

CONCEITOS E PRECONCEITOS NO DEBATE RECENTE SOBRE O BOLSA FAMÍLIA

André Pomponet¹

INTRODUÇÃO

No Brasil contemporâneo um debate intenso se trava sobre o programa Bolsa Família e sobre a forma mais adequada de erradicar a pobreza. De um lado se alinham o governo Lula e setores progressistas da sociedade, que ostentam como trunfo para a continuidade e expansão do programa os resultados obtidos na redução das desigualdades e da pobreza no país, desde que o benefício foi instituído.

Questionando a eficácia do programa estão adversários derrotados nas eleições presidenciais de 2006 e setores conservadores da sociedade brasileira. O debate sobre as formas mais adequadas de auxílio aos pobres, porém, não é recente e ocupou pensadores desde o século XVIII. Mudaram as sociedades, cresceu a riqueza social acumulada, mas muitos dos antigos preconceitos permanecem presentes no Brasil.

O objetivo do presente texto é focar de maneira não exaustiva alguns aspectos do debate contemporâneo no país, resgatando algumas contribuições de pensadores que ajudaram a moldar conceitos e preconceitos que orientam a discussão atual. A contribuição clássica é tema da seção seguinte. Depois, foca-se a evolução do Bolsa Família. Por fim, atingem-se as controvérsias atuais e se arremata com algumas considerações finais.

A POBREZA PARA OS CLÁSSICOS

A repulsa dos conservadores brasileiros às políticas de transferência de renda não tem nada de original. Esta começou ainda nos primórdios do capitalismo, quando camponeses da

¹ Economista/UEFS e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
E-mail: andre@sei.ba.gov.br

Inglaterra foram expulsos das terras comunais para dar espaço às pastagens para carneiros que, por sua vez, forneciam a matéria-prima para a incipiente indústria têxtil inglesa. Sem opção, os pobres vagavam pelas estradas e, em alguns casos, passaram a obter ajuda através da “Lei dos Pobres”. De imediato a legislação atraiu adversários ferrenhos no parlamento inglês e entre intelectuais.

Um dos mais notáveis opositores foi o reverendo Malthus. Contrário à “Lei dos Pobres”, ele enxergava a questão por uma ótica natural e não social, diagnosticando que a forma mais adequada de redução da pobreza era a fome e a morte dos menos afortunados (CORAZZA, 2005). Contemporâneo e amigo do reverendo, Ricardo não compartilhava da visão catastrófica da escassez de alimentos – embora reconhecesse o impacto do crescimento demográfico sobre a elevação da pobreza – mas deslocou o foco da análise para os conflitos distributivos. Preocupava-o a destinação de maior parcela do produto social para os pobres, o que comprometia a acumulação do capital (IDEM, 2005). À época, porém, a abordagem mais profunda partiu de Smith: ele enxergava as desigualdades como um processo natural, dadas as diferenças de talento existentes entre os indivíduos, mas atribuía a origem do pobreza ao surgimento da propriedade privada e à instituição do Estado, cujo propósito era assegurar os direitos de proprietários (BELTRÁN, 2000).

A grande guinada no tratamento da pobreza nos países centrais ocorreu com a Grande Depressão de 1929, a conseqüente derrocada do pensamento liberal e a ascensão das idéias keynesianas. Surgia o Estado de Bem-Estar Social, que se sustentava sob duas abordagens: uma delas, a européia, era *ex-post*: tentava-se corrigir as distorções do capitalismo com políticas redistributivas, com justiça tributária e transferências sociais; a outra, vigente nos Estados Unidos, articulava-se *ex-ante*: investimentos no sistema educacional e regulação no patrimônio e no fluxo de renda (POCHMANN, 2004). Esse sistema entrou em crise na década de 1970, com a estagnação econômica e elevação da inflação nos países centrais.

Há, então, o resgate do pensamento ortodoxo, que recomendava a redução do tamanho do Estado e a focalização das políticas sociais apenas na população mais pobre, mediante

programas de transferência de renda. Porta-voz dessas propostas, o Banco Mundial até contribuiu para a elaboração de um receituário apropriado à América Latina, formulado no “Consenso de Washington”, em 1989 (UGÁ, 2004).

No Brasil do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) essas idéias conquistaram grande simpatia. Elas contrapunham programas de transferência de renda para os mais pobres (como o Bolsa Família) às aposentadorias, pensões e universidades públicas que favoreciam os “mais abastados”. Começava a formar-se, assim, o cenário no qual se dão as recentes discussões sobre a concessão de benefícios sociais. No âmbito da política partidária, os dois principais partidos brasileiros (o PT e o PSDB) iniciavam uma batalha que trouxe para o centro das discussões políticas o Programa Bolsa Família. Na campanha presidencial de 2006 o benefício ganhou relevância ao lado de temas como a corrupção e o baixo crescimento econômico. Derrotada, a aliança PSDB-PFL atribuiu a vitória do presidente Lula ao programa, principalmente no interior do Nordeste, onde o candidato do PT era tradicionalmente derrotado.

A EVOLUÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA

O embrião do Programa Bolsa Família no Brasil é o Bolsa Escola, implementado pelo então governador do Distrito Federal pelo PT, Cristóvam Buarque, em 1995. Embora em alguns municípios brasileiros tenha havido experiências de programas de transferência de renda nos anos anteriores, foi este, especificamente, o que mais se assemelhava com o modelo adotado pelo Governo Federal. Suplicy (2002) aponta algumas vantagens do programa: redução da evasão escolar e da repetência, melhoria da auto-estima e da qualidade de vida das famílias e incremento das atividades econômicas nas regiões beneficiadas.

Nos anos seguintes diversos municípios brasileiros abraçaram a proposta, que se tornou objeto de projetos de lei apresentados no Congresso Nacional. Naquela oportunidade ainda se discutia a forma mais adequada de distribuição de benefícios: se através de dinheiro, por meio de cartões magnéticos ou através de distribuição de material escolar ou cestas básicas.

Não demorou para se descobrir que a distribuição de materiais favorecia o clientelismo e a corrupção. O retrocesso observado no Distrito Federal por especialistas, quando o sucessor de Cristóvão Buarque, Joaquim Roriz, decidiu distribuir mochilas com material escolar e leite para as crianças, contribuiu para elucidar a questão (SUPLICY, 2002).

Por fim, em março de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso promulgou a lei criando o Bolsa Escola e instituindo regras para que os municípios pudessem aderir ao programa (IDEM, 2002). Ainda na segunda gestão de FHC foram criados dois outros programas: o Bolsa Alimentação e o Vale Gás. Apesar do número limitado de famílias beneficiadas e do valor irrisório pago pelo Bolsa Escola (o valor transferido era R\$ 15 de por criança, com limite de três crianças por família ou R\$ 45), os programas foram uma das vedetes da campanha do candidato governista José Serra para a presidência da República em 2002, quando foi derrotado por Lula. Era o que o PSDB denominava nas propagandas de “rede de proteção social”.

Em 2003, no primeiro mandato do presidente Lula, os programas de transferência de renda começaram a ganhar musculatura. Ao anunciar a unificação dos programas sociais do governo anterior no Bolsa Família, Lula afirmou que no primeiro ano de sua gestão o montante aplicado foi de R\$ 4,3 bilhões, um aumento percentual de 65% em relação ao ano anterior (LEIA a íntegra..., 2003). Ele ressaltou que a transferência de recursos para as famílias carentes implicava em contrapartidas, como a frequência escolar e a atualização dos cartões de vacina e negou haver caráter assistencialista no programa, destacando que as contrapartidas exigidas são, na verdade, exercício de cidadania (IDEM, 2003).

O funcionamento do Bolsa Família envolve a articulação de distintos atores. O cadastro das famílias que se encaixam no perfil do programa é realizado pelos órgãos municipais de assistência social, a gestão cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e o repasse dos recursos é operado pela Caixa Econômica Federal, através de cartões magnéticos (MEDEIROS et al, 2007). O critério eletivo para o acesso ao programa é a obtenção de rendimentos abaixo de uma linha administrativa (nos últimos anos, situada em cerca de um

terço do salário-mínimo *per capita*) e o valor médio do benefício concedido a cada família está em torno de R\$ 70. Controvérsias ideológicas à parte, o Bolsa Família contribuiu para a redução da pobreza no Brasil ao longo dos últimos anos e angariou elogios ao redor do mundo.

Estudo recente divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aponta que entre 1993 e 2006 a pobreza no Brasil caiu de 35% para 19% (OLIVEIRA, 2007). A redução mais expressiva aconteceu ano passado, quando o número de pobres caiu 15%. Foi quando 11,1 milhões de famílias se tornaram beneficiárias do programa, que atingiu um total estimado de 45,8 milhões de pessoas (MANZANO FILHO, 2007). O Plano Real, lançado em julho de 1994, estabilizou a economia e favoreceu a redução da pobreza extinguindo a espiral inflacionária que penalizava os mais pobres, mas o lento crescimento econômico dos anos seguintes colaborou para que a pobreza permanecesse no patamar de 28%, começando a cair de forma mais acelerada a partir do impulso dado pelo atual governo às políticas de transferência de renda (OLIVEIRA, 2007).

O orçamento para 2008 do Ministério do Desenvolvimento Social, crescerá 26,23%, saltando para R\$ 13,248 bilhões. Só o principal programa de transferência de renda, o Bolsa Família, disporá de R\$ 10,368 bilhões. A novidade é que jovens com idade entre 15 e 17 anos e que frequentam a escola passarão a figurar entre os beneficiários. Estima-se que serão necessários R\$ 693,3 milhões para atender essa parcela da população (RIBEIRO, 2007). Tão logo foram divulgadas essas informações, ressurgiu o debate sobre o caráter assistencialista e o uso eleitoral dos programas de transferência de renda. É o que se discutirá na seção seguinte.

A CONTROVÉRSIA DA BOLSA

Uma controvérsia que parece não caber em relação ao Bolsa Família é sobre sua eficiência para a superação da pobreza por milhões de brasileiros. Segundo matéria da revista britânica *The Economist*, “Os governos democráticos da América Latina começaram a

produzir grandes e inovadores esforços para tratar da pobreza”. Entre os exemplos de sucesso está o programa brasileiro, que unificou cadastros e benefícios em 2003 (NADER, 2005).

Já o Banco Mundial revela que presta apoio “técnico e financeiro” ao programa e destaca o fato do Bolsa Família alcançar uma parcela da população que, tradicionalmente, nunca foi contemplada pelos programas sociais brasileiros (UMA revolução..., 2007). Segundo avaliação do organismo, embora mobilize recursos em montante bastante inferior à Previdência, por exemplo, o Bolsa Família representa um impacto profundo sobre um número muito maior de famílias. Estima-se que 94% dos recursos acabam contemplando os 40% mais pobres da população brasileira, o que reflete a *focalização* adequada. Cerca de 20 outros países, inspirados pelo Bolsa Família, implementam programas de transferência de renda similares (IDEM, 2007).

Esse reconhecimento internacional, porém, não impede que o programa seja avaliado conforme as conveniências políticas do momento e reflita muito dos preconceitos da elite brasileira. Assim que se anunciou a extensão do programa para jovens entre 15 e 17 anos, a medida foi acusada de eleitoreira, já que favorece adolescentes que votam e haverá eleições municipais em 2008. O ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, rebateu as acusações (RIBEIRO, 2007).

Entre os críticos mais habituais estão representantes de partidos conservadores. O senador José Agripino (DEM-RN), por exemplo, acusou o presidente Lula de pretender manter os eleitores “viciados” com os programas sociais (RECONDO, 2006). Já o líder do PSDB na Câmara, Antônio Carlos Pannunzio, disse que os programas sociais são adequados para resolver problemas pontuais, mas a perpetuação é ruim do ponto de vista econômico e social. Rodrigo Maia (DEM-RJ) acrescentou que não estaria havendo a cobrança de contrapartidas, como a frequência de crianças à escola (LÍDER do PT..., 2006). Até Cristóvam Buarque, candidato à presidência pelo PDT, atacou o programa: “Não quero chamar isso de esmola, mas é uma minúscula transferência de renda” (RECONDO, 2006).

Mas não somente políticos em campanha criticaram o programa: a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) disse que o Bolsa Família “vicia e acomoda”, impedindo as pessoas de procurar emprego (MATAIS, 2006).

Todavia, no ano passado, os principais candidatos à presidência da República não apresentaram nenhuma alternativa consistente ao Bolsa Família. O adversário do presidente Lula no segundo turno, Geraldo Alckmin (PSDB), passou a campanha prometendo que não acabaria com o programa, mas que iria “melhorá-lo e ampliá-lo”. Ele prometeu também remédio de graça para os mais pobres e sobram acusações, por parte dos tucanos, de que aliados de Lula estariam espalhando o “boato” de que Alckmin extinguiria o programa, caso fosse eleito (MATAIS; GUERREIRO, 2006).

Candidatos de origem petista, como Heloísa Helena (PSOL) e Cristóvam Buarque (PDT), também não apresentaram contestações muito sólidas. A ex-senadora afirmou que o programa é importante, mas tem que ser combinado a ações de cultura e inclusão social (OLIVEIRA, 2006), enquanto o ex-governador afirmou que Lula produziu uma “tragédia social” ao retirar o “Escola” do nome do programa (CRISTÓVAM..., 2006). Já Rui Pimenta (PCO) classificou o programa de ser um mero “paliativo” e Eymael acusou o PT de chantagear os excluídos com o benefício, o que lhe rendeu uma interpelação junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (PIMENTA, Bivar..., 2006). Conforme se vê, as contestações de origem política não são acompanhadas por propostas consistentes e só ganham dimensão nos períodos eleitorais.

No rol de críticas, porém, se sobressaem acusações de que tais benefícios rendem votos para os governantes e podem estimular o “efeito preguiça”, que ocorre quando os beneficiados abdicam de procurar trabalho e passam a viver exclusivamente dos recursos do programa (CLEMENTE, 2006), conforme também acusa a CNBB. Falta fundamento à crítica, todavia: a partir de que valor o benefício pode estimular o indivíduo ao ócio? O Bolsa Família sequer parece se aproximar desse limite, já que o valor médio repassado a cada família hoje está em R\$ 70, bastante abaixo do salário mínimo vigente no Brasil.

Talvez a situação se aplique apenas a empregos extremamente mal-remunerados, instáveis e insalubres (MEDEIROS et al, 2007).

A pertinência das críticas parece ser aplicável apenas ao fato de, por si só, o Bolsa Família ser incapaz de promover a emancipação sustentada do indivíduo da condição de pobreza. Parece também consensual que investimentos em educação constituem o caminho mais adequado para a erradicação da pobreza. Contudo, essa alternativa só apresenta resultados no longo prazo e as necessidades básicas dos indivíduos exigem solução imediata. Desemprego e baixos salários são uma realidade comum aos trabalhadores com baixa qualificação. Assim, crescimento econômico por si só não parece condição suficiente para erradicar a pobreza, conforme alardeiam os verdugos dos programas sociais brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento das idéias caminha *pari passu* com o desenvolvimento das sociedades. Assim, os juízos dos pensadores clássicos acerca da pobreza parecem superados à medida que o vertiginoso desenvolvimento das forças produtivas passou a, potencialmente, assegurar meios de subsistência a todos os indivíduos. Foi essa abundância e uma maior consciência social que permitiram o surgimento do *Welfare State*, por exemplo.

Em países como o Brasil, contudo, essa consciência ainda é tênue e os conflitos distributivos, decorrentes da elevada desigualdade, acirrados. Combinando esses fatores com o ranço aristocrático contra os pobres, típico dos conservadores brasileiros, temos desenhado o cenário onde são travadas as recentes batalhas no país.

Reivindicar investimentos maciços em educação e cobrar medidas que favoreçam o crescimento econômico mais acentuado é salutar porque contribui para reduzir a pobreza. Contudo, no curto prazo, não existe solução para a redução da pobreza no Brasil sem os programas de transferência de renda como o Bolsa Família.

REFERÊNCIAS

BELTRÁN, Edgard. La pobreza en Smith y Ricardo. **Revista de Economía Institucional**. Bogotá, vol. 2, n. 2, p. 111-130, jan/junho 2000. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/419/41900206.pdf>> Acesso em: 11 set. 2007.

CLEMENTE, Isabel. Efeito preguiça?. **Revista Época**. S/l, n. 427, 24 Jul. 2006. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/html>> Acesso em: 22 set. 2007.

CORAZZA, Gentil. Malthus e Ricardo: duas visões de economia política e de capitalismo. **Cadernos IHU Idéias**. São Leopoldo, ano 3, n. 39, 2005. Disponível em: <<http://www.unisinos.br/ihu/uploads/publicacoes/edicoes/1158330491.25pdf.pdf>> Acesso em: 10 set. 2007.

CRISTOVAM avalia reflexos de sua passagem pelo PT. **Folha Online**. S/l, 12 set. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u82970.shtml>> Acesso em: 22 set. 2007.

LEIA a íntegra do discurso de Lula no lançamento do Programa Bolsa Família. **Folha Online**. Brasília, 20 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml>> Acesso em: 27 set. 2007.

LÍDER do PT defende Bolsa Família de críticas de oposicionistas. **Agência Brasil**. Brasília, 02 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.correioweb.com.br/hotsites/eleicoes2006/noticias.htm?>>> Acesso em: 20 set. 2007.

MANZANO FILHO, Gabriel. Faltam portas de saída para o Bolsa-Família, diz especialista. **O Estado de São Paulo**. S/l, 23 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/AgenciaNoticias/Site/Categoria1/>> Acesso em: 23 Set. 2007.

MATAIS, Andreza. Para CNBB, Bolsa Família “vicia e acomoda”. **Folha Online**. Brasília, 17 Nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86805.shtml>> Acesso em: 26 set. 2007.

MATAIS, Andreza; GUERREIRO, Gabriela. Oposição admite derrota e aponta erros na campanha de Alckmin. **Folha Online**. Brasília, 29 out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86102.shtml>> Acesso em: 20 set. 2007.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: Texto para Discussão 1283. IPEA, 2007. 33p.

NADER, Alceu. The Economist elogia o Bolsa Família, mas, no Brasil, nenhum jornal repercute. **Observatório da Imprensa**. S/l, 17 Set. 2005. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/blogs.asp?id_blog> Acesso em: 18 set. 2007.

OLIVEIRA, Deise de. Heloísa Helena acusa PT de implementar o que criticou em 4 anos do governo FHC. **Folha Online**. S/l, 13 Set. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u83048.shtml>> Acesso em: 22 Set. 2007.

OLIVEIRA, Nielmar de. Brasil quase atinge meta da ONU para redução da pobreza, avalia economista. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 18 Set. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/09/18>> Acesso em: 25 Set. 2007.

PIMENTA, Bivar e Eymael atacam governo Lula em entrevista na TV. **Folha Online**. S/l, 11 set. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u82893.shtml>> Acesso em: 20 set. 2007.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2, abr./jun. 2004. Disponível

em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010288392004000200002&script=sci_arttext&tlng=en>

Acesso em: 21 set. 2007.

RECONDO, Felipe. Dirceu diz que críticas ao Bolsa Família são “cegueira sectária” da oposição. **Folha Online**. Brasília, 30 Jun. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79989.shtml>> Acesso em: 22 set. 2007.

RIBEIRO, Ana Paula. Saúde lidera despesas da área social no orçamento 2008. **Folha Online**. Brasília, 31 Ago. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u324687.shtml>> Acesso em: 20 set. 2007.

SUPLICY, Eduardo. **Renda de Cidadania**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002. 368 p.

UGÁ, Vívian. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

UMA revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo. **Banco Mundial**. S/1, 22 Ago. 2007. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN>> Acesso em: 22 Set. 2007.

[
CONCEITOS E PRECONCEITOS NO DEBATE RECENTE SOBRE O BOLSA FAMÍLIA by André Silva Pomponet is licensed under a Creative Commons Atribuiç,ão-Usa Não-Comercial 2.5 Brasil License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/br/)