



SENADO FEDERAL CONSULTORIA LEGISLATIVA

ESTUDO Nº 273, DE 2003

Referente à STC nº 200304427, da Senadora LÚCIA VÂNIA, sobre a unificação dos programas de transferência de renda.

1 INTRODUÇÃO

A Senadora Lúcia Vânia solicita a esta Consultoria Legislativa estudo sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Para tanto, examinaremos a variedade de programas, bem como a sua distribuição nas principais estruturas do governo federal, tanto na Rede de Proteção Social, criada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), como na estrutura do atual governo, especialmente com a criação do Projeto Fome Zero. Em seguida, faremos uma reflexão sobre as vantagens e possibilidades da unificação para extrairmos as conclusões. Segue, em anexo, a execução orçamentária dos programas da Rede de Proteção Social do corrente exercício, atualizado em 21/7/2003.

2 GOVERNO FHC

O Governo FHC estruturou a Rede de Proteção Social (RPS) em torno de 12 programas, conforme o quadro a seguir:

QUADRO I

Os 12 programas da Rede de Proteção Social

Em 2002, o Governo Federal concedeu mais de 37,6 milhões de benefícios, regularmente, para a população mais necessitada, com gastos estimados em mais de R\$ 30 bilhões.

Nome	Público-alvo	Valores	Número de Benefícios
Bolsa Alimentação	Crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	1.300.000
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo per capita	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	810.769
Bolsa Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	8.633,354
Auxílio Gás	Famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis	R\$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcelas de R\$ 15	8.108.758
Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até meio salário mínimo	R\$ 65 por mês	105.000
Abono Salarial PIS/PASEP	Trabalhador que receber em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/Pasep há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 salário mínimo	4.434.328
Bolsa Qualificação	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	Calculado com base nos 3 últimos salários	10.400
Seguro Desemprego	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	De 1 salário mínimo a R\$ 336,78, durante até cinco meses. Para o trabalhador doméstico e para o pescador artesanal, 1 salário mínimo	4.686.233
Seguro Safra	Família em situação de risco na área da seca	R\$ 100 / parcela (máximo de 6 parcelas)	938.000
Aposentadoria e pensões rurais	Trabalhadores rurais	1 salário mínimo	6.370.547
Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas)	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo	1 salário mínimo	1.450.660
Renda Mensal Vitalícia	Idosos com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo	1 salário mínimo	724.124
TOTAL			37.572.173

FONTE: Ministérios Setoriais e Mensagem ao Congresso Nacional

Segundo informações oficiais, foram gastos com a RPS mais de R\$ 30 bilhões, em 2002, tendo sido concedidos mais de 37,6 milhões de benefícios. Ainda, no último ano de mandato, foi lançado o Cartão do Cidadão, com o objetivo de “permitir a uma família pobre sacar facilmente o dinheiro pago pelos programas sociais nos quais estiver cadastrada.” Para tanto, cinco dos programas da RPS passaram a fazer parte do Cartão Cidadão, beneficiando cerca de 12,6 milhões de pessoas carentes: Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem. Isso significa que, uma família cadastrada em 3 diferentes programas podia sacar, em agências da Caixa, casas lotéricas ou órgãos autorizados, os créditos das 3 fontes, utilizando o cartão magnético individualizado, contendo senha e, preferencialmente, o nome da mãe.

A idéia é que “uma vez cadastrados, os membros das famílias beneficiadas têm prioridade em programas e serviços sociais nas áreas de educação, saúde, assistência, habitação e geração de renda”, assegurando-se o amparo aos mais vulneráveis entre os pobres, tais como: as crianças, as mulheres gestantes e com filhos em amamentação, os idosos, os desempregados e os pequenos agricultores.

Na implantação dos programas sociais, o governo anterior constatou “que cada um deles tinha um cadastro específico, embora fossem destinados basicamente ao mesmo público”. Por isso, lançou, em junho de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – um banco de dados, centralizado na Caixa Econômica Federal, com informações sobre as famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo. Ou seja, partiu-se da constatação de que “o Cadastro Único é um instrumento eficaz para identificação adequada de quem realmente precisa da Rede de Proteção Social”.

3 GOVERNO LULA

O Orçamento Geral da União para 2003 fora negociado com o Governo Lula, vitorioso nas eleições de outubro de 2002. Para o caso em exame, observemos o quadro a seguir, que demonstra a execução orçamentária dos Programas da Rede de Proteção Social:

QUADRO II

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2003

Orçamento Fiscal e de Seguridade – Em R\$ 1,00

Descrição	Ação	Valor da Lei (Dotação Inicial)	Lei+Créditos (Autorizado)	Empenhado	Empenhos Liquidados	Valores Pagos
BOLSA DE QUALIFICAÇÃO	0217 Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4.716.325	4.716.325	1.188.786	1.186.059	1.186.059
	2174 Pesquisa Tecnológica para a Agricultura Familiar	11.291.720	11.291.698	3.566.110	3.373.696	3.112.317
PRONAF	2607 Monitoramento das Ações de Fortalecimento de Agricultura Familiar	9.000.000	9.000.000	0	0	0
	3654 Estudos de Avaliação do Desempenho do PRONAF	500.000	500.000	0	0	0
	1086 Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais	153.287.248	153.287.248	0	0	0
	0281 Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	1.320.500.000	1.320.500.000	1.070.499.999	127.527.655	127.527.655
	0346 Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do PRONAF	5.777.000	5.777.000	1.781.396	1.781.398	1.781.396
	0457 Cobertura de Garantia Concedida pela União no âmbito do Programa Nacional de Agricultura Familiar PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)	8.699.583	8.699.563	0	0	0
	SUBTOTAL	1.509.055.531	1.509.055.509	1.075.847.514	132.682.747	132.421.368
BOLSA	0357 Assistência Financeira à	350.000.000	359.999.999	96.783.206	96.242.079	96.242.079

ALIMEN- TAÇÃO		Família visando à Complementação da Renda para Melhoria da Nutrição – Bolsa-Alimentação						
SEGURO- SAFRA	0359	Contribuição ao Fundo Seguro-Safra (nº 10.420, de 2002)	82.300.000	82.300.000	0	0	0	0
MERENDA ESCOLAR	0513	Alimentação Escolar	880.000.000	880.000.000	296.630.246	278.182.886	278.177.268	
RENDA MÍNIMA	0519	Participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima Associados a Ações Socioeducativas – Bolsa-Escola	1.837.000.000	1.836.999.987	505.315.349	499.896.243	499.896.243	
RENDA MENSAL VITALÍCIA	0561	Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Idade	707.877.955	707.877.955	184.362.818	184.362.818	184.362.818	
	0565	Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	1.260.953.335	1.260.953.335	344.335.203	344.335.203	344.335.203	
		SUBTOTAL	1.968.831.290	1.968.831.290	528.698.021	528.698.021	528.698.021	
LOAS	0673	Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa – LOAS	1.456.337.149	1.456.149	480.761.583	480.781.401	480.761.401	
	0575	Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência – LOAS	2.362.662.851	2.382.662.851	799.307.576	709.307.576	799.307.576	
		SUBTOTAL	3.819.000.000	3.819.000.000	1.280.069.159	1.280.068.977	1.280.068.977	
ABONO SALARIAL PIS/PASEP	0581	Pagamento do Benefício Abono Salarial	1.197.796.981	1.197.796.981	215.758.287	145.558.287	145.558.287	
SEGURO- DESEM- PREGO	0583	Pagamento do Seguro- Desemprego	5.640.696.577	5.640.696.577	2.254.334.997	1.933.639.448	1.933.639.448	
	0585	Pagamento do Seguro- Desemprego ao Pescador Artesanal	60.030.377	60.030.377	60.028.877	43.767.910	43.767.910	
	0653	Pagamento do Seguro- Desemprego ao Trabalhador Doméstico	7.503.503	7.503.503	7.503.503	1.696.840	1.696.840	
		SUBTOTAL	5.708.230.457	5.708.230.457	2.321.867.377	1.979.104.198	1.979.104.198	
AUXÍLIO- GÁS	0789	Concessão do Auxílio-Gás	711.705.000	711.705.000	274.964.653	274.964.653	274.964.653	
	0791	Remuneração do Agente Pagador do Auxílio-Gás	38.295.000	38.295.000	0	0	0	
		SUBTOTAL	750.000.000	750.000.000	274.964.653	274.964.653	274.964.653	
JORNADA ESCOLAR AMPLIADA	2060	Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Escolar Ampliada	187.152.180	187.152.180	46.056.060	36.088.435	36.088.435	
FOME ZERO	2065	Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares	400.000.000	400.000.000	0	0	0	

	2071	Combate à Fome com Ações Voltadas para a Educação Alimentar e Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias	200.000.000	200.000.000	119.998	17.311	17.311
	2100	Combate à Fome com Assistência Financeira à Família Visando a Complementação de Renda para a Compra de Alimentos – Fome Zero	1.200.000.000	1.094.999.999	63.422.292	54.328.318	50.802.156
		SUBTOTAL	1.800.000.000	1.694.999.999	63.542.290	54.345.629	50.819.467
BRASIL JOVEM	2293	Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	37.108.500	37.108.500	11.334.555	7.254.798	7.254.798
	2295	Capacitação de Jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	10.466.500	10.466.500	6.549.193	3.805.013	3.805.013
	2558	Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo	14.069.583	14.069.583	3.283.235	1.783.483	1.783.483
	4449	Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios do Programa Brasil Jovem	1.165.230	1.165.230	116.523	0	0
	5398	Implantação de Centros da Juventude	3.939.000	3.939.000	0	0	0
	4441	Serviço de Processamento de Dados de Benefícios do Programa Brasil Jovem	230.083	230.083	23.008	0	0
			SUBTOTAL	66.979.896	66.978.896	21.306.514	12.843.274
BOLSA CRIANÇA-CIDADÃ	2569	Concessão da Bolsa Criança-Cidadã	259.846.795	259.846.794	72.527.350	60.079.531	60.079.501
ERRADI-CAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	2688	Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil	920.000	920.000	199.470	118.456	105.176
	4443	Serviço de Processamento de Dados de Benefícios do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	2.071.821	2.071.821	207.182	0	0
	4447	Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	10.487.070	10.487.070	1.039.229	0	0
	6537	Geração de Ocupações Produtivas para Famílias de Crianças Atendidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	49.197.598	49.197.598	0	0	0
			SUBTOTAL	62.676.489	62.676.489	1.445.881	116.456

Portanto, para a RPS há um orçamento inicial de R\$ 15,6 bilhões, sendo que, em comparação com o governo anterior, o Governo Lula incorporou na RPS, basicamente, 4 programas, a saber: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a merenda escolar, o renda mínima e o Fome Zero.

4 UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS

O que há de novo na RPS, a rigor, é o Projeto Fome Zero, que abrange um amplo leque de ações. Espera-se que até fins de agosto seja apresentado o detalhamento pelo Governo Lula, quando do envio do Plano Plurianual (PPA) ao Congresso Nacional.

De qualquer forma, discute-se no governo a unificação dos programas, com o uso de um único cartão, seja o Cartão Cidadão, seja um eventual substituto. Por ora, há o Cartão-Alimentação, que está sendo usado para repassar R\$ 50,00/mês do Projeto Fome Zero para as famílias pobres e já cadastradas. Assim, as cestas básicas serão tão-somente emergenciais, de alcance residual no combate à fome e à desnutrição. Por outro lado, o Projeto Fome Zero poderá ser o embrião da unificação dos programas, na medida em que se estuda a possibilidade de conceder R\$50,00 mais uma bolsa extra, de acordo com o perfil das famílias (número de filhos, idade e situação escolar, por exemplo), mantidas evidentemente as contrapartidas dos beneficiários. Por exemplo, a família que recebe o bolsa-escola precisa manter a criança na escola; o bolsa-alimentação continuará exigindo o acompanhamento da saúde das gestantes beneficiárias, etc.

Segundo recentes informações da imprensa (junho/julho de 2003), o Presidente Lula determinou a unificação dos programas. Para tanto

criou, na reunião da Câmara de Política Social, um grupo de trabalho coordenado pelo Ministério da Ação Social para detalhar a transição entre o regime atual pulverizado e o unificado, visando à instituição do cartão único de seguridade social. Busca-se articular os programas federais com os estaduais e municipais no âmbito das ações sociais, com o objetivo de integrar as mesmas.

Na reunião do Presidente Lula com 27 governadores no início do mês de julho foi negociada a unificação dos programas de transferência de renda sob a coordenação do Ministro-Chefe da Casa Civil José Dirceu. A proposta, ainda imprecisa, prevê a criação de um fundo com recursos da União (participação de 60%), dos Estados (30%) e dos Municípios (10%) para financiar um auxílio no valor de, aproximadamente, R\$ 150,00 a cerca de 10 milhões de famílias. Para implementar a iniciativa espera-se, contudo, consolidar um cadastro único das famílias passíveis de serem beneficiadas. Sabe-se que, hoje, não existe um cadastro federal confiável para esse objetivo.

5 AVALIAÇÃO

A RPS continua com os mesmos problemas identificados pela administração anterior: a falta de um cadastro único com qualidade, sem irregularidades, usos políticos indevidos na seleção de nomes, que possa garantir a eficácia da unificação dos programas; a pulverização dos diversos programas em várias instâncias da estrutura de poder no âmbito do Executivo (Ministérios da Educação, Saúde, Assistência Social, por exemplo); além da criação de mais uma estrutura na Administração Pública, qual seja, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, subordinado à Presidência da República encarregado de executar o Projeto Fome Zero.

Devido a isso, observa-se que diversas famílias, com mais de um cartão, são beneficiadas duas e até três vezes enquanto outras, com necessidade semelhante, ficam fora de qualquer dos programas. Segundo a imprensa, o governo já identificou duplicidade de nomes, beneficiários fantasmas e fraudes em alguns programas.

Com certeza, a pulverização dos programas impossibilita a coordenação assim como dificulta a fiscalização e a avaliação das ações.

De igual modo, ainda não está incluído na RPS um dos maiores programas de redistribuição de renda no país e, quiçá, no mundo: os 7 milhões de benefícios previdenciários concedidos aos trabalhadores rurais, em torno de R\$ 16 bilhões. Como se sabe, esses trabalhadores não contribuíram para a Previdência, caracterizando-se, assim, assistência social e, portanto, gastos fiscais.

Em tese, deveriam estar na esfera da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), logo, no Ministério da Ação Social – ou na fusão dos dois Ministérios, como funcionava até o Governo Sarney. Como foi lançado em junho de 2003, o Projeto Primeiro Emprego também não integra a RPS, mas certamente será incorporado pelas suas características.

Do ponto de vista do aumento da eficiência do gasto público, por um lado, e da eficiência do atendimento a quem necessita do benefício, não há dúvidas quanto aos resultados positivos que a unificação dos programas de distribuição de renda acarretaria. A unificação reduz a burocracia e seus custos excessivos, bem como outras ineficiências típicas da administração de programas tão amplos e variados em um país de dimensão continental.

Tudo leva a crer que a questão é, também, de natureza política, na medida em que a retirada de um programa X de uma pasta reduz o poder do respectivo dirigente. Adicionalmente, há o contingenciamento orçamentário, que impede a liberação completa das verbas para a implementação dos atuais e de qualquer outro programa social. Isto seria, seguramente, suficiente para criar dificuldades na unificação.

Quanto aos beneficiados, o governo espera ampliar o universo das famílias, tendo em vista que a unificação colocará fim à superposição dos programas, evidenciada no relatório da equipe de transição, coordenada pelo Ministro Antônio Palocci.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A unificação de programas sociais como os que temos atualmente no Brasil – oficialmente 16, sem considerar os trabalhadores rurais aposentados do INSS e o recém-lançado Primeiro Emprego –, em um país de dimensão continental e com heranças patrimonialistas como o Brasil, não é tarefa fácil. Evidentemente, do ponto de vista da economicidade do gasto público e da eficácia do atendimento às pessoas que necessitam dos benefícios, a unificação é positiva. Há, porém, pedras no meio do caminho, entre as quais a divisão do poder que o assunto envolve. Com efeito, a pulverização existente em governos anteriores e, até o momento, no atual, não deve menosprezar os impasses políticos, especialmente quando se pretende além da unificação, a integração nos três níveis de governo.

Além dos problemas na concretização do cadastro único – imprescindível para a unificação – há também aqueles de natureza metodológica, a começar pela definição/conceituação das famílias e pessoas a

serem beneficiadas no novo formato e como elas receberão os benefícios unificados. Essa questão estende-se da conceituação de pobres, famintos, desnutridos, a mecanismos de controle: filhos menores, idade, nível de renda, etc.

A decisão do Presidente Lula é promissora. As iniciativas no âmbito do Projeto Fome Zero, como o cadastramento com a efetiva participação local enquanto mecanismo de controle social, estão na direção correta. Todavia, ainda é muito cedo para se avaliar, até porque o detalhamento do Fome Zero deverá constar do PPA, que somente em agosto chegará ao Congresso Nacional, para a competente deliberação.

Dificuldades metodológicas, de conceituação precisa do público-alvo (quem é pobre, faminto, carente, desnutrido, número de famílias a serem atendidas pelos programas, etc) somadas às dificuldades na elaboração de cadastramento único e não-viesado por distorções políticas locais, isento de fraudes e fantasmas, afetam a quantificação e a magnitude dos problemas sociais, bem como o adequado volume de recursos necessários às áreas, sobretudo em circunstâncias de contingenciamento do gasto público, como atualmente. Conseqüentemente, contribuem para a indefinição das ações governamentais e, aqui também, podem residir a relativa lentidão no deslançamento das mudanças prometidas e a inegável “algaravia de declarações desencontradas.”

A título de exemplo, pesquisas com base na PNAD demonstram que 4% dos adultos padecem de fome crônica. Por outro lado, pouco mais de 10% das crianças apresentam sintomas de desnutrição. Se isso é verdade, então parcela significativa dos brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza não precisa de comida, mas de serviços públicos – saúde, educação e saneamento

– com um mínimo de qualidade, moradia decente e renda suplementar para suprir outras necessidades.

Não há dúvidas que, em face de diagnósticos como esse, o Presidente Lula tenha decidido instituir a Câmara do Setor Social. Isto é, a criação de um fórum dentro do governo, dos ministros que têm programas de ação social nas suas pastas, para coordenar as ações de governo, evitar pulverizações e economizar os recursos públicos. A idéia apresenta-se, em nosso entendimento, no caminho correto: definir prioridades e unir programas semelhantes, mas executados por diferentes ministérios, de modo a modernizar os mecanismos de transferência de renda diretamente às pessoas e às famílias carentes, em substituição à tradicional distribuição assistencialista, a exemplo das infames cestas básicas.

Contudo, a respeito das transferências de renda de um modo geral, há que se destacar o processo em marcha no Brasil, especialmente no período pós-Constituinte: a descentralização dos recursos acompanhada, em maior ou menor grau, da descentralização das funções do Estado, especialmente nas áreas de saúde, educação, alimentação e saneamento básico.

Assim, além da escassez relativa de recursos propriamente dita, há um outro problema fundamental que diz respeito à gestão e distribuição eficiente dos recursos. Em outras palavras, quais os mecanismos de controle social apropriados para que os meios atinjam os seus fins, isto é, para que as pessoas carentes, pobres, crianças, etc, recebam os recursos públicos a elas destinados?

As iniciativas legais, e mesmo as recentes experiências nas áreas de saúde e educação, são louváveis, apesar dos problemas e das deficiências

ainda reconhecidamente existentes. Os recentes casos de Satuba, em Alagoas e Porto Seguro, na Bahia, são ilustrativos de uma parte da cultura nacional, enraizada e encravada na malversação de recursos da população.

A instituição de conselhos municipais na gestão do Fundef e do SUS, democraticamente compostos e visando a participação direta da sociedade civil local na execução e controle dos programas sociais, constitui-se em um dos mecanismos de controle social a que nos referimos. Outro mecanismo de controle social em curso diz respeito à vinculação dos recursos a “contrapartidas cívicas”, na medida em que se exige das famílias atendidas a comprovação da busca de superação das causas que as afligem, como a obrigatoriedade de frequência escolar (bolsa-escola), de vacinação e de visitas regulares a postos de saúde (bolsa-alimentação), entre outras.

Portanto, além da unificação de programas de transferência de renda, há que se avançar, e muito, no aparato metodológico-conceitual, assim como nos mecanismos democráticos de controle social dos gastos públicos, de modo que parte substantiva dos recursos não se percam pelos caminhos da burocracia e das distorções na execução de políticas públicas, tão conhecidas de todos nós. Afinal, como já dizia, há muito tempo, o Professor Edmar Bacha: “o Brasil não gasta pouco nas áreas sociais, mas gasta muito mal”.

Consultoria Legislativa, 18 de julho de 2003.

Juarez de Souza
Consultor Legislativo

Idalina Cavalcante
Consultora Legislativa