

Qual é o Futuro do Bolsa Família?

Celia Lessa Kerstenetzky, Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense

O programa Bolsa Família, o maior programa de transferência de renda em seu gênero, acaba de completar 10 anos de existência. É tempo de pensar sobre o seu futuro.

Ao especularmos sobre o futuro próximo, duas visões distintas se apresentam à mente. Sob uma perspectiva, ao transferir renda a pessoas pobres elegíveis e direcionar serviços sociais a elas, o programa tomará de assalto o núcleo dinâmico do Estado social brasileiro. Sob a outra, o programa encontrará seu lugar dentro de uma arquitetura de bem-estar social universalista baseada em direitos. Na primeira abordagem, o programa absorveria as energias do Estado social, enquanto na segunda, seria absorvido por ele. Essas duas possibilidades extremas estão latentes no desenho do programa, que combina renda e serviços: o Bolsa Família transfere renda às famílias beneficiárias com filhos, e estabelece exigências de uso de serviços de educação e saúde para assegurar a elegibilidade dos participantes, em um contexto no qual a oferta e a qualidade desses serviços é seriamente deficiente. Essa situação sugere que, para realizar uma ou outra visão, os serviços existentes devem ou ser direcionados às famílias pobres, ou ampliados para abranger pobres e não-pobres. Outro ponto de disputa é a própria elegibilidade ao programa, que em um dos cenários continuaria a ser um critério necessário mas não suficiente para o acesso às transferências, enquanto no outro, seria convertida em titularidade, isto é, condição necessária e suficiente para aceder ao benefício. Apesar de até certo ponto caricatural, essa distinção parece uma boa hipótese para dar conta de divergências percebidas entre os agentes públicos diretamente envolvidos com o programa, no que se refere a questões como os critérios de elegibilidade, níveis de benefício, moralidade, eficiência e efetividade das condicionalidades, e outros detalhes relevantes.

Uma maneira de 'decidir' qual o caminho a percorrer seria recordar a visão original. Mas qual era a visão original, o 'espírito de 2003', e que ações seriam necessárias para assegurar a fidelidade do programa a essa visão?

Ao retrocedermos às origens do Bolsa Escola de 2001, e especialmente do Bolsa Família de 2003 que passa a abranger famílias muito pobres sem filhos, encontramos uma rejeição ostensiva do pauperismo. Esses programas se basearam na premissa não-pauperista de que a pobreza não resulta fundamentalmente de escolhas errôneas feitas por pessoas pobres, mas sim da ausência de oportunidades e proteção, diagnóstico que os situa na tradição do Estado de bem-estar social universalista, ou seja, a segunda visão descrita acima. Ajustes recentes no Bolsa Família reforçam essa impressão: mais crianças foram admitidas, um critério de dois anos de renda permanente somado à reinserção automática foi incluído, o foco se deslocou do 'alívio da pobreza' para a 'eliminação da pobreza extrema' e, portanto, para a ênfase em efetividade. Como consequência, o orçamento do programa aumentou de 0,2 por cento do PIB em 2003 para mais de 0,5 por cento em 2012.

Mas o programa ainda deixa de fora muitas pessoas pobres, seja por conta do orçamento, ou de seu desenho. Dentre os excluídos pelos critérios de elegibilidade estão as famílias sem filhos que vivem entre as linhas de pobreza e pobreza extrema, além de todas as pessoas evidentemente pobres cujos níveis de renda estão acima dos baixos limites estabelecidos no programa. Além disso, os modestos benefícios, especialmente o benefício básico concedido a famílias em extrema pobreza, não acompanharam a inflação, sofrendo um declínio em termos reais. Na realidade, apesar de o programa ter obtido sucesso na redução da desigualdade entre as famílias pobres e na atenuação da pobreza extrema (por causa dos limites extremamente baixos), ele não tem sido tão eficaz na diminuição da pobreza (mesmo sob o baixo piso oficial) (Soares, 2012).

A vocação não-pauperista do programa requer, portanto, sua universalização, com níveis adequados de benefícios, a todos os brasileiros que dele necessitem. Uma simulação indica que tal medida elevaria o orçamento para aproximadamente 1,5 por cento do PIB (Monçores, 2012). Esse número, apesar de diminuto, não é tão ‘invisível’ quanto o marketing dos programas de transferência de renda desejaria: se se trata de reparar injustiças passadas na distribuição de oportunidades sociais que se cristalizaram na pobreza atual, uma rediscussão do contrato social parece, pois, inevitável.

A orientação não-pauperista do Bolsa Família deve implicar ainda um segundo gesto: o reajuste dos atuais arranjos referentes a oportunidades sociais. Até o momento, são os beneficiários que arcam com o ônus, pois correm o risco de perder as transferências caso seus filhos não frequentem a escola e não compareçam às consultas médicas estipuladas. E, no entanto, as falhas estão na provisão de bons serviços—não na disposição dos beneficiários a utilizá-los. Apesar de ênfase recente na oferta de serviços aos beneficiários sugerir que há uma preocupação crescente com esses problemas, é previsível que haja um conflito entre o direcionamento de serviços sociais a pessoas pobres e a garantia legal de universalidade na oferta desses serviços a todos os brasileiros. A prevalecer o direcionamento exclusivo aos pobres, essa é uma perspectiva no mínimo inquietante, especialmente porque a maior garantia de qualidade dos serviços oferecidos aos pobres é que eles sejam compatíveis com os exigentes padrões de qualidade de potenciais usuários de classe média. Além disso, o foco em condições ou contrapartidas para as transferências de renda constitui uma distração dos objetivos reais da política (Kerstenetzky, 2013). Entre outras distorções, não há como relevar o efeito negativo das condicionalidades sobre as normas e percepções desenvolvidas por pessoas não-pobres que financiam a política, como a noção de que não deve haver ‘almoço grátis’. Contudo, a transferência de renda para pessoas pobres não é um almoço grátis. Trata-se da restituição de uma dívida social, dívida histórica que os brasileiros decidiram não mais perpetuar -- e por isso formularam um programa como o Bolsa Família combinando renda e acesso a serviços. Sendo assim, explicitar as premissas não-pauperistas do Bolsa Família – e agir inequivocamente de acordo com elas – é o que se espera dos agentes públicos por ele responsáveis como contribuição para o debate público sobre o futuro do programa.

Referências:

- Kerstenetzky, C.L. (2013). ‘Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro’, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, MDS/IPEA.
- Monçores, E. (2012). *Os elegíveis não cobertos: uma reflexão sobre o Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, <http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/Estudos%20e%20Pesquisas/monografia_elisa_moncores.pdf> (accessed 16 October 2013).
- Soares, S. (2012). ‘Bolsa Família, Its Design, Its Impacts and Possibilities for the Future’, *IPC-IG Working Paper*, No. 89. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.