

## O BOLSA FAMÍLIA NA BERLINDA?

### Os desafios atuais dos programas de transferência de renda

RENATA MIRANDOLA BICHR

#### RESUMO

O artigo explora alguns pontos de discussão em torno do Programa Bolsa Família, partindo de uma caracterização dos desenhos institucionais dos programas de transferência de renda no Brasil, desde as experiências municipais até os programas federais Bolsa Escola e Bolsa Família. Ao final, discutem-se os principais desafios na sustentabilidade futura do programa.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Bolsa Família; políticas sociais; pobreza; desigualdade.*

#### ABSTRACT

The article explores issues related to Programa Bolsa Família, taking as its starting point a characterization of the institutional designs of cash transfer programs in Brazil, from municipal-level experiences to the federal-level programs Bolsa Escola and Bolsa Família. It ends by taking issue with the main challenges lying ahead of those programs.

**KEYWORDS:** *Bolsa Família; social policies; poverty; inequality.*

Nos últimos anos, novas formas de intervenção estatal contra a pobreza vêm sendo implementadas, especialmente sob a forma de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis da população, como os programas de transferências condicionadas de renda. Essa alteração no padrão de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza ocorre em diversos países da América Latina, e não só no Brasil, destacando-se, por seu escopo e relevância em análises comparativas internacionais, os programas existentes no México (Oportunidades) e no Chile (Chile Solidário).

No Brasil, as políticas sociais passaram de um padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho, restrito a categorias específicas de trabalhadores — configurando um sistema “corporativo” de proteção, nos termos de Gosta Esping-Andersen<sup>1</sup>, e caracterizado como “cidadania regulada” por Wanderley Guilherme dos Santos<sup>2</sup>—, a um padrão de políticas sociais de caráter regressivo no período autoritário<sup>3</sup>, até sua expansão no sentido da universalização após a redemocratização.

Os programas de transferência condicionada de renda inserem-se em um novo padrão de programas sociais voltados à população mais pobre. Inspirados no projeto de imposto de renda negativo do senador Eduardo Suplicy, esses programas surgiram como políticas de combate à pobreza primeiro no plano local, em meados dos anos de 1990, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo “bolsa escola”, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos. Os programas federais vieram depois, primeiro com o Programa Bolsa Escola, em 2001, no governo FHC, e depois com a unificação das diversas ações e o aumento de seu escopo e relevância, no âmbito do Programa Bolsa Família, em 2003, já no governo Lula. De experiências pioneiras e pontuais, os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira<sup>4</sup>.

O Programa Bolsa Família é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em 2007, 11,1 milhões de famílias ou 46 milhões de pessoas<sup>5</sup>. Contudo, há poucos consensos em torno desse programa, seja entre políticos de diversos partidos, seja entre especialistas em políticas sociais e programas de combate à pobreza. Além da clivagem mais ampla entre políticas sociais universais e políticas focalizadas, há divergências em torno da eficácia e mesmo da necessidade das condicionalidades associadas ao programa, em torno de seus impactos, sua utilização político eleitoral, além de dúvidas em relação à sua sustentabilidade política e econômica no longo prazo, associadas à discussão das “portas de saída” para os beneficiários.

Esse artigo explora esses cinco principais eixos de tensão, partindo de uma caracterização dos desenhos institucionais dos programas de transferência no Brasil, desde as experiências municipais até os programas federais Bolsa Escola e Bolsa Família. Ao final, são apontados os principais desafios a serem enfrentados pelo programa Bolsa Família no futuro próximo.

#### **PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: DO LOCAL AO NACIONAL**

Com a redemocratização, iniciou-se o primeiro processo significativo de reformas no sentido da descentralização das políticas sociais. O “ponto de partida”<sup>6</sup> era crítica ao padrão de proteção social cons-

[1] Esping-Andersen, G. *The three worlds of the welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

[2] Santos, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

[3] Draibe, S. “O *welfare state* no Brasil: características e perspectivas”. *Caderno de Pesquisa NEPP*, 1993, n° 8, pp. 1-52; Almeida, M. H. T. “Federalismo e políticas sociais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1995, ano 10, n° 28, jun., pp. 88-108; Pochmann, M. “Segurança social no capitalismo periférico: algumas considerações sobre o caso brasileiro”. *Nueva Sociedad*, 2007, out., pp. 76-97 (especial em português).

[4] Silva, M. O., Yasbek, M. C. e Di Giovanni, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

[5] Ministério do Desenvolvimento Social. “Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>, consultado em 5/12/2007.

[6] Draibe, “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. *Tempo Social*, 2003, nov., pp 63-101.

truído pelos governos autoritários, caracterizado pela forte centralização no governo federal, por processos fechados de decisão, gestão centralizada em grandes burocracias, fragmentação institucional e pela iniquidade do ponto de vista da distribuição dos serviços e benefícios<sup>7</sup>. As reformas iniciadas após a Constituição de 1988 tinham como principal meta a correção das distorções desse sistema, de modo a tornar as políticas sociais um instrumento de combate às desigualdades sociais. Nesse cenário, a descentralização era vista como um instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços<sup>8</sup>.

[7] Almeida, op. cit.

[8] Ibidem.

O novo padrão de política social teve como momento fundador a promulgação da Constituição de 1988, que representou uma redefinição do arranjo federativo brasileiro, por um lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios. As políticas de assistência e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, embora a superação da pobreza e a redução da desigualdade continuassem sendo atribuições das três esferas de governo.

Nesse contexto, surgem como novas experiências de combate à pobreza os programas municipais de garantia de renda mínima. De maneira geral, tais programas têm como beneficiários os grupos mais vulneráveis, visando garantir uma rede de proteção social para os mais pobres, que muitas vezes escapam do escopo das políticas sociais tradicionais, tais como educação e saúde. Os programas de garantia de renda mínima procuram atender não só à dimensão da insuficiência de renda — uma das múltiplas dimensões da pobreza — mas também ao déficit de acessibilidade a bens e serviços públicos ao qual está submetida a população mais carente, procurando funcionar como um mecanismo de inserção social<sup>9</sup>.

[9] Lavinas, L. “Renda mínima: práticas e viabilidade”. *Novos Estudos Cebrap*, 1999, nº 53, mar., pp. 65-84, p. 72.

[10] Ibidem.

Em 1997, o governo FHC aprovou a Lei nº 9.533, que autorizava o Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituísem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Esse apoio consistia no co-financiamento de até 50% dos programas instituídos nos municípios que não tivessem recursos suficientes<sup>10</sup>. Segundo Lena Lavinas, essas primeiras experiências coordenadas pelo governo federal assumiram caráter de “bolsas de estudos”, que exigiam contrapartidas das famílias beneficiárias, como frequência escolar mínima. Assim, o primeiro programa de garantia de renda mínima (PGRM) nacional consistia no apoio às iniciativas municipais, por meio de convênios formalizados com o governo federal. Inicialmente, era dada prioridade aos municípios com convênio prévio com o PGRM nacional e àqueles com baixo IDH, sendo utilizados recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza<sup>11</sup>. Esse programa federal, no entanto, teve vida

[11] Silva, Yasbek e Di Giovanni, op. cit.

curta, estendendo-se apenas até o ano 2000, devido a problemas de natureza política e administrativa<sup>12</sup>. O fator mais decisivo para a extinção do PGRM federal, no entanto, foi a decisão de universalizá-lo, transformando-o no Programa Bolsa Escola (PBE).

Implementado em março de 2001, o PBE foi pensado dentro da lógica da universalização da educação fundamental, fornecendo, para tanto, bolsas para crianças de 7 a 14 anos a partir do critério da renda familiar<sup>13</sup> e visando, ainda, o desenvolvimento de ações socioeducativas e a promoção da cidadania por meio dos conselhos de controle social do programa<sup>14</sup>. O cadastramento das crianças estava sob a responsabilidade dos municípios, bem como o desenvolvimento de ações socioeducativas complementares e o controle das condicionalidades. No entanto, ao contrário do que ocorre hoje no caso do Bolsa Família, os municípios não recebiam nenhum tipo de ajuda financeira do governo federal para o financiamento dessas ações. Destaca-se, nesse ponto, o problema da descentralização de políticas sem a devida contrapartida em termos de recursos necessários à sua implementação<sup>15</sup>.

No caso do PBE, houve uma opção pela transferência direta de renda aos beneficiários com gestão centralizada no governo federal<sup>16</sup>. Esse programa previa ainda contrapartidas, tais como frequência escolar e cuidados básicos em saúde, porém a fiscalização dessas contrapartidas mostrou-se pouco eficaz, especialmente devido à falta de fluxo de informações entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação dos programas. Além dos avanços na universalização do acesso à educação fundamental, Ana Valente<sup>17</sup> ressalta impactos do PBE no estímulo às economias locais, sobretudo nos municípios mais pobres, por meio do incentivo ao pequeno comércio, e também o rompimento da relação entre políticas educacionais e práticas clientelistas e paternalistas, uma vez que o dinheiro era entregue às famílias sem intermediários, por meio de cartões magnéticos operados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Muitas dessas vantagens e alguns desses problemas de coordenação são observados ainda hoje, no contexto do Bolsa Família.

Por outro lado, outros objetivos associados ao PBE não foram atingidos satisfatoriamente, uma vez que os conselhos de controle social pouco funcionavam ao final da gestão FHC e havia pouca clareza em torno do formato e do conteúdo das ações socioeducativas<sup>18</sup>. Outro problema apontado pelos especialistas era a definição de cotas de bolsas por município. Apesar de necessárias do ponto de vista fiscal — já que os recursos não são ilimitados —, as cotas constituem um limite à universalização, uma vez que nem toda a população alvo pode ser atendida. Esse problema ainda permanece no caso do Programa Bolsa Família.

[12] Coêlho, D. B. “A difusão do programa bolsa escola: competição política e inovação no setor social”. Trabalho apresentado no 32º Encontro da Anpocs, Caxambu, 2008.

[13] Eram elegíveis famílias com renda per capita de até 90 reais, o que, à época, correspondia a meio salário mínimo. O valor da bolsa era de 15 reais, sendo que cada família poderia receber, no máximo, bolsas para três crianças, gerando um teto de 45 reais.

[14] Valente, A. L. “O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional”. *Revista Brasileira de Educação*, 2003, nº 24, set./out./nov./dez, pp.165-182.

[15] Arretche, M. T. S. “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. *São Paulo em Perspectiva*, 2004, vol. 18, nº 2, pp.17-26.

[16] Almeida, M. H. “As políticas sociais no governo Lula”. *Novos Estudos Cebrap*, 2004, nº 70, nov., pp. 7-17.

[17] Valente, op. cit., p.167.

[18] Valente, op. cit.; Silva, Yasbek e Di Giovanni, op. cit.

[19] Draibe, op. cit., p. 88

[20] Bolsa Escola (Ministério da Educação e Cultura); Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde); PETI (Ministério da Previdência e Assistência Social, MPAS); Agente Jovem (MPAS); Bolsa-Qualificação (Ministério do Trabalho); Benefício Mensal para o Idoso e para Portadores de Deficiência (MPAS); Renda Mensal Vitalícia (MPAS); Bolsa-Renda (Seguro-safra) (Ministério da Agricultura); Auxílio-gás (Ministério das Minas e Energia); Aposentadorias rurais (MPAS); Abono salarial PIS/Pasep (CEF); Seguro-desemprego (MT).

[21] Soares, S. e Sátyro, N. "O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras". *IPEA, Texto para Discussão*, 2009, nº 1424. Disponível em <www.ipea.gov.br>, consultado em 18/11/2009.

[22] Para entrar nesse cadastro, criado pelo Decreto nº 3.877 de 24/7/2001, as famílias respondem um questionário junto às prefeituras, do qual constam informações sobre características do domicílio, composição familiar, qualificação escolar e profissional dos membros do domicílio, bem como dados sobre as despesas familiares. Esse cadastro permite ao governo federal fazer um diagnóstico sócio-econômico das famílias e encaminhá-las para os devidos programas sociais.

[23] Valente, op. cit.

[24] Soares e Sátyro, op. cit., p. 11.

[25] Valente, op. cit.; Silva, Yasbek e Di Giovanni, op. cit.

[26] Hall, A. "From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula". *Journal of Latin American Studies*, 2006, nº 38, pp. 689-709.

[27] Silva, Yasbek e Di Giovanni, op. cit.

[28] Almeida, "As políticas sociais no governo Lula", op. cit.

Além do PBE, no governo FHC foi criada uma rede de proteção social que incluía a previdência rural e diversos programas no âmbito da assistência social. Sonia Draibe acredita que, com esse conjunto de programas, o governo FHC logrou — em seu segundo mandato — constituir uma "Rede Social Brasileira de Proteção Social", "concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social"<sup>19</sup>. Esta rede era formada por diversos programas, sob responsabilidade de diferentes ministérios<sup>20</sup>. Por outro lado, de acordo com Sergei Soares e Natália Sátyro<sup>21</sup>, o cenário em 2003 era de "caos", dados os inúmeros problemas de coordenação entre os diversos programas, tanto no plano federal, quanto na relação entre a União e os municípios.

Em uma primeira tentativa de solucionar problemas de coordenação e sobreposição de programas, inicia-se ainda no governo FHC outra importante novidade institucional, o Cadastro Único de Programas Sociais<sup>22</sup>. Criado na gestão FHC e aprimorado na gestão Lula, o Cadastro Único é o instrumento utilizado para identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros, visando armazenar com segurança informações cadastrais sobre as famílias e, assim, melhorar a focalização nos mais pobres<sup>23</sup> — um verdadeiro censo da população pobre brasileira, segundo Soares e Sátyro<sup>24</sup>. Entretanto, diversos autores reconhecem que a gestão FHC não teve tempo de aprimorar o cadastro, abarcar todas as famílias pobres ou corrigir os problemas de sobreposição de beneficiários em programas similares<sup>25</sup>.

Como será visto na próxima seção, o Programa Bolsa Família muito se beneficiou de inovações institucionais inauguradas inicialmente no plano municipal e depois transformadas no âmbito do Programa Bolsa Escola. No entanto, nem tudo é continuidade.

### O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O governo Lula procurou expandir e consolidar a rede de assistência social herdada do governo FHC<sup>26</sup>. Ao lado de outras medidas na área de assistência social, foi dada ênfase às políticas focalizadas, indicando uma opção pelo combate à pobreza e à desigualdade e, de certa forma, dando continuidade à agenda de reformas descentralizadoras iniciadas na gestão de FHC. No governo Lula, no entanto, ampliou-se consideravelmente o volume de gastos em programas de transferência de renda e também o seu escopo<sup>27</sup>. O tema das políticas sociais foi tratado sob a perspectiva da redução de seus efeitos regressivos, visando aumentar a eficácia do gasto social e a efetividade dos programas e das políticas por meio da focalização nos grupos de menor renda<sup>28</sup>.

Voltou-se à discussão do projeto de imposto de renda negativo de Suplicy, sendo transformado na chamada “Lei da Renda Básica de Cidadania”. Essa lei sinalizou, logo no início do governo Lula, a intenção de transformar os programas de transferência de renda associados a condicionais em programas de garantia de uma renda básica de cidadania, incondicionais. No entanto, toda discussão posterior focou-se nos programas de transferência de renda condicionada. Diversos impedimentos — políticos, associados aos “sentimentos morais” em relação aos pobres, entre outros — adiaram essa transformação, como será visto.

Uma das principais iniciativas na área social no governo Lula foi o Fome Zero, amplo programa que previa a participação dos três níveis de governo e da sociedade civil no combate à pobreza. Apesar de ter contribuído para colocar a pobreza e a desigualdade na agenda pública, faltou articulação entre o Fome Zero e as políticas de seguridade social<sup>29</sup>. Já em 2003, o Ministério da Segurança Alimentar foi fundido com o Ministério da Assistência Social — criando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) — e o Cartão-Alimentação foi incorporado a um novo programa de transferência direta de renda, o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>30</sup>.

O PBF unificou três programas que já existiam na gestão anterior, o Bolsa-Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. Além disso, procurou unificar as ações dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios. Esse programa prevê uma parcela de renda transferida sem contrapartidas, no caso das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 69,00)<sup>31</sup>, e uma segunda parcela que prevê contrapartidas, como a frequência escolar e cuidados básicos de saúde, no caso das famílias pobres (com renda familiar per capita entre R\$70,00 e R\$ 140,00)<sup>32</sup>.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do MDS, é responsável pelo PBF. A ela cabe estabelecer os critérios de quem recebe e quanto recebe, além de definir o questionário do Cadastro Único e critérios para suspensão e corte dos benefícios, além de definir parâmetros operacionais. À Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) cabem as avaliações de impacto do programa. À CEF compete operar o programa, por meio do Cadastro Único, e pagar os benefícios. Alguns autores<sup>33</sup> criticam o papel “demasiado grande” da Caixa, que opera o banco de dados do Cadastro Único sob a lógica do sigilo bancário, limitando as possibilidades de utilização do cadastro para o planejamento e a análise de políticas sociais.

As relações entre a União e os municípios na operação do programa ficaram mais claras a partir de 2005, quando o governo federal passou a firmar termos de adesão com os municípios visando

[29] Silva, Yasbek e Di Giovanni, op. cit., p. 125.

[30] O Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em out. 2003, transformada na Lei 10.836, em 9 jan. 2004.

[31] No caso das famílias com renda mensal per capita inferior a R\$69,00 não há critérios de elegibilidade relacionados com as composições familiares — elas podem receber o benefício básico, de R\$68,00, mesmo que não haja crianças na casa. No caso das famílias com renda mensal per capita entre R\$70,00 e R\$140,00, é necessário que tenham gestantes, nutrízes ou crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos. O recebimento do benefício é feito, preferencialmente, em nome da mulher.

[32] Atualmente, os valores pagos pelo Bolsa Família variam de R\$22,00 a R\$200,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças.

[33] Soares e Sátyro, op. cit.; Medeiros, M., Britto, T. e Soares, E. “Transferência de renda no Brasil”. *Novos Estudos Cebrap*, 2007, nº 79, nov., pp. 5-21.

[34] Soares e Sátyro, op. cit.; Ipea. “Políticas sociais: acompanhamento e análise”. Brasília, 2005. Disponível em <www.ipea.gov.br>.

[35] Ministério do Desenvolvimento Social. “Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.mds.gov.br>, consultado em 5/12/2007.

[36] Idem, “Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família”. Brasília, 2007. Disponível em <www.mds.gov.br>, consultado em 13/2/2008.

[37] Neri, M. “Focalização, universalização e políticas sociais”. *Economia*, 2003, vol. 5, n.º 1, pp.163-170, jun.

[38] A CEF elabora mensalmente um relatório com o número de famílias no Cadastro Único que atendem ao critério de elegibilidade do programa. A partir da estratégia de expansão e da disponibilidade orçamentária, o MDS informa o número de famílias por município que devem entrar no PBF, sendo que as famílias são selecionadas obedecendo ao critério da menor para a maior renda (Ministério do Desenvolvimento Social, “Programa Bolsa Família: orientações para o ministério público”. Brasília, 2005. Disponível em <www.mds.gov.br>.).

[39] Em sua composição, o IGD envolve dois indicadores relativos ao cadastro e à focalização do programa — porcentagem de famílias com renda de até meio salário mínimo com informações coerentes e completas no Cadastro Único e porcentagem de famílias com renda de até meio salário mínimo cuja última atualização do Cadastro tenha ocorrido há menos de dois anos — e dois indicadores relativos às contrapartidas: porcentagem de crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas educacionais e porcentagem de crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas de saúde (Soares e Sátyro, op. cit.; Ministério do Desenvolvimento Social, “Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família”, op. cit.).

[40] Abranches, S. H. “Política social e combate à pobreza: a teoria da prática”. In: Abranches, Santos, W. G e Coimbra, M. A. *Política social e combate à pobreza*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p. 15.

definir o papel de cada agente envolvido no programa<sup>34</sup>. No caso do PBF, o governo federal é responsável por coordenar a implantação e supervisionar a execução do Cadastro Único. Por sua vez, o governo estadual deve apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios para a realização do cadastro. Os municípios devem planejar e executar o cadastramento; transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à CEF; manter atualizada a base de dados do Cadastro Único e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento<sup>35</sup>. Nesse processo todo, o próprio MDS aponta que é necessário conhecer mais a fundo as estratégias locais — municipais — de gestão do PBF, especialmente no que se refere ao cadastramento e à atualização do cadastro<sup>36</sup>.

A descentralização na operação do programa é saudada por autores que reconhecem as grandes heterogeneidades de um país como o Brasil. A princípio, os governos locais estariam mais informados sobre as necessidades específicas da população mais pobre, gerando maior eficiência na alocação de recursos escassos, especialmente no caso dos programas de transferência de renda<sup>37</sup>. Apesar da descentralização do programa — em termos de gestão dos beneficiários e coleta de informações —, sua operação é bastante centralizada no Executivo federal, uma vez que a definição dos beneficiários ocorre nesse nível de governo. Os municípios controlam a porta de entrada do programa, por meio da identificação das famílias que farão parte do Cadastro Único, mas a decisão de inclusão efetiva é centralizada no plano federal, que analisa as informações do cadastro e seleciona as famílias que devem entrar no programa, com base nas metas de atendimento definidas a partir de linhas de pobreza<sup>38</sup>. Há ainda uma estrutura de incentivos à adesão ao PBF, uma vez que há transferências federais aos municípios por meio do chamado “Índice de Gestão Descentralizada” (IGD), um indicador sintético — criado por meio da Portaria GM/MDS n.º 148, de 2006 — com o objetivo de apoiar financeiramente os municípios do PBF com base na qualidade da gestão do programa<sup>39</sup>.

#### AS POLÊMICAS EM TORNO DO PBF

##### *Políticas universais x políticas focalizadas*

Um primeiro eixo de tensões envolve a discussão mais ampla referente à relevância das políticas universais — tais como saúde e educação — em contraposição às políticas focalizadas, como os programas de transferência de renda. Como diz Sérgio Abranches<sup>40</sup>, a política social convencional opera para além da fronteira da carência absoluta e resistente. Enquanto políticas sociais devem visar à universalização, atuando em manifestações ocasionais de privação, políticas de combate à pobreza têm caráter seletivo (operam na lógi-

ca da discriminação positiva) e visam combater um estoque acumulado de carências agudas.

Alguns críticos das políticas focalizadas de combate à pobreza argumentam que estas tenderiam a tratar somente uma parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas — representadas por políticas universais —, e, no limite, tenderiam estigmatizar a população mais vulnerável<sup>41</sup>. Outros autores acreditam que a focalização individual dos programas pode contribuir para desgastar laços comunitários ou mesmo gerar estigmatização e dependência — especialmente no caso de programas pouco articulados com outras políticas sociais e sem portas de saída<sup>42</sup>.

Por outro lado, há autores que defendem a racionalidade e a eficácia dos programas focalizados nos mais pobres, em termos de uso mais eficiente dos recursos públicos<sup>43</sup>. No interior do Ipea houve uma acalorada discussão no início do governo Lula. Esse debate contrapôs, de um lado, aqueles que defendiam os programas de transferência de renda no registro da racionalidade alocativa dos recursos, ressaltando a importância do desenho focalizado dos programas na geração dos incentivos corretos para sua sustentabilidade fiscal<sup>44</sup>. De outro lado, situavam-se aqueles que ressaltavam a dimensão política por trás de qualquer decisão alocativa, defendendo um escopo mais amplo nas ações públicas de combate à pobreza, uma vez que, segundo esses especialistas, a opção pela focalização colocaria o debate em torno da questão social sob a ótica do gasto social, e não do direito de acesso às políticas sociais<sup>45</sup>.

Outro conjunto de autores, entre os quais me incluo, questiona a validade dessa contraposição entre políticas universais e focalizadas, destacando seu caráter necessariamente complementar<sup>46</sup>. Nessa perspectiva, a focalização é entendida como critério de priorização dentro de um esquema universalista, em uma estratégia de “focalização no universalismo”<sup>47</sup>. Medeiros, Britto e Soares ressaltam que as transferências não implicam a desconsideração da relevância da provisão universal de serviços básicos, como saúde e educação, revelando, assim, o caráter simplista e falacioso de certas análises que opõem as políticas universais às focalizadas<sup>48</sup>. Desse modo, deve-se ter cuidado com os sentidos da focalização presentes no debate.

Sob o meu ponto de vista, boas estratégias de focalização são importantes para que os mais pobres sejam de fato atingidos tanto pelos programas de transferência de renda como pelas políticas sociais tradicionais. No caso de complexos centros urbanos, como São Paulo, esses esforços de focalização devem incluir, inclusive, estratégias espaciais que levem em consideração a heterogeneidade da distribuição dos mais pobres no tecido da cidade. Nessa perspectiva, a focalização é também uma estratégia para a universalização.

[41] Lavinias, op. cit.; Fleury, S. “Dilemas da coesão social”. *Nueva Sociedad*, 2007, out., pp. 4-23 (especial em português); Huber, E. *Models of capitalism: lessons for Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 2002; Hevia, F. “Nuevas y viejas relaciones entre los pobres y el gobierno: el caso del programa Progresos/Oportunidades de México”. Texto apresentado no seminário interno do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap). São Paulo, 2007; Kerstenetzky, C. L. “Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família”. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, 2009, vol. 52, n° 1, pp. 53-83.

[42] Hevia, op. cit.

[43] Cardoso, R. “Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21”. *São Paulo em Perspectiva*, 2004, vol. 18, n° 2, pp. 42-48.; Valente, op. cit.; Neri, op. cit., entre outros.

[44] Camargo, J. M. “Gastos sociais: focalizar versus universalizar”. *Ipea, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, 2003, n° 7, ago., pp. 117-21.

[45] Theodoro, M. e Delgado, G. “Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate. *IPEA, Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise*, 2003, n° 7, ago., pp. 122-26; Delgado, G. C., e Castro, J. A. “Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução”. *Ipea, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, 2004, n° 9, nov., pp. 146-51. Esses autores não são contra as políticas focalizadas, mas questionam sua centralidade nos modelos brasileiros recentes de proteção social, defendendo um caráter apenas complementar para os programas de transferência de renda.

[46] Valente, op. cit.; Kerstenetzky, op. cit.; Medeiros, Britto e Soares, op. cit.

[47] Draibe, “A política social no período FHC...”, op. cit.; Kerstenetzky, op. cit.

[48] Medeiros, Britto e Soares, op. cit.

### Condicionalidades

Outro ponto muito controverso em torno do PBF é o controle das condicionalidades ou contrapartidas. As principais contrapartidas do programa estão associadas às áreas de educação e saúde: as famílias devem manter crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, seguindo o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação. Em termos institucionais, a exigência dessas contrapartidas é defendida por sua suposta contribuição ao desenvolvimento de capital humano no longo prazo, perspectiva que aborda a pobreza para além da simples insuficiência de renda — sendo que, no curto prazo, o alívio imediato da pobreza é realizado por meio das transferências monetárias. No debate brasileiro, além da problemática envolvida na efetividade ou não das condicionalidades, a discussão nesse caso envolve a necessidade ou não do controle das mesmas, a partir dos sentidos implícitos nesse controle.

Para alguns autores<sup>49</sup>, exigir que a população mais pobre cumpra contrapartidas implica uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por meio de programas de transferências de renda, entre outros mecanismos. Esses autores alinham-se mais à perspectiva do projeto original de Suplicy, visando transitar dos programas de transferência de renda condicionada à renda básica de cidadania, incondicional. Para outros autores<sup>50</sup>, o PBF não constitui um direito não só por estar atrelado a condicionalidades, mas porque sua existência está condicionada às possibilidades orçamentárias do governo federal — sendo que, em 2009, o programa respondia por cerca de 0,3% do PIB<sup>51</sup>. Nesse sentido, o programa constituiria um “quase-direito”, por não ter sua continuidade garantida ao longo de diferentes mandatos — ponto que será retomado ao final do artigo. Outros autores criticam o “exagero” contido nessa postura, uma vez que as condicionalidades proporcionam acesso a outros direitos, como saúde e educação<sup>52</sup>.

Para aqueles que defendem a existência de contrapartidas, a grande questão é a sua efetividade. Kerstenetzky pondera: “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”<sup>53</sup>. Levanta, com essa ponderação, o problema da qualidade dos serviços prestados, o que, certamente, foge ao escopo dos programas de transferência de renda. Nessa mesma linha, Sonia Draibe<sup>54</sup> ressalta que as condicionalidades não têm a ver só com o compromisso moral das famílias — justificativa liberal para o recebimento dos benefícios —, mas também com um compromisso do Estado na provisão dos serviços.

[49] Silva, Yasbek e Di Giovanni, op. cit.; Suplicy, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo, 2002.

[50] Medeiros, Britto e Soares, “Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate”. *Ipea, Texto para discussão*, 2007, n° 1283, Brasília, jun.; Soares e Sátyro, op. cit.

[51] Soares e Sátyro, op. cit., p. 12.

[52] Silva, Yasbek e Di Giovanni, op. cit., p. 210.

[53] Kerstenetzky, op. cit., p. 68.

[54] Draibe, “A política social no período FHC...”, op. cit., p. 13.

Por outro lado, Medeiros, Britto e Soares<sup>55</sup> ponderam que as condicionalidades, no limite, só reforçariam obrigações sociais ou legais dos pais — manutenção dos filhos na escola —, sendo que há muitas controvérsias a respeito dos resultados das condicionalidades, sua necessidade e impacto. Adicionalmente, os custos de controle das condicionalidades, tanto para os municípios como para o governo federal, são bastante elevados. Esses autores concluem que a centralidade das condicionalidades no debate nacional está mais relacionada com questões políticas e de juízo de valor, baseadas na idéia de que os pobres não podem receber dinheiro do Estado sem “o suor do trabalho”.

Argumentos morais similares fundamentam muitas das críticas ao PBF ligadas ao suposto estímulo ao ócio dos beneficiários. Rebatendo esses argumentos, Medeiros, Britto e Soares<sup>56</sup> apontam que é preciso indicar o nível de rendimento a partir do qual haveria desestímulo ao trabalho. Nesse sentido, mostram que, apesar de o PBF representar em média um acréscimo de 11% na renda dos beneficiários, o valor recebido via benefícios não é suficiente para que haja desincentivo ao trabalho. Por outro lado, destacam que o dinheiro das transferências garante uma estabilidade de rendimentos que, por sua vez, permite a entrada em outros segmentos do mercado de trabalho mais vantajosos, estáveis e com melhor remuneração. Medeiros, Britto e Soares<sup>57</sup> concluem então que o argumento do desestímulo ao trabalho é mais baseado em preconceitos do que em evidências empíricas, apontando o caráter falacioso do argumento do “ciclo da preguiça” que seria gerado pelos programas de transferência. Com base em dados da PNAD 2006, Kerstenetzky<sup>58</sup> também desconstrói as críticas referentes à dependência, apontando que a participação dos adultos no mercado de trabalho é maior entre os beneficiários do que no restante da população. Índícios nesse sentido já tinham sido apontados desde a primeira grande avaliação nacional do programa<sup>59</sup>.

Desse modo, além de diferentes posicionamentos políticos e disputas em torno de desenhos de políticas, fortes sentimentos morais baseiam parte da crítica à ausência de controle mais rígido das condicionalidades, contribuindo para criar uma discussão pantanosa que mistura argumentos morais, justificativas econômicas e críticas bem fundamentadas ao assistencialismo.

### *Focalização, cobertura e impactos*

Como atestam diferentes autores<sup>60</sup>, a cobertura do PBF é bastante impressionante — são 11,1 milhões de famílias ou 46 milhões de pessoas atendidas pelo PBF, segundo dados de março de 2007<sup>61</sup>. Em número de beneficiários, o PBF é superado atualmente apenas pelo SUS, pela educação pública e pela previdência social. Ainda assim, há debates em torno dos erros de inclusão — beneficiários que possuem renda

[55] Medeiros, Britto e Soares, “Programas focalizados de transferência de renda...”, *op. cit.*

[56] *Ibidem.*

[57] *Ibidem.*

[58] Kerstenetzky, *op. cit.*

[59] Cedeplar. “Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família”. Brasília, 2006. Disponível em <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>.

[60] Hall, *op. cit.*; Arbix, G. “A queda recente da desigualdade no Brasil”. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 2007, out., pp. 132-139 (especial em português); Neri. “Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade”. *Nueva Sociedad*, 2007, out., pp. 53-75.

[61] Ministério do Desenvolvimento Social. “Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”, *op. cit.*

acima do limite de corte do programa, representando “vazamentos” do mesmo — e exclusão — pessoas que cumprem os critérios de elegibilidade do programa, mas não são beneficiadas.

Soares e Sátyro<sup>62</sup> avaliam a focalização do programa por meio dos dados das PNADs de 2004 e 2006, que continham suplementos especiais sobre programas de transferência de renda. Os autores concluem que os níveis de focalização do PBF são similares àqueles observados no caso dos programas Oportunidades e Chile Solidário, assim como apontado por Medeiros, Soares e Britto<sup>63</sup>. Segundo esses autores, os erros de focalização devem-se principalmente à volatilidade da renda das famílias mais pobres e a erros na captação da renda, além de citarem a possibilidade de fraudes. Marcelo Neri também aponta a flutuação da renda das famílias ao longo do tempo, ainda mais no contexto de um mercado informal significativo, como um dos limites à focalização<sup>64</sup>. Ao contrário da perspectiva do Banco Mundial, que propõe sofisticação crescente dos meios de seleção para evitar esses erros, defendendo ciclo permanente de revisão do cadastro<sup>65</sup>, Medeiros, Britto e Soares acreditam que nem sempre devem ser evitados os erros de inclusão, e também reconhece os erros intrínsecos aos mecanismos de seleção de beneficiários em programas focalizados, o dilema inevitável entre erros de inclusão ou erros de exclusão. Esses autores sustentam que a maioria das críticas que apontam erros de inclusão são baseadas em situações casuísticas, e não em “análises empíricas generalizáveis e sistemáticas”<sup>66</sup>. Célia Kerstenetzky<sup>67</sup> também reconhece que não há focalização perfeita. Porém, ao contrário da maioria dos autores que ressaltam o problema dos erros de inclusão (os “vazamentos” para faixas de renda superiores), a autora argumenta que o erro de exclusão, no caso do PBF, é ainda muito grande, ou seja, há espaço para expansão da cobertura do programa.

No caso dos impactos do programa, diversos autores apontam a recente redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, divergindo, entretanto, em relação ao peso relativo dos fatores responsáveis por essa dinâmica. Muitos apontam a relevância dos programas de transferência de renda — em especial o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>68</sup> — para a redução da pobreza e da desigualdade. Ou seja, demonstram que sem políticas distributivas o crescimento econômico observado nos últimos anos não teria levado, isoladamente, a uma queda na desigualdade<sup>69</sup>. Outros autores apontam fatores como mudanças no mercado de trabalho e mesmo o dinamismo recente da economia<sup>70</sup>. Muitos também afirmam que o PBF tem maior impacto sobre os índices de desigualdade — notadamente o coeficiente de Gini — do que sobre a pobreza<sup>71</sup>. A eficácia do PBF na redução da desigualdade está ligada à progressividade dos benefícios, que são bem direcionados para os mais pobres. Por outro

[62] Soares e Sátyro, op. cit.

[63] Medeiros, Britto e Soares, “Programas focalizados de transferência de renda...”, op. cit.

[64] Neri, “Focalização, universalização e políticas sociais”, op. cit.

[65] De La Brière, B. e Lindert, K. “Reforming Brazil’s Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program”. *Social Protection Discussion Paper Series*, 2005, n° 0527 (32757), jun.

[66] Medeiros, Britto e Soares, “Transferência de renda no Brasil”, op. cit., p. 6.

[67] Kerstenetzky, op. cit., p. 64.

[68] O BPC é um benefício monetário — no valor de um salário mínimo — concedido a idosos e portadores de necessidades especiais que tenham renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo.

[69] Soares, F. e outros. “Cash transfer programmes in Brazil: impact on inequality and poverty. *Working Paper*, 2006, n° 21, jun.; Medeiros, Britto e Soares, “Programas focalizados de transferência de renda...”, op. cit.; Neri, “Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade”, op. cit.; Arbix, op. cit.

[70] Soares, “Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período entre 2001 e 2004”. Brasília: Ipea, texto para discussão n° 1166, fev. 2006, pp. 1-31; Kerstenetzky, op. cit.

[71] Soares e Sátyro, op. cit.; Kerstenetzky, op. cit.

lado, o PBF tem pouco impacto sobre a redução da proporção de pobres devido ao baixo valor dos benefícios transferidos, que ficam abaixo da linha da pobreza.

A despeito das divergências, cada vez mais se reconhece que o PBF é um programa bem focalizado e com cobertura de grande fôlego. Por outro lado, tornam-se mais claras as potencialidades e as limitações do programa em termos de seus impactos sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Nesse sentido, creio que o debate cada vez mais apontará para a necessidade de articulação do programa com outras políticas — saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras —, uma vez que é ingênuo depositar expectativas de reversão de problemas históricos do país em um único programa de transferência de renda.

### *Utilização político-eleitoral e clientelismo*

Como muitos estudos recentes apontam<sup>72</sup>, a reeleição de Lula em 2006 esteve fortemente associada aos retornos eleitorais advindos da ampliação do PBF, programa que contribuiu decisivamente para o deslocamento da base eleitoral do PT das regiões mais desenvolvidas do país para as áreas mais pobres, com destacado efeito sobre a penetração do partido no Nordeste. Para outros autores, as razões do “lulismo” — o grande sucesso nacional e internacional da figura do Lula, refletido em seus índices recordes de aprovação entre a população — devem ser buscadas não somente no PBF, mas em um processo mais amplo de realinhamento eleitoral que teria ocorrido a partir de 2006, como resultado do tripé formado pelo PBF, o aumento real do salário mínimo e o aumento do acesso ao crédito<sup>73</sup>.

Muitas dessas explicações que conectam o efeito dos investimentos públicos sobre os padrões de voto baseiam-se no modelo do vínculo eleitoral<sup>74</sup>. Segundo essa abordagem, os níveis dos investimentos estatais, e em especial aqueles direcionados para a população mais pobre, tenderiam a ser mais elevados nos momentos anteriores a eleições. Como os políticos tenderiam a gastar mais em políticas de impacto político, como os programas de transferência de renda, os gastos públicos tenderiam a crescer cada vez mais, tendo como uma de suas únicas restrições a disponibilidade de recursos no poder público.

Por outro lado, a expansão recente de políticas focalizadas nos grupos mais pobres é abordada também como uma forma de “neopopulismo”<sup>75</sup>. Nesse novo tipo de populismo, que seria comum em diversos países da América Latina, os políticos procurariam integrar setores tradicionalmente excluídos da população no âmbito das políticas sociais, ganhando assim forte apoio eleitoral, o que facilitaria,

[72] Nicolau, J. e Peixoto, V. “As bases municipais da votação de Lula em 2006”. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <[www.iuperj.br](http://www.iuperj.br)>; Hall, op. cit.; Zucco, C. “Poor voters vs. poor places: persisting patterns and recent changes in Brazilian electoral patterns”. Trabalho apresentado no International Seminar Metropolis and Inequalities, São Paulo, 2010. Disponível em <[www.princeton.edu/zucco/papers/poorplaces.pdf](http://www.princeton.edu/zucco/papers/poorplaces.pdf)>, consultado em 24/3/2010, entre outros.

[73] Singer, A. “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”. *Novos Estudos Cebrap*, 2009, n.º 85, nov., pp. 82-102.

[74] Ames, B. “Electoral strategy under open-list proportional representation”. *American Journal of Political Science*, 1995, vol. 39, n.º 2., pp. 406-33.

[75] Weyland, K. *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 2002; Lanzaro, J. “La ‘tercera ola’ de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia”. *Working Papers Online Series*, pp. 1-48. Disponível em <<http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>>, consultado em 4 mar. 2008.

inclusive, a manutenção das reformas estruturais implementadas no atual contexto de desenvolvimento latino-americano.

Novamente, tem-se aqui um exemplo de discussão assentada em uma polissemia pantanosa, que mistura retornos eleitorais de políticas sociais — objetivo de qualquer político eleito, independentemente de seu partido — com o fenômeno específico do “neopopulismo” revivido em alguns países da América Latina e, ainda por cima, com a crítica — necessária, desde que bem feita — a práticas tradicionais de assistencialismo e clientelismo, que no decorrer dos séculos marcaram as políticas sociais brasileiras.

Em primeiro lugar, é importante destacar que os vínculos existentes entre as políticas de combate à pobreza e a atitude dos políticos envolvidos na sua implementação são múltiplos e complexos, não devendo ser restringidos ao rótulo muitas vezes simplista de “clientelismo”<sup>76</sup>. Apesar de concordar com a crítica ao assistencialismo, Ruth Cardoso<sup>77</sup> lamenta que a própria assistência muitas vezes seja desqualificada no bojo desses criticismos. Por outro lado, Cardoso destaca que as formas de controle sobre a clientela são muito reduzidas em um contexto de sociedade de massas, com vasto acesso a informações, o que condenaria à extinção o clientelismo.

A meu ver, muitas das críticas ao PBF nesse eixo de discussões baseiam-se em informações equivocadas sobre o desenho e a operação do programa, especialmente no que diz respeito às diferenças entre o processo de *identificação* dos potenciais beneficiários — sob responsabilidade municipal — e o processo de *seleção* dos beneficiários, que ocorre no nível federal. No caso dos programas de transferência de renda, o maior ponto de discricionariedade pode ocorrer no momento do cadastramento dos beneficiários em potencial: os “burocratas de nível da rua”<sup>78</sup> responsáveis pelo cadastramento podem interferir nos critérios de inclusão a partir de julgamentos pessoais, gerando vieses. Entretanto, inserir certas clientelas no Cadastro Único não garante que essas pessoas serão efetivamente selecionadas como beneficiárias com base nos processos empregados pela CEF. Claro que um cadastro de má qualidade gera uma base de má qualidade para a seleção de beneficiários, mas cabe ressaltar que o desenho do programa reduz significativamente o potencial de discricionariedade política na seleção dos beneficiários. Desse modo, a própria gestão compartilhada do programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco.

Nesse sentido, creio que devemos ter cuidado com críticas ingênuas relativas ao uso político, uma vez que qualquer programa social tem potencial de retorno eleitoral, o que não significa que essa utilização necessariamente desvirtue sua implementação.

[76] Kuschnir, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

[77] Cardoso, op. cit.

[78] Lipsky, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York, Russell Sage Foundation, 1983.

### *Portas de saída*

Mais recentemente, em virtude dos avanços do PBF no combate à pobreza e à desigualdade, bem como a cobertura bastante significativa do programa, iniciou-se a discussão a respeito das “portas de saída”, ou seja, a deliberação sobre as possibilidades de autonomização dos beneficiários do programa, seja prevendo maior articulação com outras políticas sociais e programas, seja simplesmente defendendo um prazo claro para permanência dentro do programa. Novamente, há poucos consensos.

Soares e Sátyro<sup>79</sup> apontam que essa discussão relaciona-se com as diferentes teorias sobre as causas da pobreza que são mobilizadas no debate. Aqueles que destacam a responsabilidade individual ou familiar pela situação de pobreza tendem a enfatizar a necessidade de portas de saída para programas como o PBF, uma vez que temem a dependência do Estado, que deve se restringir a uma ajuda temporária e emergencial em momentos de crise. Esses argumentos estão por trás do programa Chile Solidário, que prevê permanência das famílias no programa por um máximo de três anos. Nessa primeira vertente, as próprias famílias deveriam ser responsáveis pela busca de portas de saída. Por outro lado, a idéia de porta de saída não é completamente compatível com a tese do capital humano, pois este requer tempo — gerações até — para se desenvolver, como defendido no caso do programa Oportunidades, no México, que não prevê tempo máximo de permanência no programa. Por fim, aqueles que acreditam em causas estruturais da pobreza, ligadas às dinâmicas da economia e da sociedade mais do que a características das famílias, são totalmente contrários à idéia de porta de saída. Segundo Soares e Sátyro<sup>80</sup>, o governo brasileiro tem rejeitado a idéia de porta de saída para o PBF e buscado a articulação com outras políticas sociais e programas complementares<sup>81</sup>.

Outros autores defendem que, uma vez que se verifica que os programas de transferência de renda estão bem focalizados, porém não atingem toda a população elegível, e há significativos erros de exclusão, uma das questões relevantes a discutir é a entrada nesses programas, e não a saída<sup>82</sup>. Alguns obstáculos ao acesso ainda existentes relacionam-se a mecanismos institucionais — sobretudo efeitos indiretos de alguns critérios impostos pelos programas, como as cotas municipais de atendimento — e também a mecanismos sociais — associados às características da população, especialmente seus recursos individuais e coletivos para acessar o programa. O próprio MDS reconhece a necessidade de melhorar a cobertura do programa no caso de populações específicas, como a população ribeirinha, os quilombolas e a população de rua.

### *Os desafios futuros*

São muitos os desafios futuros de um programa como o PBF, considerando sua elevada cobertura, seu peso relativo no orçamento federal, as

[79] Soares e Sátyro, *op. cit.*, pp. 19-20.

[80] *Ibidem*.

[81] São exemplos de programas complementares ao PBF: Programa Brasil Alfabetizado, ProJovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Luz para Todos, entre outros. Porém, o único programa desenhado explicitamente para os beneficiários do PBF é o Plano Setorial de Qualificação (Planseq), voltado para o setor de construção civil (Soares e Sátyros, *op. cit.*).

[82] Figueiredo, A., Torres, H. e Bichir, R. “Renda e votos: o democrático toma lá dá cá”. *Revista Insight Intelligência*, 2006, ano IX, nº 33, jun., pp. 40-8.; Kerstenetzky, *op. cit.*

discussões em torno dos custos de oportunidade que gera para superação da pobreza e da desigualdade, bem como os diferentes posicionamentos — políticos e em torno de desenhos de políticas — presentes no debate público, ainda mais em um ano eleitoral. Apesar dessas inúmeras posições divergentes, fica cada vez mais claro que dificilmente um candidato poderá acabar de vez com o programa, sob o risco de decretar sua morte eleitoral. Isso não impede, entretanto, que mudanças significativas sejam implementadas no futuro próximo, a depender de quais dimensões serão acentuadas dentro desse conjunto híbrido que hoje é o PBF.

A despeito de todas as críticas e polissemias apontadas, é possível dizer que os programas de transferência de renda afirmam-se cada vez mais como política de Estado, e não de governo, o que reforça a importância de sua análise. O escopo da política foi ampliado, e seu foco passou dos indivíduos — no caso do PBE — para uma preocupação mais ampla com as composições familiares e suas estratégias de sobrevivência — no caso do PBF.

Mesmo acreditando na sustentabilidade futura do programa, há ainda inúmeras questões em aberto no entendimento do PBF, referentes, por exemplo, ao grau de articulação dos programas de transferência de renda existentes no âmbito federal com as iniciativas estaduais e municipais. Mesmo com o grande esforço de unificação dos cadastros dos programas sociais, por meio do Cadastro Único, ainda hoje há sobreposições de funções e desarticulação entre programas federais e locais, em termos de valores de benefícios, critérios de elegibilidade ou metas de atendimento, entre outros aspectos. Por outro lado, deve-se caminhar mais no sentido da articulação, de fato, dos programas de transferência de renda condicionada com outras políticas sociais de escopo mais amplo.

Considerando que pobreza e desigualdade são fenômenos complexos e multidimensionais, com forte persistência ao longo da história do país, não são autorizadas visões simplistas e ingênuas das políticas desenhadas para combatê-las. Apesar do reconhecimento de que certas desigualdades se originam no seio familiar, deve-se evitar a perspectiva da culpabilização dos pobres por sua própria situação, reforçando-se, por outro lado, a responsabilização estatal pela disponibilização de serviços, políticas e oportunidades a essas populações. Essas ações, por sua vez, devem ser ambiciosas, porém articuladas, uma vez que um único programa de transferência de renda não deve ter múltiplos objetivos, sob risco de ver muitos deles frustrados. Em suma, creio que os parâmetros de integração social devem ser repensados em sentido amplo, a partir de formatos mais claros para o modelo de proteção social brasileiro, em processo de (re)construção.

---

Recebido para publicação  
em 15 de maio de 2010.

**NOVOS ESTUDOS**

CEBRAP

87, julho 2010

pp. 115-129

---

---

RENATA MIRANDOLA BICHIR é doutoranda em ciência política pelo IUPERJ e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap).