

Onde fica a saída?

DEZ ANOS DEPOIS DA CRIAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA, PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA ENFRENTAM O DESAFIO DE FAZER COM QUE BRASILEIROS RETIRADOS DA POBREZA ABSOLUTA SAIAM DA DEPENDÊNCIA DA MESADA DE GOVERNOS

{Laura D'Angelo}

Criado em 2003, o Bolsa Família se tornou, por sua abrangência, o maior programa de transferência condicionada no mundo. Mais de 14 milhões de famílias (o que corresponde a cerca de 50 milhões de pessoas) são assistidas mensalmente pelo benefício, cujo valor varia, a depender da composição de cada lar. Para entrar no programa, a família não pode ter renda per capita superior a R\$ 140. A cada dois anos, ela deve atualizar os seus dados no Cadastro Único a fim de informar ao governo se ainda mantém as condições de renda para receber o benefício. O governo exige, para manter o auxílio, contrapartidas na educação e na saúde, entre elas a frequência mínima de 85% na escola para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. Em resumo, eis as condições para entrar no Bolsa Família. Mas, e para sair?

Os defensores do programa argumentam que não deve haver pressa para criar as chamadas “portas de saída”. Antes, de acordo com esta visão, é preciso garantir que todas as famílias em condição de pobreza sejam atendidas pela assistência social. “O Bolsa Família é desenhado para

que atinja resultados em gerações futuras. Por mais que tenhamos exemplos de famílias que em pouco tempo conseguem se organizar e sair do programa, a ideia inicial é que ele possa permitir que as crianças se mantenham na escola, tenham acesso à saúde e que ocorra uma certa ascensão social. As portas de saída são a médio prazo”, argumenta Ligia Madeira, pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O governo federal não impõe aos beneficiados um tempo limite de permanência no programa. Nem trabalha com metas – como, por exemplo, comprometer-se em um prazo predefinido a retirar um determinado número de brasileiros da linha da pobreza. É um ponto que desagrada críticos como o cientista político Bolívar Lamounier, diretor da consultoria Augurium. “Manter uma parte da população na dependência dessa renda por um tempo indeterminado não é uma definição válida dos objetivos. Dessa forma, em vez de capacitar essas famílias a gerar, de forma autônoma, a

sua renda, o que se faz é mantê-las numa situação de dependência”, critica.

Para Luis Henrique Paiva, secretário nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS), a discussão sobre a dependência de programas de transferência de renda não faz sentido no contexto brasileiro, no qual o Bolsa Família repassa um valor médio de R\$ 150. “É muito difícil que a família se acomode com este valor. Essas famílias participam muito do mercado de trabalho”, aponta Paiva. Dos cerca de 29 milhões de adultos atendidos pelo Bolsa Família, 75% trabalham, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE. Até 2013, cerca de 1,7 milhão de famílias haviam devolvido voluntariamente os cartões do Bolsa Família por terem alcançado renda suficiente para se manter sem a ajuda do Estado.

Garantindo o acesso à educação, o governo pretende que a próxima geração – os que hoje são filhos dos beneficiários atuais – construa um caminho independente do Bolsa Família. Trata-se, portanto,



Diego Nigro/JC Imagem/Folhapress

Multiplicação de benesses: há vários desafios para que as bolsas rendam benefícios sustentáveis a médio e longo prazos

de um investimento de longo prazo, que deve mostrar resultados na próxima década. “Estamos falando de uma mudança geracional muito grande: da situação educacional que os pais tiveram para aquela que os filhos vão ter dentro de algum tempo” destaca Paiva.

Mesmo assim, o governo federal, através do Brasil sem Miséria, tem estruturado canais para que a população beneficiária atual seja estimulada a se qualificar e empreender. O carro-chefe das ações de inclusão produtiva é o Programa Nacional de Acesso ao

Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído em 2011 e que tem como público-alvo os participantes de programas sociais. Cursos básicos e de curta duração são oferecidos, como auxiliar administrativo, operador de computador, eletricista, recepcionista e manicure e pedicure. De 2011 até o ano passado, 753 mil vagas tinham sido preenchidas por beneficiários do Bolsa Família. Outro meio de inserção no mercado tem sido o Microempreendedor Individual (MEI). A lei, sancionada em 2008, tem como objetivo incentivar os microem-

presários informais a se legalizarem. De 2009 a 2013, foram 3,6 milhões de inscrições no programa, das quais 10% são de participantes do Bolsa.

Portas estreitas

Por mais que o governo esteja criando e aperfeiçoando as rotas de saída para o Bolsa Família, os beneficiários não têm como fugir de uma realidade social e econômica que é hostil a seus planos de ascensão. O primeiro empecilho é a qualidade da educação. Não há dúvidas de que os programas sociais, incluindo o

Ana Nascimento/MDS



“Estamos falando de uma mudança geracional muito grande: da situação educacional que os pais tiveram para aquela que os filhos vão ter dentro de algum tempo”

Luis Henrique Paiva

Secretário nacional de Renda de Cidadania do MDS

Bolsa Família, contribuíram para o aumento da frequência e da permanência de alunos carentes em sala de aula. Entre a população 20% mais pobre do país, a frequência líquida (na qual a idade do estudante corresponde ao nível escolar) dos alunos de 6 a 14 anos passou de 83,6% em 2003 para 91,1% no ano passado. O

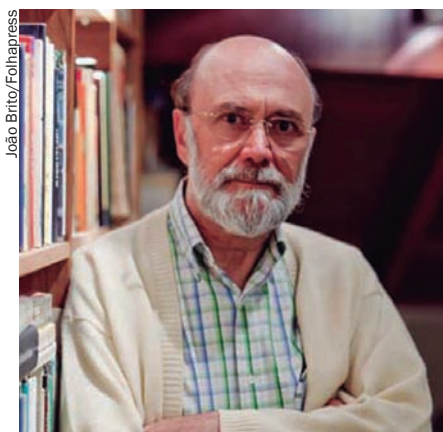
crescimento é ainda mais significativo no ensino médio, com adolescentes de 15 a 17 anos, no qual a frequência registrava 19,1% e passou a ser de 36,1% nesse mesmo período de dez anos, segundo dados do MDS. “Quantitativamente, a gente já avançou muito. Agora temos de dar um salto qualitativo. As exigências do

mercado de trabalho vão muito além do ensino básico ou da alfabetização”, analisa Julio Suzuki Junior, diretor do Centro de Pesquisas do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes). As fragilidades do sistema educacional público brasileiro, que vão das precárias condições de infraestrutura dos colégios à falta de valorização dos professores, podem impedir a formação de uma segunda geração mais independente do auxílio governamental, premissa que sustenta o Bolsa Família. O segundo obstáculo está, basicamente, na engrenagem de todo o sistema econômico brasileiro. As famílias só poderão superar a faixa da pobreza e conseguirão se manter sem o auxílio financeiro do governo se houver uma economia dinâmica e aquecida – algo que, segundo especialistas, passa longe dos esforços e da responsabilidade do MDS e depende de redução da carga tributária, simplificação da legislação trabalhista e redução das taxas de juros. Ainda assim, há quem aposte que esse cenário pode ser construído também pelo Bolsa Família. É o que afirmam os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Cada R\$ 1 investido no programa gera um retorno de R\$ 1,78 para o PIB e amplia em R\$ 2,40 o poder de consumo das famílias participantes. Porém, os economistas acreditam que o efeito do incremento de renda é ainda bastante restrito e insuficiente para impulsionar um crescimento mais robusto no país.

Para que isso acontecesse, seria necessário que o Brasil aumentasse a sua capacidade produtiva, o que não vem sendo registrado nos últimos anos, nos quais a média de crescimento do PIB tem ficado em torno de módicos 2%. Se o Brasil não acelerar seu ritmo de crescimento, o mercado não terá capacidade de absorver a mão de obra – seja ela advinda de programas sociais ou não.

AS BOLSAS DO SUL

Os três Estados da região sul têm programas de transferência de renda que complementam o Bolsa Família. O mais recente é o Renda Família Paranaense, lançado pelo governo do Paraná em dezembro do ano passado. As famílias atendidas são aquelas que, mesmo com o benefício federal, não atingem a renda de R\$ 80 per capita. Hoje cerca de 95 mil famílias são atendidas pelo programa. O Renda Família Paranaense faz parte no Programa Família Paranaense, que promove uma série de ações que facilitam o acesso da população mais pobre aos serviços públicos. As famílias são acompanhadas durante dois anos e, ao final deste período, indicadores de educação, saúde, saneamento e renda são avaliados para saber se os beneficiários têm condições de serem desligados do programa. Segundo Leticia Reis, coordenadora do Renda Família Paranaense, esse é um prazo viável para que as famílias alcancem uma estabilidade econômica e diminuam sua vulnerabilidade social. “Nós temos a experiência de Curitiba, onde fizemos o mesmo trabalho. Acreditamos que, com este acompanhamento, em dois anos as famílias conseguem se emancipar definitivamente”, comenta. Santa Catarina também estipulou a renda mínima de R\$ 80 por pessoa para que as famílias que tenham crianças e adolescentes entre 0 e 15 atendidas pelo Bolsa Família recebam o auxílio do Santa Renda. Até o final deste ano, o governo catarinense espera atender 33 mil famílias – o dobro das beneficiadas em 2013. O investimento previsto é de R\$ 14 milhões. O Santa Renda está inserido no Pacto pela Proteção Social, que promove a inclusão social e produtiva da população mais pobre. O estado atua em sintonia com o governo federal no incentivo à qualificação dos “bolsistas” através do Pronatec. Da mesma forma que Santa Catarina, o Rio Grande do Sul trabalha alinhado ao plano nacional Brasil sem Miséria. Incluído no projeto social RS Mais Igual, que tem como objetivo viabilizar o acesso aos serviços públicos e a inserção no mercado de trabalho, o programa gaúcho garante uma renda mínima per capita de R\$ 100 às famílias que possuem crianças de 0 a 6 anos. Até março deste ano, 70 mil famílias estavam sendo atendidas. O estado não trabalha com tempo limite de permanência no programa, mas a garantia de renda mínima e o incentivo à educação têm dado novas perspectivas aos beneficiários. É o que afirma Ligia Madeira, coordenadora do Observatório de Políticas Sociais do Governo do Estado, do Cegov, da UFRGS. “Passam a aparecer algumas expectativas que não eram comuns às camadas baixas da população, como o ensino superior dos filhos e o acesso ao trabalho através da qualificação. O incremento de renda desacomoda a pessoa, faz com que ela busque outras saídas”, avalia Ligia. Até o momento, quatro mil famílias se emanciparam do auxílio governamental e devolveram seus cartões de beneficiárias.



João Brito/Folhapress

“Manter uma parte da população na dependência dessa renda por um tempo indeterminado não é uma definição válida dos objetivos. O programa cria uma camada inativa e improdutiva”

Bolívar Lamounier

Cientista político e diretor da Augurium Consultoria

O raciocínio é simples: quanto menor a produção, menor o crescimento, e menores as oportunidades de emprego. Para Vitor Wilher, economista do Instituto Millenium, o momento de pleno emprego que o país vive não é fruto do seu crescimento. “O que a gente tem visto é que as pessoas de fato estão procurando menos emprego, estão saindo da população economicamente ativa. Um dos motivos é que, com o aumento de programas como o Fies (programa de financiamento estudantil) e o Prouni (Programa Universidade para Todos), as pessoas estão estudando e não procurando emprego”, explica Wilher. Isso evidencia, segundo ele, que o combate ao desemprego está sendo feito de forma indireta e não através do aumento da geração de renda.

É nesse ponto que as saídas para os beneficiários do Bolsa Família ficam tão estreitas quanto para qualquer cidadão brasileiro disposto a melhorar de vida. As amarras do sistema econômico e das contas públicas do país têm afastado investimentos nacionais e estrangeiros. O empresariado brasileiro continua à espera da modernização econômica. “O governo impõe mecanismos que impedem que o cidadão consiga empreender e empregar mais pessoas”, reclama Fernando Ulrich, diretor de formação do Instituto de Estudos Empresariais (IEE), de Porto Alegre.

“É muito imposto, regulação, burocracia. Isso inibe do pequeno comerciante ao grande empresário.” Para Fabián Echegaray, cientista político e diretor-geral da empresa de pesquisas Market Analysis, falta incentivo ao empreendedorismo também nos cursos de capacitação e nas escolas públicas. Segundo ele, o país não valoriza a cultura da independência e da autonomia. Uma prova seriam os 290 mil beneficiários que deixaram a linha da pobreza ao se tornarem microempreendedores, número considerado baixo por Echegaray. “Isso te dá uma perspectiva do quanto as gerações do Bolsa Família vão conseguir se virar sozinhas em termos financeiros”, conclui.

Conta sustentável

No ano passado, foram destinados R\$ 24,5 bilhões do orçamento nacional para o Bolsa Família. Pelos cálculos de Pedro Herculano Ferreira de Souza, pesquisador do Ipea, o programa tem condições de se expandir e, até, de dobrar seus gastos. “Do ponto de vista financeiro, está tudo sob controle. Mesmo depois de toda essa expansão, ele custa só 0,5% do PIB”, diz Souza, referindo-se à quantidade de famílias atendidas – que praticamente quadruplicou desde 2004, quando era de 3,6 milhões. “É um custo bem baixo, que beneficia uma grande parcela da população e ainda gera resultados para

a economia.” O MDS acredita que, após o salto inicial, o número de beneficiários deve se estabilizar na faixa de 14 milhões de famílias.

Ainda que o Bolsa Família não tenha grande peso nos custos do Estado, ele faz parte de um conjunto de gastos sociais que vem crescendo nas duas últimas décadas e que incluem previdência, pensões, auxílios, seguro-desemprego, abono salarial, assistência a idosos e deficientes e transferência de renda. Em 1995, as despesas sociais foram de R\$ 111 bilhões e representavam 5,4% do PIB. Ano passado, o montante chegou a R\$ 403 bilhões, 10% do PIB. Isso faz parte, segundo Ligia, pesquisadora da UFRGS, do modelo de desenvolvimento socioeconômico escolhido pelo governo, que deve assegurar resultados mais duradouros sem acentuar a desigualdade social. No entanto, Wilher, do Instituto Millenium, não vê o mesmo equilíbrio na balança social e econômica. Para ele, o governo não se mostra preocupado com o descompasso entre os aumentos constantes das despesas e o baixo crescimento da receita. “Nós avançamos no orçamento social, mas se não fizermos com que a renda da sociedade cresça e a economia seja maior, em algum momento vamos ter problema com a sustentabilidade dessa conta”, sustenta Wilher. ■