

A ineficácia dos programas públicos pró-pobres: o caso do Programa Bolsa-Família

Régis Rathmann*

Graduado da Faculdade de Ciências Econômicas
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Resumo

A intenção, neste artigo, é apresentar-se a problemática atual do Programa Bolsa-Família, relacionada ao relatório do Banco Mundial de 2004 (WDR 2004), em consonância com os dados atuais dos gastos com o Programa e com suas fontes de financiamento. Tem-se como objetivo verificar se as normas de regulação estão sendo seguidas, quais os impactos reais dessa entrada de dinheiro na economia e como a teoria trata a eficácia desses programas de redistribuição de renda. Para isso, utilizam-se pesquisas nos atos normativos de institucionalização do Programa, de dados do lado real da economia e pesquisa de teorias da economia do setor público. Conclui-se que existe uma falta de interação entre os poderes, ou seja, uma total inexistência de "accountability", além do fato de que o Programa não conseguiu, até hoje, atingir seu principal objetivo: distribuir renda.

Palavras-chave: setor público; programa social; distribuição de renda.

Abstract

The intention of this article is to present problematic current of the Programa Bolsa-Família, related to the report of the World Bank of 2004 (WDR 2004), in accord to the current data of the expenses with the program and its sources of financing. We have as objective to verify if the regulation norms are being followed, which the real impacts in the economy of this money entrance and as the theory deals with the effectiveness these programs of income redistribution. For this in we will use them of research to the normative acts of institutionalization of the program, data of the real side of the economy and searches to the theories of the economy of the public sector. Concludes that a lack of interaction between exists being able them, or either, one total inexistence of "accountability", beyond the fact that the program did not obtain today until reaching its main objective; to distribute income.

Artigo recebido em 03 out. 2005.

*E-mail: rrathmann@ea.ufrgs.br

1 - Introdução

Nos últimos meses, foram amplamente divulgadas pela imprensa as distorções ocorridas no acesso ao Bolsa-Família, o qual é um programa de auxílio, do Governo Federal brasileiro, que surgiu com a missão de unificar os antigos benefícios, ainda não extintos: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás. O Bolsa-Família visa atingir aquelas famílias com renda de até R\$ 100,00 *per capita* mensais; portanto, é um programa que visa à transferência de renda à população, procurando, através disso, diminuir as mazelas sociais.

Esses programas também vêm ganhando espaço na agenda mundial, demonstrando o reconhecimento das nações de que o sistema capitalista de produção distribui a renda de forma altamente desigual (Galbraith, 1998). Daí decorre, atualmente, a defesa desses programas por um grande número de economistas (apesar de seus objetivos políticos divergentes), sejam ligados à corrente heterodoxa, sejam à ortodoxa, estando entre eles: Frederick Hayek, Milton Friedman, Mario Henrique Simonsen, Paul Singer e Eduardo Suplicy (Suplicy, 1993).

Os mecanismos para a obtenção do benefício no Brasil agregam, dentre outros fatores, o fato de que "se obriga", para a obtenção do benefício, o acesso de uma grande massa de crianças à educação, assim como requerem a adesão total das crianças da família beneficiada aos programas de vacinação. Isso possui lógica econômica, pois, supostamente, levaria, por um lado, à "qualificação" de uma futura massa de trabalhadores e, por outro, enquanto na lógica da medicina preventiva, diminuiria gastos com saúde pública "curativa", que nada mais é do que aquela que visa evitar a doença e não as curar após seu surgimento.

Como o cadastramento é de responsabilidade das prefeituras, começaram a surgir distorções, advindas de "interesses políticos", de "beneficiamento ilícito" e/ou de falhas institucionais intrínsecas ao processo. Esses tipos de benefícios, em muitos casos, acabam por não atender àquelas famílias necessitadas, demonstrando uma ineficácia distributiva, pois os mesmos terminam, algumas vezes, privilegiando as classes médias, o que acaba levando a uma concentração maior da renda.

Portanto, a intenção, neste estudo, é apresentar possíveis soluções à atual problemática da gestão de políticas públicas do Governo Federal brasileiro — no caso, o Programa Bolsa-Família — em consonância com o **World Development Report 2004** (World..., 2004), do Banco Mundial, o qual apresenta amplamente a necessi-

dade de *accountability* para a superação das ineficiências de gestão governamental, porém sem deixar de apresentar antes tanto as atribuições do Programa quanto as conclusões do citado relatório. O termo acima referido significa, literalmente, que é preciso haver uma comunicação interativa dos mais diversos agentes públicos com a sociedade, assim como uma total prestação de contas e uma avaliação acerca da qualidade dos serviços públicos prestados (World..., 2004).

Além disso, busca-se efetuar tanto o levantamento dos gastos atuais com o dito programa, quanto identificar questões acerca das fontes de financiamento do mesmo. Também se tem a intenção de demonstrar, no final, possíveis soluções para a eficácia do Programa, baseadas tanto na interpretação do referencial teórico utilizado quanto nas conclusões propostas no relatório do Banco Mundial.

2 - O Programa Bolsa-Família e suas atribuições

Criado através da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, o Programa é destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, tendo por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, o Bolsa-Escola; do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA); do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde, o Bolsa-Alimentação; e do Programa Auxílio-Gás (BRASIL, 2004). As finalidades dos mesmos são:

- benefício básico - destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- benefício variável - destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e 12 anos ou adolescentes de até 15 anos de idade.

Ademais, são seus objetivos:

- a) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- b) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

- c) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza;
- d) combater a pobreza; e
- e) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público (BRASIL, 2004).

O valor mensal dos benefícios pode variar de R\$ 50,00 para famílias com renda *per capita* de até R\$ 50,00, assim como de R\$ 15,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00, para famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00, devendo ser concedido, através de depósito, em dinheiro, em uma conta corrente previamente cadastrada junto ao sistema bancário público.

Cabe à Caixa Econômica Federal (CEF) a emissão dos cartões magnéticos, a serem confeccionados com base no cadastro efetuado pelas prefeituras municipais, devendo o crédito dos valores acima referidos ser efetuado em conta bancária, preferencialmente à mulher.

Ao analisar-se a finalidade do Programa, observam-se semelhanças com o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), defendido, dentre outros, por Hayek, que tem como objetivo a distribuição de renda à sociedade sob a forma de papel moeda e não através de cestas básicas, remédios e outros serviços, o que, segundo o autor, levaria ao uso da renda segundo a preferência de cada um (Hayek apud Suplicy, 1993).

3 - A execução do Programa Bolsa-Família e suas distorções

A lei que criou o Programa condiciona o manutenção do benefício a periódicas avaliações, sendo elas:

- exame pré-natal;
- acompanhamento nutricional;
- acompanhamento de saúde;
- frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular.

Os administradores públicos responsáveis pelo controle do Programa (prefeituras) apontam que não conseguem efetuar a fiscalização acerca dos itens acima, alegando, preponderantemente, que têm carência de funcionários para a sua execução (Clicnotícias, 2004).

Porém existem distorções que são originadas pela própria forma como é concebido o Programa, sendo um exemplo a forma como é feito o cadastramento, no caso,

declaratório. Este se baseia em informações prestadas pelas pessoas que desejam obter acesso ao serviço, onde o declarante informa quanto auferir em renda mensalmente, munido da cópia de seu RG e acompanhado de uma testemunha.

Assim sendo, colocam-se inúmeros problemas:

- impossibilidade de conferência da renda de trabalho informal, a qual leva a que sejam aceitas as informações na íntegra;
- defasagem de informações, o que conduz a que beneficiários com renda recebam o benefício, ou seja, quando efetuou o cadastro estava desempregado, porém depois arrumou emprego e continuou recebendo o benefício;
- famílias com alunos em estado de evasão escolar continuam recebendo o benefício, ou seja, na ocasião do cadastro, estavam estudando, porém, após, deixaram de frequentar a escola.

Todos os problemas acima são apontados pelos próprios funcionários responsáveis pelo cadastramento no Programa. Entretanto os mesmos alegam que, em função do baixo contingente de funcionários, não conseguem efetuar a fiscalização satisfatoriamente (Clicnotícias, 2004).

4 - O Programa Bolsa-Família em números

O resumo demonstrativo do Bolsa-Família por unidade da Federação, para o mês de referência março de 2005, mostra uma participação de 99,50% de municípios brasileiros recebendo o benefício, sendo que a participação não atinge 100% somente nos Estados de Goiás, Pernambuco, Piauí, Rondônia, São Paulo e Tocantins. O número de famílias atendidas foi de 6.562.155, e receberam um montante de R\$ 430.198.315,00 no mês citado, sendo o valor médio por benefício R\$ 65,56 (BRASIL, 2004).

Cabe ressaltar que esses valores se referem unicamente ao Bolsa-Família, tendo sido destinado aos demais benefícios: R\$ 61.131.660,00 (Bolsa-Escola); R\$ 887.775,00 (Bolsa-Alimentação); R\$ 5.267.850,00 (Cartão-Alimentação); e R\$ 76.842.705,00 (Auxílio-Gás). Então, o total de "gastos" do Governo com benefícios de distribuição de renda totalizaram, para o mês de março de 2005, R\$ 574.628.305,00.

Assim, ao se avaliarem os valores acima de forma agregada, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- a) o gasto projetado com o Programa Bolsa-Família para o ano de 2005 (R\$ 5.162.379.780,00) é de 0,003% em relação ao PIB total de 2004;
- b) o gasto projetado com o Programa Bolsa-Família atinge, aproximadamente, 5% do total do gasto público com o pagamento dos juros da dívida interna (JURO..., 2005);
- c) o Programa Bolsa-Família atinge em torno de 10% da população total do Brasil, enquanto os juros da dívida interna são pagos a 4% da população total;
- d) a parcela de renda apropriada pelos 10% mais ricos¹ em 2002 era de 47,02% (valores percentuais da renda total), valor quase idêntico ao de 1994, que era de 47,85% (Pesq. Nac. Amost. Domic., 2002);
- e) a parcela de renda apropriada pelos 50% mais pobres² em 2002 era de 12,98% (valores percentuais da renda total), valor praticamente idêntico ao de 1994, que era de 12,35% (Pesq. Nac. Amost. Domic., 2002).

A análise preliminar desses números aponta a conclusão de que a distribuição de renda no País continua, em níveis percentuais, semelhante na última década. Uma das causadoras dessa situação, dentre outras, foram as altas taxas de juros no período 1994-04, o que levou a que o montante dos juros pagos da dívida interna pelo Governo fosse cada vez maior, os quais são, sabidamente, destinados a uma pequena parcela da população, que é detentora de títulos da dívida pública, no caso, aquela situada na parcela dos 10% mais ricos da população.

Ademais, no que tange às fontes de financiamento, cabe ressaltar-se que os juros da dívida interna são pagos sem "(...) restrições orçamentárias, ou seja, se o caixa do governo não é suficiente para pagar todos os encargos da dívida, o governo pode tomar empréstimos (através da emissão de mais títulos), opção que não existe para gastos sociais" (JURO..., 2005).

Entretanto o Governo brasileiro, atualmente, encontrou uma nova forma de financiar seus gastos sociais. Recentemente, conforme inúmeras publicações na

imprensa, o País obteve empréstimo, junto ao Banco Mundial, de US\$ 572 milhões (aproximadamente R\$ 1.372.000.000,00, o que representa 25% do total necessário para financiar o Bolsa-Família no ano de 2005). Tal empréstimo é reflexo da concordância da instituição com as políticas econômico-sociais adotadas no Brasil e tem como foco, segundo o próprio Banco, "(...) a consolidação dos quatro principais programas de transferência condicional de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás) e o aprimoramento da arquitetura básica do Programa Bolsa Família" (World..., 2005).

Aqui cabe um questionamento, que tem como base o fundamento econômico da distribuição de renda, sob o qual está embasado, conforme citado anteriormente, o arcabouço teórico dos programas de redistribuição de renda. O País gerou renda para distribuir? Essa pergunta torna-se fundamental, pois o valor obtido junto ao Banco Mundial foi repassado como empréstimo; logo, dando a idéia de que essa renda já existia para ser distribuída, pois assim haveria como pagar o valor emprestado.

Fundamentalmente, fruto de uma política econômica que não beneficia a desconcentração de renda, pois "privilegia" a esfera financeira ao invés do circuito produtivo, vem ocorrendo uma não-absorção de níveis crescentes de trabalhadores desempregados.

Decorrente dessa conjuntura, observa-se, no Gráfico 1, que o rendimento real médio do trabalhador, entre dezembro de 2004 e março de 2005, caiu de R\$ 1.159,95 para R\$ 948,83.

Ainda se analisando o período de um ano, que compreende março de 2004 a março de 2005, verifica-se que não houve qualquer acréscimo na renda real média, o que comprova uma estagnação em níveis de renda.

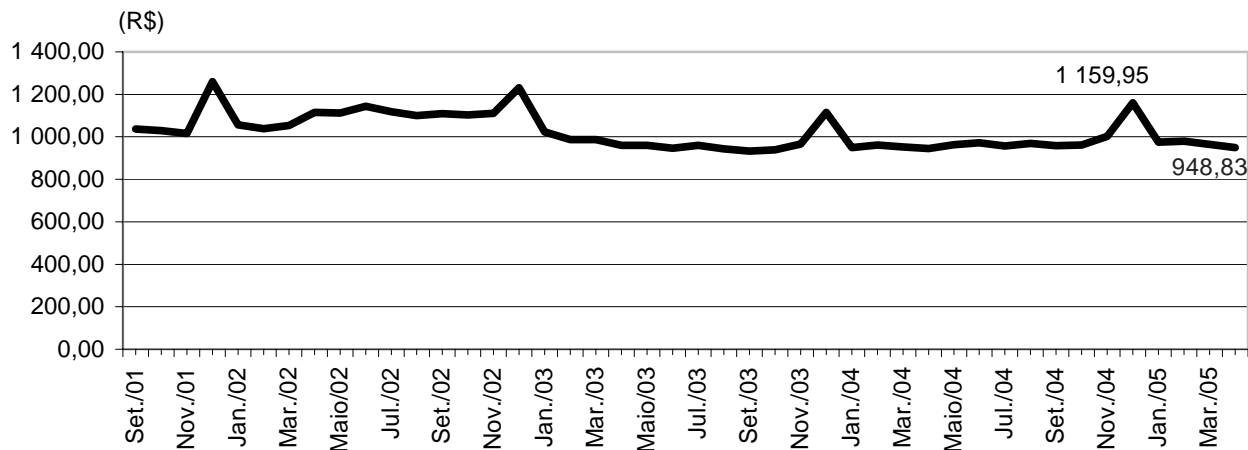
Em especial os jovens recém-chegados ao mercado de trabalho são os mais atingidos, por não encontrarem alocação para a sua força de trabalho, o que implica que estes, em conjunção com o restante da massa de desempregados, procurem formas alternativas de obterem seu sustento e o de suas famílias. Isso leva a que esse contingente de pessoas fora da produção, ou ligados à mesma precariamente, sejam os depositários do Programa Bolsa-Família.

¹ Série baseada na **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD) do IBGE. É a proporção da renda apropriada pelos indivíduos pertencentes aos 10% mais ricos da distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*.

² Série baseada na **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** do IBGE. É a proporção da renda apropriada pelos indivíduos pertencentes aos 50% mais pobres da distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*.

Gráfico 1

Rendimento real médio efetivo das pessoas ocupadas no Brasil — set./01-mar./05



FONTE: www.bcb.gov.br Acesso em mar. 2005.

5 - Apresentando o Relatório de Desenvolvimento do Mundo do Banco Mundial (WDR 2004)

Em suma, o relatório elaborado pelo Banco Mundial para 2004 procura demonstrar, utilizando-se de amplos exemplos empíricos, como se dá atualmente o acesso por parte da população, em nível mundial, aos serviços básicos de responsabilidade do Estado, como saúde, educação, saneamento, eletricidade e água. Introduz o termo *accountability* como a solução principal dos problemas atuais, o qual será apresentado posteriormente (World..., 2004). Mesmo sabendo ser o foco deste trabalho o Brasil, e mais especificamente o Programa Bolsa-Família, não se podem deixar de lado as conclusões principais do Relatório, pois as mesmas são totalmente factíveis na realidade brasileira.

Uma das principais conclusões desse relatório é que o crescimento econômico não necessariamente é revertido em benefício aos pobres, pois os gastos em saúde e educação, assim como os gastos em geral, favorecem muito mais os ricos. Essas distorções são apontadas também pelas Metas do Milênio (World..., 2004), as quais apontam que somente a pobreza "está a caminho" de diminuir, porém devido a um único país-

-potencial: a China. No que tange a esta última informação, cabe citar que tais dados demonstram-se "enganadores", pois 100 milhões de pessoas passaram a ganhar, apenas, mais de um dólar por dia (antes ganhavam menos de US\$ 1), o que não garante o atendimento, tampouco, às necessidades básicas das pessoas.

Os recursos não atingem, muitas vezes, a camada mais pobre da população por alguns fatores, conforme o Relatório:

- acesso longínquo à saúde e à educação (benefício ao rico), o que leva à exclusão ao serviço por falta de condições de deslocamento da população pobre;
- "patronagem" e "clientelismo" na prestação do serviço público;
- serviços disfuncionais (médicos não aceitam ir para locais onde há miséria);
- estrutura da prestação do serviço público disfuncional (por exemplo, falta de hospitais públicos em vilas, atendimento público centralizado em regiões centrais, distantes da periferia);
- distância social entre provedores e clientes;
- baixo nível técnico dos prestadores do serviço público;
- falta de incentivo ao servidor público.

Assim, o relatório apresenta como solução-chave para o funcionamento do serviço público a relação interativa entre *policy makers*, funcionalismo e população, que nada mais é do que a tradução correta do termo

accountability, ou seja, precisa haver uma comunicação interativa entre esses agentes, assim como uma total prestação de contas e uma avaliação acerca da qualidade do serviço público (World..., 2004).

6 - Conclusões

Avaliando-se o Programa Bolsa-Família do Governo Federal em conjunto com a leitura do WDR 2004, não há como deixar de evidenciar semelhanças. Existe uma total dependência desse programa da interação entre o Poder Central e as prefeituras municipais, na medida em que o cadastramento e a fiscalização são de inteira responsabilidade municipal. Assim sendo, coloca-se a seguinte problemática: por que a eficácia do Programa vem sendo atualmente discutida pela imprensa e pela opinião pública e também porque não tem gerado ganhos reais de renda para os trabalhadores?

Fica muito claro, pelos depoimentos dos funcionários públicos, que existe uma falta de interação entre os poderes, ou seja, uma total inexistência de *accountability*, até mesmo porque a população fica à margem da discussão, resignando-se à exclusão do Programa, o qual deveria ser o mais abrangente possível. Ainda, muitas vezes, pessoas sem necessidade têm acesso ao Programa, caracterizando uma ineficácia na distribuição do gasto público.

Isso corrobora a opinião de Gough (1975), o qual enfatiza que os programas sociais de distribuição de renda não têm como seu objeto a redução da desigualdade social e tampouco conseguem redistribuir renda, o que de fato se verifica na exposição gráfica colocada neste trabalho, a qual comprova que o Programa não conseguiu, até hoje, atingir seu principal objetivo: distribuir renda. Ademais, o autor vê esses programas como uma ampliação da responsabilidade do Estado em relação aos custos da reprodução da força do trabalho, seja como formas de controle, seja de diminuição dos graus explosivos de luta de classe (Gough, 1975).

Possíveis soluções para o aumento da eficácia do Programa passam pela necessidade de que sejam ouvidos os responsáveis pela "ponta" do Programa, isto é, aqueles que verificam, *in loco*, as distorções, no caso os agentes públicos lotados em prefeituras municipais. Abaixo, apontam-se algumas sugestões para a correção do rumo do Programa, porém reconhece-se que, para que as mesmas tenham sucesso, deva existir uma abertura do poder público à avaliação da população, a qual sabe analisar as distorções e os problemas com os quais se depara diariamente:

- inclusão e conferência dos dados cadastrais em conjunto com o Censo do IBGE;
- inclusão de campos específicos na Declaração Anual de Isento da Secretaria da Receita Federal, que permitam verificar os dados constantes do cadastro do Programa Bolsa-Família;
- campanha de conscientização da responsabilidade social do cidadão;
- conscientização do poder público para a inibição de fraudes.

Ainda assim, reconhece-se que não bastam tais sugestões para a resolução do problema, pois há, em muitos casos, a necessidade de uma reestruturação da estrutura dos gastos públicos, o que não é permitido, muitas vezes, pela política macroeconômica adotada, como no caso brasileiro.

Referências

- BRASIL. Governo. **Bolsa Família**. Brasília: O Governo, 2004. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/> Acesso em: 15 maio 2005.
- BRASIL. Governo. **Dados estatísticos do Programa Bolsa Família**. Brasília: O Governo, 2004. Disponível em: <https://www.fomezero.gov.br/download/> Acesso em: 15 maio 2005.
- CLICNOTÍCIAS. **Fraudes e falta de fiscalização desviam verbas do Bolsa Família**: Governo Federal e prefeituras distribuem recursos para quem não precisa. Porto Alegre: RBS, 2004. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/clicnoticias> Acesso em: 02 dez. 2004.
- GALBRAITH, John Kenneth. O engajamento social hoje. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 5, 20 dez. 1998.
- GOUGH, I. State expenditure in advanced capitalism. **New Left Review**, London: Oxford University, n. 92, p. 53-92, July-Aug 1975.
- JURO alto transfere mais renda para ricos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2005. Subcaderno Folha Dinheiro, p. 2-3, 15 jun., 2005.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Brasília: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/> Acesso em: 25 mar. 2005.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. O escorpião e a rã. **Opinião Econômica**, São Paulo, p. 95-115, 1993.

WORLD BANK. **World development report 2004**. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <https://www.fomezero.gov.br/download/> Acesso em: 15 dez. 2004.

WORLD BANK. **O Banco Mundial libera US\$ 574 milhões para o Programa Bolsa Família**. New York: Oxford University Press, 2005. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php/content/> Acesso em: 25 mar. 2005. (Reportagem).