



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Brasil

Kerstenetzky, Celia Lessa

Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 52, núm. 1, marzo, 2009, pp. 53-83

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21817688002>

- ▶ [Como citar este artigo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Mais artigos](#)
- ▶ [Home da revista no Redalyc](#)

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família*

Celia Lessa Kerstenetzky

INTRODUÇÃO

Nos dias que correm, países em desenvolvimento vêm buscando estratégias que conciliem a redução da pobreza e da desigualdade com o desenvolvimento. Políticas sociais – em particular a nova geração de programas de garantia de renda implementados na América Latina e em países do continente africano nos últimos anos – integram pacotes de desenvolvimento comprometidos com esses objetivos. Nos programas de renda garantida, a conexão entre redistribuição e desenvolvimento se daria pela focalização nos mais pobres e pelo condicionamento dos benefícios à educação das crianças, o que aumentaria suas capacitações futuras¹.

O que se pode aprender com a experiência brasileira recente de redistribuição de renda? É esta claramente um caso de política de desenvolvimento?

* Uma primeira versão deste artigo foi escrita enquanto eu visitava, a convite de Gøsta Esping-Andersen, a Universitat Pompeu Fabra, em Barcelona, no inverno de 2008. Agradeço a Gøsta a acolhida e os comentários e sugestões recolhidos em discussões frequentes. Agradeço ainda a Manuel Villaverde Cabral o convite para apresentar o trabalho em um seminário no Instituto de Ciências Sociais, da Universidade de Lisboa, e os comentários então feitos. Também sou grata, pelos comentários, a Jaques Kerstenetzky, Rodolfo Hoffmann e Isabel de Assis. Finalmente, mas não menos importante, agradeço a Antonio Lessa Kerstenetzky a assistência na pesquisa. A todos eximo de responsabilidade pelo resultado final.

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 1, 2009, pp. 53 a 83.

Celia Lessa Kerstenetzky

O Brasil emergente da longa aventura desenvolvimentista é um grande país que cresceu à sombra do enigma de ser “o país do futuro”. O predicado algo paradoxal dificilmente pode ser entendido como elogio, pois o futuro temia em se afastar à medida que nos aproximamos dele: se é verdade que, seis décadas após Stefan Zweig fazer a observação profética, o país se encontra entre as dez maiores economias mundiais, com elevados Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e expectativa de vida ao nascer, esses êxitos são temperados por sua distribuição fortemente desigual entre a população. A desigualdade econômica é consistentemente alta, a pobreza, especialmente infantil, é alarmante, e a escolaridade e o desempenho escolar médios são muito baixos. Como se sabe, o Brasil tem ocupado as últimas posições na lista de mais de cinquenta países que periodicamente se submetem ao exame de desempenho educacional levado a cabo pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Quadro 1
Brasil e Futuro: Sinais Contraditórios

Produto Interno Bruto (PIB)	Entre as Dez Maiores Economias ³
IDH	0,80 (alto desenvolvimento humano) ^a
Expectativa de vida ao nascer	71,9 anos ^a
Coeficiente de Gini	0,56 ^b
Incidência da pobreza	27% ^c
Pobreza infantil	45% ^d
Escolaridade média	7 anos ^d
Ranking do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) 2006	52/57 ^e

Fontes: (a) UNDP (2007), dados de 2005; (b) IPEA (2007), sobre dados da PNAD de 2006; (c) IETS (2008), sobre dados da PNAD de 2006. A linha de pobreza considerada no estudo do IETS equivale à metade do salário mínimo mensal; (d) IBGE (2006); (e) OECD (2006), resultado do exame de ciências.

A caminho do futuro, a administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva implementou, no ano de 2004, um extenso programa nacional de transferência de renda para os pobres, o *Bolsa Família*. O país havia experimentado, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), variados programas de transferência de renda em menor escala, incluindo programas condicionais focalizados nos pobres, que foram administrados por diferentes ministérios. A primeira experiência de transferência de renda condicional ocorreu em âmbito municipal no ano de 1995, na cidade de Campinas, sendo logo seguida pelo

Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política...

Distrito Federal. Durante o governo Lula, os programas nacionais foram consolidados, ampliados, redefinidos e unificados em um programa nacional de transferência de renda para famílias pobres com crianças até 15 anos, o Bolsa Família.

Em sua criação, esse programa explicitou dois objetivos: reduzir a pobreza e interromper seu ciclo intergeracional. Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências, o segundo seria alcançado por meio das condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças à escola e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, especialmente de crianças pequenas e mulheres grávidas. O Quadro 2 abaixo resume as características do programa.

Quadro 2
Bolsa Família – “o Básico”

Objetivos	Redução da pobreza, interrupção do ciclo de pobreza	
Elegibilidade	Famílias com renda mensal <i>per capita</i> abaixo de US\$ 30,00*	Famílias com renda <i>per capita</i> mensal entre US\$ 30,01* e US\$ 60,00*, com crianças de 15 anos ou menos
Benefícios	Fixo = US\$ 29,00* Variável = US\$ 9,00* por criança (até três crianças)	Variável = US\$ 9,00* por criança (até três crianças)
Condisionalidades	Educação Saúde	Frequência mínima de 85% à escola Participação em orientação nutricional e de saúde para mulheres grávidas e crianças pequenas; vacinação de crianças pequenas em dia
Número de Famílias Recipientes	11,1 milhões	
Número de Pessoas	45,6 milhões	
Orçamento em 2007	US\$ 4,5 bilhões*	

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do MDS (2008).

Obs.: *A taxa de câmbio utilizada é de US\$ 1,00 = R\$ 2,00. Dados de 2007.

Assim, meu propósito neste artigo é examinar o desempenho do programa tendo em vista os aspectos de redistribuição e desenvolvimento que se apresentam como seu duplo objetivo, com particular ênfase na

Celia Lessa Kerstenetzky

questão da sustentabilidade. Trata-se essencialmente de um esforço de reunir a informação existente sobre o programa e refletir sobre os principais empecilhos para sua sustentabilidade. Minhas questões são dirigidas para a economia política do Bolsa Família e foram suscitadas por fatos recentes da crônica política do país. A despeito de o programa contar com um grande apoio popular, recentemente uma proposta de expansão foi fortemente atacada na mídia e em acaloradas discussões no Senado brasileiro. No fim de 2007, uma contribuição compulsória que era parte de seu esquema de financiamento foi abolida no Senado sem que houvesse um “plano B” para substituí-la. Por que isso aconteceu? De que maneira esses novos fatos interagiram com o programa? Será que as características institucionais do programa afetaram de algum modo sua economia política? Poderia ser diferente? Adianto que sim, poderia ser diferente: minha principal conclusão é que uma política redistributiva que é também claramente uma política de desenvolvimento tem mais chances de ser efetiva, além de parecer mais legítima (e ser, também por essa razão, mais efetiva).

Na próxima seção, comento brevemente o celebrado impacto do Bolsa Família sobre a redução da desigualdade de renda e da extrema pobreza no Brasil. A segunda discute oportunidades e desafios para a sustentabilidade do programa, incluindo o impacto continuado sobre a desigualdade, tal como se apresentaram no debate público recente sobre o financiamento de políticas sociais no Brasil. A terceira seção examina algumas das características institucionais do Bolsa Família que podem representar prejuízos para o alcance de modo sustentável de seus objetivos. A seção seguinte analisa oportunidades para expandir o apoio ao programa. Na última seção, sugiro uma reorientação do programa que reforce o aspecto de desenvolvimento contido nele, indicando que iniciativas de educação infantil deveriam ter uma ênfase muito maior do que a que têm presentemente.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A REDUÇÃO RECENTE DA DESIGUALDADE

Depois de oscilar por décadas em torno de um coeficiente de Gini de 0,60², a desigualdade na distribuição pessoal da renda no Brasil vem cedendo de modo inequívoco ao longo dos últimos seis anos (2001-2006), alcançando em 2006 um Gini de 0,56, o que representa uma variação negativa de cerca de 6%³.

Tem havido algum debate sobre a importância do montante da redução. De todo modo, a velocidade da mudança não parece desprezível, pelo menos se compararmos o desempenho do Brasil com o de países da OCDE no momento em que consolidavam seus Estados de Bem-Estar Social, com a notável exceção da Espanha (Soares, 2008)⁴. O número é certamente impressionante se compararmos o Brasil com... o Brasil.

As duas razões mais importantes para a queda da desigualdade parecem ter sido o comportamento dos rendimentos do trabalho – uma combinação de expansão do mercado formal de trabalho com os reajustes do salário mínimo – e os programas sociais, especialmente o Bolsa Família (Saboia, 2007; Soares, 2006; Hoffmann, 2005).

A política de aumento do salário mínimo em termos reais – adotada desde a era Fernando Henrique, ainda que não como política de governo; continuada e acelerada durante a administração Lula, agora como política de governo – teve um impacto importante na redução da desigualdade salarial e de aposentadorias e pensões, e pode ser considerada o principal determinante da recente queda da desigualdade de renda na medida em que salários, aposentadorias e pensões representam a maior parte da renda domiciliar (Saboia, 2007). Contudo, se observarmos que as transferências governamentais representam uma pequena parte da renda domiciliar no Brasil, o programa Bolsa Família aparece como um fator relativamente mais importante do que as variações em salários, aposentadorias e pensões. O impacto específico desse programa na queda de 4,7% na desigualdade ocorrida entre 1995 e 2004 é estimado em torno de 21%, ao passo que a fração da renda domiciliar que essa transferência representa é de apenas 0,5% (Soares *et alii*, 2006). O efeito significativo sobre a desigualdade total pode então ser atribuído ao fato de que um número substancial de pessoas na cauda inferior da distribuição está complementando sua diminuta renda com esses benefícios monetários.

Quanto à redução da pobreza, se considerarmos a linha de pobreza estabelecida pelo programa, o efeito dos benefícios sobre a incidência da pobreza (proporção da população que recebe uma renda inferior à linha de pobreza) não é especialmente importante⁵. Esse resultado reflete as regras de elegibilidade e o tamanho dos benefícios. Ou seja, as famílias elegíveis, classificadas como *muito pobres* ou *pobres*, recebem transferências em razão da intensidade da pobreza e do número de crianças na família, mas as transferências não são suficientes para remo-

Celia Lessa Kerstenetzky

vê-las da condição de pobreza. As transferências representaram, não obstante, um importante mecanismo de alívio à pobreza para famílias muito pobres e podem ter tido efeitos significativos sobre a subnutrição infantil (Soares, Ribas e Osório, 2007). De fato, estima-se que 87% das transferências foram utilizadas pelas famílias para comprar alimentos (Duarte, Sampaio e Sampaio, 2007). Vários impactos do programa estão resumidos no Quadro 3 abaixo.

Quadro 3
Bolsa Família: Contribuição para a Redução da Desigualdade e da Pobreza, e
Avaliação de Impacto de “Linha de Base” (baseline) – 2005

Queda na desigualdade (1995-2004)	21%
Queda na pobreza (incidência de pobreza = proporção de pobres na população)	12%*
Queda na pobreza (severidade da pobreza = desigualdade de renda entre os pobres)	19%*
Gastos em alimentos, educação e vestuário infantil de famílias beneficiárias (FB)	Aumento**
Gastos em saúde e vestuário de adultos (FB)	Queda**
Frequência à escola (FB)	Impacto positivo sobre frequência e evasão escolar**
Progressão no fluxo escolar (FB)	Mais lenta**
Vacinação infantil (FB)	Sem impacto significativo**
Subnutrição infantil crônica (altura por idade) (FB)	Queda apenas entre crianças de 6 a 11 meses de idade**
Subnutrição infantil aguda (peso por altura e idade) (FB)	Queda apenas entre crianças de até 5 meses de idade**
Participação de adultos na força de trabalho (FB)	Aumento***

Obs.: * Ver Zepeda (2006).

** Os números foram obtidos de uma avaliação preliminar de impacto do tipo “linha de base”, realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 2005 e patrocinada pelo MDS (AIBF, 2007), que comparou os indicadores de famílias beneficiárias e não beneficiárias com a mesma condição econômica. É, portanto, apenas uma *proxy* dos impactos prováveis do programa, com os problemas usuais a esse tipo de metodologia. Uma avaliação mais completa está sendo levada a cabo pelo MDS/Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).

*** Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006 (IBGE, 2008) confirmaram as informações obtidas pela Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF).

A influência do programa sobre a queda da desigualdade foi bastante comentada e celebrada no país e pode ser responsável por sua grande popularidade. Contudo, cabe questionar se a desigualdade seguirá caindo de modo sustentado caso o programa seja mantido ou mesmo es-

tendido para incluir jovens de 16 e 17 anos, como projetado para 2008. A continuidade do impacto parece duvidosa, a menos que o programa acentue seu aspecto de equalizador de oportunidades, o que será discutido nas próximas seções.

O IMPACTO SOBRE A DESIGUALDADE É SUSTENTÁVEL?

Que a economia política do programa Bolsa Família pode estar com problemas me foi sugerido, durante o ano de 2007, por dois fatos contrastantes da crônica política do país.

O primeiro deles se manifestou quando uma pesquisa de opinião, no início daquele ano, mostrou a popularidade da presidência Lula (então iniciando o segundo mandato, em seguida à turbulência do escândalo do “mensalão”) e do governo em alta (CNT/Sensus, 2007). Segundo a pesquisa, enquanto o presidente contava com a aprovação de cerca de 65% da população, seu governo alcançava aproximadamente 50% e, enquanto a taxa de aprovação entre os demais estratos econômicos estava bem acima de 50%, entre os que ganhavam mais de dez salários mínimos – indivíduos das classes média e alta que em pesquisas anteriores se mostravam menos favoráveis ao governo –, surpreendentemente 46% também aprovavam o governo (respostas “bom” e “muito bom”); apenas 30% o desaprovavam.

Parte do apoio ao presidente e a seu governo decorre do desempenho econômico do país; os programas sociais, especialmente o Bolsa Família, parecem ser outra parte da história. É possível ter uma noção da participação do Bolsa Família nas avaliações positivas do governo por meio dos resultados de outra pesquisa de opinião, levada a cabo também em 2007, que singularizava o programa nas perguntas de avaliação do governo (ver Encarte Tendências, 2007). Segundo essa pesquisa, 79,5% dos recipientes do Bolsa Família aprovavam o governo. Esse número cai um pouco, para 72,8%, quando se computa apenas a avaliação de pessoas que não eram beneficiárias do programa, mas conheciam alguém que o era; e cai mais significativamente, embora para um patamar ainda elevado, cerca de 46,1%, entre aqueles que nem recebiam benefícios nem conheciam qualquer beneficiário. Cabe notar que esse percentual coincide com o percentual de pessoas que na população adulta recebia mais de dez salários mínimos e aprovava o governo na pesquisa CNT/Sensus. Nesta última, o apoio aos programas sociais também se manifestara: apesar de apenas 15% da população se benefi-

Celia Lessa Kerstenetzky

ciar deles, 66% dos entrevistados consideravam os programas positivos e apenas 27% os consideravam negativos. Esse fato, para o qual tenho apenas uma evidência indireta, poderia muito bem ser interpretado como uma expressão de solidariedade à brasileira. Aparentemente, contudo, passou despercebido nas análises sobre os programas sociais.

O segundo fato em rota de choque com o primeiro é a contemporânea crítica que o programa recebeu da mídia e de líderes dos partidos de oposição, além de ameaças mais concretas à sua estabilidade financeira. Essas críticas, especialmente intensas ao longo de 2007, se seguiram ao anúncio de expansões futuras⁶.

Na mídia, circularam argumentos variados e não inteiramente congruentes. Editoriais, cartas ao editor e a chamada “imprensa investigativa”, de um lado, clamavam por mais eficiência, por um minucioso monitoramento para prevenir os chamados “vazamentos” (pessoas que estariam recebendo os benefícios indevidamente) e assegurar que os recipientes estariam de fato cumprindo as condicionalidades. Menos favorável ao programa, de outro lado, foi a tese de que ele teria um custo de oportunidade elevado – desviaria recursos de usos alternativos mais proveitosos, como a expansão e a melhoria da educação pública⁷.

Outra objeção frequente é que o programa seria assistencialista e como tal tenderia a aumentar a dependência dos pobres em vez de encorajar a responsabilidade e a autonomia. De maneira surpreendente, essa avaliação foi esposada pelo presidente da Comissão Episcopal Pastoral para o Serviço da Caridade, da Justiça e da Paz⁸. Este que poderíamos chamar de “argumento de sentimentos morais” tem sido reforçado por argumentos econômicos que enfatizam a necessidade de investimentos nas chamadas “portas de saída” para aumentar a efetividade do programa – de fato, entre os defensores do Bolsa Família, há certo consenso de que a questão de prover oportunidades sustentáveis para as famílias é realmente crítica⁹.

Adotada sobretudo por líderes da oposição ao governo no Congresso, outra linha de resistência foi o argumento político de que o programa teria intenções eleitoreiras, sendo em última instância motivado pelo desejo do presidente e de seu partido de se manterem no poder, o que inclui ganhar as eleições presidenciais de 2010.

Certamente todas essas proposições estão abertas a investigação empírica, podendo vir a representar desafios mais ou menos sérios ao programa. Tomemos, por exemplo, o problema da verdadeira motivação por trás das ações governamentais – conhecê-la e denunciá-la é decerto importante na hipótese de que a mesma se materialize em práticas problemáticas no desenho, na implementação ou no monitoramento da política social. Até agora, contudo, não há evidência de uso clientelístico das bolsas pelo governo central, o que evidentemente se relaciona ao fato de que a implementação e o monitoramento do programa, além de descentralizados, incluem muitos pontos de checagem e abundante informação pública. A evidência em apoio às outras críticas está longe de ser conclusiva. Em alguns casos, não é nem sequer claro o que deveria contar como evidência, conforme ilustrado pelo debate sobre a eficiência do programa (esse problema é discutido na próxima seção). Em outros casos, como a objeção de que o programa poderia criar dependência, contrariando essa expectativa, dados do IBGE (2008) revelam que a taxa de participação de adultos no mercado de trabalho é maior entre os beneficiários do que no restante da população adulta. No entanto, a insuficiência de portas de saída é geralmente reconhecida como um problema importante. De todo modo, exceto pelos argumentos do custo de oportunidade (retomado na última seção) e do uso político, as críticas podem ser vistas como potencialmente construtivas.

Ameaças mais significativas à continuidade do programa apareceram recentemente, quando o Senado derrubou a proposta do governo de manter uma contribuição compulsória, a CPMF¹⁰, que era parte do esquema de financiamento do Bolsa Família, além de representar importante fonte de recursos para a expansão de programas públicos de saúde. Na época da rejeição senatorial, estimou-se que o fim da contribuição representaria a perda de mais de US\$ 20 bilhões – cerca de 10% – do orçamento social.

O acontecimento se revestiu de grande dramaticidade na medida em que preferências intensas estiveram envolvidas. Na ocasião, representantes do governo, de um lado, observaram que o corte no tributo prejudicaria o investimento público nas portas de saída dos programas sociais, além de representar a perda de um precioso instrumento para o controle da elevada sonegação tributária, uma vez que a contribuição incidia virtualmente sobre toda a movimentação financeira realizada no Brasil. De outro lado, líderes de partidos de oposição replicavam

Celia Lessa Kerstenetzky

que o governo, além de grande, era ineficiente e que mais eficiência compensaria a perda de recursos. Observavam que a receita da contribuição era vulnerável à manipulação política por parte do governo, já que se destinaria a programas que contribuiriam para um melhor desempenho eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT). Argumentavam, finalmente, que a CPMF era um tributo regressivo. A propósito, a questão da regressividade da contribuição, de modo bastante incommon, ocupou grande espaço no noticiário da grande imprensa do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Avaliação um pouco mais detida desses argumentos revela que, na época da decisão senatorial, não se cogitou, no âmbito do Senado, nenhum outro mecanismo que substituísse a receita perdida, representando a rejeição à continuidade da CPMF uma ameaça concreta de estagnação dos programas sociais existentes na medida em que dificultava as expansões planejadas e propaladas¹¹, jogando no colo do governo a concepção de qualquer alternativa. A questão de se algum conjunto de medidas poderia no futuro compensar a perda do tributo é irrelevante para o ponto deste artigo na medida em que, no referido debate – midiático e senatorial –, nenhuma alternativa foi publicamente aventada pelos senadores da coalizão de oposição para preencher o considerável vazio financeiro deixado pelo fim da contribuição, além da vaga e obviamente insuficiente recomendação de austeridade.

Quanto à queixa acerca do evidente apelo eleitoral do programa, é notável que dois dos prováveis candidatos à presidência do principal partido de oposição (os governadores de São Paulo e de Minas Gerais) tenham publicamente apoiado a iniciativa do governo de prorrogar a contribuição, desafiando as lideranças partidárias e se contrapondo aos colegas no Congresso. Como possíveis ocupantes da cadeira presidencial, eles não estavam interessados em queimar as pontes financeiras para um ganho político certo, os programas sociais.

Finalmente, no que diz respeito à regressividade da contribuição, o que surpreende no argumento é que, salvo engano, essa característica de certos tributos jamais contou como razão suficiente para cancelar impostos no Brasil. Na verdade, o sistema tributário brasileiro é solidamente baseado em impostos indiretos, tipicamente regressivos, e até agora ninguém pareceu se incomodar muito com isso¹². Há uma proposta de reforma tributária encaminhada pelo governo ao Congresso, mas nem mesmo o PT está avançando um mecanismo concreto

para tornar o sistema mais progressivo. Aparentemente (e tristemente), a causa da progressividade não terá patrocinador na discussão sobre a reforma tributária.

Se a CPMF foi revogada a despeito da inexistência de uma alternativa no curto prazo e, ao que tudo indica, de uma lógica eleitoral, e ainda a despeito de uma tradicional despreocupação com a regressividade do sistema tributário, qual é a *rationale* de sua revogação? Uma resposta possível é que o debate em torno da contribuição recobriu a tensão distributiva brasileira, o confronto entre expectativas e interesses simétricos¹³. Este seria o meu segundo fato estilizado: o debate sobre a CPMF se teria prestado, enquanto durou, a campo de batalha, em que o conflito distributivo brasileiro se manifestou. A oposição perceptível (ainda que não abertamente declarada pelos participantes) seria entre os interesses e as expectativas de beneficiários dos programas sociais e dos contribuintes não beneficiários (e de alguns sonegadores fiscais).

Se confrontarmos os dois fatos estilizados – a solidariedade à brasileira e a tensão distributiva –, é inevitável a questão de se o conflito sobre a contribuição de algum modo pressagiaria uma reversão ou saturação da solidariedade detectada indiretamente nas pesquisas de opinião e viria a constituir desafio mais permanente para os programas sociais (especialmente o Bolsa Família), sua continuidade e necessária expansão. Na seção seguinte, examino o potencial para o encolhimento do programa (o risco de perder a solidariedade); na outra, as chances para sua melhoria (a plausibilidade de ganhar suporte crescente ou pelo menos estável). Minha hipótese central é que o processo de formação de preferências em relação à tributação é pelo menos parcialmente afetado pelos programas sociais e pelo tipo de pedagogia que praticam.

POTENCIAL PARA O ENCOLHIMENTO: OS PARADOXOS DA EFICIÊNCIA, DA REDISTRIBUIÇÃO E DA AUTONOMIA

Vamos observar agora as características institucionais básicas do Bolsa Família como política redistributiva – a focalização nos pobres e as condicionalidades de educação e saúde – para refletir sobre sua influência na estabilidade do programa via a conexão “economia política”. Ou seja, como essas características retroagem sobre o programa e sua economia política?

Celia Lessa Kerstenetzky

Focalização

É perfeitamente focalizado o programa que transfere recursos para todas as pessoas elegíveis e apenas para elas. Essa é a definição, por assim dizer, primária de eficiência de programas focalizados. Na prática, contudo, esse objetivo nunca é atingido, e os tomadores de decisão se defrontam com a escolha entre aceitar algumas inclusões indevidas (vazamentos), exclusões indevidas ou uma combinação dos dois erros.

Esse fato familiar a respeito de programas de transferência de renda faz com que se opere com uma definição secundária de eficiência. De modo previsível, não obstante, qualquer definição secundária envolve problemas de equidade.

Por exemplo, se os tomadores de decisão escolherem minimizar os erros de inclusão, eles provavelmente terão de aceitar operar um programa menos extenso e acabarão por incorrer no erro de exclusão, um resultado paradoxal se considerarmos que o objetivo de tais programas é a eliminação da pobreza¹⁴. Se, inversamente, buscarem minimizar os erros de exclusão, perseguirão a expansão do programa e enfrentarão o risco de incluir pessoas não elegíveis. Se, finalmente, decidirem aceitar o alvo, terão de despender recursos para manter um cadastro confiável e atualizado de todas as pessoas elegíveis e apenas elas, o que representaria uma diversão de recursos que, dado o orçamento, poderiam ser mais proveitosamente utilizados na expansão do programa. Portanto, do ponto de vista da equidade, a escolha de uma noção secundária, praticável, de eficiência é não neutra.

Com base na PNAD de 2004, Soares, Ribas e Osório (2007) estimaram que o Bolsa Família teria um erro de inclusão de cerca de 49%. Convém notar que a maioria dessas pessoas não está muito acima da linha de pobreza do programa: segundo estimativas do IBGE (2008), baseadas na PNAD de 2006, a renda média mensal dos domicílios recipientes é inferior a meio salário mínimo. O erro de exclusão do Bolsa Família, estimado por Soares, Ribas e Osório (2007), é, contudo, de 59%, uma proporção espantosa de pessoas. Estimativa mais recente, baseada na PNAD de 2006 (IBGE, 2008), aponta o ainda extremamente elevado percentual de 46%.

Se colocarmos o programa em perspectiva internacional, observaremos que, comparado com programas similares, particularmente o mexicano Oportunidades¹⁵, o brasileiro tem um erro de inclusão bem mai-

or e um erro de exclusão menor, sendo um programa bem mais extenso do que o mexicano (Soares, Ribas e Osório, 2007). Contudo, levando-se em consideração seu duplo objetivo – reduzir a pobreza e quebrar seu ciclo –, o programa é claramente insuficiente em virtude de seu expressivo erro de exclusão. A própria natureza de programa focalizado pode ter algo a ver com esse resultado decepcionante.

Na verdade, um conjunto de razões pode ser invocado para entender por que um contingente tão grande de pessoas elegíveis permanece de fora. Inicialmente, devemos notar que o alcance do alvo depende de as pessoas se apresentarem e declararem sua pobreza perante o governo local. Em muitos casos, essas pessoas não possuem nem sequer informação sobre seus direitos e, portanto, sobre como receber os benefícios. Paradoxalmente, é provavelmente o mais pobre o mais difícil de ser atingido pela política que o focaliza. Em outros casos, algumas pessoas elegíveis poderiam preferir evitar o estigma de viver por conta de benefícios sociais; o medo de uma dependência de longo prazo parece real, considerando que o programa não tem sido capaz de garantir acesso às portas de saída de modo importante. Uma terceira causa possível são os erros na lista de beneficiários, que é baseada em um *mix* de informações providas pelos governos locais e informação estatisticamente tratada provida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mecanismo que pode não ser capaz de eliminar oportunidades de ação clientelística por parte de autoridades locais. Além disso, a seleção de beneficiários é feita a partir do cadastro, que, sendo uma fotografia da pobreza em um ponto no tempo, não capta situações de risco de pobreza. Uma última razão é, de modo nada surpreendente, restrição orçamentária pura e simples.

Esse último empecilho para a efetividade do programa merece atenção especial. Os problemas mencionados anteriormente são os classicamente relacionados a políticas de transferência focalizada de renda (falta de informação entre os mais pobres, estigma, dinâmica da pobreza, oportunidades para ação clientelística) e têm sido apontados por alguns críticos desse tipo de política, mas a limitação do orçamento tem sido geralmente absorvida como um fato, independente da política social adotada. Desenvolvo a seguir uma perspectiva alternativa sobre a questão do orçamento limitado que não tem aparecido no debate público brasileiro.

Celia Lessa Kerstenetzky

É bastante plausível supor que, se o programa Bolsa Família for orientado sobretudo para o alívio da pobreza, mantendo o atual desenho, a pressão orçamentária seguirá forte. Esse ponto é obviamente empírico e aberto a teste, porém parece não apenas plausível como também, se confrontado com o recente debate sobre a CPMF, bastante provável. A ideia subjacente é que programas focalizados tendem a reforçar atitudes que enfraquecem a solidariedade em vez de fortalecê-la. A ligação entre esses elementos é a disposição das pessoas para pagar tributos que financiem programas sociais.

Muitos fatores determinam a disposição de pagar tributos. Simplificadamente, podemos descrevê-los como um *mix* de motivações autointeressadas e não autointeressadas, *mix* para o qual temos alguma evidência indireta, no caso do Brasil, como discutido na seção anterior. O ponto aqui é que esse *mix* pode ser afetado pela orientação filosófica de uma política social, o que mais adiante pode vir a afetar a própria efetividade da política.

O estilo da política social, em outras palavras, não é neutro em relação à formação de preferências: ele pode influenciar e provavelmente impactar atitudes e preferências de pessoas. Políticas sociais focalizadas podem enfraquecer a disposição para pagar impostos que as financiem por meio do princípio de segregação que está inscrito nelas, segundo o qual “alguns pagam enquanto outros se beneficiam”. Se a política é percebida desse modo, tem de contar com um sentido de solidariedade muito forte (quase irracional), que ela mesma inviabiliza na medida em que reforça a segregação. Essa ideia não pressupõe que as pessoas sejam por natureza autointeressadas, mas que a solidariedade requeira pelo menos um sentido de identificação ou simpatia com os beneficiários, que é, no entanto, solapada pela segregação. Se assim é, o resultado pode ser o conhecido paradoxo da redistribuição, para a existência do qual há importante evidência¹⁶: políticas redistributivas de renda tendem a redistribuir menos do que políticas de renda universais porque há uma tendência de haver menos a ser redistribuído.

Como vimos anteriormente, na segunda seção, a discussão pública no Brasil está registrando sinais negativos em relação à expansão do orçamento social. Tanto as críticas à expansão projetada do Bolsa Família quanto a rejeição à continuidade da CPMF no Senado parecem sinais importantes. Influentes especialistas em política social têm argumentado, diante das restrições, que o programa deveria perseguir mais efí-

ciência no sentido canônico: entregar melhores resultados de redução de pobreza por unidade monetária de um *orçamento dado*. Essa recomendação às vezes vem acompanhada de outra: generalizar, para os serviços sociais (educação e saúde), a orientação de focalização que já é seguida pelos programas de renda, se possível canalizando os serviços exclusivamente para os pobres¹⁷. Contudo, o foco exclusivo na logística pode estar negligenciando o ponto de que o *orçamento não é dado*, mas em boa medida endógeno à orientação de política.

É preciso ter claro que, se o programa for mantido, ele precisa ser expandido ao menos por questões de equidade: além de incluir jovens de 16 e 17 anos das famílias que já são beneficiárias, o programa deveria incluir ao menos as pessoas excluídas indevidamente, o que dificilmente será feito apenas pela exclusão dos indevidamente incluídos e por gastos administrativos adicionais em um cadastro perfeitamente fiel, em virtude dos inevitáveis *trade-offs*; porém, não apenas por questões de equidade deve o programa crescer. Se for para ser fiel a seus objetivos explícitos – reduzir a pobreza e interromper seu ciclo –, ele necessitará de muito mais recursos, a serem investidos na crucial provisão de serviços (treinamento e qualificação para o trabalho, educação e saúde).

Em relação à expansão dos serviços, até o momento não houve expansão importante dos serviços de educação e saúde associados ao programa. Parte da rejeitada contribuição, convém lembrar, estaria destinada a investimentos em saúde. Na verdade, a maior parte do fundo para o programa se destina às transferências monetárias, cerca de 10% cobrindo gastos administrativos e outras despesas, não havendo recursos específicos para as chamadas ações complementares e para os serviços sociais. Todavia, a expansão dos serviços é urgentemente necessária, especialmente se levarmos em consideração que os sistemas públicos de saúde e educação funcionam de modo precário no Brasil, enfrentando problemas de quantidade e qualidade.

Condisionalidades

Um traço importante do Bolsa Família são as condisionalidades: famílias elegíveis ao benefício podem recebê-lo desde que as crianças entre 6 e 15 anos frequentem regularmente a escola, e as crianças pequenas e as mulheres grávidas utilizem serviços de saúde predefinidos. A ideia é que essas condisionalidades possibilitem o acesso às portas de saí-

Celia Lessa Kerstenetzky

da, ao menos para as gerações futuras. Certamente, a efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão.

Como se sabe, o acesso à educação básica e à saúde públicas no Brasil independe da condição socioeconômica do potencial beneficiário. No entanto, ao longo das últimas quatro décadas, juntamente com sua expansão, a qualidade dos serviços básicos caiu e a classe média praticamente saiu do sistema, provavelmente causando uma queda adicional na qualidade, além de um agravamento da desigualdade social com a segmentação das oportunidades.

Uma evidência desse movimento de perda absoluta de qualidade é o produto final do sistema educacional brasileiro, considerado *sub-standard*. No exame padronizado realizado pela OCDE em 2006 – o PISA –, o Brasil ocupou a 52^a posição em ciências e a 49^a em leitura, em 57 países; no exame de matemática, em 2003, o Brasil foi o último da fila.

O sistema público que educa a quase totalidade dos estudantes pobres está em más condições, enfrentando problemas de infraestrutura e de treinamento e formação de professores; remunera mal os professores e mantém diminutas jornadas escolares (4,2 horas por dia em média no nível básico, uma das menores do mundo)¹⁸. O investimento público em educação é especialmente baixo, representando apenas 4,5% do PIB, a menor proporção no universo de países considerados no exame do PISA: enquanto o gasto público *per capita* em educação, descontadas as diferenças de custo de vida entre os países (ou seja, em dólares com paridade de poder de compra), no Brasil, é de 1.303 dólares por ano, remonta a 7.527 dólares na média de trinta países da OCDE¹⁹.

O mesmo é verdade sobre o sistema de saúde. A partir da Constituição de 1988, o sistema sofreu uma profunda reestruturação, com a universalização, a descentralização e várias mudanças importantes no sistema decisório; seu modelo descentralizado é considerado paradigmático. Não obstante essas virtudes, o montante de recursos destinados ao sistema está muito aquém do que seria necessário para um bom funcionamento: o país gasta 8,8% do PIB em saúde (próximo à média dos países da OCDE – 9%), mas o gasto *per capita* equivale à metade do gasto da OCDE, 1.500 dólares com paridade de poder de compra em 2004²⁰. Mais importante, o sistema é profundamente segmentado: as famílias

financiam cerca de metade dos gastos em saúde (ver WHO, 2007). Dada a elevada desigualdade de renda entre as famílias, a provisão de saúde acaba perpetuando as desigualdades sociais em vez de compensá-las. A provisão pública é notoriamente insuficiente, sendo universalmente reconhecido que o sistema básico necessita de investimentos urgentes para atender seja a clientela existente, seja a adicional que pode chegar por meio do Bolsa Família. Devemos recordar mais uma vez que os investimentos públicos em saúde foram as principais vítimas da recente eliminação da CPMF, já que 50% da receita se destinava a programas de saúde.

Em resumo, os serviços sociais, além de precários, estão congestionados, despreparados para oferecer esperança crível de emancipação para as gerações futuras da condição de pobreza de suas famílias. De fato, de modo não surpreendente, as primeiras avaliações de indicadores escolares dos recipientes do Bolsa Família têm mostrado que, a despeito do aumento da frequência escolar, o desempenho escolar dessas crianças é mais baixo do que o de crianças que estão fora do programa (Soares, Ribas e Osório, 2007).

Em face dessa evidência, é difícil não cultivar dúvidas a respeito da motivação por trás das condicionalidades do programa. Será que o objetivo é fazer com que as pessoas se tornem de fato autônomas, não dependentes do benefício e capazes de fazer escolhas significativas a respeito de seu próprio bem-estar?²¹ Ou será que as condicionalidades são impostas baseadas no princípio de que “não há almoço grátis”, isto é, que os benefícios devem, de alguma forma, ser compensados pelos beneficiários, já que alguém estaria de fato pagando por eles? A diferença não é desprezível, especialmente se desejarmos que as políticas sociais em que estamos interessados sejam também instrumentais para o desenvolvimento.

O debate público brasileiro registrou esses dois pontos de vista diferentes. Alguns especialistas insistem que as condicionalidades se relacionam ao princípio de que “não há almoço grátis”, consequentemente cobrando do governo que monitore a obediência a elas, excluindo as famílias recalcitrantes²². Outros observam que a não obediência às condicionalidades pode estar relacionada à precariedade dos serviços²³, sendo, portanto, até certo ponto baseada em raciocínio coerente por parte dos recipientes. O governo hesitou bastante entre as duas posições e, finalmente, decidiu monitorar o cumprimento das condições,

Celia Lessa Kerstenetzky

cortando os benefícios de famílias que por cinco períodos consecutivos não as cumprissem. Isso resultou no primeiro cancelamento maciço de benefícios desde que o programa foi lançado, em setembro de 2007²⁴. O monitoramento mais apertado exigiu uma expansão da parte do orçamento destinada a monitoramento, mas o fato de os serviços sociais serem precários permaneceu inalterado. Portanto, a despeito de declarações oficiais de que as condicionalidades existem para criar capacitações futuras e permitir escolhas autônomas, seu cumprimento não deixou de ser heterônomo: um forte motivo para o cumprimento parece ter sido o medo de perder os benefícios, e não os ganhos esperados em termos das capacitações das crianças.

Do ponto de vista de desenvolvimento, a situação parece dramática (embora não tanto da perspectiva de que “não há almoço grátis”): de um lado, o mero cumprimento das imposições não é em si um indicador de aumento de capacitação (em virtude da precariedade dos serviços); de outro, a manutenção das famílias no programa não é nem sequer garantia de que elas se tenham beneficiado de qualquer serviço, já que, quando o serviço não é provido por falta de disponibilidade, a condicionalidade é simplesmente suspensa. Ou seja, o programa não prevê nenhuma punição para a falha do governo em cumprir com o seu dever de oferecer os serviços.

Como vemos, há necessidade de aumento dos recursos financeiros para que o Bolsa Família cumpra de fato seus objetivos. Entretanto, vimos também, um pouco antes, que há pressões para a não expansão do orçamento do programa e que, de algum modo, essas pressões podem ser endógenas ao Bolsa Família na medida em que, sendo visto como um programa para pobres, isso reforça o princípio da segregação e com ele a má vontade de pagar tributos que o financiem. É possível solucionar o dilema “é tão pouco, contudo, é tanto” inerente ao programa Bolsa Família?

POTENCIAL PARA EXPANSÃO: SERVIÇOS UNIVERSAIS COM UMA REGRa DE PRIORIDADE

Pode parecer que, em certo sentido, o Bolsa Família tenha de decidir o tipo de programa que é: alívio à pobreza ou emancipação da pobreza? Entretanto, essa escolha não resolveria o problema de economia política inerente a ele: até como um simples programa de alívio à pobreza, seria grande e caro (mesmo mantido o foco em famílias com crianças

apenas), envolvendo substancial redistribuição. Além disso, se ele não oferecer perspectivas concretas de inserção social, é fácil prever que a clientela permanecerá grande e crescente, e assim a substancial redistribuição deverá ser mantida por um longo tempo.

Como um programa de alívio à pobreza, pode-se prever que ele terá problemas de sustentabilidade se minha hipótese sobre formação endógena de preferências tributárias for corroborada, isto é, se for válida a hipótese de que a disposição a pagar tributos para financiar a expansão do programa dependa inversamente do grau de focalização do mesmo. O programa tende a encolher²⁵ e a tomar a direção de buscar eficiência em algum dos sentidos secundários discutidos na primeira seção. De fato, alguns defensores do programa propõem que o governo invista em aperfeiçoamento do cadastro para eliminar os vazamentos²⁶. E quanto à virada emancipatória? No curto prazo, envolveria investimentos maciços. De novo, se minha hipótese de preferências endógenas estiver correta, seria importante não segregar socialmente o investimento na expansão de oportunidades para que esta pudesse contar com o apoio dos contribuintes de classe média. Contudo, até isso pode ainda não ser suficiente. Porque, se de um lado uma suposta canalização de serviços sociais para os pobres em detrimento de sua universalização (serviços já muito precários que, na prática, excluem a classe média) aumentaria a pressão para a não expansão do gasto nesses serviços, por outro, o montante de investimento e o esforço tributário requerido para a oferta realmente universal de serviços de alta qualidade seriam quase proibitivos. Considerando que o país não é rico em termos de PIB *per capita*, dificilmente expandirá a provisão pública de serviços sociais universais em escala e qualidade apropriadas, mesmo com um esforço tributário maior. Nossa problema passa então a ser como criar e expandir oportunidades equalizadoras sem segregação – e, por conseguinte, sem comprometer a sustentabilidade do programa –, de modo que seja também sensível ao ritmo de crescimento dos recursos para financiar essa expansão.

Três passos parecem necessários. O primeiro decorre da aceitação do pressuposto ideacionista de que “ideias” são relevantes no processo de produção e de implementação de políticas sociais: a forma como uma política é descrita e o repertório doutrinário ao qual é referida importam para a obtenção de apoio a elas²⁷. Nesse caso, minha sugestão é que o programa Bolsa Família seja redescrito e, se possível, renomeado como uma política de desenvolvimento de equalização de oportunida-

Celia Lessa Kerstenetzky

des. Além do importante problema da segregação, essa estratégia evitaria a problemática associação de “bolsa” a dinheiro fácil ou não controlado (*soft money*) que pode em parte ser responsável por uma má vontade percebida informalmente em relação a expansões do programa. Como uma política de oportunidades, por outro lado, poderia ser visto como provendo segurança econômica para famílias que caíram na pobreza (lembrando, portanto, que a pobreza é uma condição temporária que pode atingir qualquer um), além de estender outras oportunidades gerais a famílias que ficaram presas na pobreza.

O segundo passo é reorientar o componente de serviços do Bolsa Família na direção de uma política social híbrida – parcialmente focalizada, parcialmente universal – a fim de ganhar a adesão da classe média que o programa arrisca perder, provendo serviços universais com uma regra de prioridade. No mínimo, a maior heterogeneidade da clientela pode ser instrumental para alcançar o apoio político e financeiro de que o programa precisa, algo como “eu posso não me beneficiar, mas conheço alguém que se beneficia”. Assim, por exemplo, investimentos em educação e saúde associados ao programa estariam abertos a todos, mas seriam providos de modo que impactassem os mais pobres primeiro, como a provisão de creches e educação infantil e a extensão da jornada escolar (incluindo atividades extracurriculares e cursos preparatórios para o avanço no fluxo escolar), começando com escolas públicas frequentadas sobretudo por beneficiários por estarem localizadas em áreas onde eles se concentram. Paradoxalmente, pode ser mais fácil ganhar apoio para o programa se ele for mais caro – por se expandir na dimensão “oportunidades” – do que se ele permanecer como um programa mais barato, focalizado apenas nas transferências para os pobres.

O terceiro passo é reforçar o Bolsa Família como uma política de desenvolvimento que aumenta não apenas o bem-estar mas também as capacitações. Esse passo pode requerer uma reavaliação da política de provisão de serviços e exercer impacto tanto sobre o lado da oferta (disposição a pagar) quanto sobre o da demanda (necessidade de recursos) na economia do Bolsa Família, como explico na próxima seção.

SEGUIRÁ O FUTURO ULTRAPASSANDO O BRASIL? ACERTANDO O PASSO DESDE O INÍCIO²⁸

Considero agora a orientação desejável para a provisão de serviço em conexão com uma agenda de desenvolvimento. Como notamos anteri-

ormente, alguns críticos²⁹ do programa Bolsa Família argumentam que o dinheiro gasto nele seria mais proveitosamente despendido na expansão da educação pública.

De fato, há controvérsia na literatura sobre Estados de Bem-Estar Social quanto à eficácia relativa de políticas de redistribuição de renda e de expansão de oportunidades em termos de inclusão social (Esping-Andersen, 2007). Essa controvérsia, no entanto, faz mais sentido quando nos referimos a países desenvolvidos (e quando a questão da imigração não é levada em consideração) do que a países em desenvolvimento, pois, nesses últimos, a pobreza se confunde com privação absoluta, incluindo situações de subnutrição infantil, crônica e aguda.

No caso do Brasil, pesquisa divulgada pelo IBGE (2008) revelou o perfil do conjunto dos beneficiários como composto, de modo geral, de pessoas que trabalham em empregos precários no setor informal da economia, recebendo renda insuficiente para satisfazer necessidades básicas. O complemento de renda representado pelos benefícios é, pois, essencial para o alívio das várias privações. Entre elas, a mais crítica é a subnutrição infantil, sobretudo porque pode danificar permanentemente as capacitações das crianças, atualizando-se ao longo do ciclo da vida como baixo desempenho escolar e baixa capacidade para o exercício de muitas outras potencialidades humanas. Do ponto de vista de política social, é um desastre completo: a subnutrição na infância é uma indicação segura de exclusão social futura.

Certamente a educação também é importante; e o é por várias razões, entre elas por aumentar a probabilidade de sucesso econômico das crianças mais tarde, ao longo da vida, ou pelo menos por ampliar o horizonte de opções para escolhas futuras. No entanto, aqui também uma privação crucial é a falta de estímulos cognitivos no início da vida, sem o que muito da escolarização posterior e da vida social será irremediablemente prejudicado (ver Heckman e Carneiro, 2003; Farkas, 2003). Estímulos cognitivos são essenciais nos primeiros anos de vida e podem não estar presentes em famílias com níveis baixos de educação e capital cultural, condição normalmente correlacionada com a pobreza (as famílias ricas podem, de certo modo, “comprar” o capital cultural que não possuem) (Heckman e Carneiro, 2003; Esping-Andersen, 2007; De Graaf, De Graaf e Kraaykamp, 2000). Baseando-se na evidência fornecida por programas de educação infantil desenvolvidos na Escandinávia, alguns autores vêm argumentando que a educação de crianças pequenas é um modo de aumentar suas habilidades cognitivas e suas

Celia Lessa Kerstenetzky

realizações futuras, seja na escola, seja no mercado de trabalho (Esping-Andersen, 2005; 2007). Inversamente, um risco extremo para crianças pobres é o que podemos chamar de “subnutrição cognitiva”, condição caracterizada pela presença de uma estrutura cognitiva insuficiente para que conteúdos de informação possam ser proveitosamente adicionados e interagir de maneira rica e estimulante. A subnutrição cognitiva é outro sinal inequívoco de exclusão social futura. Da perspectiva da política social, então, a expansão do sistema de educação pública deveria incluir a provisão de creche e educação infantil de boa qualidade³⁰.

Obviamente, a expansão do sistema público deveria prever também investimentos substanciais no sistema existente para superar o problema da baixa qualidade. Esse sistema tem também problemas graves de provisão que acabam por interagir negativamente com a qualidade dos serviços. Mesmo no nível fundamental de ensino, não obstante a propalada universalização da escolarização, a provisão é insuficiente, sobretudo se considerarmos, além da precária infraestrutura, a necessidade de expandi-la para permitir a extensão das diminutas jornadas escolares, um problema gravíssimo do sistema educacional brasileiro que infelizmente não despertou maior interesse por parte do governo ou dos especialistas em política social no país³¹. Essas dificuldades certamente têm sua parcela de responsabilidade no baixo desempenho escolar dos estudantes brasileiros em testes padronizados.

Será que esses programas deveriam focalizar os mais pobres?

Se abstrairmos os aspectos de economia política e de sociologia política (legitimidade), e deixarmos de lado interações esperadas (o custo-efetividade global), focalizar as crianças mais pobres teria efeitos de equalização de oportunidades, já que as crianças não pobres não têm as oportunidades tão restritas quanto as pobres. Contudo, os fatores de economia política podem ser importantes; à medida que o são, tenderá a haver menos apoio e maior dificuldade para se obter financiamento para a redistribuição, como indicou o debate público brasileiro recente. A política social precisa ser percebida como legítima em um sentido apropriado, especialmente por aqueles que não pagam por ela. Na medida em que a legitimidade é condicional ao estilo de política – em particular à sua característica de segregação –, é possível prever a dificuldade de se levantar a receita necessária para se equalizar a “partida”. Uma política social segregadora tende a reforçar a percepção de uma

sociedade segmentada, e uma sociedade segmentada tende a ter problemas recorrentes de exclusão social.

Do lado do custo-efetividade, as avaliações que consideram a focalização superior às políticas universais, em termos de promoção de igualdade, normalmente desprezam efeitos de interação importantes, como os que ocorrem em escolas e hospitais socialmente mistos. É o efeito de “elevar os padrões”. Escolas que misturam crianças de *backgrounds* diferentes tendem a melhorar o desempenho de estudantes mais pobres sem diminuir o de estudantes não pobres desde que seja alcançado um *mix* crítico (Kahlenberg, 2003). *Backgrounds* heterogêneos também são úteis para que haja escolas mais controladas pelas comunidades, na medida em que pais de classe média tendem a acompanhar mais ativa e efetivamente o que se passa na escola do que pais mais pobres. Finalmente, a heterogeneidade social facilita a crianças de *backgrounds* sociais menos favorecidos o acesso a redes de relações sociais não redundantes, o que pode significar melhores chances de vida futura.

Essas são observações empíricas de grande valor para o formulador de políticas públicas. Outros efeitos, não diretamente testáveis, também são prováveis de ocorrer. Por exemplo, pessoas que regularmente compartilham o mesmo espaço tendem a desenvolver certa ligação, um sentido de similaridade, que pode ajudá-las a valorizar as respectivas vidas como iguais. Em países muito desiguais como o Brasil, os encontros entre pessoas afluentes e não afluentes são fortuitos e algumas vezes, como nas grandes cidades, bastante ameaçadores. Parece, portanto, pelo menos duvidoso que o investimento em um sistema na prática segregado produza o resultado desejado em termos de bom desempenho e melhores chances de vida para as crianças.

Evidentemente que a expansão dos serviços de educação e saúde, da maneira indicada acima, representará investimentos muito elevados. Apenas para dar uma ideia conservadora, calculamos (Kerstenetzky e Alvarenga, 2008) o déficit social brasileiro comparando a média dos gastos *per capita* em educação e saúde do Brasil com os de outros países com desempenho superior (Chile em educação e Cuba em saúde) para o ano de 2005 e chegamos a uma cifra equivalente a 5,7% do PIB. Se nos concentrarmos apenas na educação pré-primária, além dos baixos gastos públicos *per capita*, as taxas de participação médias no Brasil são baixas, especialmente entre as famílias beneficiárias de programas sociais. Menos de 13% das crianças de 3 anos ou menos e cerca de 73% das

Celia Lessa Kerstenetzky

crianças entre 4 e 6 anos das famílias beneficiárias do Bolsa Família estão matriculadas em creches e jardins de infância (IBGE, 2008).

A primeira coisa que é preciso ter em mente é que esses investimentos pagam: o valor presente dos retornos futuros é muito superior aos custos presentes, como mostram estimativas realizadas por Esping-Andersen (2007). Esse autor estimou a contabilidade dinâmica da provisão de educação infantil e concluiu que os ganhos superavam os custos no longo prazo, sobretudo porque a provisão de creches e jardins de infância permite a elevação da taxa de participação feminina no mercado de trabalho e o correspondente aumento da receita tributária. Outra maneira de computar esses ganhos é estimar os custos da pobreza ou, mais precisamente, os custos diretos e os ganhos não faturados em virtude da pobreza infantil, como fez Holzer (2007) para a economia americana – cerca de 4% do PIB americano é perdido por causa da pobreza infantil (perda de capital humano, despesas com saúde e repressão ao crime). Alguns podem argumentar que o futuro não está aqui e que a estimativa é contrafactual. Talvez, no fundo, a decisão deva ser tomada com base nos efeitos sentidos da exclusão social e na consideração bastante sensata de que políticas não efetivas são uma perda de tempo, esforço e dinheiro.

De todo modo, é bastante improvável que um país como o Brasil, nem pobre nem rico, consiga dispor, no curto prazo, dos recursos necessários para mudar substancialmente sua estrutura de oportunidades, mesmo com um esforço tributário maior. Assim, não se deve descartar o *mix* de universalismo e de focalização na provisão adicional de serviços em que o elemento de focalização operaria não em uma lógica residualista, muito menos como um princípio de segregação, mas como uma regra de prioridade na expansão dos serviços sociais a fim de não excluir as classes médias e alcançar primeiro os pobres³². Uma abordagem de comunidade, em vez da focalização seletiva (família por família), poderia funcionar nesse sentido. A consequência interessante parece ser que estratégias de focalização operando dentro de esquemas universalistas poderiam ajudar a tornar o sistema viável, de modo que reduzisse desigualdades e superasse o impasse distributivo.

De volta ao futuro, o foco nas crianças parece crucial para o país finalmente se reconciliar com o seu futuro.

(Recebido para publicação em agosto de 2008)

(Versão definitiva em janeiro de 2009)

NOTAS

1. Adoto aqui a já consagrada concepção de desenvolvimento como expansão de capacitações multidimensionais proposta por Amartya Sen. Ver Sen (2000).
2. O coeficiente de Gini é utilizado para medir o grau de desigualdade na distribuição de renda. Varia entre zero, ou igualdade perfeita, e um, ou desigualdade perfeita (situação na qual uma pessoa detém toda a renda e as demais são desprovidas dela).
3. Um número especial da revista *Econômica* (2006) – “A Queda da Desigualdade no Brasil” – foi inteiramente dedicado à mensuração da queda da desigualdade e à discussão de seus determinantes.
4. A queda anual brasileira no período é estimada em 0,7 ponto de Gini, superior à observada nos Estados Unidos, França, Noruega, Países Baixos, Reino Unido e Suécia no período de consolidação do *Welfare State* nesses países. A queda espanhola é de 0,9 ponto de Gini nesse período.
5. A linha de pobreza de referência do programa era inicialmente o salário mínimo oficial, sendo considerada *pobre* a família cuja renda *per capita* fosse inferior a meio salário mínimo; e *muito pobre* a família cuja renda média fosse inferior a um quarto do salário mínimo. Contudo, a política de reajuste real do salário mínimo pode ter sido responsável pela opção feita pelo governo de não indexar a linha de pobreza do programa ao salário mínimo.
6. Em 2007, o governo anunciou a intenção de expandir o programa para incluir jovens de 16 e 17 anos das famílias beneficiárias em resposta aos altos níveis de evasão escolar detectados entre adolescentes nessa faixa etária.
7. Essa opinião tem sido frequentemente reiterada pelo editor do jornal de maior circulação no Rio de Janeiro, Ali Kamel. Durante o ano de 2008, em seguida à divulgação de uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esse editor reafirmou seu ponto de vista enquanto denunciava que os recipientes do Bolsa Família estariam comprando eletrodomésticos e que o governo, em vez de financiar esse tipo de consumo, deveria investir em escolas (*O Globo*, 4 /3/2008).
8. O presidente da Comissão, dom Aldo Pagotto, fez essa declaração durante uma entrevista coletiva à imprensa da Confederação Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB) em 17 de novembro de 2006. Ver <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/11/17/materia.2006-11-17.6055581924/view>. Acessado em 26/3/2008.
9. Ver, por exemplo, entrevista concedida pelo economista e demógrafo Eduardo Rios-Neto, da UFMG, coordenador da AIBF (2007), para o jornal *O Globo*, em 29/3/2008.
10. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi criada originalmente como um imposto provisório em 1993, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), e recriada como uma contribuição em 1997; e acabou se mantendo inercialmente desde 1999. Antes de sua rejeição, em 2007, a CPMF incidia na forma de uma alíquota de 0,38% sobre retiradas e transferências entre contas bancárias. Seu objetivo era financiar gastos públicos em saúde, previdência social e aportar recursos para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, importante fonte de financiamento do Bolsa Família.
11. No entanto, perspectivas positivas de crescimento econômico, elevação de outros tributos e maior controle sobre a sonegação de impostos podem ajudar a preencher o

Celia Lessa Kerstenetzky

vazio deixado pela contribuição. O problema básico segue sendo a previsibilidade limitada dessas outras fontes de financiamento.

12. Os impostos indiretos representam mais de 50% do total de impostos arrecadados no Brasil.
13. Deve ser mencionado, a propósito, que, em entrevista concedida ao jornal *O Globo*, publicada em 19/5/2008, o empresário Paulo Skaf, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), declarou que durante seis meses (e até o desfecho favorável à sua causa) fez *lobby* no Senado pela rejeição da CPMF.
14. O erro de inclusão é calculado como a razão entre o número de beneficiários não pobres e o total da população beneficiária. O erro de exclusão corresponde à razão entre os não beneficiários pobres (elegíveis) e o total de pobres (elegíveis) (Soares, Ribas e Osório, 2007).
15. Ver <http://www.oportunidades.gob.mx/index.html>. Acessado em 23/3/2008.
16. Korpi e Palme (1998), por exemplo, notam que a formação de coalizões e a definição de interesses estariam condicionadas por características institucionais do Estado do Bem-Estar Social, em particular por sua orientação focalizadora ou universalista. Eles encontraram evidência em apoio a essa hipótese nos países da OCDE. Ver também simulações de restrições orçamentárias geradas endogenamente por políticas focalizadas, que mostram como o orçamento disponível para redistribuição tende a ser menor em um contexto de políticas que focalizam os mais pobres (Gelbach e Pritchett, 1997).
17. Essa ideia foi ventilada em um *workshop* sobre distribuição de renda ocorrido na Universidade Federal Fluminense (UFF), em 2007, pelo economista Ricardo Paes de Barros, um dos mais importantes especialistas em política social no Brasil e ex-diretor de políticas sociais do IPEA. Ver também Carvalho (2006), uma colaboradora de Paes de Barros, para argumentos nesse sentido.
18. A propósito, a combinação entre baixos benefícios e curta jornada escolar está provavelmente por trás da ainda alta taxa de participação infantil no mercado de trabalho de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Segundo o IBGE (2008), essa participação era mais de duas vezes maior entre famílias inscritas nos programas sociais do que entre famílias não inscritas (14,4% *versus* 6,5% de crianças entre 10 e 14 anos).
19. OECD (2007a). Os números são de 2004.
20. Ver OECD (2007b) e WHO (2007). Os dados dos países da OCDE se referem ao ano de 2006.
21. Esse argumento é problemático, pois supõe que as pessoas sejam incapazes de julgar o que é melhor para elas. Por que supor que os beneficiários só colocariam seus filhos nas escolas ou os levariam ao posto de saúde se fossem monetariamente compensados por isso?
22. Essa posição tem sido abertamente advogada, por exemplo, pelo economista José Márcio Camargo, especialista em política social, um dos criadores do programa Bolsa Escola, que acabou dando origem ao Bolsa Família. Em 2005, ele argumentou nesse sentido em uma reunião preparatória para o World Development Report 2006, no Rio de Janeiro.

Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política...

23. Soares, Ribas e Osório (2007), por exemplo, sugerem que esse problema pode ser importante no que se refere às condicionalidades de nutrição e saúde. Sugerem ainda que o desempenho comparativamente baixo de estudantes de famílias beneficiárias pode indicar problemas de qualidade escolar insuficiente.
24. Cerca de 4.000 famílias tiveram os benefícios cancelados em setembro de 2007 em virtude da não obediência às condicionalidades por cinco períodos consecutivos.
25. O programa pode encolher simplesmente porque não se expande, o que poderia ocorrer se o valor dos benefícios fosse mantido ou com a eventual saída de beneficiários. O uso de estratégias indiretas de retração de políticas sociais foi muito importante, por exemplo, nos Estados Unidos pós-anos 1980. Ver Hacker (2003).
26. Essa tem sido a linha de argumentação de Ricardo Paes de Barros e seus colaboradores.
27. A importância das ideias no processo de produção e de implementação de políticas sociais é crucial, como mostra Béland (2005). Não apenas as ideias sobre políticas são importantes, como também o são os repertórios ideológicos mais amplos em que estão aninhadas. Nas palavras de Béland, os “atores políticos se baseiam em repertórios [ideológicos] para construir descrições destinadas a convencer a população a apoiar as opções de políticas públicas que eles advogam” (*ibidem*:1; tradução da autora).
28. Agradeço a Gøsta Esping-Andersen por direcionar minha atenção para a questão crucial da educação infantil.
29. Vários, incluindo o editor-chefe de *O Globo*, Ali Kamel.
30. Há programas interessantes desenvolvidos em muitos países, entre eles os americanos Head Start e Perry Preschool, e o britânico Sure Start. Tanto este último quanto o Perry Preschool vão além dos serviços para as crianças pequenas e envolvem também as famílias por meio de certo número de serviços para os pais. O Sure Start tem um programa de escolas estendidas para crianças pobres (essencialmente atividades desenvolvidas além do horário escolar). Algumas avaliações desses programas mostram o sucesso relativo daqueles que “investem” também nas famílias, pois esses investimentos prolongam os efeitos das intervenções sobre as crianças pequenas (Heckman e Carneiro, 2003).
31. A exceção importante vem do campo de pesquisadores da educação. Para uma visão crítica, ver Kerstenetzky (2006a).
32. A contraposição entre focalização e universalização, com destaque para os vários sentidos de focalização, é discutida em Kerstenetzky (2006b).

Celia Lessa Kerstenetzky

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIBF – Avaliação de Impacto do Bolsa Família. (2007), Avaliação de Impacto do Bolsa Família, Cedeplar/UFMG/MDS. Disponível em <http://www.mds.gov.br>.
- BÉLAND, Daniel. (2005), “Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective”. *Social Policy and Administration*, vol. 39, nº 1, pp. 1-18.
- CARVALHO, Mirela. (2006), Direitos Universais – Gastos Focalizados: A Focalização como Instrumento para Universalizar Direitos Sociais. Tese de doutorado em Sociologia, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- CNT/Sensus. (2007), Pesquisa de Opinião Pública Nacional. Rodada 88, 2-6 de abril. Disponível em <http://www.cnt.org.br/arquivos/downloads/sensus/relat88.pdf>. Acessado em 24/4/2008.
- DE GRAAF, Nan Dirk, DE GRAAF, Paul M. e KRAAYKAMP, Gerbert. (2000), “Parental Cultural Capital and Educational Attainment in the Netherlands: A Refinement of the Cultural Capital Perspective”. *Sociology of Education*, vol. 73, nº 2, pp. 92-111.
- DUARTE, Gisléia Benini, SAMPAIO, Breno e SAMPAIO, Yony. (2007), Impactos do Programa Bolsa Família sobre os Gastos com Alimentos de Famílias Rurais, Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/impactos-do-programa.pdf>. Acessado em 2/4/2008.
- ENCARTE TENDÊNCIAS. (2007), *Revista Opinião Pública*, vol. 13, nº 1, pp. 219-229.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. (2005), “Children in the Welfare State. A Social Investment Approach”. *DemoSoc Working Paper*, nº 2005-10. Departamento de Política e Ciências Sociais, Universitat Pompeu Fabra.
- . (2007), Investing in Children and their Life Chances. Trabalho apresentado no *international workshop Welfare State and Competitivty*. Fundación Carolina, Madrid, 26-27 de abril.
- FARKAS, George. (2003), “Cognitive Skills and Noncognitive Traits and Behaviors in Stratification Processes”. *Annual Review of Sociology*, vol. 29, pp. 541-562.
- GELBACH, Jonah B. e PRITCHETT, Lant H. (1997), “More for the Poor is Less for the Poor: The Politics of Targeting”. *Policy Research Working Paper*, nº 1799. The World Bank Development Research Group, Poverty and Human Resources.
- HACKER, Jacob S. (2003), “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States”. *S, P & A*, vol. 37, nº 6, pp. 639-655.
- HECKMAN, James e CARNEIRO, Pedro. (2003), “Human Capital Policy”. *Working Paper*, nº 9495. National Bureau of Economic Research. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w9495>. Acessado em 19/3/2008.
- HOFFMANN, Rodolfo. (2005), “As Transferências Não São a Causa Principal da Redução da Desigualdade”. *Econômica*, vol. 7, nº 2, pp. 335-341.

Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política...

- HOLZER, Harry. (2007), *The Economic Costs of Child Poverty. Testimony Before the U.S. House Committee on Ways and Means*. Disponível em <http://www.urban.org/publications/901032.html>. Acessado em 15/1/2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2006), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*. Rio de Janeiro, IBGE.
- . (2008), *Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais*. Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2006. Rio de Janeiro, IBGE.
- IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. (2008), Tabulações Especiais da PNAD 2006. Disponível em http://www.iets.org.br/rubrique.php3?id_rubrique=12. Acessado em 23/3/2008.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2007), *PNAD 2006 – Primeiras Análises: Demografia, Educação, Trabalho, Previdência, Desigualdade de Renda e Pobreza*. Brasília, IPEA.
- KAHLENBERG, Richard D. (2003), *All Together Now: Creating Middle Class Schools Through Public School Choice*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- KERSTENETZKY, Celia L. (2006a), “Escola em Tempo Integral Já: Quando Quantidade É Qualidade”. *Ciência Hoje*, vol. 39, pp. 18-23.
- . (2006b), “Políticas Sociais: Focalização ou Universalização?” *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 4, pp. 564-574.
- e ALVARENGA, Livia Vilas-Bôas Hacker. (2008), *Déficit de Oportunidades Básicas no Brasil: Uma Estimativa*. Niterói, Universidade Federal Fluminense. Mimeo.
- KORPI, Walter e PALME, Joakim. (1998), “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”. *American Sociological Review*, vol. 63, nº 5, pp. 661-687.
- MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (2008). Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acessado em 21/1/2008.
- OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2006), *Programme for International Student Assessment – PISA*. Disponível em http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1,00.html. Acessado em 18/2/2008.
- . (2007a), *Education at a Glance 2007*. Disponível em http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_39263294_39251550_1_1_1,100.html. Acessado em 23/4/2007.
- . (2007b), *Health at a Glance 2007*. Disponível em <http://masetto.sourceoecd.org/vl=12897833/cl=15/nw=1/rpsv/health2007/g5-1-01.htm> e em <http://fiordiliji.sourceoecd.org/vl=1857856/cl=34/nw=1/rpsv/health2007/5-2.htm>. Acessados em 23/4/2007.
- SABOIA, João. (2007), “Efeitos do Salário Mínimo sobre a Distribuição de Renda no Brasil no Período 1995/2005 – Resultados de Simulações”. *Econômica*, vol. 9, nº 2, pp. 270-296.
- SEN, Amartya. (2000), *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.

Celia Lessa Kerstenetzky

- SOARES, Fabio Veras, RIBAS, Rafael Perez e OSÓRIO, Rafael Guerreiro. (2007), "Evaluating the Impact of Brazil's *Bolsa Família*: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective". *Evaluation Note*, nº 1, International Poverty Centre, Brasília.
- SOARES, Fabio *et alii*. (2006), "Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty". *Working Paper*, nº 21, International Poverty Centre/United Nations Development Programme, Brasília.
- SOARES, Sergei. (2006), "Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004, com Ênfase no Período entre 2001 e 2004". Texto para discussão, nº 1.166, IPEA.
- _____. (2008), "O Ritmo de Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional". *Texto para Discussão*, nº 1.339, IPEA.
- UNDP – United Nations Development Programme. (2007), *Human Development Report*. United Nations, UNDP.
- WHO – World Health Organization. (2007), *World Health Report 2007*. Disponível em <http://www.who.int/whosis/database/country/compare.cfm?country=BRA&indicator=PctTotEOHinIntD&language=english>. Acessado em 23/4/2008.
- ZEPEDA, Eduardo. (2006), "Do CCTs Reduce Poverty?". *One Pager*, nº 21, International Poverty Centre/United Nations Development Programme.

ABSTRACT

Redistribution and Development? The Political Economy of the Bolsa Família Program

The article offers a qualitative evaluation of Brazil's *Bolsa Família* (Family Grant or Family Stipend) Program, viewing it from the perspective of an income redistribution and development policy. Analyzing the program's most striking institutional characteristics – targeting the poorest and setting conditions such as school enrollment and immunization of the family's children – the article identifies a major weakness in the program's political economy that could jeopardize its sustainability as a redistributive and development policy. The article suggests that policies with such characteristics in extremely unequal countries like Brazil can make budget limitations endogenous, thus hindering the achievement of the program's own objectives. Two alternative directions are briefly explored: conversion of the program into a hybrid policy, both targeted and universal, and emphasis on the provision of child education services.

Key words: *Bolsa Família*; redistribution; development; social policies; child education

RÉSUMÉ

Redistribution et Développement? L'Économie Politique du Programme Bourse Famille

Dans cet article, on cherche à faire une évaluation qualitative du Programme Bourse Famille, sous la perspective d'une politique de redistribution du revenu et de développement. En analysant les principales caractéristiques institutionnelles du programme – l'accent mis sur les plus pauvres et les conditions d'éducation et de santé –, on y souligne une fragilité importante à propos de son économie politique qui peut mettre en péril sa durabilité en tant que politique redistributive et de développement. On suggère que des politiques de ce genre dans des pays où les inégalités sont trop grandes, comme le Brésil, peuvent rendre endogènes les limites de budget, de façon à nuire à la mise en œuvre de leurs objectifs eux-mêmes. Deux directions alternatives sont brièvement présentées: la conversion du programme vers une politique hybride de politique ciblée et de politique universelle, et un accent mis sur la fourniture de services dans l'éducation des enfants.

Mots-clé: Bourse Famille; redistribution; développement; politiques sociales; éducation des enfants