% dos lares brasileiros nos quais residem cidadãos muito pobres ou indigentes. Esta é uma magnífica ferramenta nas mãos dos gestores de política social, que agora podem agregar outras iniciativas estruturantes às condicionalidades básicas e ao alívio monetário que está chegando a estas famílias. Já é possível pensar em políticas muito bem focalizadas, e feitas sob medida para cada tipo de comunidade e de família, em segmentos como micro crédito, alfabetização, educação de jovens e adultos, treinamento profissional, cuidados especiais de saúde, aconselhamento reprodutivo, crédito habitacional subsidiado, expansão do saneamento, etc.

É claro que nada disso se fará da noite para o dia, quando se leva em consideração as dificuldades logísticas, a necessidade de aprimorar ainda mais o Bolsa-Família em termos de cadastro e de conexão com os beneficiários, e a tarefa relativamente negligenciada de racionalizar e dar mais eficiência à totalidade da máquina pública. Mas não restam dúvidas de que o programa deveria se tornar a espinha dorsal da evolução da política social no país, se o objetivo for atender a demanda de equidade tão claramente formulada pela sociedade desde o restabelecimento da democracia, mantendo simultaneamente uma situação fiscal sólida, um Estado racional e uma economia saudável.

É à luz deste papel maior do Bolsa-Família — o *benchmark* da política redistributiva — que vale a pena examinar o restante dos programas sociais brasileiros. Com um trunfo destes nas mãos, não faz mais sentido continuar ampliando as dezenas de bilhões de reais de transferências de renda mal focalizadas, que atendem de forma imprecisa aos seus objetivos de bem-estar social, e utilizam recursos que poderiam estar sendo mais bem empregados na melhoria de qualidade da educação e da saúde.

**Aberrações** — Quando se analisa o orçamento social brasileiro, algumas aberrações saltam aos olhos. Antes de citá-las, primeiramente, construiremos uma unidade de referência para as comparações. Assim, dada a eficácia do Bolsa-Família (BF), as despesas com o programa serão o nosso *benchmark*. Isto é, R\$ 6,4 bilhões (montante despendido ao longo dos primeiros nove meses de 2007) correspondem a um BF.

Um primeiro programa que mereceria uma análise mais acurada é o seguro-desemprego. Estamos considerando sempre os três primeiros trimestres de cada ano,



## O acréscimo no gasto público, ao longo dos últimos anos, com o seguro- desemprego foi de 0,55 Bolsa- Família (BF) e com o auxílio- doença foi de 1,8 BF

para que 2007 possa ser incluído na avaliação, observa-se que, no difícil período de 2002 a 2004 — quando o mercado de trabalho atravessava uma situação bem pior do que a atual, com menor criação de empregos e uma taxa de desocupação mais elevada —, os gastos com o seguro-desemprego mantiveram-se aproximadamente constantes em termos reais, em torno de R\$ 6,1 bilhões. De forma paradoxal, nos anos de recuperação da economia, de 2005 a 2007, a despesa com o programa seguro-desemprego (nos três primeiros trimestres) saltou para, aproximadamente, R\$ 9,7 bilhões, representando um crescimento de quase 60% em relação ao nível de 2004.

Em outras palavras, no momento em que o mercado de trabalho arranca, com o maior nível de criação de empregos formais das últimas décadas, o Estado brasileiro incorre em um gasto adicional, quando comparado à igual período de nove meses de 2004, de R\$ 3,6 bilhões com o programa seguro-desemprego. O que representa cerca de 55% do total que foi gasto nos nove primeiros meses de 2007 com o programa Bolsa-Família, ou seja, 0,55 BF.

Outro exemplo flagrante de descompasso entre os valores gastos e o provável impacto social obtido é o auxílio-doença do INSS, a previdência social do setor privado. A despesa com o benefício subiu, em termos reais, de R\$ 6 bilhões nos primeiros nove meses de 2002 para R\$ 16,9 bilhões em igual período em 2007 — ou seja, sem que haja nenhum registro de que a saúde da população ocupada no Brasil tenha sofrido algum abalo drástico no período, os gastos com o auxílio-doença foram multiplicados por 2,8 em cinco anos. Assim, observamos que o acréscimo verificado nas despesas com o programa auxílio-doença entre 2002 e 2007 foi de cerca de 1,8 BF.

Os exemplos deste tipo de distorção são inúmeros, e basta examinar com cuidado o emaranhado de programas previdenciários e sociais no Brasil para notar que a eficácia e a focalização do Bolsa-Família são muito mais a exceção do que a regra. Assim, se de fato a intenção é o resgate da imensa dívida social brasileira, é inescapável a agenda de revisar toda a parafernália de políticas redistributivas, para que os programas caminhem na direção da eficácia e da focalização do Bolsa-Família. Se uma agenda deste tipo for levada a cabo, a vantagem para os brasileiros menos favorecidos não virá apenas de programas mais bem desenhados, que atenderão de forma mais inteligente às suas necessidades, mas também da economia de recursos que poderão ser usados direta ou indiretamente na melhoria da nossa educação e saúde públicas.

**Educação** — Do ponto de vista estrutural, talvez o maior problema social do Brasil hoje, matriz básica da desigualdade e da deterioração

das condições de vida de muitas comunidades pobres, é a baixa qualidade do ensino público fundamental e médio. Uma boa idéia para se empregar recursos economizados com a racionalização dos programas sociais seria a de reforçar o próprio Bolsa-Família, não com o aumento dos aportes já existentes, mas com a introdução de novos incentivos monetários voltados à qualidade da educação. Um exemplo seria o da introdução de um benefício vinculado ao desempenho acadêmico, medido por mecanismos exteriores à escola (como a Prova Brasil, do Inep), para não colocar os professores na situação difícil de avaliar o desempenho dos alunos pressionados pela possibilidade de melhorar ou piorar a situação financeira das famílias. Estender as condicionalidades de frequência do Bolsa-Família à pré-escola, uma fase que os estudos modernos mostram ser decisiva para a capacitação intelectual, também seria um bom uso para recursos que hoje são desperdiçados em programas caros e pouco eficazes.

Em resumo, após a introdução do programa Bolsa-Família passamos a dominar a tecnologia da distribuição de renda para os menos favorecidos. Resta-nos, agora, transformar aquele triunfo num trunfo, e fazer do Bolsa-Família a grande estrada que enfim levará a sociedade brasileira a superar a vergonhosa herança histórica de desigualdade e pobreza, o que sucessivas eleições mostram ser o maior anseio nacional na era democrática que estamos iniciando. ■

<sup>1</sup>NERI, Marcelo Cortes; KAKWANI, Nanak; SON, Hyun. Linkages Between Pro-Poor Growth, Social Programmes and Labour Market: The Recent Brazilian Experience. Brasília: Working Paper nº 26: International Poverty Centre, May 2006, <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCWorkingPaper26.pdf>