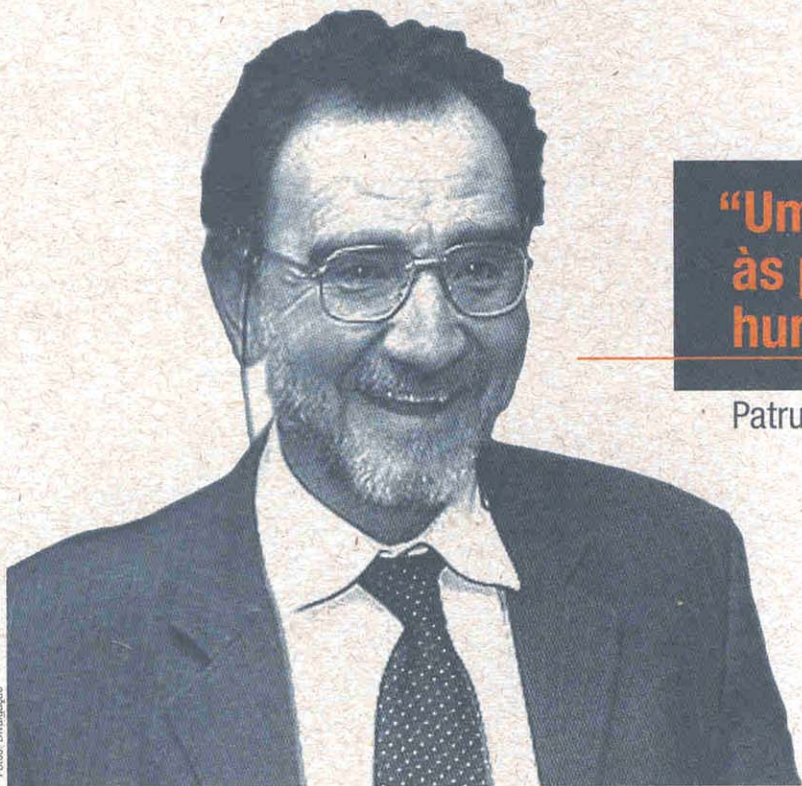


Programas de transferência de são eficazes no combate à das desigualdades



Fotos: Divulgação

**“Um estímulo
às potencialidades
humanas”**

Patrus Ananias

Os estudos mais recentes publicados na área de política social em todo o mundo têm demonstrado que o problema da exclusão se apresenta numa perspectiva nova, na qual o modelo clássico de capital x trabalho não é suficiente para oferecer as explicações e soluções necessárias às demandas encontradas. Não há franjas de pobreza, de miséria ou desemprego; há muito estes deixaram de ser problemas isolados e pontuais e formam um problema mais completo, estrutural que, aliado à mudança de paradigma do mundo do trabalho, com a introdução das novas tecnologias, aumenta a distância entre as crescentes maiorias empobrecidas e a pequena parcela da população que se beneficia da acumulação da riqueza. Aumenta também a divisão entre os que estão aptos ao mercado de trabalho e os que foram excluídos por falta de oportunidade, de escolaridade, de acesso aos bens do conhecimento, entre outros motivos.

Embora o Estado e a sociedade tenham de trabalhar na perspectiva permanente de integrá-los por meio das políticas de geração de trabalho e renda, programas de economia solidária, reforma agrária, capacitação e formação profissional, agricultura familiar, há de se considerar uma significativa parcela da população brasileira que exige um tempo maior e uma ação contínua, mas de efeito emergencial.

Amartya Sen, indiano prêmio Nobel de economia de 1998, ao tratar o conceito de desenvolvimento humano, afirma que a pobreza não diz respeito apenas ao baixo nível de renda, mas à privação das capacidades básicas dos indivíduos, que lhes limita as oportunidades na vida. Não podemos negar que há pessoas, famílias, e às vezes até comunidades inteiras que, excluídas do processo produtivo, perderam a identidade, a auto-estima e a

Continua na pág. 74

renda, como o Bolsa Família, pobreza e na diminuição sociais do País?

“Cestas, rendas e bolsas”

Marcelo Neri



A crítica mais comum feita à política social do governo Lula seria o seu caráter eminentemente assistencial. O alto nível de desigualdade brasileira, aliado à renda relativamente alta cria condições para implementação de políticas redistributivas, desde que eficientes. Isto é, que o seu efeito redutor de miséria tenha uma relação custo-benefício no curto, no médio e no longo prazo melhor que a de outras alternativas disponíveis. Neste sentido é importante distinguir os efeitos de diferentes programas compensatórios como a distribuição de cestas básicas, de renda mínima universal como propõe o senador Suplicy da concessão de bolsas às mães pobres condicionadas à frequência escolar e vacinação dos filhos.

O grande mérito da política social de Lula é levar o combate à miséria a uma prioridade nunca antes concedida. O Fome Zero possui uma grande qualidade e um

grande defeito. A qualidade é a capacidade de mobilizar a sociedade. Se atribuirmos um órgão do corpo ao Fome Zero, ele é o coração da política social brasileira irradiando motivação a todos os setores da sociedade.

Uma campanha social que conta com Duda Mendonça como estrategista de marketing e o presidente Lula como principal avalista, tem tudo para colocar 180 milhões de brasileiros em ação. Agora boas intenções e propaganda não bastam. Mais do que operacionais, os problemas do programa foram de concepção. Buscou-se um combate literal à fome cerceando a liberdade do pobre escolher o que podia ou não consumir. Ao tentar restringir a liberdade de escolha, criar-se-ia uma espécie de reserva de mercado tentando garantir o escoamento da produção local. Se a idéia é fomentar a produção local de alimentos, que se façam políticas de

Continua na pág. 75

confiança, enfim ficaram totalmente sem rumo. Perderam a capacidade de ter ação mais construtiva e uma vida social; ficaram à margem de todo e qualquer processo. Por isso demandam atenção imediata e especial dos governos e da sociedade civil, numa ação integrada de recuperação em curto prazo dessas pessoas.

No desenvolvimento de projetos de geração de trabalho e renda, são importantes as parcerias entre Estado e sociedade civil organizada. É fundamental que se realize um trabalho anterior com essas pessoas, no sentido de recuperar valores, sua auto-estima, seus projetos de existência. Isso é o que chamamos de trabalho de conscientização e de organização das pessoas e das famílias na perspectiva que elas se situem com maior compreensão na realidade onde vivem e se preparem para as mudanças.

A realidade pede um novo olhar, uma reconstrução dos projetos sociais que considere o problema da exclusão em todas as suas dimensões — econômica, social, digital, de conhecimento, dentre tantas outras. Nesse sentido, as políticas de transferência de renda, como já reconheceram a própria ONU e o Banco Mundial, são exigência objetiva. Ou fazermos isso ou as pessoas, famílias ou mesmo comunidades inteiras vão para a miséria absoluta.

Os programas de transferência de renda com condicionalidades, como o Bolsa Família, são uma resposta à essa exigência de ação imediata e urgente para evitar agravamento da desigualdade social existente no País. Ao mesmo tempo, elas têm ação vigorosa na reestruturação dos vínculos familiares e no estabelecimento do equilíbrio social quando assumem caráter central e articulador de outras políticas sociais estruturantes. Além de garantir aos grupos mais vulneráveis da população o consumo de bens básicos, esses programas buscam investir na formação de capital humano, por meio da melhoria de suas condições de saúde, nutrição e escolaridade, e assegurar a permanência do núcleo e dos vínculos familiares em seus locais de origem.

Os investimentos em políticas de transferência de renda têm, no mínimo, duas dimensões a considerar: a primeira, motivadora, é a dimensão ética do respeito à vida, da garantia do suprimento das necessidades básicas do ser humano, e a segunda, econômica, de estímulo às economias locais. Nanak Kakwani, diretor do Centro Internacional de Pobreza e Ernesto Pernia, economista do Banco Asiático de Desenvolvimento, ao estudarem o desenvolvimento "pró-pobre", demonstram evidências de que o investimento em necessidades básicas humanas melhora a produtividade e o crescimento econômico. Além de criar cidadãos, o governo cria também consumidores que vão dinamizar pequenas economias, estimulando um crescimento com distribuição de renda.

Que o caminho para emancipação das pessoas é o trabalho, isso não se discute. É o trabalho que conforma a dignidade humana ao promover a quebra do círculo vicioso da pobreza e instituir o círculo virtuoso do crescimento, do desenvolvimento. No entanto, é necessária uma intervenção do Estado para diminuir a situação emergencial de desigualdade e criar condições para que as pessoas se integrem ao mercado de trabalho. Concretamente devemos perceber que o trabalho ainda não se oferece para todos; quer por falta de vaga, quer por falta de qualificação das pessoas, quer por outros motivos. E ainda há aqueles que, mesmo participando

do mundo do trabalho, não reúnem, pelo menos em um primeiro momento, condições de satisfazer suas necessidades básicas de bens e serviços.

Para essas pessoas, a transferência de renda significa a porta de entrada a direitos básicos — alimentação de qualidade, com re-

**Os programas de
transferência de renda
impedem que os mais
pobres sigam o
caminho da indigência
e assegura a essas
pessoas as
oportunidades para
que elas construam o
caminho da sua
emancipação social.**

gularidade e quantidade adequada, educação e saúde. A partir daí, o Estado, sempre em parceria com a sociedade, deve coordenar esse programa em conjunto com as medidas estruturantes que promovem as portas de saída, como os programas de geração de trabalho e renda. Os programas de transferência de renda impedem que os mais pobres sigam o caminho da indigência e assegura a essas pessoas as oportunidades para que elas construam o caminho da sua emancipação social.

PATRUS ANANIAS,
ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Lula quer dar um choque na miséria, comparável ao dado pelo Plano Real na inflação. A adoção de políticas de renda pode acelerar o processo, o que é mais crucial no caso da desigualdade do que no da inflação.

oferta de apoio aos produtores. Outro exemplo desta miopia em relação à fome foi a proposta de criação de um imposto incidente sobre as contas de restaurante lançado na versão zero do Fome Zero. Esta fonte de financiamento teria a capacidade de financiar apenas 0,13% do custo da empreitada.

O Fome Zero incorreu no pecado original: o de reinventar a roda. A ânsia de mudar desprezou avanços na estrutura de combate à pobreza feitos nos anos anteriores. O Bolsa Família, concebido a partir das críticas feitas ao Fome Zero, revela alto poder de reação do governo, tentando reconstituir o elo perdido da política social. Ele promove a busca de racionalidade na aplicação de recursos públicos na área social. O Bolsa Família seria a cabeça da política social brasileira. A unificação dos programas sociais representa uma tentativa de retomar o uso de tecnologias sociais de ponta, dar maior consistência e sistematicidade às ações do governo federal. Ele busca convergência de resultados, assim como a formação do cadastro social único que seria os olhos da política social.

Lula quer dar um choque na miséria, comparável ao dado pelo Plano Real na inflação. A adoção de políticas de renda pode

acelerar o processo, o que é mais crucial no caso da desigualdade do que no da inflação. A redistribuição de riqueza opera de forma lenta. Por exemplo, o investimento em educação 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 renda seja consistente com a situação desejada para os estoques no longo prazo. Os bons resultados sociais não são baixados por decreto. São construídos, em conjunto, pelos diversos atores sociais. Cabe ao Estado atuar no tecido social como provedor necessidades imediatas e de motivações corretas, para que ações proveitosas sejam tomadas individualmente.

O Bolsa Família tem sido objeto de críticas. Elementos centrais do programa como focalização nos mais pobres e contrapartidas sociais, como aquelas ligadas à vacinação e à frequência escolar não estariam sendo exigidas. Na prática é impossível confirmar essa hipótese sem uma avaliação sistemática e pública de desempenho do programa. Alguns têm se valido erroneamente dos números de desnutrição adulta brasileira como munição contra o Bolsa Família. Outros argumentam com propriedade que o melhor investimento social do estado é a educação. Mas a contrapartida de frequência escolar do Bolsa Família representa um subsídio direto à educação tanto quanto os programas de merenda escolar e livro didático. A volta da concessão e fiscalização do lado bolsa-escola do programa ao domínio do Ministério da Educação que é quem tem vocação para isso, seria um avanço operacional e contábil.

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 se justifica pelo nível mais alto das carências observadas, como pelo alto retorno de ações educativas, em particular na primeira infância. Ao atingir os mais pobres na pré-escola estamos tendo ações de mais alto retorno do que qualquer outra. Não tanto pelo maior horizonte que os mais novos têm para usufruir dos frutos deste investimento, mas pelo fato de que até os 6 anos boa parte das habilidades cognitivas são formadas, condicionando a capacidade de ensino e trabalho por todo o ciclo de vida das pessoas.

O Bolsa Família vem organizar o lugar que é do Estado nas transferências de renda, realizando relevantes *upgrades* e inovações nas ações anteriores. O desenho do programa é moderno, seguindo as melhores práticas compensatórias. O Governo Federal tem demonstrado velocidade e capacidade de reação às críticas. Como o Bolsa Família não tem as salvaguardas constitucionais de outros programas compensatórios, como o Benefício de Prestação Continuada – BPC e a Aposentadoria Rural, ele acaba sendo um alvo prioritário daqueles que querem dar outros fins para os recursos alocados na área social. Por outro lado, ele guarda a flexibilidade necessária para o seu constante aprimoramento a partir de avaliações e críticas.

MARCELO NERI,
chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV – mneri@fgv.br