

BOLSA-FAMÍLIA, FEDERALISMO E EQUIDADE

Ana Maria Medeiros da Fonseca

INTRODUÇÃO

As políticas sociais e os sistemas de proteção social do século XX exprimem um duplo compromisso contido no conceito de solidariedade: conciliar independência individual com responsabilidade coletiva. Como afirma de forma irretocável Procacci (2003), foi nas brechas abertas pela crise do liberalismo, confrontado pela filosofia do contrato coletivo ou social, por um lado, e a obrigação de redefinir o campo das responsabilidades individuais, por outro, que se abriu o espaço de intervenção pública para a conformação de políticas sociais. Essas políticas têm com objetivo articular o primado incontestado do indivíduo ao objetivo republicano de formar cidadãos. E foi confiado ao espaço público o imperativo cívico e intelectual de promover o indivíduo.

A redefinição das relações sociais em função do princípio da solidariedade não foi possível sem a reafirmação da autoridade do Estado e a extensão de suas atribuições. A lógica da solidariedade importa em colocar ao lado do direito civil um direito novo, o direito social, cabendo ao Estado novas funções, tendo em vista que não se trata mais de proteger e fazer coexistir as liberdades individuais, mas de pensar e regular as relações sociais.

Os modernos sistemas de proteção social foram construídos em decorrência do compromisso com esse novo direito, que pretende ultrapassar a noção que é de responsabilidade dos indivíduos superar as dificuldades criadas pelas transformações sócio-econômicas, ou melhor, os efeitos perversos das mutações econômicas. Os sistemas de proteção social institucionalizam essa responsabilidade social e, mesmo atualmente, frente ao esforço das correntes neo-liberais de reafirmar o primado da responsabilidade individual para o enfrentamento dos riscos sociais, a noção de solidariedade continua presente em muito dos sistemas de proteção social europeus.

No Brasil, a noção de responsabilidade coletiva foi adotada pela Constituição Federal de 1988 quando incorporou o conceito de seguridade social e desde então as diferentes políticas sociais começaram a ser tensionadas por esse novo compromisso.

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O BOLSA-FAMÍLIA

Os programas de transferência de renda, no Brasil, foram criados pelos governos municipais na segunda metade dos anos 90¹ em um período marcado pelo crescimento do desemprego e, segundo alguns institutos de pesquisa, da pobreza². A clareza sobre os limites do sistema de proteção social brasileiro e suas debilidades estruturais (fortemente voltado para a massa de trabalhadores formais e funcionários públicos; alta fragmentação institucional e insuficientes coberturas), principalmente pelos novos operadores das políticas sociais – os municípios -, e o exemplo de novas políticas sociais asseguradoras de renda, nos países desenvolvidos (como os Programas de Renda Mínima)³ e em alguns países periféricos (na Ásia e depois na América Latina), serviram como elementos desencadeadores dessas novas iniciativas pontuais voltadas para (novos) públicos ainda excluídos dos principais benefícios das políticas sociais mais tradicionais, como educação e saúde, por exemplos⁴.

Observe-se que foi o acelerado e intenso processo de descentralização fiscal desencadeado pelo governo brasileiro após a Constituição Federal de 1988 que estimulou uma maior presença dos municípios nas políticas sociais, principalmente nas áreas de saúde e assistência social⁵.

¹ Nos municípios de Campinas (SP), em março de 1995; no Distrito Federal, em maio de 1995 e em Ribeirão Preto (SP), em dezembro de 1995. No ano seguinte são criados novos programas em inúmeros municípios brasileiros, em especial no estado de São Paulo, e também começam a surgir os programas estaduais de transferência de renda. Ver Fonseca, 2001.

² Dados do IPEA, no Relatório 24408-BR (Brasil – Empregos no Brasil), indicam que no Brasil, em 2000, havia entre 40 e 60 milhões de pobres (dependendo da linha de pobreza usada). Nas regiões metropolitanas, segundo o mesmo documento, somente 55% dos pobres possuíam emprego e 40% eram inativos. A porcentagem de pobres e indigentes cresce no período de 1997 a 1999 (pobres: de 51.5 para 53.1 milhões; indigentes: de 22.5 para 22.6 milhões), conforme André Lahóz (A era FHC – um Balanço) tendo como fonte, estudo de Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça (2000).

³ O debate internacional tem apontado os programas de transferência de renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendido por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas. Ver Fonseca, 2001 e Silva, 2002.

⁴ Depois da Constituição Federal de 1988 a saúde passou a ser uma política universal e houve avanços no seguro desemprego e expansão dos benefícios vinculados a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social desvinculou o benefício da contribuição/inserção no mercado de trabalho. A educação, por sua vez, é tradicionalmente uma política universal na qual o município responsabiliza-se pelo ensino básico.

Entretanto, as imensas desigualdades regionais, a pobreza estrutural e a política econômica recente têm impedido uma ação mais eficaz do gasto social sobre a diminuição da pobreza. Segundo estudo do IPEA (Texto para discussão 988), o volume do gasto social no período 1995/2001 cresceu em áreas que parecem não ter forte impacto na redução da pobreza. A seguir, afirmam os autores, pode-se inferir que mesmo que ocorra crescimento do gasto, as dificuldades econômicas – principalmente aquelas que levam a baixo crescimento e alto endividamento, e que podem agravar os problemas sociais, tais como desemprego, queda de renda etc – podem ser um impedimento à utilização do gasto social como mecanismo redutor do número de pobres no país. No mesmo estudo é citado trabalho de Cechin (2002), baseado numa simulação do impacto dos programas e ações da Previdência do Regime Geral na proporção do número de pobres, evidenciando que sem os recursos transferidos pela Previdência Social, 18,9 milhões de pessoas poderiam voltar à condição de pobreza, em 1999, o que, como bem afirmam os autores, sinaliza a importância de políticas sociais que envolvam transferência de renda no combate à pobreza.

⁵ Na área da saúde a primeira norma operacional que regulamenta o processo de descentralização é de 1991 e antes disso, na etapa do SUDS, teve início um processo de descentralização operativa. Na assistência social, por sua vez, foi outro o contexto: justamente pela ausência de uma regulamentação federal (que só ocorre na metade dos anos 90) a

Em 2001 o governo federal cria o primeiro grande programa de transferência de renda, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação “Bolsa Escola”, de caráter universal, tendo beneficiado no ano de 2002, mais de 5 mil municípios, atingindo 5 milhões de famílias e quase 10 milhões de crianças.

Com a entrada em cena do novo programa federal (Bolsa Escola), os programas de iniciativa municipal e estadual começaram a ser desativados, principalmente, em municípios pobres, sendo substituído pelo programa federal; ou desacelerou-se a criação de novos programas estaduais e municipais, tendo em vista a implementação do programa federal; ou ainda, e mais grave, passaram a coexistir programas paralelos federais, estaduais e municipais, adotando benefícios com valores diferenciados (Silva, 2002). Poucos foram os municípios que conseguiram um nível de articulação entre o programa federal e (programas) similares municipais, como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, entre outros⁶.

A consciência e a clareza sobre os impactos negativos dessa desarticulação, tanto no plano federal (entre vários programas federais de corte setorial, isto é, vinculados à educação, saúde e outras atividades), quanto do ponto de vista intergovernamental/federativo (entre mesmos programas de diferentes níveis de governo), no interior dos programas de transferência de renda, foi o que motivou e, de certa forma, orientou a discussão e a própria formulação de novas estratégias, nos anos de 2003 e 2004.

A unificação dos programas de transferência de renda deve-se a compreensão por parte do governo da necessidade de melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social, através da otimização, racionalização e ganhos de escala, por um lado; por outro, apóia-se na maior facilidade de interlocução do Governo Federal com os estados e municípios, tendo em vista que é vital definir funções para cada ente governamental e estabelecer termos de cooperação entre os três níveis de governo na operacionalização dos programas sociais, principalmente na área da assistência social⁷.

descentralização e as iniciativas municipais foram mais autônomas e exclusivamente dependentes da política/vontade municipal.

⁶ Ver Silva, 2002 e Fonseca (2003).

⁷ A questão federativa na área social foi enfrentada de forma diversa pelos setores que a compõem, após as estratégias de descentralização da política social: na saúde, optou-se por um modelo altamente descentralizador com funções e atribuições de cada ente governamental normatizadas setorialmente; na educação, tradicionalmente houve uma separação de funções, dado o caráter finalístico de cada fase (ensino básico; segundo grau e ensino superior); na assistência social, por sua vez, há uma grande anarquia de encargos e funções, no qual todos os entes

Nos documentos oficiais, é dito que o Governo entende que a maneira mais eficaz de combater a pobreza e a exclusão é levar em conta suas múltiplas dimensões, pois isolados, os programas de transferência de renda reduzem a capacidade de mobilidade e transformação social, objetivos máximos das políticas sociais.

Esse novo modelo de transferência de renda se caracteriza por:

- 1) transferir renda para combater a pobreza atual, isto é, do núcleo familiar;
- 2) definir como unidade receptora do recurso, a família (e às vezes, especificamente, a mulher);
- 3) condicionar o recebimento do benefício ao cumprimento de determinadas obrigações vinculadas ao uso dos benefícios e serviços de outras políticas sociais (educação, saúde e nutrição, principalmente), como forma de estancar o ciclo da pobreza (família pobre/descendentes também pobres);
- 4) integrar através de cartas de cooperação, o governo federal, estados e municípios com o intuito de racionalizar as transferências e buscar maior equidade;
- 5) mobilizar o controle social como forma de garantir o melhor uso de recursos e a conquista de legitimidade e governabilidade para os programas;
- 6) operar de forma descentralizada, definindo o município como gestor do programa;
- 7) mobilizar as áreas sociais para o monitoramento do cumprimento do uso dos serviços de outras políticas (educação e saúde, por exemplo);
- 8) mais recentemente, vincular programas de transferência de renda aos programas complementares para os membros adultos (programas de geração de emprego e emancipatórios), como forma de garantir a saída dessas famílias dos programas de combate à pobreza.

Por isso, caracteriza-se por ser uma política social que promove três tipos ou modalidades de articulação: intersetorial (entre assistência, saúde, educação e nutrição); intergovernamental (entre os governos federal, estaduais e municipais) e entre governo e sociedade civil (entre o gestor local e as instâncias de controle social).

O Programa Bolsa Família diferencia-se dos demais programas de transferência de renda criados nos últimos anos na América Latina, tendo em vista essa mesma

governamentais fazem tudo (financiamento, provisão, gestão etc) e disputam público-alvos comuns, com desperdícios de recursos e energias.

característica, isto é, de promover diferentes níveis de integração governamental, intersetorial e social, ao fomentar:

- 1) uma integração horizontal no plano federal quando incorpora quatro diferentes programas de transferência de renda desse nível de governo, criados em diferentes períodos entre 2001 e 2003, e anteriormente geridos por diferentes instituições públicas (ministérios setoriais);
- 2) uma integração vertical, ao buscar uma pactuação entre entes federativos visando uma maior racionalidade e equidade na distribuição dos recursos;
- 3) uma integração extra-setorial, ao combinar o BF com outros programas assistenciais e com as demais áreas sociais, como a do emprego, além da saúde e educação;
- 4) uma integração social, ao incluir a população beneficiada nas instâncias de controle social do programa.

BOLSA-FAMÍLIA E FEDERALISMO

São difíceis de traçar as interrelações entre o federalismo brasileiro e as políticas sociais, pois se é verdade que muito do arcabouço jurídico e institucional do sistema de proteção social brasileiro foi erguido durante o período centralizador pós 1930, em nenhum momento as instâncias subnacionais de governo (estados e municípios) deixaram de implementar e se responsabilizar por algumas políticas/programas e/ou funções em áreas específicas da política social.

Após 1988, essa assunção gradativa de novos papéis na área social, principalmente pelos municípios, foi a característica mais visível e para muitos analistas e pesquisadores até mesmo inovadora das políticas sociais brasileira dos anos 90.

Pode-se inclusive afirmar que a ampliação dos programas sociais geridos por municípios e o modelo de federalismo fiscal adotado no Brasil são fenômenos interligados, pois foi o aumento dos recursos para os municípios proposto na Constituição Federal de 1988 que propiciou essa expansão. Isto é, a descentralização das políticas sociais foi fruto do modelo de federalismo fiscal implantado no país após 1988.

Como afirma Prado (2003), um regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo e da formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais.

Segundo o autor, na maior parte dos casos recentes de processos de descentralização e de assunção de novas responsabilidades pelos governos ou instâncias subnacionais, houve uma redefinição planejada de realocação de atribuições para cada nível de governo. Passo seguinte, dado uma nova configuração de responsabilidades, definiu-se o perfil de financiamento a ser viabilizado através de estrutura de competências e partilhas.

O caso brasileiro de descentralização, por sua vez, apresenta inúmeras particularidades, decorrentes do modelo de federalismo fiscal adotado na Constituição Federal de 1988, da herança do modelo anterior de federalismo fiscal (partilhas definidas pela reforma tributária de 1966/67) e, finalmente, do perfil de formação do produto/renda no território nacional.

Dessa forma, a federação brasileira se destaca, segundo os estudiosos do tema do federalismo fiscal:

- 1) pela forte descentralização das competências tributárias, pois se atribui ao nível intermediário à competência do principal imposto sobre o consumo (ICMS estadual);
- 2) por uma imensa disparidade inter-regional (as regiões mais pobres têm arrecadação per capita três vezes menor do que as regiões mais ricas);
- 3) pela grande autonomia dos governos subnacionais.

Por outro lado, a descentralização efetuada na Constituição Federal de 1988 não contou com uma descentralização planejada de encargos e privilegiou a esfera municipal, pois a descentralização orçamentária se deu como processo de municipalização, isto é, o nível de governo que teve sua participação na capacidade de gasto efetivamente ampliada nas duas últimas décadas foram os municípios. E por isso a descentralização de encargos derivada também tomou esse rumo (Prado, 2003). E, finalmente, manteve os governos estaduais com a mesma situação de vinte anos atrás quando comparado com a situação

atual, do ponto de vista das atribuições de encargo como da disponibilidade líquida de recursos após as transferências intergovernamentais (Prado, 2003).

Vejamos a questão em retrospectiva histórica. O modelo de federalismo fiscal adotado pelo Brasil na reforma tributária de 1966/67 procurou estimular as bases tributárias próprias de estados e municípios e criar uma série de fundos redistributivos para compensação das desigualdades existentes, com definição do destino do gasto até o final dos anos 70.

Esse modelo esgotou-se nos anos 80, afetado pela crise fiscal do Estado e pela lógica da descentralização que predominou na Constituição Federal de 1988.

Os fundos de participação de estados e municípios tiveram seu percentual de participação elevado, livres da regra de vinculação, impondo perdas à União; os impostos únicos que financiavam os investimentos no setor de infra-estrutura foram transferidos para competência dos estados, passando a integrar a base de incidência do ICMS; os fundos para neutralizar as disparidades regionais foram esvaziados, em função da crise econômico-fiscal dos anos 90, e da retirada de cena do Estado na implementação de políticas regionais.

Observe-se que ao término do modelo de federalismo fiscal e das regras de cooperação intergovernamental que vigoraram até o final dos anos 80, não foi estabelecido nenhum acordo negociado e articulado referente às atribuições e responsabilidades dos entes federativos na implementação de políticas públicas (Rezende, 2003).

As mudanças introduzidas na Constituição Federal de 1988 mudaram a equação de distribuição de recursos em prol dos estados e, principalmente, dos municípios, obrigando a União a utilizar impostos e contribuições sociais (principal fonte de financiamento da saúde) não compartilhados com os estados e municípios para financiar seus gastos, o que colocou em prática um processo desordenado de descentralização de encargos, sem o estabelecimento de regras claras de cooperação financeira dessas esferas, fator indispensável para garantir a sustentação financeira de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, infra-estrutura urbana etc.

Conforme Rezende e Oliveira (2003), "... os remendos que foram sendo introduzidos no sistema, na ausência de um acordo sobre o novo modelo de federalismo fiscal, para

atender às novas prioridades e responsabilidades assumidas pelo governo central com a implementação de políticas de ajuste fiscal, conciliando-as com as necessidades de garantir a oferta de serviços públicos naquelas áreas, geraram resultados deletérios para o crescimento econômico, a distribuição de renda, o equilíbrio federativo e a oferta de políticas sociais”.

Em resumo, esse modelo de federalismo fiscal gera grandes distorções, desigualdades e iniquidades do ponto de vista das políticas sociais, pois é o padrão de distribuição de recursos implícito ao modelo fiscal de repartição de impostos que explica a maior ou menor disponibilidade de recursos para a implementação de ações e programas na área social.

Estudo recente do IBGE sobre as finanças públicas municipais evidencia que foram os municípios grandes das regiões sudeste

Dessa forma, a implantação dos programas de transferência de renda seguiu a lógica da disponibilidade de recursos e foi somente quando da entrada em cena do novo programa – Bolsa-Família – é que esse aspecto passou a ser contemplado, tendo em vista sua diretriz de buscar uma integração vertical, isto é, uma pactuação entre entes federativos visando uma maior racionalidade e equidade na distribuição dos recursos.

Entretanto, como se sabe, são difíceis os caminhos de uma pactuação federativa no interior de uma política, e a mesma só se estabelece a partir de inúmeras negociações bilaterais cujo desenlace depende de um conjunto de variáveis institucionais e políticas e de acertos tanto nas instâncias executivas, quanto no legislativo federal.

BOLSA-FAMÍLIA E EQUIDADE

A equidade em termos dos programas de transferência de renda pode ser medida em função tanto da correta seleção do público-alvo, quanto de uma maior racionalização e equivalência (inter e intraregional) dos recursos alocados por cada ente governamental.

O grande instrumento do primeiro tipo de equidade é o Cadastro Único dos beneficiários. O instrumento do segundo tipo de equidade são os acordos estabelecidos entre os entes governamentais.

Os problemas decorrentes da implantação do Cadastro Único podem ser resumidamente imputados à estratégia anterior de fechar o cadastro e impedir o uso e manuseio deste instrumento pelos municípios e estados. A ausência de uma maior qualificação dos gestores municipais para a elaboração de um cadastro adequado sem a clara definição de instâncias e agentes controladores é a razão pelas distorções recorrentes.

Portanto, são as ações voltadas para uma maior qualificação técnica dos municípios que podem responder por um aprimoramento da equidade na política/programa de transferência de renda.

As pactuações já celebradas com estados e municípios inovaram no aspecto federativo, pois estabeleceram novos campos de cooperação e respeitaram as diversidades regionais. Isso se expressa pela complementação do valor do benefício pelo ente federado associado e quando se identifica as ações e programas complementares e as carências e vocações regionais.

Mais uma vez o enfrentamento correto da questão federativa e uma negociação flexível com os entes governamentais pode ser o caminho para o aumento da equidade na política de transferência de renda.