

Programa Bolsa Família: Financiando famílias para o desenvolvimento

*Elaborado por Frederico Guanais¹
(2010)*

1. Histórico e introdução

A população brasileira é de aproximadamente 191 milhões, sendo que 84,3% vivem na área urbana. Com um produto interno bruto de R\$ 2,768 trilhões, em 2009, (aproximadamente R\$ 14.808 *per capita*), o Brasil entrou para a lista dos países de renda média. Apesar do progresso significativo dos últimos anos, a enorme desigualdade demonstra que o número de pessoas vivendo em estado de pobreza é ainda muito alto. Em 2009, a renda compartilhada de 1% dos mais ricos foi de 12,1%, comparada à renda de 50% dos mais pobres, que foi de 15,5% de acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) referentes ao ano de 2010.²

Considerando a heterogeneidade e as grandes dimensões territoriais do Brasil (com 8,5 milhões de quilômetros quadrados, o país é o quinto maior do mundo, sendo equivalente em tamanho à área continental dos Estados Unidos), coordenar as ações e programas do governo federal, em 26 estados, um Distrito Federal e 5.564 municípios, é um desafio importante que o país enfrenta.

Para ilustrar os desafios administrativos, as populações dos municípios variam de 800 a 11 milhões de pessoas e o seu produto interno bruto vai de R\$ 1.760 a R\$ 135 milhões. E ainda assim essas entidades muito heterogêneas estão sujeitas a inúmeras regras idênticas que regem a implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, os governos brasileiros recentes têm seguido programas simultâneos de inclusão social, de redução da desigualdade, de fortalecimento da democracia, de estabilidade macroeconômica e de aceleração do crescimento sustentável.

Este artigo apresenta um estudo de caso da implementação do Bolsa Família, um programa de transferência de renda, condicionada ao atendimento de exigências específicas por parte dos beneficiários

(comumente conhecida como “transferência condicionada de renda”), para famílias pobres. O Bolsa Família beneficia aproximadamente 51 milhões de pessoas no Brasil, com um orçamento anual de R\$ 10,2 bilhões em 2011.

2. Política Social no Brasil: um breve contexto histórico

O passado colonial deixou uma imensa dívida social no Brasil. Durante os anos de formação da nação, milhões de pessoas foram forçadas a deixar seus lares na África para trabalhar duro em regime de escravidão no Brasil. Populações indígenas foram reduzidas a uma mera fração do seu tamanho original. Além disso, desde quando o país se tornou independente em 1822, aboliu a escravatura em 1888 e se tornou uma república em 1889, nenhum mecanismo de inclusão foi posto em prática para os povos indígenas e nem para os descendentes de escravos, perpetuando um ciclo de pobreza com efeitos negativos que duram até o momento atual.

Como república, o Brasil tem uma história de clientelismo político que caracterizou suas políticas sociais durante a maior parte do século 21. Nas décadas de 1930 e 1940, os primeiros direitos sociais foram introduzidos em forma de aposentadorias, jornadas máximas de trabalho e férias pagas. Entretanto, esses direitos foram restritos aos poucos membros de grupos trabalhistas urbanos que tinham poder de mobilização e podiam afetar as atividades econômicas de maneira decisiva. E assim ocorreu com relação aos ferroviários, portuários e telégrafos. Somente na década de 1970 o direito à aposentadoria foi estendido aos trabalhadores rurais, a fim de, parcialmente, aliviar a agitação social latente no interior do país.

Da década de 1960 até a virada do milênio, a principal abordagem para o alívio da pobreza era baseada na crença de que crescimento é bom para os pobres. Em 1964, um golpe de Estado culminou em uma ditadura militar, e pelos próximos 10 anos a economia cresceu rapidamente, com taxas anuais atingindo picos de 14%. Mas enquanto o país crescia, a concentração de renda piorava. Naquela época, era comum dizer que o país estava vivendo um “milagre econômico”, mas pouquíssimas pessoas se beneficiavam dele. As autoridades do governo insistiam na ideia de que o bolo precisava crescer antes de ser compartilhado.

A segunda metade da década de 1980 foi marcada pelo fim do período autoritário e a criação de uma nova Constituição foi um marco importante no processo de democratização. A Constituição de 1988 finalmente introduziu garantias legais a um grande conjunto de direitos sociais, incluindo direito à saúde, educação, proteção social, aposentadoria e moradia, entre outros. Entretanto, apesar do ordenamento legal, a implementação de políticas públicas tem tido progressos desiguais.

Na década de 1990 – a primeira sob a nova Constituição –, as políticas públicas enfatizaram reformas estruturais focadas na estabilização macroeconômica, medidas de austeridade fiscal e privatização de serviços. De 1993 a 1995, a inflação desenfreada finalmente foi controlada, o que reduziu as taxas de pobreza.³ Entretanto, por oito anos, a partir de 1995, os salários médios permaneceram estagnados, enquanto as taxas de pobreza e desigualdade continuaram em níveis muito altos. Programas sociais importantes foram introduzidos durante esse período, mas ainda tinham alcance limitado.

Em 2001, mais de 58 milhões de brasileiros (número superior às populações do Canadá e da Austrália juntas) viviam em condições de pobreza, ganhando aproximadamente menos de dois dólares *per capita* por dia.⁴ Desses, 25 milhões viviam em condições de extrema pobreza, sobrevivendo com menos de um dólar *per capita* por dia.⁵ Tais números demonstram o cenário inicial no qual o programa Bolsa Família foi desenvolvido e implementado.

3. Anos de formação: das iniciativas locais à política nacional

As histórias de sucesso comumente associadas ao Bolsa Família nas comunidades de políticas públicas nacionais e internacionais frequentemente ignoram a importância do processo de aprendizagem e experimentação que começou com as políticas de renda básica no Brasil.

As primeiras iniciativas brasileiras de transferência direta de renda às famílias pobres, condicionadas ao cumprimento de exigências específicas por parte dos beneficiários (a transferência condicionada de renda), começaram em nível local. Em 1995, os governos locais das cidades de Campinas e de Brasília implementaram iniciativas pioneiras de pagamento em dinheiro diretamente às famílias, como incentivo para garantir que seus filhos frequentassem a escola regularmente. Em ambas as cidades, os programas eram chamados de Bolsa Escola. A partir dessas primeiras experiências, variações de transferência condicionada de renda ou programas de renda básica começaram a aparecer em várias cidades, estados e no governo federal. Em 1998, pelo menos 24 iniciativas de transferências de renda subnacionais já estavam em andamento com escopos e escalas variados.

Em nível federal, os programas de transferência condicionada de renda começaram de modo altamente fragmentado durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e no primeiro ano do Governo Lula (2003), como ficará mais claro a seguir. Em 1996, o governo federal iniciou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que fazia pagamentos a famílias pobres que tinham filhos correndo risco de se envolverem em trabalho infantil, com o propósito de mantê-los na escola

em vez de trabalhar. Em 2001, o Ministério da Educação lançou um programa que também era chamado de Bolsa Escola, dando dinheiro a famílias pobres cujas crianças frequentavam a escola regularmente. Ainda em 2001, o Ministério da Saúde lançou o programa Bolsa Alimentação, que dava dinheiro a famílias pobres que corriam risco de desnutrição. Em 2002, o governo federal lançou mais um programa de transferência de renda sob o nome de Auxílio Gás, que complementava as rendas daqueles que estavam registrados em outros programas sociais com um subsídio mínimo para compensar o aumento no preço do gás de cozinha.

No fim do Governo FHC (em dezembro de 2002), pelo menos quatro órgãos federais estavam transferindo dinheiro a famílias pobres como forma de diminuir a pobreza. Contudo, cada órgão utilizava seus próprios registros, mecanismos de pagamento, procedimentos administrativos e, talvez o ponto mais interessante, a mesma política estava sendo utilizada para justificar a busca por diferentes missões organizacionais: educação, saúde, erradicação do trabalho infantil e energia.

Nessa época, o presidente Lula foi eleito após fazer campanha cuja plataforma focava essencialmente na redução da pobreza e da desigualdade. Era a primeira vez que o Partido dos Trabalhadores (PT) conseguia ganhar as eleições presidenciais. Em seu discurso de posse, Lula anunciou a política do Fome Zero, afirmando que o direito humano à alimentação adequada e a luta contra a pobreza eram as prioridades de seu governo.

Aqui a questão “resultados públicos x resultados cívicos” entra em cena. Como a política pública pode ser moldada para ajudar a fortalecer a cidadania?

Para implementar a política do Fome Zero, o presidente Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, conhecido pela sugestiva sigla Mesa. José Graziano, um ativista de longas datas na luta contra a fome e grande aliado do presidente, foi escolhido como o primeiro ministro para comandar o órgão responsável por implementar a política do Fome Zero. Sua primeira iniciativa relevante no começo de 2003 foi a criação de mais uma forma de transferência de renda para famílias pobres, chamada de Cartão Alimentação.

Aqui a questão “resultados públicos x resultados cívicos” entra em cena. Como a política pública pode ser moldada para ajudar a fortalecer a cidadania?

O Cartão Alimentação não exigia nenhum comportamento social específico, isto é, não havia condições para que as famílias o recebessem, mas essa renda deveria ser gasta apenas na compra de alimentos. Os mecanismos de controle propostos para a implementação do programa

envolviam a criação de comitês locais de cidadãos organizados, chamados Comitês Gestores, responsáveis por fiscalizar os gastos das famílias. Por trás desse modelo estava a ideia de que a organização de comitês gestores e as discussões resultantes capacitariam os cidadãos e fortaleceriam suas habilidades sociais para o pensamento crítico e a autoconsciência.

Logo os problemas administrativos e políticos começaram a aparecer com o programa Cartão Alimentação, principalmente no controle do uso da renda transferida às famílias. Naquela época, o Brasil não tinha um sistema como o do programa *Food Stamps* dos Estados Unidos, que restringe eletronicamente o desembolso de renda para itens pré-autorizados. Algumas propostas começaram a surgir, sugerindo que as despesas das famílias pobres deveriam ser disponibilizadas pela exibição pública de recibos de compra de alimentos em supermercados e mercearias. Uma grande controvérsia se seguiu. Uma entrevista concedida pelo ministro Graziano ao jornal Folha de São Paulo ilustra de forma eloquente o debate público sobre as questões da exigência de apresentar recibos para provar que os recursos foram utilizados na compra de alimentos, e o papel dos comitês gestores como instrumento de fiscalização pública.

Folha – *Uma das críticas à exigência de recibos é que isso criaria uma indústria de notas frias, além de burocratizar o programa.*

Graziano – *Repito que não temos nenhum objetivo fiscal. E a comprovação poderá ser, a critério dos comitês locais, um recibo formal, as anotações do dono da mercearia ou até o testemunho de quem vendeu.*

Folha – *O Governo teve acesso à pesquisa segundo a qual, nos programas de renda mínima, as famílias já usam 70% do dinheiro na compra de alimentos?*

Graziano – *Há muitas pesquisas atestando que as famílias gastam 70% ou até 80% dos recursos em alimentação. Esse dado só nos sugere que essa é uma discussão de detalhes. Na nossa concepção, não importa a fiscalização de como foi feito o gasto. O que importa é a organização popular que uma ação como a do Cartão Alimentação promove.*

A diferença entre o Cartão e o Bolsa Escola não é o vínculo ou não com o tipo de gasto. A diferença está no fato de que um promove a escola e outro cria um embrião de organização local: os comitês gestores. E, com o Cartão Alimentação, que vincula a renda à compra de alimentos, o beneficiário dos programas de renda mínima terá mais dinheiro para construir sua cidadania.⁶

No fim de 2003, o governo federal já tinha pelo menos cinco programas de transferência de renda, incluindo as políticas iniciadas pelo governo anterior e o novo programa Cartão Alimentação. Mais uma vez, esses programas eram diferentes em relação a exigências, quantidade de recursos transferidos, estruturas administrativas e governamentais e mecanismos de fiscalização. Mas todos eles tinham uma característica-chave que se sobrepunha: eram programas de redução da pobreza focados na mesma população-alvo, ou seja, pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza.

Os programas eram gerenciados por cinco ministérios diferentes. Cada um tentava utilizar ferramentas similares (transferência de renda) para atingir resultados de políticas públicas diferentes: trabalho, saúde, educação, segurança alimentar, energia e erradicação do trabalho infantil. Como a controvérsia em relação aos diferentes programas, órgãos e condicionalidades crescia dentro do debate público, sem ligação causal claramente visível com a redução da pobreza, o presidente Lula decidiu lançar uma força-tarefa para unificar todos as iniciativas de transferência de renda em um único programa.

De acordo com um comentário feito por uma das maiores aliadas do presidente Lula à época, Miriam Belchior, o papel da liderança presidencial foi crucial para a decisão de unificar os programas e também para o sucesso de lançar mão de tal ação.

O segundo ponto é a questão da liderança. Uma política que não valoriza a estrutura matricial não vai conseguir fazer a administração alcançar objetivos de tal magnitude. Então, qual é o papel do presidente? O presidente da República chegou à Comissão de Política Social [Interministerial] ⁷ e disse: os programas de transferência de renda devem ser unificados. “Espere, mas...”. Não, não há “espere, mas...”. Esses programas devem ser unificados, mas de modo que considere as visões de todos os ministros envolvidos com a questão. Deve haver um diálogo aberto. E um processo no qual todos possam expressar suas opiniões e contribuir com a construção geral.⁸

O resultado das determinações presidenciais foi a criação do Bolsa Família em outubro de 2003 a partir dos programas anteriores – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.⁹ No novo programa, as famílias beneficiárias não teriam empecilhos em relação ao uso dos fundos, mas estes seriam pagos preferencialmente às mulheres. Além disso, as famílias teriam de cumprir uma série de condicionalidades relacionadas aos serviços da saúde e à educação. Em vez de dar a responsabilidade do novo Bolsa Família a um ministro que

fosse responsável por um dos programas anteriores, o presidente da República resolveu criar uma Secretaria Executiva subordinada diretamente ao seu Gabinete para gerenciar o novo programa.

Em resposta aos problemas de conformidade, o desenho do programa foi feito de modo mais flexível, em vez de ter controles mais rígidos.

Mas as divergências subjacentes à abordagem geral para redução da pobreza e para implementação do Fome Zero – a estratégia que depois se tornou marca internacional do Governo Lula – não terminaram com a integração dos programas. Um debate importante sobre o papel que a sociedade civil deveria ter na fiscalização do programa persistia, mesmo após todos os programas de transferência de renda terem sido unificados no Bolsa Família.

Parte dos assessores do presidente insistia que o gerenciamento de transferência de renda às famílias pobres, inclusive a seleção de beneficiários, e funções de auditoria e controle deveriam ser conduzidos principalmente por cidadãos organizados em comitês gestores. Esses assessores argumentavam que tal modelo não apenas ajudaria a reduzir a pobreza por meio da transferência de renda, como também aumentaria a mobilização social e fortaleceria os cidadãos. Mas um segundo grupo de assessores do presidente defendia a ideia de que o gerenciamento do Bolsa Família deveria fortalecer o pacto federativo em vez da sociedade civil. Esse grupo propôs que estados e municípios fossem responsáveis pelo gerenciamento do programa e pela análise do cumprimento das exigências legais.

A disputa ficou clara em uma carta que Carlos Alberto Libânio Christo, conhecido como Frei Betto e um dos maiores conselheiros do presidente, enviou a José Dirceu, que era Chefe da Casa Civil, em dezembro de 2003.

Bolsa Família: a meu ver, a duplicidade sobre o Bolsa Família e [Fome Zero] não foi resolvida corretamente. Parece que são programas diferentes, e que o que foi anunciado depois substitui o outro. Espero que a reforma ministerial [pendente] resolva esse problema.

É importante manter os comitês gestores de cada município, compostos em sua maioria pela sociedade civil. É importante destacar que esses comitês não deveriam perder seus poderes em relação à seleção de beneficiários registrados. Minha proposta é que o critério atual seja mantido (...): dois terços dos membros do comitê devem ser representantes da sociedade civil organizada e um terço deve ser proveniente do governo (...)

Acredito no papel que estados e municípios têm para o desenvolvimento do programa, mas é essencial manter o equilíbrio, principalmente em todos os municípios do Brasil, e o Comitê Gestor favorece esse equilíbrio.¹⁰

Na verdade, a reforma gerencial antecipada pelo Frei Betto ocorreu pouco depois. Em janeiro de 2004, um novo ministério foi criado, integrando funções de assistência social, segurança nutricional e alimentar, e transferências de renda, absorvendo as responsabilidades sobre o Bolsa Família. Esse novo órgão recebeu o nome de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Patrus Ananias, que havia sido prefeito da cidade de Belo Horizonte e era senador, foi convidado pelo presidente Lula para ser o ministro da pasta.

Também em janeiro de 2004, a Medida Provisória que havia criado o Bolsa Família foi convertida na Lei Federal nº 10.836. A lei estabelecia que os programas de transferência de renda existentes anteriormente fossem unificados. O benefício financeiro deveria ser pago diretamente às famílias por meio de um cartão de débito emitido pela Caixa Econômica Federal. Os beneficiários deviam ser preferencialmente mulheres¹¹ e, para receber os benefícios, as famílias deviam estar abaixo da linha da pobreza e cumprir uma série de condicionalidades. A lei também previa que o modelo de mecanismos de controle social e de participação no programa era de responsabilidade dos governos dos municípios. Portanto, isso significou o fim dos comitês gestores propostos por uma maioria de representantes da sociedade civil. Em vez disso, os prefeitos eram as principais autoridades responsáveis por gerenciar o programa em nível local.

4. Dos primeiros passos à política nacional permanente

Quando o Bolsa Família foi criado no último quadrimestre de 2003, programas anteriores similares beneficiavam 3,6 milhões de famílias com transferência de renda. Mas o programa estava longe de ser uma iniciativa unânime. Durante o ano de 2004, o primeiro de sua existência, o Bolsa Família foi submetido a escrutínio intenso por parte da imprensa.

Em outubro de 2004, no primeiro aniversário do Bolsa Família, a mídia televisiva preparou uma série de relatórios investigativos mostrando os tão falados erros de inclusão e exclusão – algumas famílias relativamente abastadas, que não deveriam estar recebendo a transferência de renda, estavam sendo beneficiadas pelo programa, enquanto outras extremamente pobres ainda estavam excluídas. As imagens contrastantes de pessoas abastadas e pobres criaram impacto forte na opinião pública contra o Bolsa Família, e a reportagem foi mencionada pelo presidente Lula em um discurso público.

Achei que a reportagem que apareceu na TV um dia desses foi importante para nós. Algumas pessoas acharam que a reportagem foi uma crítica. Eu acho que temos que aprender a aceitar as coisas como elas são. É verdade que todos nós, políticos, gostaríamos que, todo dia, as manchetes nos noticiários fossem favoráveis, mas não somos assim nem mesmo em nossas vidas privadas. Então por que devemos pedir que os outros sejam? O que temos é apenas a consciência e a certeza de que estamos fazendo nosso melhor e que somos sensíveis o suficiente para corrigir os erros quando os encontrarmos, entender que são erros e corrigir nosso caminho.

De vez em quando as pessoas dizem: “Mas o registro de beneficiários do Bolsa Família faz isso, não faz aquilo”. Bom, se até mesmo uma grande rede de supermercados como o Pão de Açúcar aceita a possibilidade de 1% de perdas para roubos, imagine o que pode acontecer com um programa que trabalha com cinco milhões de cartões de débito. Pode haver algumas fraudes. Pode haver.¹²

Em seu discurso, o presidente fez referência aos possíveis problemas no registro dos beneficiários. Desde o início, o programa confiou em um registro chamado Cadastro Único, um enorme banco de dados que reúne dados sobre todas as famílias no país que estão em situação de pobreza, definindo como limiar de renda R\$ 1.530 por mês, ou três vezes o valor do salário mínimo nacional¹³.

O Cadastro Único é mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mas os governos municipais são responsáveis por coletar os dados de famílias pobres e registrá-los. Esse foi um dos pontos sensíveis que levaram à criação do Bolsa Família – como mencionado anteriormente, parte do governo queria responsabilizar a sociedade civil pela seleção dos beneficiários e seus registros, enquanto a outra parte desejava ter os governos municipais desempenhando tal função. A última ideia prevaleceu.

Após serem registradas no Cadastro Único, as famílias são selecionadas para receber o benefício pelo governo federal. Os recursos são, então, diretamente pagos às famílias com o uso de um cartão de débito emitido por um banco federal. Com os cartões, o benefício pode ser sacado em bancos, correios, loterias e outras formas correspondentes de bancos. As famílias podem utilizar os benefícios livremente e não precisam prestar contas de seus gastos. Em aproximadamente 95% dos casos, os cartões de débito são registrados em nome de uma mulher. O valor médio do benefício é de R\$ 114, mas pode atingir até R\$ 242, dependendo das características da família.

Para receber os benefícios, as famílias devem cumprir as condicionalidades projetadas para o desenvolvimento de capital humano. As condicionalidades de educação exigem frequência escolar de no mínimo 85% para crianças entre seis e 15 anos de idade e 75% para adolescentes de 16 ou 17 anos. As condicionalidades de saúde exigem que as crianças entre zero e seis anos sejam imunizadas e recebam acompanhamento do crescimento; e também que mulheres grávidas frequentem sessões pré e pós-natal. Finalmente, as condicionalidades de assistência social requerem que as crianças em situação de risco de trabalho infantil participem de atividades extraescolares. Os serviços de saúde, educação e assistência social relacionados às condicionalidades são universais e fornecidos gratuitamente.

Apesar do modelo complexo do programa com condicionalidades, nas primeiras etapas da implementação, a atenção da mídia estava focada especialmente nos erros de inclusão e exclusão, assim como na qualidade das escolas e do atendimento. A Dra. Kathy Lindert, uma especialista em Proteção Social do Banco Mundial, comentou sobre a cobertura da mídia baseada em uma extensa análise desta sobre o programa.

Do ponto de vista dos objetivos e funções do Programa Bolsa Família, entretanto, pode-se dizer que a cobertura da mídia às vezes perde o foco, como no caso da reportagem sobre os erros de inclusão x exclusão ou sobre o papel do programa na promoção da frequência escolar (via condicionalidades) x qualidade da educação (fora do domínio do PBF). Da mesma forma, de um ponto de vista técnico, existem diferenças importantes entre erros administrativos e fraudes intencionais (ambos estão presentes de certo modo em todos os programas), mas estes conceitos são por vezes confundidos nas reportagens. A análise deve ser útil para ajudar a própria mídia a identificar novos ganchos para suas matérias e para melhor compreender a natureza e o papel do programa, assim como aspectos essenciais da sua implementação.¹⁴

Tendo sobrevivido a um primeiro ano de crítica intensa por parte da mídia, o maior teste do programa veio com a eleição presidencial de 2006 – a primeira eleição nacional desde a criação do Bolsa Família. Na época das eleições (outubro de 2006), o programa já havia atingido sua meta de 11,1 milhões de famílias que, segundo estimativas, viviam abaixo da linha da pobreza.

Todos os candidatos que concorriam às eleições presidenciais mencionaram publicamente que apoiavam o programa. Para o presidente Lula, isso significou grande história de sucesso na redução

da pobreza e desigualdade, que se traduziu em apoio eleitoral em sua campanha para reeleição. Para seu principal oponente, Geraldo Alckmin, os votos de 11,1 milhões de famílias não poderiam ser ignorados e ele disputou a “paternidade” do programa, já que sua origem está em iniciativas de governos anteriores em nível federal e subnacionais. Em vez de atacar o programa, os partidos de oposição mencionaram que esse seria expandido e melhorado.

Os resultados eleitorais deixaram claro que grande parte da sociedade civil considerou o programa como um bem que gostaria de manter

Em janeiro de 2011, o Bolsa Família atingiu 12,85 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal, com orçamento para o ano de aproximadamente R\$ 10 bilhões. O programa custa quase 0,4% do Produto Interno Bruto do Brasil a cada ano. Em outubro de 2010, mais uma eleição presidencial foi realizada e, mais uma vez, os principais candidatos declararam publicamente seu apoio ao programa. A atual presidenta Dilma Rousseff renovou publicamente o compromisso com o programa, aprovando aumento médio de 19,8% na prestação do benefício em março de 2011.

5. Impactos documentados

O programa Bolsa Família é considerado um dos maiores do tipo no mundo¹⁵, beneficiando aproximadamente 50 milhões de pessoas no país. Seus objetivos são: combate à miséria e à fome e diminuição imediata dos efeitos mais urgentes da pobreza; ruptura intergeracional do ciclo da pobreza por meio de condicionalidades de saúde, educação e assistência social; promoção do acesso a serviços públicos, também por meio das condicionalidades; e finalmente a integração e racionalização da rede de seguridade social.

Muitos estudos documentaram os impactos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade¹⁶, melhoria das economias locais, redução da desnutrição infantil e outros impactos referentes à segurança alimentar.¹⁷

Talvez os impactos mais importantes da política pública tenham sido na redução da pobreza e da desigualdade – dois problemas persistentes e inter-relacionados em toda a história do Brasil. Entre os anos de 2001 e 2008, a taxa de crescimento anual médio da renda *per capita* por família foi um pouco abaixo de 3% para toda a população, o

que não é bom se comparado aos países de maior crescimento no mundo.¹⁸ Entretanto, quando os dados da renda familiar são categorizados em decis de distribuição, uma distinção importante é revelada: enquanto a renda dos 10% mais pobres cresceu a uma média de quase 8% ao ano, a renda dos 10% mais ricos cresceu a uma média de quase 1,5% ao ano.

A continuação dessa tendência desencadeou redução importante nos níveis de desigualdade de renda no Brasil, que atingiu os patamares mais baixos medidos pelo coeficiente de Gini desde o início da série histórica disponível, em 1976.¹⁹

Apesar da grande importância da redução da desigualdade de renda, parcialmente atribuível ao Bolsa Família e a outras políticas sociais, algumas avaliações de programa de transferência de renda também indicam evidência de impactos positivos em outras áreas, tal como segurança alimentar e nutricional. Um estudo transversal feito na época da expansão do programa em 2005 documenta que a prevalência de desnutrição entre crianças de seis meses a um ano de idade, em famílias que não são beneficiárias do programa, foi 2,65 vezes mais alta que a prevalência de desnutrição nas famílias beneficiárias.²⁰

Pesquisas representativas sobre os beneficiários mostram que seus maiores gastos no Bolsa Família são com alimentos (indicados por 87% das famílias), material escolar (mencionados por 46% das famílias) e vestuário (37% das famílias). Isso é significativo, considerando-se os primeiros debates sobre como ter certeza de que as famílias gastavam o dinheiro com alimentos. Levando-se em consideração que em 95% dos casos o benefício em dinheiro é pago diretamente a uma mulher, esses números reforçam as evidências de que mulheres gastam melhor do que os homens. Outra consequência importante revelada pelas pesquisas foi a de que 40% das mulheres relataram aumento no poder de decisão dentro de seus lares após receberem o programa.

Em algumas situações, controles menos rígidos podem levar a uma reconciliação do desempenho com formas de controle

No caso do Brasil, a crise econômica mundial de 2008-2009 providenciou oportuno teste para a afirmação de que as políticas sociais podem agir de modo contracíclico, reduzindo os efeitos dos choques externos por meio de incentivos aos mercados internos e consumo das famílias.²¹

6. Notas finais: ampliando o espaço público

A possibilidade de o Bolsa Família promover uma integração de resultados públicos e cívicos é, talvez, mais importante que as tradicionais avaliações de impacto. Acima e além da lógica estabelecida e dos resultados da política pública de transferência condicionada de renda, desde a implementação do programa, tornou-se claro que o sucesso dependia de um conjunto mais amplo de mudanças nas esferas pública e civil. A forte liderança pressionou a implementação do programa, bem como impulsionou o avanço em outros aspectos da agenda político-social. Portanto, os resultados gerados pelo programa contribuíram para a criação de um espaço público ampliado em várias áreas.

Primeiramente, uma fatia considerável da população pobre brasileira ainda não tinha qualquer forma de identificação ou documentos oficiais. Por conta disso, era excluída do acesso aos serviços públicos. Em entrevista concedida em 2005, o então ministro do do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, expôs as dificuldades e conquistas cívicas que eles vivenciaram.

É uma questão de cidadania assegurar que as pessoas obtenham registro oficial. Estamos realizando parcerias com organizações sociais para ajudar as pessoas a conseguirem seus documentos de identificação. Muitas famílias que cumprem rigorosamente com as regras do programa ainda não recebem o dinheiro porque não existem do ponto de vista cívico. Estas são pessoas que nunca tiveram uma certidão de nascimento, de casamento, ou qualquer coisa do tipo. Não vejo interesse político ou eleitoral nosso. Temos parcerias com cada um dos governos locais no país.²²

Em segundo lugar, o poder aquisitivo atual das famílias mais pobres teve grande influência na dinâmica econômica do país. Grandes empresas de alimentos investiram em fábricas no Nordeste – a região mais pobre do país – a fim de atender a esses novos mercados. Até mesmo os produtos alimentícios mudaram, apresentando embalagens com porções menores e materiais mais simples, para torná-los mais acessíveis às pessoas de baixa renda.²³

Em terceiro lugar, o principal mecanismo de pagamento utilizado pelo programa Bolsa Família – os cartões de débito – deu o primeiro passo para outras iniciativas públicas. O banco federal responsável por emitir os cartões – a Caixa – está convertendo os cartões de saque em contas bancárias simplificadas. Dentro desse programa, as famílias estão

começando a ter acesso a um novo conjunto de produtos financeiros, tais como pequenos empréstimos, poupança e outros serviços que ajudam os beneficiários a serem incluídos no sistema bancário formal.²⁴

Em quarto lugar, a discussão sobre *accountability* e controle sobre o pagamento dos benefícios criou fortes incentivos por mais transparência. Qualquer um com acesso à internet pode checar se uma pessoa é beneficiária do Bolsa Família (e de outros programas governamentais também) no *site* <http://www.portaldatransparencia.gov.br>.

Finalmente, o principal banco de dados eletrônico para gerenciar o programa – o Cadastro Único de Beneficiários – possibilita o avanço da tecnologia com grande potencial para o desenvolvimento, a implementação e a avaliação de outras políticas sociais. Desde que o banco de dados foi construído, novas iniciativas puderam ser planejadas, utilizando técnicas de análise geomática para identificar necessidades e monitorar a prestação de serviços públicos à população. Até agora, essas possibilidades não foram exploradas em seu máximo potencial, o que indica que os impactos futuros podem também ser muito importantes.

Dentro do conceito de espaço público ampliado, o Bolsa Família pode sugerir possibilidades interessantes de uma política pública que foi iniciada por governos locais, construiu seu caminho rumo a uma política nacional e, por fim, foi incorporada como um bem da sociedade civil. Da perspectiva do eixo dos resultados sociais e civis, o programa promoveu uma integração de políticas públicas com impactos que ultrapassaram muito seus propósitos políticos originais, demonstrando que financiar famílias em nível micro pode ser uma forma de alcançar impactos no desenvolvimento em larga escala.

Notas

- ¹ Frederico Guanais é especialista sênior em Saúde na Divisão de Saúde e Proteção Social, do Banco de Desenvolvimento Interamericano em Washington, DC. No momento em que as primeiras versões deste trabalho foram escritas, ele ocupava o cargo de Chefe da Assessoria de Cooperação Internacional da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília. As descobertas, interpretações e conclusões não necessariamente refletem a visão do Governo brasileiro ou do Banco de Desenvolvimento Interamericano. O caso foi elaborado em 2010, mas algumas informações foram atualizadas no início de 2011.
- ² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). Ipeadata. Brasília, Distrito Federal, Brasil. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>
- ³ Taxa de inflação para o ano de 1993 foi de 2.489% (dois mil quatrocentos e oitenta e nove por cento)
- ⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010).
- ⁵ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010).

- ⁶ Salomon M (2003). Graziano indica que Vale-Gás e Bolsa-Renda podem acabar (Entrevista de José Graziano ao jornal Folha de São Paulo, publicada no dia 2 de fevereiro de 2003).
- ⁷ A Comissão de Política Social Interministerial é um grupo de trabalho coordenado pelo Gabinete da Presidência da República com o propósito de integrar as diferentes áreas das políticas sociais.
- ⁸ Belchior, M (2009). Discurso durante o “Fórum Brasil-França – Profissionalização e consolidação do serviço público no contexto da reforma política pública”, na Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, Brasil, em 15 de setembro de 2009.
- ⁹ O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil continuou existindo separadamente até 2005, quando também foi agregado ao Bolsa Família.
- ¹⁰ Betto, Frei (2009). Calendário do Poder. Rio de Janeiro: Rocco.
- ¹¹ Pesquisas existentes indicam que as mulheres gastam o dinheiro muito melhor.
- ¹² Presidente Lula. Discurso na 5ª Reunião do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. 26 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr583.doc>
- ¹³ Valor referente ao salário mínimo nacional vigente em 2010 (R\$ 510). Em março de 2011, foram implementadas mudanças importantes no Programa. Entre elas, está o fato de, para fazer parte do Bolsa Família, os interessados deverem, a partir desse momento, possuir renda familiar mensal de até R\$ 140 por pessoa e estarem cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais.
- ¹⁴ Lindert K, Vincensini V. (2010). “Bolsa Família in the Headlines: An Analysis of the Media’s Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil”. Washington, DC: The World Bank. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Lindert-CCT_Media_Study-Dec2010.pdf.
- ¹⁵ Experiências similares foram implementadas em muitos países da América Latina e outros. Similar ao Bolsa Família, o México tem um programa de transferência de dinheiro de larga escala e muito bem-sucedido chamado Oportunidades.
- ¹⁶ Rocha S. (2008). Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. Rev. econ. Contemp., vol.12, n.1, pp. 67-96; Soares, S (2008). O Ritmo de Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n. 1339; Kakwani N, Neri M, Son, H (2006). Pro-Poor Growth and Social Programmes in Brazil. Fundação Getúlio Vargas. Ensaio Econômico n. 639.
- ¹⁷ Santos L, Paes-Sousa R, Silva JB, Victora CG (2008). National Immunization Day: a strategy to monitor health and nutrition indicators. Boletim da Organização Mundial da Saúde, v. 86, p. 474-479.
- ¹⁸ Paes de Barros R (2009). Sucessos e Desafios para a Proteção e Promoção no Brasil. Apresentação no Simpósio Internacional Sobre Desenvolvimento. “Social Policies for Development: Overcoming Poverty and Promoting Inclusion”, Brasília, Brasil.
- ¹⁹ Paes de Barros R (2009).
- ²⁰ Santos, L, Paes-Sousa R, Silva JB, Victora CG (2008).
- ²¹ Ananias de Sousa, P (2009). El combate al hambre y el nuevo marco de las políticas públicas: implementando un efectivo Estado de Bienestar en Brasil. [O Combate à fome e o novo marco das políticas públicas:

implementando um estado efetivo de bem-estar no Brasil]. Revista española de desarrollo y cooperación, v. 22, p. 11-26.; Soares, Sergei (2009). Volatilidade de Renda e a Cobertura do Programa Bolsa Família. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n. 1459.

²² Kriger, Gustavo (2003). Entrevista com o Ministro Patrus Ananias à Revista Época, publicada em 29 de agosto de 2005.

²³ Pacheco P (2009). Crise afeta menos a base da pirâmide. Artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo no dia 11 de maio de 2009.

²⁴ De acordo com dados de janeiro de 2011, fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, 1,9 milhões de beneficiários (ou 15% do número total de famílias que recebem o Bolsa Família) já recebem seu pagamento em dinheiro por meio de uma conta bancária pessoal.