

O país que queremos: o destino do Bolsa Família

A despesa com o maior programa social em operação, consumindo 1,14% do PIB, vem caindo, com a falta de reajuste acima da inflação e o pente-fino nas transferências. Especialistas discutem qual a melhor direção para o benefício

Na campanha das eleições gerais de 2022, a expansão do Bolsa Família surgiu como proposta de consenso em todos os polos da disputa, na esteira das duras marcas da pandemia. Como resultado, em 2023, primeiro ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o orçamento do programa foi a 1,52% do Produto Interno Bruto (PIB), ante 0,87% em 2022. Sem correções pela inflação e após alguns pentes-fino para identificar irregularidades, a despesa foi encolhendo paulatinamente, até 1,14% do PIB este ano, nas contas do especialista em finanças públicas Fabio Giambiagi.

Com a economia e o mercado de trabalho aquecidos, é melhor manter a tendência de queda, para ajudar a equilibrar as contas no próximo mandato presidencial, defendeu Giambiagi em sua coluna no GLOBO, no nono ponto de uma agenda de propostas que tem tratado no espaço.

Para ampliar o debate, nesta série quinzenal, O GLOBO traz visões sobre o que fazer com o Bolsa Família, com o formato maior consolidado. Cecília Machado, economista-chefe do banco BOCOM BBM, sugere mudar as regras para aumentar a eficiência no combate à pobreza; Leandro Ferreira, pesquisador do Instituto de Economia da Unicamp, ressalta que a despesa com o programa compensa e, por isso, deveria até ser ampliada; já Marina Sanches, pesquisadora do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made) da USP, destaca a importância de pesar benefícios indiretos, sobre o crescimento econômico, na hora de decidir por eventuais cortes.

Relação entre custo e benefício é positiva

“Já era sabido, desde antes da pandemia de Covid-19, que o Bolsa Família é um programa que tem uma relação entre custo e benefício, para a sociedade, muito positiva. Se levarmos em conta a redução da pobreza, a redução da desigualdade e o multiplicador fiscal, é um gasto positivo, desde quando era um programa muito pequeno, com orçamento de cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB).

Agora que ele tem um orçamento maior, esses efeitos não se perderam, pelo contrário. O Bolsa Família pode pesar nas despesas públicas, mas, para a economia em geral, é um fator de crescimento. As famílias mais pobres têm uma propensão a consumir altíssima; elas não poupam os recursos recebidos.

E parte da expansão se direcionou para as famílias com crianças e adolescentes, que têm uma incidência maior de pobreza. Esse impacto no consumo, em famílias com crianças e adolescentes, é mais positivo ainda do que nas demais.

A expansão do Bolsa Família se consolidou, mas não foi o único fator de aumento da renda das famílias — o que confirma que o programa não atrapalha a decisão das pessoas de

aceitar emprego. Não se verifica dependência dos beneficiários do Bolsa Família, porque temos um mercado de trabalho aquecido. Houve aumento da renda do trabalho.

Isso é uma questão clássica da economia do bem-estar: se os benefícios sociais produzem um “efeito preguiça”. As evidências, no Brasil e no mundo, mostram que nenhum programa produz um efeito em massa no trabalho, ainda que haja uma percepção, no empresariado, de que os benefícios sociais aumentam a dificuldade de contratar mão de obra.

O que temos é uma coisa diferente: os benefícios sociais pressionam a renda do trabalho para cima. Se a pessoa tem renda de benefício, ela pode recusar ocupações informais, que paguem menos de um salário mínimo, ou até que ofereçam condições degradantes, como nos casos análogos ao trabalho escravo. Algumas investigações acadêmicas mostram que o Bolsa Família reduziu o trabalho infantil, o que é positivo.

Portanto, em vez de cortar, seria interessante que o Bolsa Família crescesse, com reajustes tanto no valor mínimo do benefício quanto na renda familiar usada como linha de corte para as pessoas serem elegíveis ao benefício.”

Leandro Ferreira é pesquisador do Instituto de Economia da Unicamp e ex-presidente da Rede Brasileira de Renda Básica

Há algo de errado, e não é o orçamento

“De 2022 para 2023, o orçamento do programa Bolsa Família dobrou, de 0,87% para 1,52% do Produto Interno Bruto (PIB). E, mesmo após um período de crescimento econômico elevado, com o desemprego na mínima histórica, o número de famílias beneficiárias segue elevado hoje. Haveria, portanto, algo de ‘errado’ com o programa, que seria incapaz de reduzir a pobreza quando as transferências são maiores e a conjuntura econômica é favorável. Isso justificaria reduzir o orçamento do Bolsa Família para algo entre 0,5% e 1,1% do PIB, como sustentou o colunista Fabio Giambiagi na semana passada.

Concordo que há algo de errado, mas discordo que o problema seja o tamanho do orçamento. Nos últimos anos, o programa também passou por mudanças de regras que o tornaram menos eficiente no combate à pobreza. Entre elas, a garantia de um benefício mínimo de R\$ 600, para famílias com ou sem crianças, como estabelecido pelo Auxílio Emergencial durante a pandemia. Essa regra fez com que o Bolsa Família se tornasse pouco focalizado, incapaz de privilegiar as famílias de diferentes tamanhos e composições.

As crianças pobres perderam prioridade. Uma família com um adulto elegível recebe R\$ 600 por mês; uma família com uma mãe e duas crianças de 8 e 10 anos recebe o mesmo valor, para todos. O valor mínimo dá um tratamento pior para as famílias com crianças, esquecendo que a pobreza se concentra nelas. Também despreza que o retorno da transferência é muito maior entre as crianças, com conhecidos benefícios para a sociedade — elas se tornam mais produtivas e menos dependentes de assistências quando crescem.

A regra do benefício mínimo também estimula a declaração de famílias unipessoais, com um só adulto. Isso ajuda a explicar por que o número de famílias beneficiárias vem crescendo. No fundo, são compostas por uma só pessoa. O benefício médio, hoje, é de

cerca de R\$ 670, indicando que quase todas as famílias passaram a receber o mesmo valor, independentemente do tamanho.

Faltam foco e priorização. Acabar com a regra do benefício mínimo e recalibrar os valores do pagamento per capita são mudanças que dariam retornos muito mais garantidos. E que, de quebra, reduziriam tanto a incidência de famílias unipessoais quanto o custo do Bolsa Família. A redução do orçamento seria consequência natural de uma mudança de desenho que tornaria o programa mais eficaz.”

Cecilia Machado é economista-chefe do banco BOCOM BBM e professora do Departamento de Economia da PUC-Rio

Gasto social aquece a economia

“Em um país marcado por elevada desigualdade de renda, a importância do Bolsa Família para reduzir a pobreza é evidente, mas existe outra dimensão, menos discutida: o gasto social também afeta o desempenho da economia.

Famílias de menor renda tendem a gastar uma parcela maior da renda que recebem. Quando recebem o benefício, esse dinheiro é usado em alimentos, medicamentos, roupas e serviços. Quem vende esses produtos recebe essa renda e também gasta parte dela. O gasto de uma família transforma-se em renda para outras pessoas. Esse processo aumenta a demanda por bens e serviços, estimulando sua produção, o nível de emprego e o nível da própria renda do país.

É esse mecanismo que está por trás do chamado “efeito multiplicador”. A pesquisa acadêmica tem encontrado evidências desse mecanismo, inclusive no Brasil. Em nossas estimativas, cada R\$ 1 adicional em benefícios sociais está associado a uma elevação de aproximadamente R\$ 2,15 no PIB ao longo de cerca de dois anos.

Esses resultados são importantes para o debate sobre as contas públicas. Isso não significa que o gasto social possa crescer indefinidamente ou que as restrições fiscais sejam irrelevantes. Significa que, quando é preciso ajustar, importa saber onde cortar, inclusive para avaliar a própria efetividade do ajuste.

Um corte no Bolsa Família reduz a despesa do governo, mas também a renda e o consumo das famílias beneficiadas. Isso tende a diminuir a atividade econômica e, com ela, a arrecadação tributária. O efeito final no saldo de receitas e despesas, portanto, não é necessariamente igual ao corte.

Também importa como a política social é financiada. Pesquisas mostram que financiar programas sociais com uma tributação maior sobre os mais ricos, como o 1% do topo, pode gerar efeitos mais favoráveis sobre a atividade econômica do que financiá-los com cortes em outras despesas públicas.

Em um cenário de restrição fiscal, o Bolsa Família não deveria ser um dos alvos prioritários do ajuste. Seus efeitos sobre a pobreza e a atividade econômica mostram que seu custo não pode ser avaliado apenas pelo valor do orçamento. Reduzir a desigualdade de renda é

fundamental para promover justiça social e também pode contribuir para sustentar a atividade econômica e, com ela, a própria arrecadação tributária.”

Marina Sanches é professora da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pesquisadora do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made) da USP