

As implicações da racionalidade limitada na elaboração de políticas compensatórias de combate à pobreza: uma análise do Programa Bolsa Família

RESUMO

Este artigo apresenta uma discussão a respeito das implicações de se considerar algumas limitações na racionalidade dos agentes econômicos em suas decisões enquanto beneficiários de programas de combate à pobreza, procurando enfatizar o caso do Programa Bolsa Família. Parte-se da hipótese de que ninguém melhor do que o beneficiário destas ações para tomar suas próprias decisões referentes à alocação de recursos. Sua decisão, porém, pode vir a ser melhor caso seu rol de opções seja ampliado através de maior acesso a informações e de melhor capacitação para a tomada de decisão em direção ao sustento próprio. O texto procura apresentar a importância de se considerar esta possibilidade na elaboração e execução da política pública.

PALAVRAS CHAVE: Políticas públicas; Racionalidade limitada; Pobreza

ABSTRACT

This paper discusses the implications of assuming agents with bounded rationality over the design of public policies towards eradicating poverty, and uses the insights to study the case of the Brazilian program Bolsa Familia. The initial assumption is that the person receiving the benefits of the program knows best about how to use the income to satisfy his or her needs. This, however, cannot imply that an optimal solution is reached. Individuals, especially those on very low income levels, can improve their decisions by having access to more and better information they cannot afford and by improving their decision-making capabilities towards better income alternatives brought about by their own efforts. The argument implicates that the design and implementation of programs towards reducing poverty, like Bolsa Família, need re-thinking in terms of their social efficiency.

KEY WORDS: Public Policy; Bounded rationality; Poverty

ÁREA : Economia e Estado

Sub-área: 09. Políticas Públicas, Pobreza e Distribuição de Renda

SESSÕES ORDINÁRIAS

¹ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná – email: marciocruz@ufpr.br

² Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná – email: pessali@ufpr.br

Introdução

A elaboração de políticas de combate à pobreza pode encontrar no objeto de estudo da microeconomia importantes contribuições. Um exemplo é a teoria da escolha racional aplicada ao consumidor. Através de um método dedutivo, demonstra-se que políticas de transferência de renda sob a forma monetária, principalmente em lugar de intervenções de mercado ou doação de cestas de produtos, tendem a ser a opção mais eficiente de política distributiva visando aumentar o bem estar de um indivíduo.

A lógica é simples: ninguém melhor do que o próprio indivíduo para definir o que é melhor para si. Sendo racional, o indivíduo consegue determinar inequivocamente o grau de prioridade de suas preferências. Ou seja, uma política compensatória baseada na distribuição de cestas de alimentos, por exemplo, teria poucas chances de êxito em proporcionar a maximização da utilidade na alocação daquele recurso para uma determinada família. Isto resultaria numa tentativa do que poderíamos chamar de uma segunda rodada de trocas. Uma vez que as dotações iniciais proporcionadas por tal política social estão sob a forma de bens escolhidos pelo programa, as famílias tenderiam a tentar trocá-los por outros que venham a maximizar o seu nível de bem estar de acordo com suas preferências e diante da restrição dada pelo valor da cesta. Esta segunda rodada de trocas provavelmente implicaria em algum tipo de custo de transação mais elevado que na simples transferência monetária. Estes custos levariam a uma queda do valor da dotação inicial representada em uma cesta de bens, de modo que as famílias poderiam inclusive preferir receber uma quantia menor, desde que fosse em dinheiro.

A lógica deste raciocínio, que sugere ao elaborador de políticas públicas optar pela transferência de renda sob a forma monetária, encontra amparo na economia normativa através da teoria convencional do consumidor. Trata-se de uma contribuição importante e que tem tido ampla aceitação em esferas de decisões políticas.

Este artigo se propõe a discutir possíveis implicações de se relaxar a hipótese de racionalidade substantiva nestes casos. Ou seja, quais as possíveis conseqüências sobre a elaboração de uma política social de transferências quando consideradas algumas limitações para este comportamento maximizador, ou seja, quando considerada a hipótese da racionalidade limitada para os beneficiários destas políticas. Vislumbra-se, de início, implicações sobre a própria definição da política. Neste caso, parte-se da hipótese de que ninguém melhor do que o beneficiário para saber qual a cesta lhe proporciona o maior nível de satisfação e conseqüentemente bem estar mas, considerada sua racionalidade limitada, sua

decisão pode vir a ser melhor quando o programa também oferece maneiras de melhorar a qualidade das informações existentes, expandir a capacidade de processamento das mesmas pelos indivíduos e reduzir a incerteza de certos rumos de ação. Assim, buscaremos incorporar nesta discussão a idéia de “paternalismo libertário” apresentada por Sunstein & Thaler (2003).

Não se entende que o indivíduo pode melhorar infinitamente o seu nível de bem estar apenas com o simples relaxamento de uma hipótese. Isto é, existem cestas melhores ou piores para o indivíduo dentro de uma restrição orçamentária - caso contrário poderia-se deduzir que para resolver a pobreza bastaria fazer com que os indivíduos melhorassem suas decisões dado qualquer nível de renda. A proposição aqui apresentada encontra-se longe disto. O foco da discussão é que dada uma dotação inicial, o simples fato de garantir a liquidez por excelência para que o indivíduo possa optar pela cesta que maximiza o seu bem estar não garantiria com que isto fosse alcançado, uma vez que as limitações com as quais os indivíduos se deparam incluem uma restrição quanto a conhecer uma solução que otimize o seu nível de bem estar.

A transferência de renda, assim, é uma condição necessária, mas não suficiente. Isto é, a escolha do consumidor em busca de uma cesta que lhe garanta maior satisfação, dada sua restrição orçamentária, poderia ser diferente caso este rompesse com algumas das restrições dadas ao seu comportamento maximizador.

A discussão proposta por este artigo se situa principalmente na área de planejamento econômico e busca envolver aqueles que de uma forma ou de outra atuam como tomadores de decisão no processo de elaboração de políticas públicas. Muitas vezes, é possível que as pessoas que ocupam este papel venham a tomar grandes decisões sem que, por vários motivos, se possa discutir seus fundamentos microeconômicos. Tenta-se aqui, então, contribuir para este resgate.

1 O mecanismo das políticas compensatórias

São diversas as questões no cerne das relações econômicas. Duas delas, porém, são temas constantes de discussões a respeito das alternativas de organização de uma sociedade e tiveram importantes efeitos na formação do sistema econômico vigente na maior parte dos países. Tratam-se da eficiência alocativa e da justiça distributiva.

Dentre as alternativas propostas e testadas por diversas sociedades ao longo do tempo na busca de tais objetivos, as principais instituições envolvidas na construção e distribuição dos resultados econômicos do mundo contemporâneo são o mercado e o Estado. (Kerstenetzky, 2005). A forma como estas instituições atuam em meio à problemática de

eficiência alocativa e justiça distributiva, objetivando melhorar o bem estar da sociedade, é responsável por parte expressiva do objeto de estudo da Economia. Afinal, até onde estas instituições se opõem ou se complementam?

Não há uma economia de mercado completamente independente da intervenção do Estado. Em especial, a existência de políticas públicas que visam compensar algum tipo de exclusão gerada por mecanismos sócio-econômicos de alocação de recursos, pode ser vista como o resultado do reconhecimento de que o mercado por si só não é capaz de garantir um nível adequado de satisfação social no que se refere à alocação de recursos eficiente e “justa”, em seu caráter distributivo.

Entretanto, ao abarcar estes dois problemas, nos deparamos com uma questão bastante delicada para o objeto da economia como “ciência”. Afinal, o que é uma distribuição socialmente justa? A necessidade de recorrer ao juízo de valor para a obtenção desta resposta, marcou inclusive parte de uma “revolução metodológica” conduzida pelo *mainstrein* do pensamento econômico ao longo do século XIX. Não é objetivo deste trabalho adentrar esta questão complexa. Contudo, vale ter em mente que, mesmo sendo por critérios subjetivos, as pessoas tendem a se deparar com critérios de justiça construídos por valores morais e através da organização social constituída, como as instituições do direito, em busca da determinação daquilo que é justo.

Desta forma, recorrendo ao artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, observa-se:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Portanto, sendo a erradicação da pobreza um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro e ao perceber-se que este resultado não esteja sendo alcançado pela expansão dos mercados, entende-se ser prevista e necessária a intervenção do Estado através de algum tipo de política compensatória³. O diagnóstico de um grande contingente de pessoas vivendo abaixo da “linha de pobreza” de forma persistente, apesar da expansão da economia de mercado, legitima constitucionalmente a ação direta do Estado brasileiro através de políticas

³ Um debate recente no Brasil se voltou para o formato de tais políticas: se universalizadas ou focalizadas. Kerstenetzky (2005) apresenta uma discussão interessante a este respeito.

sociais que visam a erradicação da pobreza.⁴ Vamos, pragmaticamente, tomar este como um critério de justiça distributiva. Por exemplo, toda pessoa residente neste País tem o direito de não estar abaixo da linha de pobreza absoluta, cabendo ao Estado tomar para si esta responsabilidade.⁵

Uma vez prevista e requerida a atuação do Estado diante de problemas sociais de larga escala para os quais a expansão dos mercados parece não dar respostas adequadas, e estabelecida a prioridade de alocação dos recursos públicos a partir de um determinado critério de justiça distributiva, inicia-se um grande desafio ao elaborador de políticas públicas⁶: como buscar a eficiência na alocação dos recursos públicos voltados a este objetivo⁷.

A partir desta problemática, a próxima seção tenta buscar na teoria microeconômica alguns fundamentos relativos ao comportamento dos indivíduos envolvendo processos de decisão para alocação de recursos, na tentativa de elucidar como estas discussões teóricas podem contribuir para o trabalho do elaborador de políticas públicas.

2 A teoria da escolha do consumidor e as implicações para as políticas de alívio à pobreza

Uma pergunta importante confrontada pelo elaborador de políticas de alívio à pobreza é a seguinte: é preferível dar dinheiro ou cesta de alimentação aos pobres, visando a melhora

⁴ Segundo ROCHA (2003) pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. Desta forma, a linha da pobreza pode ser compreendida como um ponto de corte que especifica estas necessidades e determina o nível de atendimento das mesmas que pode ser considerado adequado em uma determinada sociedade, podendo ser tratada de forma absoluta ou relativa.

⁵ O valor da linha de pobreza absoluta depende da metodologia adotada quanto à quantidade mínima de calorias diárias necessárias a um indivíduo (ver ROCHA, 2003)

⁶ Cabe uma ressalva quanto aos potenciais problemas da relação “agente-principal” que pode estar presente tanto na gestão de instituições públicas quanto privadas. O problema surge quando os agentes (administradores públicos, por exemplo) perseguem suas próprias metas em vez das metas dos principais (indivíduos que elegem seus representantes, com a intenção de que estes representem o interesse daqueles que o escolheram). Para simplificar, inicialmente vamos supor a não existência deste problema, imaginando que o planejamento de alocação dos recursos é realizado por técnicos que mantêm objetivos individuais convergentes com a obtenção do ótimo social.

⁷ Cabe ressaltar que sobre esta ótica, todo o problema de alocação de recursos, em última instância, deve prezar pela eficiência alocativa. Isto não quer dizer que o conceito de justiça distributiva deve ser relegado com base em um critério do tipo “ser justo é ser eficiente” ou “justiça e eficiência são incompatíveis.” Estamos tratando a alocação de recursos em dois estágios, onde no primeiro estágio, ao se decidir para quem se deve promover a distribuição dos resultados econômicos, deve prevalecer (principalmente na alocação de recursos públicos) uma análise que contemple a eficiência e a justiça distributiva. Entretanto, uma vez decidida a ordem de priorização das ações públicas, supõe-se que a justiça distributiva foi definida, cabendo a partir daí, o foco na eficiência para obtenção do objetivo a ser atingido. Justiça e eficiência são vistas em patamares analíticos diferentes e a eficiência é tida como “eficiência em cumprir um propósito” (ver Le Grand 1991).

de seu nível de bem estar? Neste caso, a partir da visão tradicional de racionalidade substantiva é possível demonstrar que a transferência de renda é a mais eficiente das opções, conforme demonstrado a seguir.

Partindo-se da teoria da escolha do consumidor, supõe-se que os indivíduos decidem racionalmente, em termos econômicos, por uma cesta de bens que irá consumir, isto é, maximizam o grau de satisfação que poderão obter, considerando o orçamento limitado de que dispõem.

Neste caso, podemos considerar que a hipótese de racionalidade implica que, diante de uma situação em que o consumidor tenha que optar por uma determinada cesta de bens “em um dado momento, o agente é capaz de escolher uma alternativa, que inclusive pode ser não fazer nada” (Lisboa, 1997, p. 15), isto é, os agentes são capazes de ordenar clara e inequivocadamente suas opções.

Para que a hipótese da racionalidade seja consistente dentro do conjunto de opções possíveis, é necessário que sejam satisfeitas as condições de:

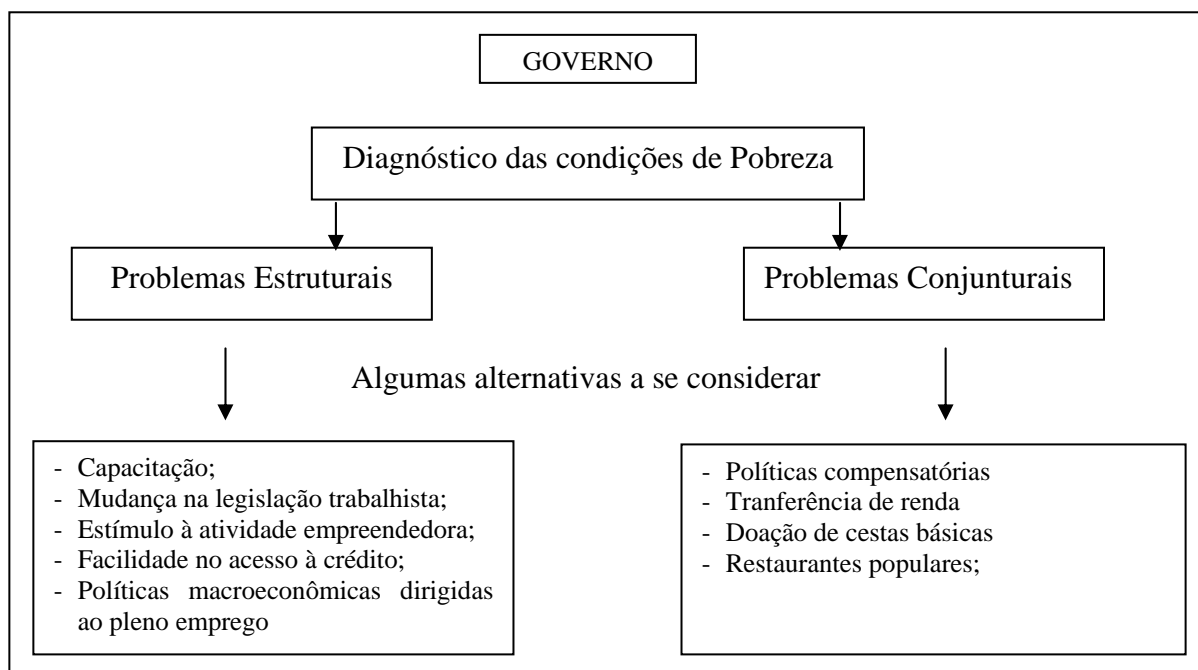
- a) dadas duas opções quaisquer A e B, o agente prefere A a B, ou prefere B a A, ou o agente é indiferente entre A e B, ou seja, as preferências são completas;
- b) se o agente prefere A a B e B a C, então ele prefere A a C, portanto, as preferências são transitivas.

A partir destas condições satisfeitas, é possível estabelecer o conjunto de cestas que proporciona o mesmo nível de bem estar ao consumidor que, representadas num gráfico, formarão o que se conhece por curvas de indiferença.

Vamos supor que o governo do País A, com uma economia capitalista de mercado, se depare com um grave problema de distribuição de renda e com um contingente expressivo da população vivendo abaixo de uma determinada linha de pobreza daquele país. O diagnóstico da situação sugere dois problemas, um de ordem estrutural e outro de ordem conjuntural. O problema de ordem estrutural diz respeito ao fato de que estas pessoas para conseguirem sair da pobreza de forma sustentável, devem obter o nível de renda necessário através da venda de sua força de trabalho, ou então, produzindo algo que venha a ser comercializado⁸. O problema de ordem conjuntural é que, considerando a justiça distributiva como um dos objetivos de ordem econômica, não é aceitável que estas pessoas permaneçam nesta condição até que se resolva o problema estrutural. Isto poderia ser representado de maneira simplificada pela figura 1:

⁸ Neste caso, sustentável refere-se a algo que se mantenha ao longo do tempo.

FIGURA 1 – PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO POR UMA POLÍTICA PÚBLICA



Fonte: Elaboração própria

Neste caso, vamos tratar apenas da decisão frente aos problemas conjunturais e buscar explicar como a teoria da escolha poderia nos levar a uma decisão coerente com os resultados apresentados por ela.

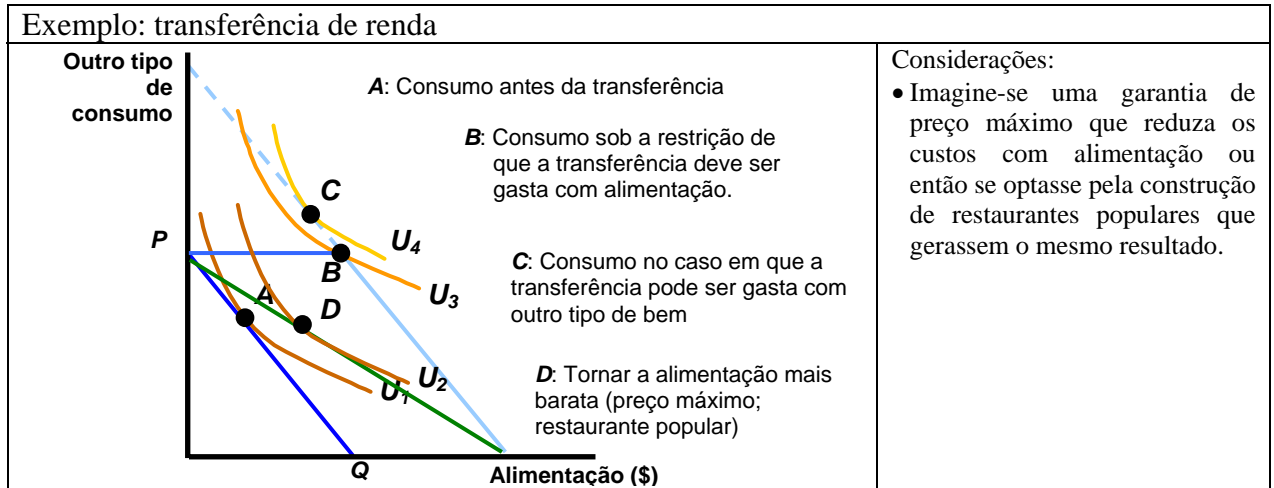
Supondo preferências bem comportadas e a hipótese de não saciedade, sendo as condições de maximização da escolha são satisfeitas, tem-se que, dentre as opções apresentadas, a mais interessante é a transferência de renda. A figura 2 exemplifica esta problemática. Suponha que a renda inicial do indivíduo é tal que lhe possibilite adquirir a cesta A, com uma certa quantidade de alimentos e de outros bens, que maximiza o seu nível de satisfação. Entretanto, suponha que esta renda esteja abaixo da linha de pobreza, de modo que a cesta A, apesar de ser a melhor possível, não provê suas necessidades básicas, como por exemplo um mínimo de calorias oriundos da alimentação.

Em função de um problema de justiça distributiva, o governo opta por uma política compensatória que proporcione ao indivíduo condições de alcançar uma cesta que lhe garanta minimamente o atendimento de suas necessidades e conclua que uma renda adicional de \$ 50 seria suficiente para tanto. Esta decisão traz à tona o problema de eficiência alocativa. Ou seja, qual a forma mais eficiente se alcançar este objetivo. Suponha que o Estado passe a analisar quatro alternativas, apresentadas através da figura 2:

a) Transferência de renda;

- b) Doação de cestas básicas;
- c) Restaurantes populares;
- d) Políticas de preço máximo.⁹

FIGURA 2 – ESCOLHA DA CESTA ÓTIMA POR PARTE DO CONSUMIDOR



Fonte: Elaboração própria

Considere agora a figura 3. As preferências do indivíduo indicam que as cestas B e C são preferíveis às cestas A e D. Se o mecanismo de transferência for um cartão para gastos com alimentos que possibilite uma renda adicional equivalente a \$ 50, o indivíduo fica indiferente entre a cesta B e uma cesta F, proporcionada, por exemplo, pela troca dos \$ 50, restritos à compra de alimentação a uma dada taxa de desconto, que lhe proporcionasse, por exemplo \$ 40 – uma restrição orçamentária mais forte mas com total liberdade de escolha. Portanto, se lhe for possível trocar o cartão de \$ 50 em alimentos por qualquer valor maior do que \$ 40 em dinheiro, o indivíduo atinge um nível de satisfação maior. Isto corresponde a alcançar uma curva de indiferença acima de U3, mas ainda abaixo de U4, o que demonstra que a melhor opção dadas estas condições é a de transferir a renda, mantendo a liberdade do indivíduo de escolher sua cesta de consumo.

⁹ Embora haja outras alternativas a se considerar, vamos nos delimitar a apenas quatro opções de mecanismos. Como na prática, as alternativas consideradas pelos elaboradores de política também são limitadas. Existe um marco institucional vigente que impõe restrições às alternativas possíveis, tornando poucas delas viáveis.

3 Implicações da racionalidade limitada, assimetria de informações e formação e preferências na elaboração de políticas compensatórias

Na ótica tradicional, uma definição restrita de bem-estar do beneficiário é tomada como única variável relevante. Tal avaliação, embora útil, tem limitações que precisam ser discutidas. Primeiro, pressupõe-se que o indivíduo tem informação perfeita a respeito da cesta de bens que vai consumir e desconsidera-se que ele tem conhecimento limitado a respeito de cestas de bens alternativas. Segundo, pressupõe-se que o indivíduo tem racionalidade ilimitada para processar as informações que detém e antecipar o resultado ótimo de suas escolhas. Terceiro, desconsidera-se a potencial influência do programa sobre as preferências dos beneficiários, os aspectos positivos desta, e o custo de oportunidade de não se utilizar da mesma.

Com relação ao primeiro fator, relaxar a hipótese de informação perfeita tem implicações diversas sobre a eficiência social da transferência de renda. Tanto o custo da informação quanto o custo de obtê-la são deixados completamente sob responsabilidade do beneficiário. Diante do paradoxo da informação de Arrow - só podemos saber o valor da informação depois que a obtemos (compramos) - beneficiários de baixa-renda tenderão a não comprometer sua renda na compra de informação dada a premente necessidade de consumo de outros bens. Adiciona-se a isso o custo de obter informações (e.g. usar o telefone, pegar um ônibus para ir ao mercado), o que pode desencorajar ainda mais o beneficiário a informar-se sobre a cesta de produtos que consome ou sobre as cestas de bens alternativos. As opções do beneficiário são então 1) deter-se à cesta de bens já consumida (sem que se discuta que cesta é essa ou como se chegou a ela); ou 2) arcar com os custos de informação referentes à possibilidade de se buscar uma cesta de consumo alternativa e de utilidade potencialmente maior.

Com relação ao segundo fator, ou seja, à hipótese de que os indivíduos têm racionalidade ilimitada para processar as informações que detém e antecipar o resultado ótimo de suas escolhas, vale a pena começar com algumas observações feitas por Herbert Simon (1947, *apud* Barros, 2004, p.65).

No processo decisório real, as demandas para a racionalidade objetiva não são atendidas, pois: (1) a racionalidade objetiva exige um conhecimento completo sobre as conseqüências que se seguem a cada alternativa, e isto por sua vez exige uma antecipação completa delas – quer na forma de eventos específicos ou na forma de distribuição de probabilidades – no que diz respeito a todos os detalhes, a tempos e lugares infinitamente distantes e um conhecimento perfeito sobre a situação presente. No entanto, na realidade este conhecimento é sempre muito

limitado e fragmentário; (2) A racionalidade objetiva exige um antecipação perfeita dos valores atribuídos às conseqüências, na realidade, como estas conseqüências se encontram no futuro a imaginação preenche o espaço deixado pela falta de experimentação na valoração; (3) A racionalidade objetiva exige que todas as alternativas de comportamento possíveis sejam consideradas; com efeito, apenas algumas poucas alternativas são vislumbradas.

Assim, pode-se imaginar que relaxar a hipótese de racionalidade ilimitada também trará implicações diversas sobre a eficiência social da transferência de renda.¹¹ Em primeiro lugar, deixa-se de considerar, por exemplo, os custos de processamento da informação e o potencial caráter coletivo da decisão de alocação da renda (e.g. marido e esposa precisam negociar a alocação). Em segundo lugar, um dos componentes da racionalidade limitada dos beneficiários pode ser resultante simplesmente de sua inabilidade em processar informações mais complexas (e.g. que exigiriam maiores habilidades literárias ou numéricas obtidas através de educação formal) – o que tanto desencoraja quanto incapacita a busca por mais informações. Em terceiro lugar, ao considerarmos a racionalidade como limitada temos que reconhecer a formação de hábitos e rotinas como mecanismos de ação. Não se pode ignorar aqui, por exemplo, o problema dos hábitos nocivos no longo-prazo (e.g. fumo e consumo de bebidas alcoólicas) e de certas práticas instituídas (e.g. jogos de azar) que em geral têm efeito regressivo sobre as rendas e podem portanto ter conseqüências deletérias muito maiores em populações de baixa renda. Por fim, vale ressaltar o que a economia experimental tem sugerido a respeito do comportamento dos agentes. Kahneman (1993) e Kahneman & Tversky (1973), dentre outros, estudaram como nossa capacidade de perceber, racionalizar e atuar sobre um problema depende de como ele nos é apresentado. Não bastasse isso, nossa memória limitada impede que todas as deliberações insatisfatórias sejam corrigidas. Como resultado, mesmo pessoas bem informadas cometem desvios sistemáticos de escolha ótima. O nobelista Daniel Kahneman (1994: 33) conclui, por exemplo, que há espaço para “intervenções paternalistas quando é plausível que o estado saiba mais sobre os gostos futuros do indivíduo do que o próprio indivíduo saiba no momento presente.”¹²

Com relação ao terceiro fator, desconsiderar a potencial influência dos programas sobre as preferências dos beneficiários tem implicações diversas sobre a eficiência social da transferência de renda. Uma vez montada uma certa estrutura organizacional para a execução e monitoramento de um programa de transferência de renda, é possível fazer uso da mesma

¹¹ Deixaremos de lado nesta ocasião outro problema advindo da teoria normativa tradicional, o fato de o planejador também ter racionalidade ilimitada para estabelecer o programa de renda como o mais eficiente.

¹² A este respeito, veja também Sunstein & Thaler (2003).

para transferir certos tipos de informação aos beneficiários a custos muito mais baixos do que seria a somatória dos potenciais custos a se incorrer pelos mesmos, individualmente, para obter a mesma informação. Um programa social estruturado pode ter economias de escala e escopo, para dizer o mínimo, além de maior capacitação técnica e legitimidade institucional para acessar, reunir, processar e disponibilizar informações mais específicas.

Assim, uma política compensatória de combate à pobreza que atua apenas através da concessão de renda direta é ineficiente do ponto de vista do bem-estar social pois deixa de utilizar recursos já mobilizados que poderiam também: 1) levar informações de maneira menos custosa aos beneficiários e ampliar seu rol de escolhas; e 2) ajudar a amenizar problemas de racionalidade limitada tanto por parte dos planejadores quanto dos beneficiários. A política compensatória com escopo mais limitado, embora amplie o rol de escolhas inicial dos indivíduos, se limita a dar acesso no curto prazo a uma cesta de produtos sem que haja engajamento dos beneficiários em atividades que possam lhe proporcionar uma ampliação da renda e do rol de escolhas no longo-prazo (podendo criar assim uma armadilha da pobreza). Ou seja, se admitimos que há informação limitada por parte dos beneficiários (e economias de escopo não utilizadas pelo programa para reduzir tal limitação), tal política limitada à transferência de renda parece ser capaz de proporcionar no máximo um ótimo local de curto prazo. Ou então, proporciona um equilíbrio estacionário dentro da armadilha da pobreza (ou no limite superior da renda concedida pelo programa).

Cabe ressaltar, no que diz respeito à potencial influência do programa sobre as preferências dos beneficiários, que o instrumento estático da teoria neoclássica pode ser insuficiente para promover a discussão de outras possibilidades do mesmo. Uma revisão das premissas a respeito do comportamento dos indivíduos, por exemplo, permite que se considere a possibilidade de: 1) reduzir custos de informação com melhor aproveitamento de economias de escopo oriundas de uma estrutura já montada para execução de um programa mais restrito; 2) aprendizado por parte do beneficiário e do programa; 3) uso da memória organizacional do programa em auxílio às limitações de memória do indivíduo. Todas estas possibilidades apontam para a capacidade de uma política compensatória em atuar sobre as preferências dos beneficiários. A discussão, assim, passa a incorporar alternativas de ações com efeitos de médio e longo prazo.

Como exposto por Barros (2004, p. 59):

O modelo da teoria econômica tradicional, talvez pudesse ser tomado como normativo se pensado como uma espécie de “referência”, no entanto, na prática ele fornece poucas pistas de como proceder. Isto acontece, porque, de fato a questão da eficiência sempre se coloca ao decisor de forma relativa (Simon: 1947,

p. 181) Entre as alternativas consideradas, qual a mais eficiente? Ela nunca aparece na forma: qual é a alternativa mais eficiente? Neste sentido, a teoria baseada no ótimo, não é uma boa teoria normativa porque não provê regras de conduta através das quais se poderia, ao menos, melhorar a eficiência das decisões. Todavia, isso não quer dizer que não se deva tentar caminhar em direção ao “ótimo”, mesmo que não se saiba jamais o quanto falta para chegar lá, com soluções que são, só, melhores que as outras. “Attainment of objectives is always a matter of degree” (Simon: 1947, p. 77).

Desta forma retomamos o problema quanto às opções do governo em atuar frente aos problemas conjunturais. A dinâmica da melhoria sustentável faz necessário que as repostas para os problemas conjunturais estejam em harmonia com as propostas para lidar com os problemas estruturais. Isto é, as ações que visam sanar problemas de curto prazo através de um mecanismo compensatório terão efeitos a longo prazo, assim como por princípio é de se esperar que as mudanças estruturais tenham efeitos nos problemas conjunturais do futuro¹³.

A partir desta suposição, retomamos o problema anterior. Imagine que o governo continuará buscando uma ação concreta para os problemas conjunturais, mas desta vez enfatizando mais as restrições discutidas anteriormente quanto à racionalidade limitada, assimetria de informação e possibilidade de atuar sobre as preferências dos indivíduos. Diante destas considerações, o governo também estará buscando incorporar a correlação entre os problemas conjunturais e estruturais. Mantendo-se a restrição quanto às opções das ações voltadas aos problemas conjunturais, a pergunta que agora se faz é: o mecanismo de transferência de renda ainda permanece sendo a opção mais interessante?

Os problemas apresentados até aqui, os quais dificultariam com que o indivíduo tivesse condições de maximizar seu nível de bem estar, não exime o planejador de política pública. Ou seja, este também irá se deparar com restrições, principalmente quanto à limitação de sua racionalidade econômica, no momento de elaborar o desenho do projeto, bem como, irá se deparar com assimetria de informações, uma vez que provavelmente estará distante dos beneficiários e terá dificuldades para determinar as preferências destes. Isto quer dizer que a tentativa por parte destes planejadores em determinar restrições de consumo, tais como, doações de cestas básicas ou restaurantes populares, se deparariam com os mesmos problemas.

Cabe ressaltar que as implicações dos problemas aqui levantados refletem basicamente na possibilidade de um comportamento dinâmico para as preferências dos beneficiários. Ou seja, ainda que num dado momento elas estejam dadas, o fato é que elas poderiam ser

¹³ Ao desconsiderar esta relação intertemporal, o planejador de políticas públicas pode estar caracterizando um problema de limitação de sua racionalidade econômica.

diferentes quando relaxadas algumas hipóteses normalmente utilizadas pela teoria convencional. E esta é uma oportunidade para ações estruturantes.

Neste caso, permanecemos com a hipótese de que: “ninguém melhor do que os indivíduos para saber como buscar atingir seus respectivos níveis máximos de bem estar”. Entretanto, adicionamos a seguinte premissa: “mas eles podem melhorar esta decisão, embora não se possa garantir normativamente que o farão”.

Retomando o problema de maximização a partir da transferência de renda, supomos que se esta ação vier acompanhada de uma outra, caracterizada como “estrutural”, que forneça uma maior quantidade de informações ou capacite este indivíduo, seria possível que ele alcançasse um maior nível de bem estar, buscando direcionar o processo para uma solução sustentável.

Neste caso, pode-se até aceitar que exista algum ponto de ótimo para este indivíduo, dadas as suas preferências. Mas, mantendo tudo o mais constante, uma melhor capacidade para tomar a decisão ou uma maior quantidade de informações podem fazer com que ele mude suas preferências e, assim, sua cesta de consumo,. Esta simples observação se torna interessante por trazer o relaxamento de duas hipótese importantes para a teoria da escolha convencional.

Como então isto pode se manifestar na forma de uma política pública? Analisando o Programa Bolsa Família - PBF, nos deparamos com uma abordagem interessante, uma vez que o programa exige uma contrapartida dos beneficiários que serve de estímulo a algum bem comum, caracterizando uma transferência condicionada de renda. A próxima seção, propõe-se em analisar este programa, procurando identificar a maneira como este incorpora os problemas em torno da racionalidade limitada no processo de decisão dos beneficiários.

4 Uma análise do Programa Bolsa Família sob a ótica da racionalidade limitada

De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS 2006), o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).

O Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda à família;
- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Diante das dimensões conjunturais e estruturais do PBF, gostaríamos de destacar dois pontos: a) o programa tem obtido êxito na promoção do alívio imediato da pobreza; b) o programa carece de mecanismos mais eficazes de estímulo à não dependência do beneficiado para com esta transferência no longo prazo.

A primeira constatação parte de alguns estudos que apontam para certo grau de sucesso do PBF, como por exemplo, Neri (2005), referenciado em dados da PNAD que apontam para a queda da pobreza no Brasil desde a sua implantação. A segunda constatação parte de uma análise do desenho institucional do PBF, buscando entender a qualidade de suas ações frente às dimensões relativas à mudança estrutural.

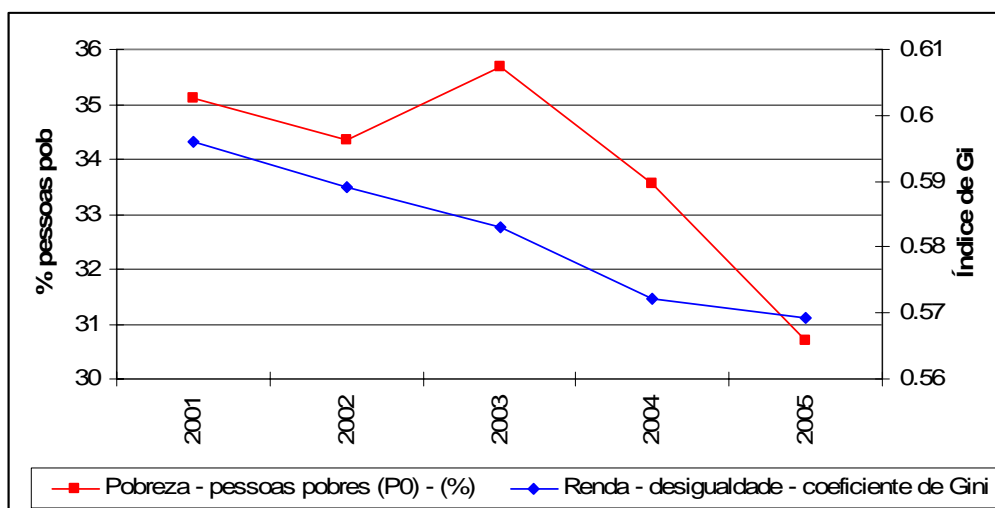
A Tabela 1 apresenta algumas informações sobre a representatividade do PBF. Observa-se que aproximadamente 11,1 milhões de famílias estão sendo beneficiadas com a transferência de renda proporcionada pelo programa, sendo que 750 mil também recebem benefícios adicionais através do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

TABELA 1 - INFORMAÇÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Discriminação	Número	data
População (estimativa IBGE 2004)	182.059.355	n.a.
Estimativa Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (Renda Per Capita Familiar até R\$120,00)	11.102.763	n.a.
Estimativa Famílias Pobres - Perfil Cadastro Único (Renda Per Capita Familiar até R\$ 175,00)	16.068.253	n.a.
Total de Famílias Cadastradas	14.778.374	30/11/2006
Total de Famílias Cadastradas - Perfil Cadastro Único (Renda Per Capita Familiar até R\$ 175,00)	14.265.426	30/11/2006
Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família (Renda Per Capita Familiar até R\$ 120,00)	13.456.701	30/11/2006
Número de Famílias Beneficiárias do Bolsa Família - Benefício Liberado	11.098.076	Nov-06
Número de Famílias Beneficiárias do Bolsa Escola - Benefício Liberado	70.654	Nov-06
Número de Famílias Beneficiárias - Bolsa Alimentação - Benefício Liberado	2.653	Nov-06
Número de Famílias Beneficiárias do Auxílio-Gás - Benefício Liberado	636.736	Nov-06
Número de Famílias Beneficiárias do Cartão Alimentação- Benefício Liberado	32.579	Nov-06

Fonte: MDS (2006)

O gráfico 1 apresenta a queda do percentual de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza no Brasil¹⁴. Observa-se uma queda contínua a partir de 2003, chegando próximo a 30% em 2005.¹⁵ Os indicadores apontam para uma melhoria frente ao período imediatamente posterior ao Plano Real, quando diversos estudos detectaram uma diminuição da pobreza (que mais tarde arrefeceu e manteve-se estável).

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DE PESSOAS VIVENDO ABAIXO DA LINHA DA POBREZA

Fonte: IPEA (2006)

¹⁴ As linhas de pobreza extrema ou indigência apresentadas no Ipeadata são estimadas a partir da metodologia desenvolvida pela comissão IBGE-IPEA-CEPAL para se definir uma cesta básica de alimentos que satisfaça os requisitos nutricionais em cada região brasileira, disponibilizada em www.ipeadata.gov.br.

¹⁵ Considerando uma série a partir de 1976, apenas o ano de 1986 apresentou um resultado melhor que o de 2005, período em que houve congelamento de preços e ganho real de renda por parte dos assalariados

No que se refere à concentração de renda, tal qual medida pelo Índice de Gini, houve também uma melhora, que se manteve contínua a partir de 2001. Neste caso, chama a atenção o fato de que no período a taxa de crescimento da economia brasileira foi bastante tímida - (PIB, média de aproximadamente 2,2% a.a e PIB per capita, próximo de 0,7% a.a). Cabe ressaltar que a queda da desigualdade não apresenta necessariamente uma correlação com a queda da pobreza. Para o caso brasileiro a partir de 2003, porém, identifica-se este fenômeno.

A história do PBF nos remete a alguns programas de transferência de renda anteriores. Destaca-se o Bolsa Escola, implementado no governo Fernando Henrique (1995-2002) e fruto da experiência iniciada pelo então governador do Distrito Federal, Cristóvam Buarque. O governo do presidente Lula (2003-2006), que iniciou em 2003, trouxe um discurso de prioridade ao combate à fome e implementou o programa Fome Zero. Diante de problemas na execução deste programa, decidiu-se incorporá-lo à estrutura já estabelecida de políticas de transferência de renda, buscando integrar todas as iniciativas num único cadastro, constituindo o Bolsa Família. Neste caso, observa-se que após 2003 as iniciativas de transferência de renda neste âmbito foram ampliadas, e considerando-se a baixa taxa de crescimento econômico, pode-se entender que de fato elas tiveram efeito positivo nos indicadores acima.

Neri (2005, p.2), demonstra que em 2004 houve uma queda de 8% da miséria no Brasil. Em complemento a isso, Neri (2005, p. 5) afirma: “Apesar de alguma desaceleração do crescimento do PIB e na geração de trabalho, a continuidade da expansão do Bolsa Família, atingindo 8,7 milhões de famílias no final de 2005 (11,6 milhões no final de 2006) e, em particular, o ganho real de 9% do salário mínimo já ocorrido em 2005, levarão a uma redução da miséria superior àquela observada em 2004.”

Uma vez, identificadas algumas evidências de que o programa tem obtido êxito quanto ao alívio imediato da pobreza, cabe discutir a fragilidade quanto ao estabelecimento de mecanismos mais eficazes de estímulo à não dependência no longo prazo do beneficiado para com esta transferência.

De acordo com o MDS (2006), em informações disponibilizadas na página oficial do PBF, os principais resultados do programa são:

- O PBF está bem focalizado, ou seja, efetivamente chega às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios da lei;
- O Programa contribui de forma significativa para a redução da extrema pobreza e da desigualdade;

- O Programa contribui para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

De certa forma, isto sintetiza o problema aqui discutido quanto ao fato de que os resultados estão restritos ao alívio imediato da pobreza. Não há no desenho do programa uma diretriz clara quanto à preocupação em criar mecanismos de estímulo à não dependência no longo prazo do beneficiado para com esta transferência.

Apesar de constar tanto na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o PBF, e no decreto nº. 4.714, de 2003, que cria a Câmara de Política Social, do Conselho de Governo da Presidência da República, a articulação entre os programas complementares e o PBF parece não ter sido ainda construída de forma sólida.

De modo geral, há alguns pontos importantes a se considerar nesta direção. Em primeiro lugar, não há uma meta ou mesmo regras claras referentes à inelegibilidade dos beneficiários do PBF.

Os programas federais apresentados como “complementares” (PRONAF e Programas de Microcrédito do BNB, Biodiesel, Programa Brasil Alfabetizado, Agentes de Desenvolvimento Solidário - ADS, Trabalho Escravo, Juventude Cidadã, Luz Para Todos, Tarifa Social de Energia Elétrica (MDS, 2006), absorvem um contingente pouco expressivo dos beneficiários do PBF e são muito restritos. O PRONAF, por exemplo, está voltado apenas ao meio rural, devendo-se considerar que parte importante desta pobreza está na área urbana, conforme demonstra Del Grossi, Silva e Takagi (2001, p. 15), ao analisarem a evolução da pobreza no Brasil.

Diante deste quadro, retomamos a questão microeconômica a respeito do comportamento dos indivíduos, discutida nas seções anteriores. Uma questão importante a ser tratada neste tipo de política refere-se à melhoria da capacidade de decisão dos indivíduos beneficiados, buscando por um lado propiciar condições para melhorar suas escolhas diante do benefício recebido pelo programa, e por outro oferecer algum tipo de estímulo para que este procure obter renda por meios próprios.

Partindo-se da hipótese de que estes indivíduos são racionais e de certa forma, maximizam sua utilidade dada uma dotação, deixa-se de contemplar questões relevantes como a formação das preferências. Ou seja, supõe-se que ninguém melhor do que o indivíduo para tomar a decisão que mais lhe convém, quando este mesmo indivíduo poderia optar por uma outra escolha diante de mais informações, maior capacitação, ou até mesmo diante das circunstâncias em que as opções lhes são oferecidas.

Cabe ressaltar que os beneficiários do PBF, uma vez enquadrados nos critérios de elegibilidade, tendem a se deparar com condições bastante desafiadoras quanto à sua própria sobrevivência. É de se esperar que isto lhes proporcione o desenvolvimento de habilidades para superar condições adversas que, de certa forma, resultam no aprimoramento de suas respectivas capacidades quanto ao processo de decisão. Contudo, isto pode ficar restrito ao nível de sobrevivência a estas circunstâncias. Diante da falta de perspectiva, o beneficiário pode permanecer na tentativa de maximizar resultados dentro das condições de vida propiciadas pela transferência de renda, podendo resultar num comportamento caracterizado pelo comodismo.

No esforço de maximizar seu resultado, o beneficiário poderá se ver numa situação onde o custo marginal (resultado do esforço necessário para se tornar inelegível somado à perda da renda obtida pelo programa), seja maior do que o benefício marginal (resultado esperado do ganho obtido com o esforço do exercício de sua força de trabalho), resultando numa armadilha da pobreza.

O importante é perceber que isto pode estar acontecendo por uma limitação quanto à racionalidade econômica do agente para tomar decisões intertemporais. Seu desconhecimento das possibilidades do mercado de trabalho, por exemplo, podem nos levar a interpretar que o indivíduo se coloca apenas num ótimo local, ou mesmo numa trajetória não-ótima em termos de eficiência dinâmica. No linguajar da economia comportamental, o indivíduo é um *satisficer* que se acomoda num certo nível de aspiração. De outro modo, o indivíduo pode estar subestimando sua própria capacidade produtiva. O próprio estabelecimento de valores morais referentes ao trabalho pode influenciar nesta decisão, levando este indivíduo ao esforço em otimizar resultados contraproducentes ao bem estar social.

Desta forma, retomando Sustain e Thaler (2003, p. 179), a adoção de medidas paternalistas que ampliem as possibilidades e preservem a liberdade de escolha, mas que busquem estimular os beneficiários a conduzir suas decisões em direção ao bem estar social no longo prazo, pode ter resultados interessantes. Neste caso, estas medidas podem incluir a própria exigência de alguma contrapartida, o fornecimento de informações relativas a ações vistas como importantes para o bem estar social e a promoção de *merit goods*.

As contrapartidas atualmente requeridas pelo PBF não parecem eximir o programa da fragilidade quanto a alcançar resultados que extrapolem o alívio imediato da pobreza. O PBF exige que a família ingressante se comprometa a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães

em amamentação. Isto muito provavelmente rebate na melhoria de alguns indicadores sociais, como por exemplo a queda da mortalidade infantil e o aumento da taxa de matrícula, o que é obviamente um avanço, mas não parece ser suficiente para garantir resultados estruturantes de longo prazo. Exigir com que as crianças freqüentem a escola, não lhes garantirá acesso a um nível de educação que de fato ajude a romper o ciclo de pobreza existente na família. Desta forma, a manutenção de crianças na escola por si só pouco contribui com os objetivos adicionais ao alívio da pobreza imediata se não considerarmos os aspectos qualitativos desta formação.

Portanto, nos deparamos com um problema bastante complexo, que a transferência de renda não parece ser suficiente para resolver de forma sustentável. É necessário que o programa contemple a possibilidade de atuar nas decisões dos beneficiários de forma a orientá-los para que, junto aos mecanismos de incentivo, consigam tomar decisões na direção de alcançar o que deveria ser o seu principal objetivo, ou seja, sua independência para com o PBF no longo prazo.

Neste caso, também adentramos na discussão relacionada à estrutura horizontal e vertical do Programa. Isto é, se as questões da educação ficam a cargo do ministério desta pasta, para que a relação com o PBF alcance os resultados esperados, é preciso ir além do cenário atual, assim como nos demais órgãos do governo. Caso contrário, estas relações ficarão restritas ao discurso e os resultados obtidos continuarão muito aquém de suas potencialidades. Se o PBF pretende uma mudança estrutural das condições às quais os seus beneficiários se encontram, é preciso que estratégias hoje vistas como complementares, como as frentes relativas à educação, emprego e geração de renda, tornem-se prioridades e isto esteja claro no desenho e nos mecanismos de incentivo do programa. Estas definições no âmbito do PBF devem incorporar as restrições com as quais os indivíduos se deparam no processo decisório, buscando ampliar a capacidade de seus beneficiários em tomar decisões, buscando direcioná-las em vista do bem estar social.

Conclusão

A elaboração de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza enfrenta uma série de complexidades que não encontram orientação no campo da economia normativa. Uma questão importante a ser considerada é a forma como o elaborador de políticas enxerga o comportamento econômico do beneficiário. Neste sentido, a teoria microeconômica descritiva

voltada a compreender o comportamento do indivíduo, pode trazer algumas contribuições interessantes para o processo de planejamento e definição das regras do jogo que envolverão os critérios de elegibilidade, as ações, a forma como os benefícios serão providos e o mecanismo de exigência de contrapartidas.

Deste modo, ao considerar os potenciais beneficiários como agentes econômicos racionais que se deparam com uma série de restrições para aplicar sua racionalidade no processo de decisão, é possível incorporar no desenho do programa questões relevantes que não seriam normalmente consideradas com base na teoria convencional. Analisando o caso específico do Programa Bolsa Família, observa-se que há uma tentativa neste sentido, ao se incorporar algumas exigências dos beneficiários como critério de elegibilidade. Contudo, há ainda muito o que fazer quando analisado como uma iniciativa que pretende proporcionar condições para que os elegíveis possam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Neste caso, seria interessante avançar em medidas que permitam com que os beneficiários permaneçam com a liberdade de escolha frente aos benefícios concedidos, porém, que haja mais estímulos, coordenados com ações estruturais para que entre suas opções de escolhas estejam aquelas que se direcionam à melhora do bem estar social de médio e longo prazos.

Referências Bibliográficas

BARROS, G. *Racionalidade e organizações: um estudo sobre o comportamento econômico na obra de Herbert A. Simon*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2004

DEL GROSSI, M. E; SILVA, J. G & TAKAGI, M. *A evolução da pobreza no Brasil: 1995/99*. Texto de Discussão, Instituto de Economia, Unicamp. Campinas: Unicamp, 2001.

DOLFSMA, Wilfred & FINCH, John & McMASTER, Robert (2005). *Market and society: how do they relate, and how do they contribute to welfare?* Journal of Economic Issues 39 (2): 347-58.

GIANNETTI, E. (2003). *O mercado das crenças: filosofia moral e mudança social*. São Paulo: Companhia das Letras.

KAHNEMAN, Daniel (1994). *New challenges to the rationality assumption*. Journal of Institutional and Theoretical Economics 150: 18-36.

KAHNEMAN, Daniel & TVERSKY, Amos (1973). *On the psychology of prediction*. Psychological Review 80: 237-51.

KERSTENETZKY, C. L. *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* Texto de Discussão 180 – UFF Economia, Niterói: UFF, out. 2005.

LE GRAND, Julian (1991). *Equity and choice: an essay in economics and applied philosophy*. Londres: HarperCollins Academic.

LISBOA, M.(1997). *A miséria da crítica heterodoxa - primeira parte: sobre as críticas*. In: Revista de Economia Contemporânea, n. 2, jul-dez, 1997.

MATTHEWS, R.C.O. *Morality, Competition and Efficiency*. Manchester School, vol 49, p. 289-309, 1981.

MDS. *Programa Bolsa Família* - Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em <http://www.mds.gov.br>, capturado em 10 de fevereiro de 2007.

NERI, M. (2005). *Miséria em queda: mensuração, monitoramento e metas*. Centro de políticas sociais – FGV. Rio de Janeiro, FGV, 2005. Disponível em <http://www.fgv.br/cps>, capturado em 10 de janeiro de 2007.

ROCHA, Sonia (2003). *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

SIMON, H. A. *Administrative behavior: A study of decision making processes in administrative organization*, 1 ed, New York: The Macmillan Company, 1947.

SUNSTEIN, Cass & THALER, Richard (2003). “Libertarian paternalism is not an oxymoron.” *University of Chicago Law Review* 70 (4, Summer): 1159-1202.