

Renda mínima no Brasil: de programas residuais a políticas públicas residuais*

Kenys Menezes Machado**

Resumo

Desde meados da década de 1990, observou-se no Brasil o surgimento e o gradativo aumento da importância dos programas de transferência de renda entre as políticas sociais. A criação de programas que dessem bons resultados e significassem avanço nos indicadores, tivessem boa aceitação pela população e fossem eficientes no fornecimento dos recursos tornou-se fundamental na agenda governamental. No governo FHC, o destaque foi o Bolsa Escola; no governo Lula, o Bolsa Família é apresentado como peça principal (ou a mais visível) da engrenagem montada para acabar com a miséria ou, pelo menos, minimizar os efeitos nefastos sobre o emprego da política econômica pós-real. O objetivo deste artigo é analisar os programas de transferência de renda inspirados nos programas de renda mínima e o destaque que tiveram entre as políticas públicas do governo federal.

Palavras-chave: Renda mínima; Bolsa família; Bolsa escola; Política pública.

Abstract

From the middle of the 1990s, Brazil experienced the appearance and growth of an appreciation for income transfer programs as a key part of social policies. The creation of programs yielding good results in terms of social indicators, good acceptance among the population and showing efficiency for supplying resources, became fundamental within the governmental agenda. During the FHC's Government, the highlight was the social program called "Bolsa Escola"; during Lula's Government, this program is shown as the main part (or the most visible) of the "gear" built to end misery or to minimize, at least, the nefarious effects observed with the application of the economic policies adopted after the "Plano Real" application. The objective of this article is to analyze the programs of income transfer, inspired in minimum income programs, and their prominence among the public policies of the federal government.

Key words: Minimum income; Bolsa família; Bolsa escola; Public policy.

INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990, observou-se no Brasil o surgimento e o gradativo aumento da importância dos programas de transferência de renda entre as políticas sociais. Isto não significa que não existissem programas cujo benefício fosse monetário, mas sinaliza que a lógica pela qual os programas são desenhados e os recursos alocados foi alterada de forma significativa nesse período. A distribuição dos recursos passou da existência de direitos contributivos ou da incapacidade de trabalhar para a necessidade de atender as camadas mais carentes da população, por meio de políticas focalizadas.

* Artigo apresentado, com algumas modificações, na 41ª Assembleia Anual do Conselho Latino Americano de Escolas de Administração (CLADEA), em Montpellier, França, em 2006.

** Economista e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Estado da Bahia. E-mail: kenysm@gmail.com

Essa mudança segue a tendência internacional de considerar o combate à pobreza como prioridade dentro da agenda mundial de desenvolvimento. A criação de indicadores - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Pobreza Humana (IPH), linhas de pobreza etc. - e metas a serem alcançadas pelas nações, como as chamadas metas do milênio (PANORAMA... 2002), tornou o combate à pobreza não só um elemento respeitável do reconhecimento da existência de direitos básicos para toda a humanidade, mas uma forma de se avaliar o desempenho dos governos. A criação de programas que dessem bons resultados e significassem avanço nos indicadores, tivessem boa aceitação pela população e fossem eficientes no fornecimento dos recursos tornou-se fundamental na agenda governamental.

Entre esses programas estão os de transferência de renda, cuja origem remete aos programas de renda mínima, já existentes em outras partes do mundo. Adaptado às especificidades locais, estes programas ganharam destaque como políticas públicas focalizadas. No governo de Fernando Henrique Cardoso, o destaque foi o Bolsa Escola; no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Bolsa Família é apresentado como a peça principal (ou a mais visível) da engrenagem montada para acabar com a miséria. Assim, o objetivo deste artigo é analisar os programas de transferência de renda inspirados nos programas de renda mínima e o destaque que tiveram entre as políticas públicas do governo federal.

Neste trabalho foram delimitadas três esferas, ou perspectivas, na qual o programa poderia se sustentar: a econômica (e de gestão), a política e a social. Observou-se que o Bolsa Escola e, mais ainda, o Bolsa Família, obtiveram bons resultados em termos de argumentos favoráveis a sua manutenção e expansão nas três esferas. Para a apresentação destes argumentos, o artigo foi dividido em três seções: uma revisão sobre a renda mínima, uma descrição da evolução do Bolsa Escola ao Bolsa Família e uma análise sobre as razões da expansão destes programas. A conclusão finaliza a apresentação do assunto.

RENDA MÍNIMA

Os programas de transferência de renda têm origem nos programas de renda mínima, também conhecidos como renda básica ou renda de cidadania. Sua principal característica é o fornecimento de um benefício na forma monetária sem a necessidade de uma contribuição anterior. Segundo seus defensores, esse auxílio estatal na forma monetária é a maneira mais eficaz de distribuir renda, pois o indivíduo sempre estará em uma situação pelo menos igual ao do fornecimento de um bem de igual valor (CURY; EISSA, 1998). Isso ocorre porque a mesma cesta de mercadorias que seria ofertada sempre pode ser adquirida no mercado. As diferenças na definição de renda mínima se referem aos diferentes formatos que tal programa pode assumir.

Van Parijs (2002, p. 195) define renda básica

como "[...] uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho." Com esta definição, percebe-se que, para esse autor, a renda básica é individual e incondicional. Contudo, as inúmeras experiências na Europa e nos EUA mostram que a renda mínima muitas vezes não é fornecida de forma incondicional, seja financeira ou não, e possui várias especificidades.

Segundo Lavinás e Varsano (1998, p. 51), os pontos em comum nos programas de renda mínima em adoção na Europa são os seguintes:

(i) são universais e destinam-se a todos que se encontram em situação de necessidade decorrente de insuficiência de renda; (ii) são um direito subjetivo, isto é, atribuído com base em uma demanda feita pelo próprio interessado; (iii) são um direito condicional, pois implicam o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como a disponibilidade para exercer um trabalho; e (iv) são um direito subsidiário, ou seja, têm seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda individual ou familiar.

As alternativas de renda mínima lato sensu são o imposto de renda negativo e o fornecimento de uma renda mínima de montante fixo. O imposto de renda negativo vem sendo defendido por vários economistas, por fornecer uma renda mínima via complementação monetária, sem interferir no funcionamento dos mercados (RAMOS, 1998; URANI, 1998). Também Friedman (1978, p. 172) defendeu a implantação do imposto de renda negativo:

Duas coisas parecem claras. Primeiro, se o objetivo é mitigar a pobreza, deveríamos ter um programa destinado ao pobre [...] Segundo, o programa deveria, tanto quanto possível, uma vez que opera através do mercado, não distorcer o mercado nem impedir seu funcionamento. É este o erro dos preços subsidiados do salário mínimo, das tarifas e de outras tantas medidas. O procedimento mais recomendável em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo.

O imposto de renda negativo prevê o fornecimento de uma renda mínima fixada com base na definição de um patamar mínimo - seja o nível de pobreza, de indigência etc. -, no qual se pagará o imposto ou receberá uma complementação na renda. Caso o indivíduo não obtenha renda alguma, ele receberá a quantidade necessária para chegar ao patamar mínimo de renda definido. Para aqueles que recebem um valor abaixo do patamar estabelecido, o complemento será baseado neste valor, de forma a estimular o trabalho, pois sempre se estará em melhor situação financeira trabalhando. As pessoas que obtiverem uma renda acima do patamar mínimo estabelecido pagarão imposto de renda de acordo com sua remuneração (RAMOS, 1998).

Um exemplo extraído de Ramos (1998) ilustrará melhor o mecanismo acima citado. Suponha-se que o patamar mínimo estabelecido para a renda líquida de uma pessoa seja 1.000 unidades monetárias¹ e a alíquota do imposto de renda seja 50%. Desse modo, quem não auferir renda alguma receberá um complemento de 1.000, resultando na renda líquida mínima de 1.000. Aqueles com renda bruta de 100 recebem um complemento de 950, resultando em uma renda líquida de 1.050; caso a renda auferida seja de 200, o complemento será de 900, e a renda líquida, 1.100. O complemento se dá para os indivíduos que recebem até uma renda bruta de 2.000 unidades monetárias (50% de 2.000 é igual à renda líquida mínima). Acima deste valor, será cobrado o imposto de renda (positivo).

A vantagem do imposto de renda negativo, como pode ser observado acima, é o estímulo à busca de trabalho remunerado pelos indivíduos que recebem esse tipo de benefício. Segundo seus defensores, uma política social baseada nesse imposto não interfere no funcionamento dos mercados e preserva a livre escolha das pessoas (RAMOS, 1998). Dentre as críticas à implementação dessa proposta, destacam-se sua difícil operacionalização e o alto volume de recursos necessários.

A vantagem do imposto de renda negativo, como pode ser observado acima, é o estímulo à busca de trabalho remunerado pelos indivíduos que recebem esse tipo de benefício. Segundo seus defensores, uma política social baseada nesse imposto não interfere no funcionamento dos mercados e preserva a livre escolha das pessoas (RAMOS, 1998). Dentre as críticas à implementação dessa proposta, destacam-se sua difícil operacionalização e o alto volume de recursos necessários.

¹ Ramos (1998) não utiliza uma unidade monetária específica.

A dificuldade na operacionalização do programa está em obter as informações das rendas individuais para o cálculo do complemento da renda. Isto ocorre, principalmente, em países como o Brasil, cuja informalidade no mercado de trabalho é grande. Já o volume de recursos depende da forma de cálculo do imposto; ou seja, qual será o patamar mínimo de renda e a alíquota estabelecida para a complementação.

Outra alternativa de renda mínima é o fornecimento de um montante fixo. Nesse caso, estabelece-se um valor mínimo, no qual todas as pessoas (ou famílias) com renda inferior àquele valor recebem um complemento monetário determinado. Assim como o imposto de renda negativo, ele pode ser universal ou focalizado em algum grupo mais necessitado. Sua principal vantagem é a dispensa do cálculo para todas as famílias do valor do complemento que deve ser fornecido, já que o benefício é sempre fixo. Contudo, esta simplicidade causa dois problemas.

O primeiro é que ele não leva em conta a diferença de renda entre os beneficiários e, assim, as diferentes necessidades; o segundo é o chamado problema de fronteira (URANI, 1998). Com a determinação de um valor limite, há uma descontinuidade entre aqueles que recebem o benefício e aqueles que não o recebem. Quem estiver um pouco acima da "fronteira" de rendimentos nada recebe, o que pode estimular a subdeclaração do rendimento ou a diminuição das horas de trabalho. Esse problema será mais grave quanto maior for o valor fornecido.

As alternativas citadas podem ser de abrangência universal ou focalizadas em certos grupos sociais. Na universal, o benefício é fornecido a todas as pessoas, independente da renda, ou a todas as pessoas que se enquadrem no perfil dos rendimentos exigidos. Neste caso, a focalização é baseada no rendimento, seja por meio de um limite máximo (renda fixa) ou de patamares de rendimentos que recebem benefícios variáveis (imposto de renda negativo). Nos programas focalizados em certos grupos, determina-se

um público-alvo que será beneficiado com base em um ou mais critérios além da renda. Estes podem ser definidos por faixa etária, região geográfica, inserção social, entre outros.

Os programas também podem exigir contrapartidas dos potenciais beneficiários. Esta exigência pode referir-se, por exemplo, à participação em algum curso de qualificação, à obrigação de aceitar um emprego em sua área, quando surgir a oportunidade, à matrícula e frequência dos filhos na escola (como no caso do Bolsa Escola e do Bolsa Família). No caso da disponibilização de um determinado valor monetário, diferentemente do imposto de renda negativo, estes critérios não delimitam quanto cada indivíduo vai receber, mas se ele vai ou não receber o benefício.

BOLSA ESCOLA E BOLSA FAMÍLIA

O Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação - Bolsa Escola -, foi criado em fevereiro de 2001 e tinha como fonte de recursos o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujas transferências foram de R\$ 1,7 bilhão em 2001 e cerca de R\$ 2 bilhões em 2002 (BRASIL, 2002c).

O público-alvo do programa era constituído pelas famílias com renda per capita igual ou inferior a R\$ 90,00², que possuíssem crianças de 6 a 15 anos matriculadas na escola. O valor do benefício era de R\$ 15,00³ reais por mês para cada criança matriculada no ensino fundamental, com o limite de até 3 crianças por família. Como contrapartida, exigia-se frequência a pelo menos 85% das aulas e verificação desta frequência a cada 3 meses. O benefício era transferido diretamente do Tesouro Nacional para as famílias por meio do cartão do Bolsa Escola. A preferência no cadastramento é que o recebimento do benefício seja responsabilidade das mães.

Para a implementação do Bolsa Escola, criou-se a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (SPNBE), composta por três diretorias

(BRASIL, 2002a): a Diretoria de Articulação com os municípios, a Diretoria de Auditoria, Fiscalização e Avaliação e a Diretoria de Operações. Estas diretorias foram criadas para que o programa funcionasse de forma eficiente e cumprisse os objetivos traçados. Segundo o relatório de atividades do ano 2002, "[...] a missão fundamental do Bolsa Escola Federal é promover a educação das crianças de famílias de baixa renda." (BRASIL, 2002c).

O Bolsa Escola Federal foi projetado para atingir todos os municípios brasileiros, cabendo-lhes requerer a participação no programa, o cadastramento das famílias e a criação de uma Lei Municipal (BRASIL, 2002a). Várias parcerias foram criadas, para que os municípios participassem do programa, permitindo, já em setembro de 2002, que 99,7% estivessem incluídos. Em setembro de 2003, o programa atendia a 5.106.509 famílias, com um total de 1,5 bilhão de reais em benefícios (BRASIL, 2004c). Um ponto de destaque alcançado pelo programa foi a canalização dos recursos para a população beneficiada. Do orçamento total em 2002, 92,8% foram pagos em benefícios e somente 7,2% foram gastos com despesas operacionais (BRASIL, 2002b, 2002c).

Após a implantação do Bolsa Escola, foram criados pelo governo federal outros programas de transferência de renda para famílias carentes: o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação⁴. O primeiro, implantado em janeiro de 2002, fornecia R\$ 7,50 por mês como complemento para a aquisição de gás de cozinha e estava vinculado ao Ministério das Minas e Energia. O Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, foi criado em setembro de 2001 e fornecia R\$ 15,00 por filho a famílias com crianças de até 6 anos, com limite de até 3 filhos. Já o Cartão Alimentação, do antigo Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome, foi criado em junho de 2003 e distribuía R\$ 50,00 por mês a todas as famílias que estivessem vinculadas ao programa Fome Zero (BRASIL, 2004b, 2004c).

Em outubro de 2003, o governo federal criou o programa Bolsa Família, com o objetivo de unificar os três programas de transferência de renda continuada acima citados, e o Bolsa Escola⁵. Esses programas continuariam a funcionar até que as famílias beneficiadas anteriormente passassem a receber o benefício pelo Bolsa Família. Desde então, o número de famílias contempladas seria aumentado gradualmente até alcançar todas as famílias em situação de pobreza extrema e fome (BRASIL, 2004b, 2004c).

O valor do novo benefício possui uma parte fixa e outra variável; o máximo a ser recebido por uma família é R\$ 95,00 (valor para os anos de 2004, 2005 e 2006). A parte fixa corresponde a R\$ 50,00 mensais para todas as famílias que possuam renda per capita de até R\$ 50,00 mensais; a parte variável corresponde a R\$ 15,00 mensais por criança de 0 a 15 anos para as famílias que possuem renda per capita de até R\$ 100,00 reais, com limite do fornecimento da parte variável a até 3 crianças (BRASIL, 2004b, 2004c). Assim, as famílias com renda per capita inferior a R\$ 50,00 receberão o valor fixo mais a parcela variável de R\$ 15,00, a depender da existência de filhos na faixa etária exigida. As famílias com renda per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 receberão somente a parcela de R\$ 15,00 reais por filho, como já ocorre com o Bolsa Escola.

O valor total dos recursos para os programas de transferência de renda aumentou de R\$ 689,65 milhões (0,06% do PIB) em 2001 para R\$ 3,5 bilhões (0,23% do PIB) em 2003 (BRASIL, 2004a, 2004b, 2004c). Esses valores incluíam os recursos do Bolsa Renda, programa criado para atender às famílias atingidas pela seca ou outra calamidade temporária e sujeita à existência de recursos orçamentários (BRASIL, 2004c). O Bolsa Escola, o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação receberam R\$ 20 milhões em julho de 2006, enquanto foi destinado R\$ 683 milhões ao Bolsa Família no mesmo período (BRASIL, 2006).

⁵ O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, não foi incluído nessa unificação, apesar de ser um programa de transferência de renda.

Em março de 2005, o Bolsa Família fornecia R\$ 430 milhões para 6 milhões de famílias, ou 58,60% da população pobre estimada (BRASIL, 2005a, 2005b). Em julho de 2006, os recursos chegavam a R\$ 683 milhões, beneficiando 11 milhões de famílias, ou 99,2% da população pobre estimada (BRASIL, 2006). O valor médio do benefício era de R\$ 61,43, alcançando 99,2% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2006). Os municípios que mais recebem recursos são Bahia,

Minas Gerais, São Paulo, Ceará e Pernambuco, nesta ordem (ver Tabela 1, adiante).

BOLSA FAMÍLIA: DE PROGRAMA A POLÍTICA PÚBLICA

A experiência do governo federal com os programas de renda mínima e a tentativa de aperfeiçoá-los insere-se em um contexto mais amplo de busca de maior eficiência e legitimidade dos gastos sociais. A forma na qual este contexto e as alternativas para se chegar a certos objetivos comuns, como a redução da pobreza e da desigualdade, são construídos leva a várias divergências que parecem ser menores no caso dos programas de transferência de renda.

Perspectiva econômica

Nas últimas décadas, observou-se o agravamento da limitação dos recursos disponíveis pelos Estados nacionais relativamente ao aumento das demandas sociais. Segundo Fleury (2000), o consenso em relação à necessidade de se reformar o Estado mascara o conflito existente entre os diferentes diagnósticos de sua crise e as soluções para sua superação. O resultado seria o predomínio da visão neoliberal, que considera a crise econômica como decorrente de uma crise do Estado. Esta última teria três elementos: uma crise no modo de intervenção, uma outra de natureza fiscal e uma terceira referente à administração burocrática (FLEURY, 2000). De acordo com essa perspectiva, a solução encontra-se na redução da atuação do Estado em prol das opções de mercado, mesmo que o resultado seja a limitação de direitos sociais.

² Valor correspondente a 1/2 salário mínimo no ano de lançamento.

³ Valor equivalente a 1/12 do valor do salário mínimo no ano de lançamento.

⁴ Esses programas faziam parte da rede de proteção social do governo federal, composta por 15 programas em 2003. Os recursos destes programas aumentaram de 1,75% do PIB em 1995, cerca de R\$ 11,3 bilhões, para 2,46% do PIB em 2003, ou seja, algo em torno de R\$ 37,2 bilhões (BRASIL, 2004c).

Tabela 1
Programas de transferência de renda por UF: Brasil, julho 2006 R\$

UF	Bolsa família	Bolsa escola	Bolsa alimentação	Cartão alimentação	Auxílio gás
Acre	3.582.908	10.830	1.935	5.900	73.800
Alagoas	21.691.727	45.840	6.225	40.250	278.070
Amazonas	13.939.302	51.855	885	0	128.040
Amapá	1.392.194	4.200	75	0	19.590
Bahia	91.680.817	403.935	12.315	388.200	2.403.480
Ceará	58.725.062	178.905	5.160	281.550	1.439.025
Distrito Federal	4.677.229	33.330	0	150	107.940
Espírito Santo	10.844.227	43.830	1.965	5.600	207.750
Goiás	14.047.612	75.720	1.275	3.400	346.455
Maranhão	49.628.520	109.545	3.030	48.650	549.870
Minas Gerais	67.514.250	362.550	2.235	226.150	1.831.530
Mato Grosso	7.843.081	29.010	255	1.250	153.150
Mato Grosso do Sul	6.454.706	28.050	1.095	0	164.940
Pará	34.509.184	109.110	10.065	0	382.710
Paraíba	27.193.433	47.625	2.775	135.100	425.010
Pernambuco	54.845.737	110.925	5.400	416.300	1.075.965
Piauí	24.144.144	83.700	1.725	127.650	439.455
Paraná	24.880.351	247.230	13.155	5.000	1.188.525
Rio de Janeiro	24.468.093	186.015	1.380	50	899.790
Rio Grande do Norte	18.777.787	40.905	1.995	153.800	444.810
Rio Grande do Sul	25.841.588	163.185	570	17.600	730.170
Roraima	2.176.354	4.935	2.160	0	14.235
Rondônia	5.833.762	20.775	780	0	52.440
Santa Catarina	7.789.631	132.405	3.495	3.200	486.345
São Paulo	61.371.207	316.005	5.355	550	1.105.035
Sergipe	12.627.353	36.960	4.215	30.650	180.045
Tocantins	6.650.244	22.575	4.620	0	134.025
Total Brasil	683.130.503,00	2.899.950	97.140	1.891.000	15.252.200

Fonte: Brasil, 2006

Nos setores nos quais fosse necessária a atuação do Estado, as políticas públicas deveriam seguir a lógica do custo-benefício e da eficiência no momento do atendimento das necessidades e da redistribuição dos recursos. A busca por maior eficiência nos gastos, segundo essa perspectiva, está ancorada em três "teses": descentralização, focalização e privatização (DRAIBE, 1993). A descentralização dos programas aproximaria os responsáveis pela gestão dos problemas em questão; a focalização permitiria o direcionamento dos gastos sociais apenas aos grupos mais necessitados; e a privatização deslocaria o fornecimento de bens e serviços do setor público para o setor privado, melhorando a situação fiscal do Estado. Essas "teses" não são exclusivas do pensamento neoliberal, como a descentralização e a focalização (DRAIBE, 1993), mas podem entrar em conflito com a idéia de direitos sociais, como no caso da focalização e da privatização.

Essas idéias foram absorvidas pelo Estado brasileiro ao longo da década de 1990 e, mesmo com uma modificação no governo em 2002, alguns preceitos

continuaram a vigorar. A necessidade de se produzir superávits fiscais e a política de juros altos mantiveram a taxa de crescimento da economia em níveis muito inferiores aos necessários para absorver a mão-de-obra disponível no mercado de trabalho e proporcionar a inclusão social da população mais pobre por meio dos mecanismos de mercado. Era imperativo, então, a minimização desses efeitos sem comprometer a política econômica então vigente.

Dentro desse contexto, os programas de transferência de renda implementados possuem algumas características que os aproximam daquela perspectiva e possibilitariam a minimização daqueles efeitos, dos quais se destacam as seguintes: o benefício na forma monetária, a focalização nas famílias carentes, o incentivo à educação, a justificativa do baixo valor como forma de inibir a subdeclaração de renda e a rapidez e transparência no repasse dos recursos via cartão.

Como citado anteriormente, o fornecimento do benefício na forma monetária parte do pressuposto que o indivíduo estará em uma situação pelo menos igual ao do fornecimento de um bem de igual valor, pois a mesma

cesta de mercadorias que seria fornecida sempre poderia ser adquirida no mercado. Assim, o mercado irá alocar os recursos de uma forma mais eficiente que o governo, desde que este provenha os recursos necessários para os beneficiários do programa. O fornecimento, pelo governo, de mercadorias no lugar do dinheiro acarretaria em aumento de custos decorrentes da burocracia e da maior possibilidade de corrupção entre o processo de compra e distribuição dos bens. Isso é evitado com a distribuição dos recursos via cartão magnético, o que só pode ocorrer se eles forem providos na forma monetária.

As exigências a serem exercidas sobre os beneficiários representam uma forma de incentivá-los a realizar certas atividades importantes para eles que, devido a uma série de razões, desde a falta de recursos financeiros até a desinformação, não realizam. Em alguns programas, como o Bolsa Escola, o incentivo à educação aparecia como principal objetivo, pois o valor do benefício era muito baixo para justificar o combate a alguma carência com o poder de compra fornecido. No Bolsa Família, os incentivos continuam importantes, e esses são maiores com o aumento dos recursos.

Com o acréscimo no valor do benefício, o incentivo negativo à subdeclaração da renda também aumenta, não obstante a existência de dois patamares de renda para a seleção do público-alvo. Isso realça a necessidade de maior monitoramento e cuidado no cadastramento da população a ser beneficiada pelo programa, que continua sob responsabilidade dos municípios. Essa delegação de tarefas não se estende aos recursos, pois estes continuam concentrados no Tesouro e transferidos diretamente aos beneficiários, favorecendo o maior controle pela União como forma de inibir o desvio de verbas nos municípios.

A focalização não é um elemento inerente aos programas de renda mínima, mas ela sempre foi utilizada entre os programas criados no Brasil. A limitação orçamentária e a ênfase na redistribuição de recursos monetários para aqueles que estão em situação de pobreza extrema são os principais argumen-

tos dos defensores desse desenho. A focalização nas famílias pobres justificar-se-ia pelo objetivo do programa: se este visa combater a pobreza, o foco deve ser o pobre. Assim, aumentaria não só a eficiência do programa, mas, também, sua eficácia.

O resultado foi a incorporação de programas de renda mínima no planejamento de políticas articuladas para combater a pobreza de forma sustentada, como pode ser observado no Fome Zero, na estratégia paulistana de inclusão social (POCHMANN, 2002) e no Mapa de Ativos, da Fundação Getúlio Vargas (2003)

PERSPECTIVA POLÍTICA

Os programas de transferência de renda conseguiram obter apoio de políticos dos mais diferentes matizes ideológicos, pois, não obstante minimizarem a interferência do Estado via políticas públicas no mercado (como explicado anteriormente, é

fornecido poder de compra, não mercadoria), eles também sinalizam um aumento da intervenção do Estado na área social e a extensão do direito a uma parcela (mesmo que pequena) da riqueza produzida na sociedade. É com base neste argumento que Suplicy (2002) defende o fornecimento de uma renda básica incondicional, nos moldes definidos por Van Parijs (2002).

Essa proposta possui limitações em termos de recursos e incentivos, mas foi o embrião das diversas alternativas implantadas nos âmbitos municipal, estadual e federal entre diferentes correntes partidárias. O resultado foi a incorporação de programas de renda mínima no planejamento de políticas articuladas para combater a pobreza de forma sustentada, como pode ser observado no Fome Zero, na estratégia paulistana de inclusão social (POCHMANN, 2002) e no Mapa de Ativos, da Fundação Getúlio Vargas (2003).

A focalização também é condizente com as políticas propostas pelo Banco Mundial, em suas recomendações de estratégias de combate à pobreza. Com o aval e apoio dessa instituição, o governo ganha apoio internacional, tanto pela condução da política econômica quanto pela gestão dos programas de cunho social. A despeito do pequeno resultado alcançado pelo Fome Zero, o Bolsa Família, programa que faz parte daquela política, ganhou tamanho destaque que passou a ser confundido com a própria política pública antes caracterizada pelo Fome Zero.

Essa focalização também permitiu o maior alcance das políticas governamentais à população de baixa renda. Segundo dados do IBGE, 99,20% das famílias de baixa renda foram contempladas com o Bolsa Família em julho de 2006 (BRASIL, 2006). São essas famílias que, fundamentalmente, elegeram o atual governo e formam sua base de apoio. O atendimento a essas famílias com algum programa social é fundamental para que o governo não perca este apoio. A redução dos recursos neste programa ou a indicação de seu término é politicamente difícil, como se demonstrou na última eleição para presidente. A simples possibilidade de redução de recursos por um dos candidatos teve que ser rápida e veementemente negada, pois este corria o risco de ser tachado como defensor de uma política anti-social e contra os pobres.

Dessa forma, qualquer discussão acerca de uma agenda social governamental para os próximos anos passa, necessariamente, pela inclusão do Bolsa Família entre as políticas públicas. Não é o Bolsa Família que deve se articular com os outros programas, mas o contrário - com todas as vantagens e desvantagens que isso possa trazer.

PERSPECTIVA SOCIAL

A afirmação do governo federal de que o combate à pobreza seria sua principal meta foi importante no início do governo, mas era essencial que a promessa se revertesse em ações. O Brasil está entre os países mais desiguais do mundo e cerca de 1/6 a 1/3 de sua população (a depender da metodologia empregada para esse cálculo) está abaixo da linha de pobreza. Uma intervenção nesta área mostrava-se mais que desejada pela população. Apesar das críticas quanto ao caráter assistencialista, a expansão do Bolsa Escola tinha a legitimidade de estar minimizando uma das maiores mazelas da sociedade brasileira, a pobreza, e também "suavizando" os nefastos efeitos sobre o emprego, amplificados pela política econômica pós-real.

O foco do Bolsa Escola correspondia às famílias carentes (renda familiar mensal per capita inferior a

R\$ 90,00), com filhos entre 7 e 14 anos e, após a ampliação da faixa etária, de 6 a 15 anos de idade. O objetivo era o fornecimento de uma renda que incentivasse a frequência das crianças à escola. Com o Bolsa Família, continua-se com este incentivo, mas a meta principal

Qualquer discussão acerca de uma agenda social governamental para os próximos anos passa, necessariamente, pela inclusão do Bolsa Família entre as políticas públicas. Não é o Bolsa Família que deve se articular com os outros programas, mas o contrário - com todas as vantagens e desvantagens que isso possa trazer

passa a ser a complementação da renda. Todas as famílias que possuem renda abaixo de R\$ 50,00 per capita têm direito ao benefício, independente de possuírem ou não filhos. O direito a uma renda mínima deixa de estar vinculado à contribuição prévia ou à incapacidade para o trabalho, mas é dada a todos aqueles que não têm condições, inde-

pendente das razões, de conseguirem recursos para atender certas necessidades vitais.

Segundo o governo federal (BRASIL, 2004b), as vantagens da unificação dos programas foram as seguintes: aumento do valor dos benefícios, aumento da população beneficiada, maior racionalização e simplificação no fornecimento do benefício e mudança de foco do indivíduo para a família. A frequência à escola, vacinação das crianças e outras exigências existentes na estrutura dos programas anteriores foram mantidos no Bolsa Família, que é coordenado por um Conselho Gestor Interministerial, formado pelos ministérios responsáveis pelos programas de transferência de renda anteriores.

Não obstante as críticas, o programa vem recebendo o apoio de algumas pesquisas que apontam seu bom desempenho no combate à pobreza (BRASIL, 2004; IMMERVOLL et al., 2003; IPEA, 2006; ROCHA, 2005; SOARES et al., 2006). De acordo com Soares et al. (2006), que utilizam os dados da PNAD de 2004, os programas de transferência de renda reduzem tanto a incidência como a intensidade da pobreza e a desigualdade. Só o Bolsa Família foi responsável por 21% da queda observada pelo índice de Gini no período de 1995 a 2004. A boa focalização também é destacada pelos autores, pois os problemas de recebimento indevido dos benefícios são pequenos em relação à cobertura e aos montantes envolvidos.

Apesar desta importante contribuição no combate à desigualdade, Soares e outros. (2006) destacam que o baixo valor do benefício limita o efeito do programa em relação à possibilidade da família sair da pobreza. Por si só o programa está longe de ser suficiente. O Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁶ e a previdência no piso, que da mesma forma são bem focalizados, têm efeitos maiores no combate à pobreza. Em outras palavras, para os autores,

[...] a aplicação de uma metodologia que permite imputar o valor das transferências de renda nos rendimentos das famílias leva a resultados que indicam que todos os programas de transferência são bem focalizados; todos são capazes de aliviar a pobreza, sendo o BPC e a previdência no piso capazes de retirar as famílias da pobreza; e que todos contribuíram de modo relevante para a queda na desigualdade entre 1995 e 2004. (SOARES et al., 2006, p. 39).

A despeito dessa constatação, o IPEA (2006, p. 6), em nota técnica, ressalta que a relação custo-benefício do Bolsa Família e do BPC é mais favorável do que a das aposentadorias e pensões, sendo seu efeito mais importante sobre a desigualdade:

A contribuição relativa desses diferentes componentes é bastante sensível à medida de desigualdade utilizada. Quanto mais sensível à renda dos mais pobres é a medida, mais importante é a contribuição do Bolsa Família e do BPC, sendo o efeito do primeiro substancialmente mais forte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca de maior eficiência na implementação das políticas de combate à pobreza não precisa, necessariamente, resultar em perda de direitos sociais ou na despolitização do tema. O problema da ascensão dos programas de transferência de renda entre as políticas sociais é o risco de encobrir, sob o argumento da redução da pobreza (louvável por si só), a diminuição dos recursos em outras áreas sociais com a alegação de aumento da eficiência dos gastos

públicos. Assim, buscar-se-ia a "maximização" do combate à pobreza por meio de programas que elevassem a renda da população mais carente acima das linhas de pobreza comumente utilizadas, como as do Banco Mundial, para comparações internacionais.

O risco desse argumento existe, mas ele não é o único que sustenta a expansão do Bolsa Família. Como analisado no artigo, além da maior eficiência, o programa também é sustentado por razões políticas e sociais tão importantes quanto a econômica. A proeminência alcançada pelos programas de transferência de renda, a ponto de serem destacados como políticas públicas caracterizadoras de toda uma política de combate à pobreza, deve-se a um conjunto de razões que se reforçam mutuamente, nas três esferas analisadas. As controvérsias quanto à focalização dos programas sociais parecem ter sido minimizadas no Bolsa Escola e no Bolsa Família, ao contrário do que ocorre em outras áreas, como na saúde e na educação.

A tentação de aumentar o valor do benefício para conseguir melhores resultados no combate à pobreza tornaria o programa extremamente oneroso para os cofres públicos, sem maiores ganhos em termos de criação de novos incentivos, e agravaria o problema da fronteira. Com isso, aumentaria a dependência da população beneficiada em relação ao programa sem ganhos a longo prazo, pois uma política de combate à pobreza deve ser articulada com diferentes políticas sociais e macroeconômicas, e não ficar dependente da canalização de recursos de um único programa⁷.

Embora existam vários pontos a favor, as limitações devem ser observadas no momento da formulação dos objetivos e desenhos dos programas governamentais, por mais eficientes que pareçam ser. Segundo Lavinias (2000, p. 527), "[...] o debate acerca do melhor regime de transferências sociais, cujo fundamento é o princípio da justiça, dá centralidade a outro princípio balizador ou valor, desta vez ligado à lógica do mercado." Assim, a diversidade de aspectos dos programas de transferência de renda, mesclando princípios de justiça social, eficiência distributiva e intervenção estatal permitiu que eles ganhassem espaço entre as políticas sociais de combate à pobreza.

⁶ O BPC é um benefício fornecido aos idosos com 65 anos ou mais e a portadores de deficiência, ambos com baixa renda, independente de contribuição prévia à previdência. O valor do benefício é de 1 (um) salário mínimo.

⁷ A não ser que o governo mude a estratégia de sua política social e passe efetivamente a adotar a renda básica de cidadania, a exemplo da proposta por Suplicy (2002).

Além disso, os destaques alcançados, inicialmente pelo Bolsa Escola e, posteriormente, pelo Bolsa Família, serviram para minimizar os efeitos negativos da política econômica implantada no período pós-real. Desse modo, como houve um aprofundamento dessa política do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luís Inácio Lula da Silva, houve também a necessidade de uma expansão nos mecanismos sociais de "suavização", cujos principais instrumentos foram os programas de transferência de renda. Devido a essa importância, passaram de "programas residuais" para "políticas públicas residuais".

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Educação. Relatório de atividades 2001: Bolsa Escola. Brasília, 2002a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: 20 jun. 2002.
- _____. Relatório de evolução da implantação do planejamento estratégico 2002/2003 do PNBE. Brasília, out., 2002b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: 26 out. 2002.
- _____. Relatório de atividades 2002: Bolsa Escola. Brasília, 2002c. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: 12 fev. 2003.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso: 18 out. 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cartilha do Bolsa Família. 2004b. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso: 18 out. 2004.
- _____. Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003. Brasília, abr., 2004c. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br>>. Acesso: 15 out. 2004.
- _____. Demonstrativo: programa de transferência de renda por UF em março 2005. Brasília, 2005a. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br>>. Acesso: 14 maio 2005.
- _____. Demonstrativo: % atendimento no Bolsa Família nas UF em relação às famílias carentes. Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br>>. Acesso: 14 maio 2005.
- _____. Demonstrativo: programa de transferência de renda por UF em julho 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br>>. Acesso: 25 set. 2006.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza. [Rio de Janeiro]: FGV/CPS, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/ibre/cps>>. Acesso: 07 jan. 2003.
- CURY, Samir; EISSA, Nada. Programas de transferência de renda para o Brasil e a experiência dos Estados Unidos. In: LOBATO, Ana L. (Org.). Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- DRAIBE, Sonia M. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. In: SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. As políticas sociais no Brasil. Brasília: SESI, 1993. (Caderno Técnico, n. 18).
- FLEURY, Sonia. Reforma Del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. 2000. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>>. Acesso: 15 out. 2004.
- FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Abril, 1978.
- IMMERVOLL, Levy et al. Simulating Brazil's tax-benefit system using BRAHMS, the Brazilian household micro-simulation model. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 31., 2003, Porto Seguro. Anais... Porto Seguro: ANPEC, 2003.
- IPEA. Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2006.
- LAVINAS, Lena. Combinado compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. In: LOBATO, Ana L. (Org.) Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- POCHMANN, Marcio. Desenvolvimento, trabalho e solidariedade. São Paulo: Cortez; Perseu Abramo, 2002.
- RAMOS, Carlos A. Programa de garantia de renda mínima. In: LOBATO, Ana L. (Org.). Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 33., 2004, João Pessoa. Anais eletrônicos... João Pessoa: ANPEC, 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br>>. Acesso em: 04 maio 2005.
- SOARES, Fabio V. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2006.
- SUPLICY, Eduardo M. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002.
- URANI, André. Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate. In: LOBATO, Ana L. (Org.). Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? In: SUPLICY, Eduardo M. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 194-230.
- PANORAMA geral. In: WORLD BANK. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza, 2001. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 25 nov. 2002.