



Center for Studies on Inequality and Development

Texto para Discussão N^o 79 – Setembro 2013
Discussion Paper No. 79 – September 2013

Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro

Celia Lessa Kerstenetzky (CEDE/UFF)

www.proac.uff.br/cede

Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro¹

Celia Lessa Kerstenetzky²

(Capítulo publicado no livro: Vários (eds.). *10 anos do Programa Bolsa Família*, organizado pelo IPEA/Ministério do Desenvolvimento Social, a ser lançado em outubro de 2013.)

Resumo:

O programa Bolsa Família completa 10 anos neste ano. Qual o seu futuro? A partir de uma incursão no passado em busca do gesto fundador do programa, este trabalho sugere que enquanto o futuro próximo é de evidente expansão para cumprir sua vocação anti-pauperista – universalizá-lo a todos os brasileiros pobres e com níveis adequados de benefício – no futuro distante espera-se que perca protagonismo enquanto se equalizem oportunidades econômicas e sociais efetivas para todos os brasileiros. A decisão não é técnica e agora mesmo disputa corações e mentes dos que se ocupam de políticas sociais.

Abstract:

The Bolsa Familia program is 10 years old now, what is its future? Taking its anti-pauperist foundation as a benchmark, this paper suggests that while the near future is one of undisputable growth, of universalization of the Bolsa to all the Brazilian poor and provision of adequate benefits, the distant future may see less of it if social and economic opportunities become more equitably distributed among all the Brazilians. The decision however is far from technical: right now it struggles for the hearts and minds of those who care about social policy.

Introdução

Pensar os caminhos que o Programa Bolsa Família deverá trilhar no futuro não é exercício trivial. Qualquer escolha estará privilegiando um determinado cenário de demandas, possibilidades e circunstâncias. E cada um desses termos – demandas, possibilidades, circunstâncias – é fortemente disputado pelas diferentes comunidades epistêmicas e normativas em política social.

Em busca do futuro, meu ponto de partida é recuperar a história do programa a fim de reencontrar o gesto fundador. Desde a sua origem, certas características o singularizam. Destaco duas delas. Em primeiro lugar, trata-se de uma garantia de renda institucionalizada e de amplo escopo para os pobres, introduzida em um país não desenvolvido e muito desigual. Os desafios que o confrontam, o subdesenvolvimento e as desigualdades intensas e duradouras, indicam fortes restrições de natureza econômica e política, ao lado de inadiáveis urgências. Em

¹ Agradeço a Jaques Kerstenetzky pelos comentários precisos.

² Professora titular da UFF, diretora do CEDE (www.proac.uff.br/cede) e pesquisadora do CNPq.

segundo lugar, se a circunstância é inusitada e até mesmo improvável, a resposta não fez recurso ao paradigma de política social à mão: em um gesto eloquente, o PBF declinou importar princípios pauperistas clássicos que supõem que a pobreza é culpa dos pobres. A aposta foi outra: na possibilidade de redistribuição e no compromisso com oportunidades³. Penso que essas características o diferenciam de políticas sociais residuais, neoliberais e afins, e o alinham com a tradição crítica ao pauperismo que desemboca no relatório Beveridge e que entre nós vai desaguar nos direitos sociais da Constituição Federal de 1988.

Ao longo dos 10 anos de sua existência, o programa Bolsa Família (PBF) seguiu uma lógica de crescimento “aditiva”: mais pessoas, maiores benefícios, novas categorias, novas iniciativas⁴. O futuro próximo está a sugerir mais do mesmo: o cumprimento da vocação expansionista do programa de modo a cobrir a população necessitada. Na verdade, gostaria de pensar esse futuro em duas temporalidades distintas: a primeira, de atualização de potencialidades inscritas no programa (seção 1); a segunda, desde uma perspectiva sistêmica e uma lógica “integrativa”, em que o programa se emaranha na tessitura mais ampla do estado do bem-estar social brasileiro (seções 2 e 3). É possível e mesmo desejável que, desta última perspectiva, o programa, após um período de expansão, tenda a perder a importância que atualmente tem.

Um contraste natural é com o programa americano TANF (“Temporary Assistance for Needy Families”), que transfere renda aos pobres por até cinco anos sob a condição de que encontrem um trabalho. Não há requerimento de trabalho no PBF, o que significa que o programa não endossa a tese de que as pessoas pobres são preguiçosas e por isso é que são pobres, mas que o mercado de trabalho é que é “inerte”. Não há limite temporal para os beneficiários participarem do programa, o que sugere a crença em uma deficiente estrutura de oportunidades socioeconômicas. De fato, a evidência conhecida quanto à participação econômica de beneficiários⁵ não apenas não valida a hipótese da preguiça e do risco moral como joga luz sobre as características estruturais de um mercado de trabalho que ressuscita, em pleno século XXI, a figura dos “working

³ Essa mesma aposta estava subjacente ao precedente programa Bolsa-escola.

⁴ Destacam-se a introdução de benefícios para jovens de 16 e 17 anos em 2007, o aumento do limite de três para cinco crianças por família em 2011, a introdução do benefício do Programa Brasil Carinhoso em 2012 e a suplementação de recursos para os municípios relacionados a serviços para beneficiários, notadamente, vagas adicionais em creches, a partir de 2012. Ver Osório e Souza 2012.

⁵ Ver Oliveira e Soares, 2012.

poor” da Inglaterra da Revolução Industrial: sujeitos insuficientemente escolarizados, com vínculos precários de trabalho, recebendo baixos salários. Em contrapartida, o TANF americano fez crescer a quantidade de trabalhadores pobres, sem reduzir as taxas de pobreza.

Porém, mesmo se considerarmos os programas de renda com características similares na América Latina, os chamados CCTs (“conditional cash transfers”), o PBF se destaca como membro do seletivo grupo dos que se afastam dos supostos pauperistas clássicos, seja por não incluir requerimento de trabalho ou por não fixar limite temporal para participação e de um modo geral ter características menos restritivas ou ainda pela simples cobertura populacional⁶.

Outro contraste interessante é com os programas de renda garantida que se acomodam sob o guarda-chuva das “outras políticas sociais” em estados do bem-estar universais. Estas não são as políticas sociais “mainstream”. Ao contrário, as “outras políticas sociais” são um varejo de programas de renda categoriais com teste de meios, para grupos específicos vulneráveis, e se distinguem das políticas sociais regulares, que dão apoio a uma ampla gama de riscos sociais, relacionados à formação de famílias, participação no mercado de trabalho e contingências previsíveis da vida, como o envelhecimento, o adoecimento e a perda de capacidades⁷. As primeiras (as “outras políticas sociais”), em geral, absorvem uma diminuta fração do orçamento social e do produto interno bruto desses países (em torno de 0,3%), flutuando em resposta a crises ou mudanças bruscas⁸.

A comparação entre as duas categorias elucida certas funções exercidas por políticas de transferência de renda, bens e serviços que têm sido menos notadas no debate público nacional. Políticas de apoio à formação e manutenção de famílias, à participação no mercado de trabalho e aos percalços da vida respondem ao que os economistas chamam de externalidades (simplificadamente, consequências sociais de ações privadas) e, desse modo, se organizam dentro de uma chave de compreensão mais preventiva que protetora. Estimulam externalidades positivas e previnem ou compensam as negativas.

⁶ Ver Bastagli, 2009.

⁷ Ver OECD 2012.

⁸ Em resposta à crise atual nos países desenvolvidos, essas estão entre as políticas que mais cresceram. Cf. OECD 2012.

Por exemplo, a formação de famílias é algo socialmente muito valioso, mas envolve custos individuais elevados; transferências de renda e serviços para as famílias viabilizam sua formação e desenvolvimento. Do mesmo modo, há riscos envolvidos na socialmente desejável participação no mercado de trabalho e políticas que apoiam a população em idade ativa visam a assegurar essa participação, nas melhores bases possíveis, com melhoria de qualificação ou preservação de habilidades enquanto a segurança econômica dos indivíduos é garantida. Igualmente, há os riscos relacionados a envelhecimento, incapacidades e doenças, cuja cobertura, além de atender a considerações de justiça, mitiga diversos problemas sociais, entre eles o empobrecimento das famílias e a redução do trabalho feminino. Em conjunto, essas políticas minimizam a probabilidade de pobreza frente a novas configurações das famílias e dos mercados de trabalho, e novas dinâmicas demográficas. Ao fim e ao cabo, na medida em que o repertório preventivo da política social avança, menos ela precisa se apoiar em seu braço compensatório (as “outras políticas sociais”), embora este sempre subsista porque mudanças econômicas e sociais são imprevisíveis em sua capacidade de criar novas privações.

Se compararmos o PBF com os dois sistemas de garantia *ex-post* de renda para os pobres acima mencionados, o TANF e as “outras políticas sociais” de estados de bem-estar universais, teremos de concluir que seu protagonismo é bem maior. Por motivos diferentes esses programas são pequenos em países desenvolvidos, seja, por exemplo, porque se aposta em uma estratégia do tipo “make work pay”⁹, como é o caso americano, seja porque o peso maior das transferências está em intervenções preventivas de situações de pobreza (as políticas sociais regulares), como é o caso dos países nórdicos. Mas o PBF, apesar de pequeno em recursos (pouco mais de 0,5% do PIB) é grande em ambição: conserva um pé na assistência social e outro na prevenção. Além do mais, é o subsetor mais dinâmico de nossas políticas sociais, o que testemunhou o maior grau de experimentação qualitativa e expansão orçamentária proporcional na última década. Precisamos examinar o que isso nos sinaliza a respeito do futuro, em termos de oportunidades e riscos.

1. Lógica aditiva

⁹ Oferecer proteção deliberadamente precária para empurrar o beneficiário para o mercado de trabalho, não importa sob que condições e em qual ocupação.

Em artigo anterior (Kerstenetzky, 2009; Kerstenetzky 2010), analisei o PBF contra o pano de fundo de duas considerações: seu impacto de curto prazo na redução da pobreza e da desigualdade e seu potencial desenvolvimentista, de longo-prazo – dois dos objetivos centrais que se podem inferir do desenho do programa.

Da primeira perspectiva, o programa me pareceu positivo, porém limitadamente. De fato, as avaliações mostravam que a transferência de renda entre famílias não pobres e pobres no Brasil havia afetado a distribuição de renda como um todo, em um efeito marginal bastante elevado, e melhorado o acesso a alimentos por parte das famílias pobres. Porém, a limitar a extensão do impacto, estavam os níveis baixos dos benefícios, insuficientes para permitir a superação sequer da pobreza extrema, e a cobertura insuficiente da população elegível¹⁰. Foi então aventada a hipótese de que eventuais restrições financeiras à expansão podem ter sido provocadas em parte pelo próprio desenho do programa: sua forte demarcação como uma política para os pobres, deles esperando contrapartidas (o indicador de sucesso sendo a boa focalização e a obediência às condições, mais do que a efetividade, para cuja medição não se havia criado nenhum indicador) e, em particular sua associação com um paradigma de política social de *alívio* à pobreza em detrimento de um paradigma *desenvolvimentista*, no qual encontram abrigo segurança econômica e acesso a oportunidades.

Com relação à perspectiva de desenvolvimento, minha preocupação central no artigo era com os frágeis elos que haviam sido então estabelecidos entre o PBF e a provisão de serviços sociais promotores de capacitações, cujo acesso, aliás, era pré-condição para o recebimento das transferências monetárias. Com ou sem o serviço, com qualquer nível de qualidade, o ônus recaía inteiramente sobre o beneficiário, seja porque corria o risco de perder o benefício caso não acessasse um serviço existente, seja porque na ausência do serviço ou em o havendo em má qualidade, ele pouco ou nada ganharia em termos de bem-estar e capacitações.

O PBF tem passado por mudanças expansionistas nos últimos anos. Gostaria de avaliá-las face às considerações acima. Nesta seção, tratarei do primeiro conjunto de

¹⁰ Ver Brito e Kerstenetzky (2011) e Monçores (2012). Monçores calculou em 15% o percentual de elegíveis não cobertos identificados no CadÚnico de 2011.

questões, relativas aos objetivos de redução da pobreza/redistribuição. Na próxima seção, retomarei o problema da articulação com os serviços sociais.

De fato, principalmente a partir de 2009 o programa se expandiu em novas direções, reagindo a críticas relacionadas à cobertura insuficiente. Incluiu mais crianças, acrescentou o mecanismo de busca ativa para responder às necessidades dos mais necessitados, justamente os mais difíceis de alcançar, adicionou o princípio de renda permanente para sanar o problema da volatilidade de renda da população beneficiada, com a transferência de benefícios por mais dois anos sendo garantida àqueles que por melhora de renda saíssem do programa, e facilitou a readmissão dos que se desligaram voluntariamente¹¹.

Em relação a críticas quanto à magreza dos benefícios monetários, que ademais estiveram congelados até o ano de 2007, a resposta foi a introdução de ajustes ao valor nominal. E ainda, de modo mais relevante, o programa Brasil Carinhoso, que é lançado em 2011, no âmbito da iniciativa Brasil sem Miséria (BSM), passa a complementar a renda dos extremamente pobres de modo a eliminar a pobreza extrema, definida como a percepção de renda inferior a um dólar e 25 centavos por dia. Pela primeira vez o programa estabeleceu objetivos claros, mensuráveis e cobráveis, abandonando a retórica vaga e pouco persuasiva do alívio à pobreza.

Finalmente, houve mudanças também no que concerne às portas de saída, no sentido abonável do termo, isto é, não como retirada forçada, mas como oferta de opções e ampliação de liberdades reais dos beneficiários. Entre as iniciativas notáveis estão os programas de mercado de trabalho ativo, o acesso a escolas em tempo integral e creches e pré-escola para os filhos dos beneficiários, e o acesso prioritário a programas de saúde, como o Programa Saúde da Família. Estas ações em alguma medida foram estimuladas por críticas levantadas às condicionalidades, especialmente quando se referiam ao caso em que os serviços eram simplesmente inexistentes. Acesso aos demais serviços públicos e segurança alimentar também foram incrementados. E, para viabilizar essas iniciativas, conexões entre as esferas governamentais foram criadas, lubrificadas e abastecidas com recursos adicionais.

Ao fim e ao cabo, o orçamento aumentou em termos nominais e reais, e também como porção da riqueza do país (o maior salto foi entre 2011 e 2012, quando se

¹¹ Cf. Osório e Souza 2012.

implementa o BSM): o programa hoje é maior e mais prioritário do que foi no passado, consumindo mais do que o dobro em termos de proporção da riqueza nacional em relação ao consumido em 2004: 0,52% em 2013 (contra 0,25 em 2004).

Minha reação a essas boas notícias é de otimismo prudente. Ancoro o meu julgamento na genética anti-pauperista do PBF: o PBF tem um grande potencial, se move nesse gesto refundador na direção de realizá-lo, mas ainda precisa avançar sem ambiguidades para cumprir sua vocação.

Refletidamente, a única justificativa pública razoável para a construção de um cadastro de pobres é eliminar a pobreza, senão como realidade factual imediata, ao menos como desiderato que se traduz em metas, estratégias e iniciativas. Não ocorre a ninguém, em sã consciência, produzir um cadastro da classe média ou dos mais ricos; a tentativa imprudente geraria comoção pela forte carga de intromissão pública na privacidade e liberdade de indivíduos especialmente ciosos delas e não persuadidos da existência de motivos de força maior. No caso da população pobre, um grupo da população ao qual se dá tratamento especial quando se produz um registro administrativo, a violação de privacidades e liberdades, mesmo que não compensada plenamente, pois a moeda com que se a paga é de outra natureza, pode ser de algum modo justificada por ser esse um passo necessário para a eliminação da própria condição (a pobreza) que levou à necessidade de um cadastro – um conjunto de informações ágeis à disposição do poder público para que empreenda a eliminação do problema. Da mesma forma, a definição de critérios de elegibilidade a benefícios encontra justificativa no desiderato implícito de atender todos aqueles que neles se encaixam. Esses parâmetros preliminarmente definem as responsabilidades do programa, seu compromisso potencial em termos de cobertura da população.

Analisando as mudanças recentes, podemos observar que estas ainda não se traduziram em cobertura universal das pessoas elegíveis, nos termos do desenho do programa. Ironicamente, graças aos estudos que usam a metodologia de linha de base, que separam, pois, os grupos estudados em dois, o grupo dos que recebem o benefício e o grupo de controle, sabemos que ainda existe um número considerável de pobres elegíveis não cobertos (a população de controle)¹². É preciso lembrar ainda que o

¹² Penso que já se sabe o suficiente sobre o óbvio, isto é, que mais bem-estar traz mais bem-estar. A manutenção de uma população de controle é algo, no mínimo, eticamente questionável.

mesmo motivo que levou o Bolsa Família a incluir famílias extremamente pobres sem filhos entre os seus beneficiários, e agora a se comprometer a eliminar sua pobreza extrema, interroga o programa quanto à exclusão dos pobres sem filhos situados na faixa de renda entre 70 reais e 140 reais. Não resta dúvida de que se trata de pessoas com privações severas – e tanto melhor, como por vezes se alega, se tratar-se de um pequeno número de famílias, mais fácil será incluí-las rapidamente.

Mas a vocação expansionista do programa levanta interrogações também quanto aos próprios critérios de elegibilidade e definição de benefícios, isto é, quanto aos princípios implícitos na demarcação do fenômeno da pobreza. Coerentemente com a orientação original não residualista do programa, mudanças se fazem necessárias na definição da linha de pobreza e no valor dos benefícios. A relevância da tradição crítica à abordagem pauperista que desemboca no relatório Beveridge e nas políticas sociais modernas está em parte em identificar a pobreza, de preferência em uma perspectiva multidimensional, tendo por referência necessidades (e não méritos) e propugnar níveis de benefícios que complementem renda a fim de permitir o alcance de um patamar minimamente adequado de bem-estar. Uma linha de pobreza muito baixa pode encontrar justificativa em orçamentos limitados, como alguns podem retorquir, mas também pode estimular os que se sentem alinhados a essa tradição a buscar ancorá-la em algum critério de necessidades (básicas ou sociais, neste caso lastreando-a em uma fração da renda mediana), animados pelo efetivo crescimento contínuo do (baixo) orçamento do programa e pelo expressivo efeito multiplicador de renda das transferências, agora finalmente conhecido graças à importante pesquisa de Castro et al. (2011). Necessidades básicas atendidas são o começo de uma estrada que leva a maior participação econômica e social: é justo com aqueles que foram privados do acesso a oportunidades no passado, é economicamente estimulante, pela inclusão no consumo e as oportunidades de desenvolvimento local que propicia, e é socialmente integrador. O mesmo vale para o nível dos benefícios: sempre haverá os que temem o risco moral (o oportunismo dos pobres), mas outros haverá que por razões de justiça e/ou puro cálculo econômico irão situar a responsabilidade pública na garantia de uma renda mínima e que apostarão na capacidade de atração das oportunidades econômicas, se elas de fato forem atraentes.

Adicionalmente, apesar das alterações recentes em benefícios e da inclusão da meta de fim da miséria, e, portanto, da ênfase em *efetividade*, ainda subsistem problemas importantes: a despeito dos ajustes nominais¹³, o valor real do benefício básico vem caindo desde o início do programa (mas, o valor real do benefício para as crianças pequenas aumentou com o Brasil Carinhoso, o que indica uma recalibragem)¹⁴. A boa nova sobre o alvo de eliminação da miséria deve ser saudada com prudência, pois a linha de pobreza de 70 reais é muito baixa, o que exclui um grupo de pessoas em situação um pouco melhor, mas ainda desprovido de recursos para comprar alimentos em quantidade e qualidade adequada¹⁵. Recalibragem entre os pobres e linha de pobreza injustificavelmente baixa contrariam os princípios anti-pauperistas constitutivos do PBF. Sobretudo, o programa deve evitar o falso dilema entre cobertura e adequação dos benefícios: é importante mover-se na direção dos dois objetivos. A expansão contínua do orçamento tem demonstrado que é falso o raciocínio que o toma como fixo. O temor excessivo pode se revelar uma profecia que se autocumpra, pois se nem mesmo os que administram o programa acreditarem que haverá mais recursos, quem mais acreditará? Toda a imaginação deveria voltar-se para conceber caminhos e estratégias que levarão a esses pontos de chegada: cobertura universal e adequada. Uma simulação calcula os recursos necessários para tal feito em 1,5% do PIB¹⁶.

Nesse cenário, o futuro à espreita é mera atualização de potencialidades inscritas no Bolsa Família: a realização de sua vocação universalista de tornar acessível a todos os que dele necessitem o recurso a uma renda mínima, lastreada em necessidades básicas e regularmente corrigida pela inflação. É preciso reconhecer que as últimas movidas têm sinalizado maior segurança econômica para os que se beneficiam do PBF. Parece-me necessário seguir adiante sem ambiguidades. Um passo natural no aprofundamento da institucionalização do programa é aumentar sua segurança jurídica: entre outras razões de moralidade pública que o recomendam, tornar o PBF um direito exigível de qualquer brasileiro pobre facilitará em muito a tarefa de encontrar os pobres, maximizando a sua efetividade.

¹³ Em 2007, 2008, 2009 e 2011.

¹⁴ Ver Osório e Souza 2012.

¹⁵ Folha de São Paulo (2013).

¹⁶ Ver Monçores 2012.

2. Lógica integrativa (I)

Aqui retomarei a discussão dos aspectos mais propriamente desenvolvimentistas do PBF, que fazem sentido uma vez que se trata de uma transferência de renda para pobres em um país não desenvolvido e, portanto, se trata também de pensar em que medida o programa contribui para o desenvolvimento. Entenderei desenvolvimento como um processo de expansão de capacidades e realizações humanas, e a este conjunto de coisas chamarei “capacitações”, à la Amartya Sen.

Creio que o entendimento da conexão com o desenvolvimento e da compreensão deste como expansão de capacitações são coerentes com os princípios constitutivos do programa Bolsa Família. Corretamente, me parece, essa conexão e esses princípios se traduziram em uma articulação entre a renda e o acesso a serviços sociais. Contudo, em minha avaliação da situação até o ano de 2008, identifiquei problemas sérios no estabelecimento dessa conexão, sobretudo na responsabilização exclusiva do beneficiário pelo acesso/uso do serviço e o inexplicável lapso quanto à inadequada e insuficiente, apesar de fartamente conhecida e documentada, estrutura de provisão de serviços públicos sociais no Brasil, como mencionei na seção anterior. Muitos consideraram na ocasião que iniciativas dessa natureza fugiam ao escopo do programa, mas penso que não, uma vez que o programa estabelecia condicionalidades e as justificava em sua capacidade de promover acesso a serviços, desse modo chamando para si responsabilidades.

Mudanças recentes no PBF nesta área se mostram animadoras. Elas apontam na direção da integração da transferência de renda com as políticas de serviços, pondo ênfase antes na provisão de serviços do que na pressão sobre beneficiários, portanto mais em serviços responsivos do que em cobrança de condicionalidades. No novo enquadramento, os serviços têm sido canalizados por iniciativa do programa para atender necessidades dos mais necessitados. A virada recente do programa Bolsa Família injeta vigor em estruturas e procedimentos ossificados de provisão de serviços que até então não tinham sido capazes de responder adequadamente a situações alarmantes de privação de acesso. Isso me parece compatível com o ideal de “crescimento social” de Richard Titmuss, um dos pais do estado do bem-estar Beveridgeano: o bem-estar deve ser garantido a todos, com a regra de prioridade de a

expansão dos serviços começar pelo atendimento às necessidades dos mais necessitados.

Meus dois comentários de tipo prudencial são os seguintes. Sigo não convencida da justeza das condicionalidades. Parece-me cristalino que os serviços sociais universais devam estar disponíveis para a população pobre de beneficiários, em quantidade e qualidade apropriadas. Mas não me parece evidente a necessidade de obter do beneficiário por meio da transferência monetária a garantia do seu uso. O pressuposto que de outra forma o beneficiário poderia não usar o serviço não é convincente. Alguns estudos mostram que de fato o beneficiário usa mais o serviço do que o não beneficiário comparável. Isso levou a maior frequência à escola e queda da mortalidade infantil¹⁷. Mas essa evidência não se constitui em argumento suficiente para defender a *necessidade* de condicionalidades. Não está claro que foi a condicionalidade que causou esse efeito, no caso da frequência à escola, ou de que apenas a condicionalidade levaria as pessoas a portar os filhos aos postos de saúde. Os estudos não demonstram isso. Acredito que a esmagadora maioria das pessoas seria atingível por informação e disponibilidade/acessibilidade/atratibilidade dos serviços, e o grupo que não é desse modo atingido dificilmente o será meramente pelo incentivo monetário. Penso, pois, que o bom resultado traduzido no maior acesso a serviços se deva mais à informação do que à ameaça e talvez, no caso da frequência escolar, ainda mais à mera redução do custo de oportunidade da escola: o complemento de renda permite às famílias abrir mão do trabalho mais extenso das crianças (embora não a abrir mão de todo o trabalho, enquanto as escolas forem em tempo parcial e o complemento for muito baixo¹⁸). Em suma, é bem provável que maior informação e serviços mais atrativos, atrelados a um serviço específico de assistência social para grupos vulneráveis (pais viciados, alcoólicos, abusivos, etc.) e benefícios que de fato retirem as famílias da condição de privação, dariam conta do recado, e de uma forma que não rebaixasse os beneficiários a meros reagentes a incentivos (ignorando sua

¹⁷ Ver MDS (2013) e Rosella et al. (2013).

¹⁸ Segundo a PNAD de 2006 (a mais recente a conter um suplemento especial sobre o Bolsa Família), mais de 15% das crianças entre 10 e 15 anos de famílias beneficiárias estavam trabalhando na semana de referência, indicando que a transferência não estava funcionando como substituto da renda do trabalho dessas crianças. Cf. Brito e Kerstenetzky, 2010. Notar que, neste trabalho, as autoras utilizam o SM como linha de pobreza não por preferência pessoal, mas porque apenas com esse corte foi possível obter uma população de beneficiários equivalente a mais de 90% do total – utilizando-se a linha de 120 reais de 2006, estariam incluídos menos de 50% dos beneficiários efetivos do PBF.

condição de agentes morais). Ademais, não percebo qual seria o ganho social do cancelamento de benefícios (mesmo que apenas depois de várias advertências e suspensões) que complementam a renda de pessoas em privação severa – vamos abandoná-las a sua irracionalidade? Tampouco consigo enxergar qualquer efeito benéfico de tal penalização sobre o bem-estar e a chance de vida das crianças dessas famílias. É possível que as condicionalidades venham a saciar uma suposta exigência de contrapartidas por parte da opinião pública. Mas penso que é responsabilidade do programa publicizar seu diagnóstico não pauperista das causas da pobreza e do alcance da política social ao invés de ainda que inadvertidamente cancelar normas sociais eivadas de preconceito e desinformação.

O segundo comentário é na verdade o grande desafio que a estratégia prioritarista, que defendi no artigo de 2009, deverá enfrentar: como evitar que o prioritarismo (prioridade aos mais pobres na provisão de serviços, em bases territoriais) acabe por rescindir na prática os direitos sociais universais que os brasileiros incorporaram em sua Constituição e que têm reafirmado nos recentes protestos de rua país afora, como fazer com que o prioritarismo não colida com o universalismo nos serviços sociais? Este é um delicado equilíbrio.

Aqui talvez seja necessário explicitar o caráter controverso, não meramente técnico ou burocrático, da decisão envolvida. Implementar serviços universais, mesmo que gradualmente, ou focalizá-los nos pobres é uma escolha política, apoiada em horizontes normativos distintos e prenhe de consequências, intencionais ou não porém bem conhecidas. Quanto mais se esclareçam as opções distintas e suas consequências conhecidas, mais bem informadas tendem a ser as decisões.

É preciso lembrar, antes de qualquer coisa, que em política social, uma vez que se tenha trilhado um caminho por muito tempo, mudança radical de trajetória se torna difícil. Isso ocorre por razões de economia política: interesses são criados, normas são difundidas, inércia institucional é disparada. Este é um fato bem documentado na literatura do estado do bem-estar. Ademais, diferentes perspectivas normativas que podem ser adotadas já estão, na prática, disputando corações e mentes¹⁹. Segundo uma delas, por exemplo, focalizar serviços sociais nos pobres é o que a justiça social demanda. Em uma perspectiva contrastante, que concede lugar privilegiado para as

¹⁹ Para uma discussão das diferentes opções normativas, ver, p. ex., Kerstenetzky (2006).

desigualdades sociais, os serviços universais de qualidade são a única garantia de que oportunidades sejam equitativas e efetivamente transformadoras das chances de vida das pessoas pobres. Pelo que se conhece da experiência de outros países, a focalização dos serviços nos pobres não abala desigualdades profundas e duradouras. Políticas sociais de estilo americano (e britânico, se excluirmos os serviços de saúde) acabam optando por serviços públicos focalizados nos pobres, seja por autosseleção ou mero desenho, enquanto entregam relativamente altos índices de desigualdade. Por outro lado, é justamente nos estados de bem-estar universalistas que as políticas sociais são mais efetivas em reduzir desigualdades, e a via dos serviços sociais universais é a mais proeminente²⁰.

Outro perigo que o prioritarismo precisa evitar é o afastamento da assim chamada nova classe média – abusivamente chamada, a meu juízo, pois seus padrões de vida e condições socioeconômicas não o aproximam da classe média como a conhecemos²¹ -- , isto é, o amplo estrato da população que saiu da pobreza e adentrou o mundo do consumo. Enquanto a focalização de serviços nos pobres significa que aqueles que estiveram subprovidos agora terão acesso, os que apenas conseguiram se livrar da pobreza de renda farão todo o possível para comprar serviços privados que supõem ser de melhor qualidade ou menos incertos. Na realidade, esse segmento já está fazendo precisamente isto²².

Esta opção, além de ser uma solução precária para as questões de bem-estar desse grupo social, uma vez que os serviços ao alcance de seus recursos financeiros são de qualidade duvidosa, drenará energias políticas imprescindíveis para converter serviços nominalmente universais em de fato universais e de qualidade. Ademais, os protestos recentes, que mobilizaram pessoas que não usam regularmente os serviços públicos, ensinam lições preciosas, entre elas que uma agenda progressista precisa da adesão da classe média como força política propulsora, e que a classe média não é cegamente autocentrada. Mas também revelaram que a pobreza é ainda algo relativamente invisível: não houve reivindicações por um Bolsa Família mais universal e mais

²⁰ Ver Esping-Andersen e Myles (2009).

²¹ Ver Kerstenetzky e Uchôa (2013) para o perfil socioeconômico da chamada nova classe média, segundo a POF 2008/2009.

²² Cf. Kerstenetzky e Uchôa (2013), 28,7% dos chefes de domicílio da “nova classe média” possuíam planos de saúde em 2009, contra 20,8% em 2003 (este último dado foi calculado pelas autoras, mas ainda não publicado).

adequado. Contudo, a questão parece ser mais cognitiva do que ideológica²³: quanto mais segmentada a sociedade, mais invisível se tornam as diferentes situações, especialmente daqueles que têm maior dificuldade para vocalizar suas demandas.

Em síntese, serviços de qualidade para as crianças do PBF são centrais para o programa cumprir sua promessa desenvolvimentista, como argumentei em Kerstenetzky (2009): na ausência de boas creches, pré-escolas e escolas, as crianças crescerão como mais um grupo elegível ao Bolsa Família, como a evidência indica já estar em alguma medida acontecendo, dez anos após a criação do programa²⁴. Infelizmente, perdemos um tempo precioso. Serviços de qualidade são cruciais para a redução da pobreza e da desigualdade, como um conjunto expressivo de estudos tem demonstrado ser a experiência de países desenvolvidos. Mas, serviços de qualidade necessitam de financiamento pesado e controle social extensivo, e as classes médias pelo mundo afora têm sido um importante aliado na garantia de um financiamento público sólido e no controle da qualidade. Justamente onde elas foram direta ou indiretamente excluídas dos serviços públicos, eles se converteram em serviços de segunda linha e contribuíram mais para a segregação de oportunidades que para a integração social. Assim sendo, não há como não concluir que a pobreza está mais imbricada com a desigualdade social do que nossas políticas correntes têm reconhecido. E aqui eu me refiro à lentidão com que avança a efetiva universalização de serviços públicos sociais de qualidade.

3. Lógica integrativa (II)

Em um cenário de longo prazo, qual seria o lugar do Bolsa Família? Vejo um lugar modesto, dentro de um país desenvolvido com sólidas instituições de bem-estar social. Seria necessário renomeá-lo já que outras políticas estariam voltadas para as famílias dentro de uma chave preventiva e universalista (não exclusiva para a população pobre). Um programa assistencial de renda para os pobres se voltaria para a diminuta parcela da população que não logrou defender-se adequadamente de privações importantes com o apoio das políticas convencionais do estado do bem-estar social. O

²³ De fato, quando explicitamente provocada, a população reconhece que o BF não consegue tirar as pessoas da pobreza. Cf. Lavinias et al. 2012.

²⁴ Ver O Globo 2013.

Bolsa Família, devidamente renomeado, integraria o conjunto de intervenções públicas sob o abrigo da designação “outras políticas sociais”.

Nesse novo cenário a atenção se voltaria para o desenho de políticas sociais de prevenção/proteção que despontam como efetivas para interagir com dinâmicas socioeconômicas provocadas, entre outros fatores, por mudanças tecnológicas, globalização e novos cenários demográficos e de constituição das famílias.

A despeito de oráculos sombrios, o estado do bem-estar se consolidou no mundo contemporâneo como complemento indispensável ao bom funcionamento e legitimação das economias de mercado, mas ao mesmo tempo como possibilidade de transformação social na direção de uma repartição mais equitativa da riqueza dos países, dependendo de sua configuração institucional²⁵. Em mais de cem anos de história, a intervenção pública na promoção de bem-estar social se complexificou e diversificou, e de tal forma se entranhou na vida social, econômica e política que é difícil aferi-la por meio de variáveis discretas como o gasto social em áreas convencionalmente reconhecidas como “sociais”. Mas o gasto e sua distribuição seguem contando uma história relevante, sobretudo quando a essas informações se acrescentam estudos históricos, econômicos, sociológicos e políticos.

Uma narrativa que vem ganhando credibilidade na literatura interdisciplinar sobre o estado do bem-estar reconhece que se a faceta “keynesiana” deste dominou sua dinâmica de implantação e expansão nas décadas subseqüentes ao fim da segunda guerra mundial -- faceta esta que se traduziu na ênfase em proteção aos riscos sociais típicos de uma sociedade industrial principalmente via benefícios monetários --, um novo cenário de riscos, agora da sociedade pós-industrial, exige sua refundação em moldes “schumpeterianos”²⁶. A ideia central é que o sistema econômico e a estrutura social estão sujeitos a mudanças frequentes e que a proteção social requer intervenções preventivas que melhorem as chances de vida dos indivíduos em um cenário de incertezas. Essas intervenções, equalizadoras de condições, não apenas se destinam a dotar os indivíduos de recursos para resistir à destruição criadora dos processos econômicos e de mudança social como produzem efeitos em termos do

²⁵ Para uma análise da “eterna” crise do estado do bem-estar social, ver Kerstenetzky 2012a. E para um estudo das diferentes configurações institucionais, ver Kerstenetzky 2012b.

²⁶ Para uma discussão mais detalhada, ver Kerstenetzky 2013. A sugestão de um welfare state schumpeteriano se baseia em Morel et al. (2012).

potencial de geração de riqueza social. A ideia é que cada vez mais a igualdade se torna uma pré-condição para, e ao mesmo tempo um resultado esperado de, processos econômicos e sociais bem sucedidos²⁷ (as marcas do sucesso sendo crescimento e equidade), acompanhados que são por intervenção pública preventiva. Na ausência desta, o resultado esperado é aprofundamento de desigualdades, empobrecimento, e resultados econômicos insatisfatórios. Como disse Joakim Palme, em economias do conhecimento globalizadas, com populações que envelhecem rapidamente, não podemos nos dar ao luxo de tolerar a herança social, que aparta tantas crianças e jovens do acesso a oportunidades de realização enquanto as direciona em abundância para poucos outros.

Enquanto, portanto, os novos riscos sociais representados pelo envelhecimento da população, por mudanças tecnológicas, terciarização da economia e globalização debilitam famílias e mercados de trabalho em sua capacidade de prover bem-estar, um novo estilo de intervenção pública se faz necessário²⁸. A característica central dessa nova intervenção é seu forte apoio na provisão de serviços (educação infantil, convencional, continuada ao longo da vida, treinamento e retreinamento de trabalhadores e de mercado de trabalho em geral, saúde e cuidados aos idosos) e no entrelaçamento entre benefícios monetários e serviços dentro de uma lógica de identificação dos problemas sociais estruturais. Esta lógica esclarece a nomenclatura das políticas sociais: apoio às famílias, à população em idade ativa, aos doentes e incapacitados, e a outras categorias. É bem verdade que, sob incerteza, políticas preventivas não podem dispensar políticas compensatórias, e, nesse sentido, mesmo em países desenvolvidos com estados de bem-estar universalista, não há como escapar da necessidade de programas assistenciais como o Bolsa Família. Mas o que se espera é que sejam coadjuvantes e não protagonistas no elenco de variadas possibilidades da intervenção pública.

4. Conclusão

Se é do impulso vital transmitido pelo universalismo redistributivista que brota o programa Bolsa Família não há como fugir à conciliação entre gesto presente e

²⁷ Cf. Morel et al. (2012).

²⁸ Para uma análise dos velhos e novos riscos sociais e as diferentes formas de enfrentamento concebidas por regimes de estado de bem-estar distintos, refira-se a Kerstenetzky 2012b.

intenção fundadora: universalização e adequação dos benefícios para os brasileiros pobres, com ou sem filhos. O estoque é grande porque no passado fomos excessivamente tolerantes com a privação de oportunidades de realização para uma imensa quantidade de brasileiros²⁹. Portanto não há como escapar a uma intensificação da redistribuição: serão necessárias novas expansões para preencher os vazios na demografia do programa e no bem-estar dos beneficiários. A expectativa é que ao longo do tempo com a redução das desigualdades sociais por via de políticas típicas de estados do bem-estar universalistas o contingente de pobres se reduza aos níveis de países desenvolvidos, e tenhamos que redesenhar o nosso atual Bolsa Família como um programa assistencial convencional.

Entretanto, mais uma responsabilidade pesa sobre os ombros da gestão do programa, que é a de esclarecer e reiterar publicamente, em todas as ocasiões que se apresentem, seus fundamentos anti-pauperistas³⁰. Esse gesto, mais este, me parece crucial para refinar a educação política dos contribuintes, especialistas e leigos.

Referências

Bastagli, F., (2009), From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. Working Paper n. 60, International Policy Centre for Inclusive Growth, December 2009, Brasília.

<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD77.pdf>. Acesso em julho de 2013.

Brito, A. e Kerstenetzky, C.L., (2011), Beneficiários do Programa Bolsa Família e Mercado de Trabalho: Considerações Metodológicas e Substantivas, Texto para Discussão n. 21 CEDE, Niterói, Junho 2011.

http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD21_1.pdf. Acesso em julho de 2012.

Castro, J.A., Mostafa, J., Herculano, P., (2011), “Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda”. *Comunicado Ipea* n. 75. Brasília: Ipea.

Esping-Andersen, G. & Myles, G., (2009), “Economic inequality and the Welfare State”, in: **W. Salverda et al.** (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.

²⁹ Concordo com afirmação semelhante feita por Rafael Osório em entrevista no Canal Futura.

³⁰ Como o fez Rafael Osório recentemente em entrevista no Canal Futura.

Folha de São Paulo (2013), “Renda para sair da miséria não paga nem dieta básica”, <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1243247-renda-para-sair-da-miseria-nao-paga-nem-dieta-basica.shtml>. Acesso em julho de 2013.

Kerstenetzky, C.L. e Uchôa, C., (2013), “Moradia Inadequada, Escolaridade Insuficiente, Crédito Limitado: Em Busca da Nova Classe Média”, *Texto para Discussão* N. 76, CEDE, Niterói, Maio 2013.
<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD76.pdf>. Acesso em julho de 2013.

Kerstenetzky, C.L., (2006), “Políticas sociais: focalização ou universalização?”, *Revista de Economia Política*, v.26, n.4, pp. 564-574.

Kerstenetzky, C.L., (2012a), “Sobre a “Crise” do Estado de Bem-Estar: Retração, Transformação Fáustica ou o Quê?”, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, n. 2, 2012, pp. 447 a 485.
<http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n2/a06v55n2.pdf>. Acesso em julho de 2013.

Kerstenetzky, C.L., (2012b), *O Estado do bem-estar social na idade da razão – a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.

Kerstenetzky, C.L., (2013), Notas sobre as tendências recentes do “welfare state” e possíveis lições para o Brasil, *Texto para Discussão* N. 77, CEDE, Niterói, Maio 2013.

Kerstenetzky, C.L., (2009), “Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 52, no1, pp. 53 a 83.

Kerstenetzky, C.L., (2010), Redistribution and development? the political economy of the Bolsa Família Program, *Dados*, vol.5 no.se Rio de Janeiro 2010.

http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0011-52582010000100001&script=sci_arttext. Acesso em junho de 2012.

Lavinas, L. et al. (2012), *Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira*, Relatório de Pesquisa, Instituto de Economia, IFRJ, Rio de Janeiro. Mimeo.

MDS (2013), MDS complementa a divulgação de resultados da segunda rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família.
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:c16iYvwYu6AJ:www.mds.gov.br/gestaodainformacao/NotaSagi.pdf/at_download/file+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br. Acesso em julho de 2013.

- Monçores, E.**, (2012), Os Elegíveis Não Cobertos: uma Reflexão Sobre o Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais, Monografia de Graduação, Instituto de Economia/UFRJ.
http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/Estudos%20e%20Pesquisas/monografia_elisa_moncor es.pdf. Acesso em julho de 2012.
- Morel, N., Palier, B., Palme, J.**, (2012), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies, and challenges*, Bristol: The Policy Press.
- O Globo** (2013), “Bolsa Família completa 10 anos e já chega à segunda geração”.
<http://oglobo.globo.com/pais/bolsa-familia-completa-10-anos-ja-chega-segunda-geracao-8295415>. Acesso em julho de 2013.
- OECD (2012)**, Social Spending during the crisis.
<http://www.oecd.org/els/soc/OECD2012SocialSpendingDuringTheCrisis8pages.pdf>. Acesso em julho de 2013.
- Oliveira, L.F.B. e Soares, S.**, (2012), O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho. *Texto para Discussão* n. 1738, IPEA, maio de 2012, Brasília.
- Osório, R., e Souza, P.H.G.F.**, (2012), O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema, *Nota Técnica* n. 14, Ipea, Brasília, Dezembro de 2012.
- Rosella, D., Aquino, R., Santos, C., Paes-Sousa, R., Barreto, M.**, (2013), Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities, *The Lancet*, Published online, May 15,
[http://www.abrasco.org.br/UserFiles/Image/Bolsa%20Familia%20-%20Mortalidade%20Crianças%20Lancet%20Online%20\(1\).pdf](http://www.abrasco.org.br/UserFiles/Image/Bolsa%20Familia%20-%20Mortalidade%20Crianças%20Lancet%20Online%20(1).pdf). Acesso em junho de 2013.