

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

CLÁUDIO CARDOSO DA SILVA

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
BOLSA FAMÍLIA (2004-2011)**

Porto Alegre

2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

CLÁUDIO CARDOSO DA SILVA

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
BOLSA FAMÍLIA (2004-2011)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Sabino Porto Jr.

Porto Alegre

2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

CLÁUDIO CARDOSO DA SILVA

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
BOLSA FAMÍLIA (2004-2011)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2011.

Prof. Dr. Sabino Porto Jr. - orientador
UFRGS

Profa. Dra. Gláucia Campregher
UFRGS

Prof. Dr. Júlio César de Oliveira
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho eu contei com a ajuda inestimável da minha filha Mariana da Silva, da funcionária Lauren da Secretaria da COMGRAD, da minha esposa Maria Aparecida da Silva, que me liberou dos afazeres na Loja e, principalmente do meu professor orientador Sabino Porto Júnior. A todos o meu profundo muito obrigado.

RESUMO

Os programas de transferência de renda são um instrumento de política pública largamente utilizados no combate a situações de vulnerabilidade social nos países europeus desde o fim da Segunda Guerra Mundial e vem sendo aprofundados atualmente para corrigir problemas recentes de inclusão social do que se convencionou chamar de “nova pobreza”. Nos países latino-americanos o recurso ao sistema de transferir renda às populações desassistidas é de atuação mais recente e busca aliviar problemas graves como o acesso a uma alimentação mínima para uma parcela crescente de uma população já estruturalmente pobre. No Brasil, experiências levadas a efeito a partir da última década do século passado culminaram com a adoção do Programa Bolsa Família. Este programa tem por objetivo imediato amenizar o grave problema da fome que atinge uma considerável parcela da população, mas tem objetivos mais ousados no longo prazo, através da imposição de condicionalidades que buscam garantir a autonomia dos beneficiários em relação às transferências governamentais. O programa não é isento de críticas e algumas delas são razoavelmente bem feitas, mas os resultados até aqui alcançados não podem ser ignorados.

Palavras-chave: transferências de renda, redes de proteção social, Programa Bolsa Família, condicionalidades.

ABSTRACT

The income transfer programs are a public policy tool widely used to combat situations of social vulnerability in European countries since the Second World War and is currently being deepened to correct recent problems of social inclusion of the so-called "new poverty". In Latin American countries the use of the system to transfer income to underserved populations is the latest action and seeks to relieve severe problems access to a minimum supply an increasing portion of the population has a structurally poor. In Brazil, experiments carried out from the last decade of last century culminated in the adoption of the Bolsa Família Program. This program aims to alleviate the immediate serious problem of hunger that affects a considerable proportion of the population, but has bolder goals in the long term by imposing conditions that seek to ensure autonomy of beneficiaries for government transfers. The program is not free of criticism and some of them are fairly well done, but the results so far achieved can not be ignored.

Keywords: cash transfers, social safety nets, the Bolsa Família Program, conditionalities.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	8
2 Antecedentes históricos dos programas de transferência de renda.....	11
2.1 Os programas internacionais de renda mínima.....	11
2.1.1 <i>Definições iniciais.....</i>	<i>11</i>
2.1.2 <i>Experiências Internacionais de transferência de renda</i>	<i>14</i>
2.2 Características comuns dos programas.....	20
2.3 Experiências nacionais de transferências de renda.....	21
2.3.1 <i>Breve histórico da desigualdade no Brasil.....</i>	<i>21</i>
2.3.3 <i>Os programas de combate às carências nutricionais e alimentares.....</i>	<i>25</i>
3 O Programa Bolsa Família.....	32
3.1 Antecedentes históricos.....	32
3.1.2 <i>O Cadastro Único.....</i>	<i>41</i>
3.1.3 <i>As contrapartidas.....</i>	<i>43</i>
3.1.4 <i>Cobertura do Programa Bolsa Família.....</i>	<i>46</i>
3.1.5 <i>Custos e resultados do Programa Bolsa Família.....</i>	<i>48</i>
4 Controvérsia sobre a eficácia/eficiência do Bolsa Família.....	50
4.1 Os principais críticos e seus argumentos.....	50
4.2 Os principais defensores do Programa Bolsa Família.....	58
5 Conclusão.....	64
REFERÊNCIAS.....	70

1 Introdução

Os programas de combate a fome no Brasil tiveram uma escalada sem precedentes a partir do meio da última década do século passado. A partir do grande apelo que a situação de exclusão social brasileira apresentava, diversos estudos passaram a tratar sistematicamente do tema e foi produzida uma grande literatura com esse enfoque. Em parte influenciados pela Constituição de 1988 que consagrou direitos humanos básicos em seu texto, vários programas locais de combate à fome foram então iniciados. Diversos autores passaram a estudar o assunto a partir de experiências internacionais, na tentativa de explicação do que acontecia em solo nacional. Reveste-se de importância os estudos de Lavinias, (1998), Marques e outros, (2010), Delgado, (2004) e Monnerat e outros, (2006) entre outros, para um melhor entendimento do estágio atual do debate em torno do tema. Este trabalho é um estudo sobre o Programa Bolsa Família, resultado da fusão de vários outros programas federais de transferência de renda, que vinham sendo concedidos de forma descentralizada e vinculados a diferentes ministérios sem nenhuma coordenação entre eles e que apresentavam problemas sérios de administração, focalização e controle. Para isso foi feita uma análise do processo histórico dos programas de transferência de renda como forma de combate à pobreza, com uma rápida passagem pelos programas internacionais levados a efeito em países como Alemanha, Chile, França e México. Como esses programas influenciaram o programa brasileiro e como o programa brasileiro os influenciou, assim como um comparativo dos objetivos e resultados alcançados pelos programas e a que custo, será objeto deste estudo. Foi realizada uma revisão bibliográfica das principais manifestações em relação ao programa, tanto as favoráveis como as contrárias.

O Programa Bolsa Família é um instrumento de inclusão social e visa aliviar o problema imediato da fome, mas tem metas mais ambiciosas, como proporcionar aumento do capital humano dos integrantes das famílias beneficiárias com vistas a prover-lhes autonomia como porta de saída do programa e independência econômica em relação aos repasses monetários do governo. As principais críticas ao Programa se inserem na linha do desestímulo que as transferências monetárias diretas podem causar na oferta de trabalho, na cobrança de contrapartidas nas áreas de saúde e de educação para a permanência no Programa, na acomodação que este benefício pode causar nos favorecidos, na falta de políticas de investimento e de programas “estruturantes” de combate à pobreza, bem como de problemas verificados na focalização do Programa. Os defensores do programa contra-argumentam com os resultados obtidos pelo programa e pela excelente relação custo/benefício que se pode observar no Programa. Com a finalidade de definir o papel do Programa Bolsa Família na efetiva mitigação dos problemas relacionados à fome foram analisados os números apresentados nas estatísticas oficiais, considerando as críticas a essas estatísticas, também observadas. O objetivo específico deste trabalho foi detalhar os aspectos mais importantes relacionados às políticas de combate à pobreza, com ênfase no papel desempenhado pelo Programa Bolsa Família neste cenário. Este trabalho se justifica por ser o tema “combate à fome e à miséria” um tema atual e que diz respeito a um problema bastante grave com o qual a população pobre brasileira há muitos anos convive. De outra parte o Programa Bolsa Família se insere em um contexto de políticas de combate a pobreza levadas a efeito por várias nações e pode-se dizer que vem tendo atuação destacada. Mesmo que o Programa Bolsa Família não seja a maneira definitiva para a eliminação por completo da pobreza, pode-se dizer que, com alguns aperfeiçoamentos é um instrumento de grande utilidade. A referência teórica utilizada neste trabalho foram os trabalhos que buscam analisar a contribuição de fatores relacionados a questões de cunho nacional e histórico na questão da desigualdade de renda. A escolha desse referencial teórico deveu-se à inserção do Brasil entre os países em que a desigualdade de renda é determinada historicamente por uma relação explorado/explorador.

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de trabalhos de especialistas ligados a áreas de estudo específicas do assunto e a órgãos do governo diretamente ligados à administração do Programa. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica dirigida a três objetivos principais: a) a base histórica da implementação de programas de transferência de renda no Brasil e no exterior, b) os antecedentes imediatos do Programa Bolsa Família que lhe serviram de inspiração e modelo, e c) os críticos e defensores do Programa, seus argumentos e o embasamento teórico das suas críticas.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, mais esta introdução. No segundo capítulo busca-se, através da exposição de alguns exemplos de programas de transferência de renda em curso em outros países, saber como foi a evolução histórica desse tipo de programa e a que objetivos eles se prestam. Foi feita uma comparação entre os programas e verificou-se os objetivos e resultados conseguidos por cada um deles.

No terceiro capítulo é apresentado o Programa Bolsa Família, fazendo um breve histórico dos programas que o antecederam. São explicadas as condições básicas para a entrada no Programa, as contrapartidas necessárias para permanecer nele, os instrumentos de que o Programa dispõe para sua operacionalização e controle, o grau de cobertura até aqui alcançado e uma análise dos custos e dos resultados atingidos pelo Programa.

O quarto capítulo é dedicado a uma análise comparativa das manifestações de alguns autores que opinam contrária ou favoravelmente ao Programa, fazendo uma breve exposição das ideias desses autores e do debate que se trava na defesa ou no ataque aos princípios e atuação do Programa.

O quinto e último capítulo é dedicado à conclusão.

2 Antecedentes históricos dos programas de transferência de renda

2.1 Os programas internacionais de renda mínima

2.1.1 Definições iniciais

A questão da pobreza é um tema que historicamente ocupa as mentes dos estudiosos e originou ao longo do tempo várias propostas de políticas públicas que pudessem combater, eliminar ou amenizar a situação em que se encontram as populações menos favorecidas ou socialmente excluídas. Em muitos casos a pobreza resulta de dificuldades enfrentadas no acesso ao mercado de trabalho por pessoas que, por algum tipo de incapacidade física ou por falta das qualificações exigidas pelo mercado, acabam ficando de fora. Neste capítulo serão estudadas as experiências internacionais de transferências de renda como forma de combate à pobreza. Serão abordadas algumas propostas de programas de renda mínima e analisados resumidamente, os programas que existem na Alemanha, na França, no México e no Chile. Serão vistos os aspectos históricos dos programas e algumas particularidades e características próprias de alguns deles.

Conforme Lena Lavinas (1998), programas de renda mínima são programas de transferência de renda em dinheiro do governo diretamente a pessoas ou famílias que

não possuem o mínimo para sobreviver. O valor que o governo transfere deve ser a diferença entre a soma de todas as rendas da família ou da pessoa e o valor mínimo necessário à sua sobrevivência. O valor deve ser calculado pessoa por pessoa, parte-se do valor mínimo a ser pago a uma pessoa adulta e soma-se o valor a ser transferido a cada membro da família, levando-se em conta todos os componentes da família, como número de crianças, de inválidos ou idosos e a condição de vida média do país. Não há um valor máximo por família, apenas um mínimo por pessoa. Para entrar neste tipo de programa é preciso declarar o valor da renda familiar e o valor do patrimônio do interessado, neste caso, a renda é considerada o principal critério de escolha. A necessidade de contrapartidas nem sempre existe, mas normalmente se exige que os adultos ativos desempregados aceitem propostas de emprego do sistema público de emprego. São programas dirigidos à população carente.

O registro mais antigo de uma tentativa de instituir um programa de renda mínima como forma de amenizar os efeitos da pobreza é do ano de 1796 na Inglaterra. Este programa foi proposto por Thomas Paine ao Diretório. De acordo com esta proposta, as pessoas deveriam contribuir com uma parte de todas as suas rendas para a formação de um fundo com o qual seria pago um valor a todos membros menos favorecidos da sociedade. A justificativa usada por Paine é que esta seria uma maneira de compensar a população pobre pela “expropriação que o sistema de propriedade de terras” tinha feito, pois todas as pessoas, ao nascer, tem, em relação à terra e à renda que ela produz, um direito natural (MARQUES et al, 2010). Depois dele, vários autores defenderam a criação de formas de redução da pobreza por meio de programas de renda mínima, entre eles autores de formação e orientação política bastante diferentes como “Herbert Spencer, Henry George, León Walras e, mais recentemente, Hillet Steiner” (MARQUES et al., 2010, p.269). Milton Friedman (1977) propõe que todas pessoas que tenham uma renda inferior à mínima para sobreviver recebam uma ajuda do Estado, o chamado imposto negativo. Por esta proposta o Estado abandonaria qualquer tipo de intervenção no mercado, acabando com todo o sistema de proteção social que existe nos dias de hoje. Esta transferência de renda entraria no lugar de

todos os benefícios hoje existentes, aí incluídos: previdência social, seguro desemprego ou assistência social. Também seriam extintos, de acordo com esta proposta, todos os programas de subsídios, descontos nos impostos ou bolsas de estudo. O Estado abriria mão inclusive de fixar o salário mínimo. Na medida em que a distribuição da renda da sociedade se torna transparente, “o cálculo racional” ds pessoas se torna mais fácil, deixando livres as forças de mercado. Um sistema de salários flexíveis poderia até, tornar possível o pleno emprego. Conforme sustenta Friedman (1977) as forças de mercado poderiam promover, a melhor alocação possível dos recursos e o nível mais alto de bem-estar social, ao Estado, caberia a tarefa de zelar pelas “poucas pessoas que poderiam se tornar um problema social”. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos definiu, em 1999, que o direito humano à alimentação adequada (DHAA) só acontece quando todas as pessoas têm condições físicas e de renda suficientes para desfrutar de uma alimentação adequada (MARQUES et al, 2010).

No pós-guerra a Inglaterra foi a primeira a implantar, em 1948, o seu programa de renda mínima, o *income support*, em seguida a Alemanha instituiu também, um programa de renda mínima, o *Sozialhilfe* em 1961 e, finalmente, a França lançou seu programa de transferência de renda chamado *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) somente em 1988. Nestes países, ao longo da história já existiam programas de transferências de renda aos pobres, essas transferências de renda somam-se a outros programas de bem-estar social, todo o conjunto de programas sociais desses países formam o que se tornou conhecido como *welfare state* (MARQUES et al, 2010). Na América Latina, mais recentemente, também surgiram alguns programas de transferência de renda. Neste trabalho estudaremos resumidamente os programas europeus citados acima, mais os adotados no México, o Programa *Progres*a e no Chile, o Programa Chile Solidário.

2.1.2 Experiências Internacionais de transferência de renda

O programa alemão (*Sozialhilfe*) é um auxílio a todas as pessoas que se declarem pobres. Este benefício é pago por tempo ilimitado, mas obedece a alguns critérios como: imigrantes ilegais não podem solicitá-lo; todos os candidatos a beneficiário devem informar todas as suas rendas monetárias e a posse de bens. Se a soma de todos os seus bens ultrapassar certo limite (DM 2.500,00, na criação do programa), descontado o valor da sua casa, a solicitação não será atendida. Se um idoso sem renda monetária tiver a posse de uma moradia de valor alto, o Estado transfere de forma vitalícia a ele uma renda de subsistência, que será devolvida ao governo após sua morte, com a venda da casa dele. Uma outra faceta da lei alemã é que, na Alemanha, os filhos são obrigados a garantir o sustento dos pais. Assim sendo, quando vai solicitar o benefício, o idoso deve fornecer os dados cadastrais dos seus filhos (renda, endereço, etc), que serão consultados sobre a possibilidade de ajudarem seus pais. Caso fique comprovado que os filhos não tenham, realmente, condições de sustentar seus pais, o governo garante a transferência (LAVINAS, 1998).

Os principais candidatos ao benefício são os desempregados e as pessoas de baixa escolaridade. Os adultos em condições de trabalhar inscrevem-se em órgãos municipais que fazem um acompanhamento das vagas existentes no mercado de trabalho. Os beneficiários do Programa devem aceitar empregos, mesmo precários, que lhes forem oferecidos, sob pena de terem seus benefícios cancelados. Com isso, os municípios acabam contratando mão-de-obra a preço baixo para a execução de tarefas comunitárias. O programa é nacional, coordenado diretamente pelo governo federal, mas fica a cargo de cada município o cadastramento dos interessados, a seleção, o controle e o acompanhamento (LAVINAS, 1998).

Na França, o programa de transferência de renda se chama Renda Mínima de Inserção (RMI). A RMI foi criada com o objetivo de recolocar os desempregados no mercado de trabalho e de promover a inclusão social e econômica dos mais pobres. A Renda Mínima de Inserção é dirigida aos menos favorecidos, principalmente aqueles grupos mais atingidos pela falta de qualificação profissional provocada por mudanças bruscas no mercado de trabalho. É um programa do governo federal, mas que cobra um percentual de 20% dos governos locais para que sejam criados programas de requalificação profissional da população atendida. Pessoas de até 25 anos não podem solicitar a RMI, nem usufruir dos outros benefícios oferecidos por qualquer outra política social existente. Os principais beneficiários do programa são as pessoas marginalizadas, as mulheres chefes de família menos favorecidas e os grupos mais sensíveis ao desemprego e à exclusão social. Todos os beneficiários do programa recebem também auxílio-moradia e assistência integral à saúde por meio do sistema público de saúde, bancados pelos governos municipais. Todos os beneficiários devem estar disponíveis para obter emprego ou para realizar cursos de treinamento e capacitação profissional. Cabe ao serviço social da prefeitura receber, analisar e dar resposta aos pedidos do benefício e de treinamento. O benefício é pago por tempo indeterminado, no entanto, quando a pessoa consegue uma renda suficiente para a sua sobrevivência ou um emprego formal, a transferência é cancelada de forma automática, não imediatamente (LAVINAS, 1998).

No caso francês, um dos impactos mais visíveis da RMI parece residir na combinação (três tipos de auxílio integrados) mais efetiva das diversas formas sociais de exercício da solidariedade, notadamente no âmbito das políticas públicas. Muitos autores sublinham que, ao propor mecanismos de integração, ressocialização, reforço dos elos sociais e remobilização da rede pública social, mais azeitada porque intervindo de forma descentralizada, a RMI francesa tem contribuído para ampliar o espaço de participação social dos pobres, antes bem mais restrito na sociedade. Em outras palavras, a RMI parece ter estendido e

consolidado formas e políticas inovadoras de enfrentamento da pobreza (LAVINAS, 1998, p.4).

Para Lavinias (1998), na América Latina, as políticas sociais dirigidas aos mais pobres, a partir da década de 1990, se tornaram autônomas e passaram a ter vida própria, sem vínculos com o sistema de seguridade social como um todo e as políticas de combate à pobreza começaram a trilhar vias paralelas e sem objetivos claros. Os países da região não tinham muitos recursos para encarar o desafio de combater a pobreza, então começaram a usar estes poucos recursos apenas na criação de um pequeno sistema de proteção social, sem a pretensão de eliminar a pobreza, mas buscando ao menos amenizar um pouco os efeitos das políticas de ajuste adotadas nos anos 1980.

O programa *Progresas*, do México, começou a ser implementado em 1997 em substituição ao programa *Solidariedad*. No início, o *Progresas* atendia a apenas 300 mil famílias mas, já em 2000, havia sido estendido a mais de 2,5 milhões de famílias. O programa começou atendendo a localidades rurais de até 2500 habitantes que podiam proporcionar à população o acesso a escolas e que contavam com postos de saúde. Com isso era possível exigir algumas contrapartidas ligadas à educação e à saúde das famílias beneficiadas. Em 2001 o benefício foi levado às localidades urbanas com menos de 15 mil habitantes. Em 2002, o *Progresas* já atendia a toda a população cadastrada no país. Em 2004 já havia mais de 5 milhões de famílias sendo atendidas pelo programa (LAVINAS, 2004).

A escolha dos beneficiários do programa mexicano é feita em três etapas. Em primeiro lugar, os municípios são classificados de acordo com um “índice de marginalidade econômica e social”. Depois, as residências são escolhidas a partir de um censo feito pelo próprio programa. Nos municípios em que a taxa de marginalidade é mais alta podem ser escolhidos até 90% das casas; naqueles onde a taxa de

marginalidade social é mais baixa, o percentual dos escolhidos pode chegar a apenas 6% dos moradores. A última providência é a verificação junto aos moradores da comunidade se a lista dos escolhidos exclui ou inclui famílias indevidamente. O processo de escolha dos beneficiários tem a duração aproximada de cinco meses – a partir do pedido inicial para ser incluídos no programa até o recebimento da primeira parcela do benefício. O *Progres*a paga para as famílias pobres dois tipos de transferências: as transferências educativas e as transferências alimentares. Para receber os benefícios é necessário, no entanto, que as famílias cumpram com alguns deveres a título de contrapartida das transferências (LAVINAS, 2004).

Uma ajuda mensal é dada a todas as crianças que frequentem a escola regularmente da terceira série do ensino primário à terceira série do ensino secundário. O *Progres*a trabalha com benefícios crescentes: eleva o valor da bolsa-escola a cada série adicional cursada. O valor das transferências parte de 7 dólares mensais por criança nas séries iniciais e pode chegar a 22,8 dólares mensais nas séries finais (valores de 1997). Esse aumento gradativo do benefício tem por objetivo diminuir o risco de evasão escolar. “À medida que o jovem avança no ensino obrigatório, a atividade de estudo passa a disputar seu interesse com outras atividades não relacionadas à educação” (LAVINAS, 1998, p.10), principalmente as atividades remuneradas, com a entrada do jovem no mercado de trabalho. Em razão disso, é cobrada como contrapartida das famílias para continuar recebendo a bolsa-escola, a frequência mínima dos beneficiários a 85% das aulas durante todo o ano letivo (LAVINAS, 1998).

O programa *Progres*a estipula um limite por família para o recebimento das bolsas de estudo. As famílias que tem filhos no início do ensino secundário recebem um valor menor do que aquelas famílias que tem filhos nas etapas mais avançadas da educação secundária, muitas vezes a diferença entre os valores recebidos pode chegar a até 60% a mais para as famílias que tem filhos nos últimos anos do ensino secundário. Uma outra curiosidade do *Progres*a é que os benefícios pagos às moças é maior do que os benefícios concedidos aos rapazes, isto acontece porque, no México,

as moças tendem a abandonar os estudos mais cedo do que os rapazes. O *Progres*a faz também uma transferência de renda que não é vinculada a nenhuma contrapartida por parte do beneficiário. Este benefício é o auxílio ao idoso que faz parte das famílias selecionadas. Os valores das transferências são pagos de dois em dois meses diretamente à mulher chefe de família ou à esposa do chefe de família. O benefício dos idosos é pago diretamente ao idoso. O *Progres*a estipula, também, um pecúlio que se baseia na acumulação de pontos pelos alunos das séries finais do ensino secundário. Ao terminar o curso, estes estudantes podem usar este dinheiro para fazer um curso superior, para adquirir um plano de saúde, reformar sua casa ou adquirir uma, ou iniciar um negócio próprio (LAVINAS, 1998).

O programa de transferência de renda criado no Chile (Chile Solidário) em 2002 tem como foco principal o combate à pobreza extrema na qual calcula-se que vivem aproximadamente 225 mil famílias chilenas. O programa chileno se apoia em três pilares principais:

- i) acompanhamento da família por um assistente social;
- ii) transferência de renda às famílias necessitadas; e
- iii) preferência para as famílias cadastradas no programa para entrar em outros programas de inclusão social. (LAVINAS, 2004)

As famílias chegam ao programa Chile Solidário através do programa *Puente*. Elas são convidadas a entrar no programa após o preenchimento de um formulário padrão em que são avaliadas as condições de moradia, saúde, educação, inclusão no mercado de trabalho e renda familiar. Quando entram no programa *Puente*, as famílias começam a receber periodicamente a visita de um assistente social que as ajuda a elaborar um plano para acabar com os problemas da família no que diz respeito principalmente às informações necessárias para ter acesso aos serviços públicos, obter documentos de identificação, ensina noções básicas de saúde e de higiene, auxilia a família na procura por emprego e com a prevenção da violência doméstica. O

financiamento do programa é compartilhado entre os governos federal e municipais (LAVINAS, 1998).

Depois de serem aceitas no programa as famílias começam a receber uma transferência de renda que está sujeita a contrapartidas por parte da família. Os recursos são entregues, normalmente, às mulheres chefes de famílias ou às esposas dos chefes de família pelo período de dois anos. As contrapartidas são variadas e são negociadas por meio de um contrato da família com o assistente social. Nestes dois anos as famílias recebem uma transferência em dinheiro chamada *Subsídio Único Familiar* e passam a ter preferência no acesso aos serviços públicos que possam ajudá-las a sair da situação de extrema pobreza em que se encontram. Quando, segundo a opinião do assistente social, a família já conseguiu superar a situação de extrema pobreza, o próprio assistente social exclui automaticamente a família do programa, mesmo que o benefício tenha sido pago por menos de dois anos. Uma particularidade que chama a atenção é que o valor dos benefícios decrescem ao longo do tempo. O valor do benefício transferido nos seis primeiros meses vai diminuindo progressivamente nos meses subsequentes até chegar a aproximadamente 30% do valor pago inicialmente, nos últimos seis meses (LAVINAS, 1998).

2.2 Características comuns dos programas

O objetivo de atender uma população específica, pode-se dizer que é a única característica que se observa em todos os programas estudados. Todos eles são dirigidos a atender as populações em situação de exclusão social. O que não se pode dizer que seja comum a todos os programas é a intensidade das privações a que estão expostas as populações por eles atendidas. Mesmo assim, todos os programas buscam abarcar o maior número de integrantes das populações que se propõem a atender. Isto

pode ser dito, tanto no que se refere aos programas europeus que já tem uma história mais longa de atendimento aos pobres, como para os latino-americanos que estão começando agora. As demais características dos programas não podem ser comparadas, pois os programas de lá e de cá são muito diferentes, tanto no que se refere às “modalidades e intenções” quanto às “prerrogativas”. Os programas europeus representam uma proteção social extra, que se soma a outras formas já existentes em um sistema de ajuda governamental bem mais amplo. As transferências diretas de renda existem para combater as novas formas de pobreza resultantes de alterações no mercado de trabalho e para reduzir o grau de risco social a que estão expostos alguns grupos mais carentes. As transferências são dirigidas a famílias que contam com a presença apenas da mãe, a idosos fora do sistema de previdência e aos desempregados de longo prazo. É uma população que, mesmo garantida por um sistema amplo de ajuda governamental, passou a necessitar de uma atenção especial e de programas dirigidos unicamente para resolver seus problemas (LAVINAS, 1998).

Na América Latina, devido à baixa eficácia das políticas sociais existentes, voltadas para o combate à pobreza, torna-se necessário um redirecionamento, para garantir aos mais pobres, normalmente pouco atingidos pelas políticas sociais, um melhor atendimento. Não se trata de oferecer proteção social extra a um grupo que vem sofrendo com a redução da sua qualidade de vida, mas de transferir renda diretamente àquela parcela da população que está em completo abandono por parte da política social do governo, daquela população que se encontra em estado de pobreza ou de extrema pobreza (indigência) e vive num padrão de exclusão social não apenas por falta de renda, mas por não ser o destinatário de nenhuma política social (LAVINAS, 1998).

2.3 Experiências nacionais de transferências de renda

2.3.1 Breve histórico da desigualdade no Brasil

A má distribuição de renda e a exclusão social tem origem na própria história brasileira de exploração colonial e de uso da mão de obra escrava, o que gerou uma grande parte da população sem acesso aos benefícios do progresso nacional e excluída da posse de bens e direitos a que todos os cidadãos deveriam desfrutar. As diferentes esferas de governo controladas pela mesma classe social desde sempre e a pouca importância que a maior parte da população dá aos acontecimentos políticos é um dos problemas mais preocupantes de um sistema que mantém, há muito tempo, esta distribuição tão desigual da renda nacional (BIER, 2009).

O documento *Human Development Report*, da Organização das Nações Unidas, de 2004, indica que, entre os 127 países analisados, o Brasil registrou o oitavo pior índice de desigualdade, ficando atrás de todos os países da América do Sul e à frente somente de sete países africanos (MARQUES et al, 2010). “A pobreza e a desigualdade social são problemas estruturais da nossa economia, delas fazendo parte a informalidade, a economia de subsistência, o desemprego e inúmeras outras formas e estratégias de sobrevivência” (DELGADO, 2004, p. 38).

O Brasil tornou-se independente politicamente de Portugal, mas não alterou a forma como a economia se organizava e nem a “ordem patrimonial” que existia no tempo do império. Assim, manteve-se um sistema de exclusão social em que a escravidão não foi imediatamente abolida. A vinda dos imigrantes e, com eles, a introdução do trabalho assalariado não provocou uma grande alteração na situação em que vivia a população pobre, e a libertação dos escravos acabou marginalizando os escravos libertos e seus descendentes (BIER, 2009).

A independência em relação a Portugal não significou propriamente ruptura, mas o estabelecimento de um compromisso entre a ordem nacional-legal e a patrimonial, pelo qual a burguesia passou a ter a possibilidade de extrair vantagem tanto do moderno quanto do atrasado: de um lado, a economia capitalista baseada no trabalho livre; de outro, no plano da política, a preservação do estilo senhorial (VAITSMAN, 2002, p.38).

Teve início, então, uma sociedade “de cidadãos e de não-cidadãos”, com a exclusão social se tornando a sua principal característica. O fim da escravidão não foi suficiente para mudar a ordem social em que a “patronagem e o clientelismo” teimavam em manter as mesmas bases do sistema colonial (BIER, 2009). Segundo Cohn (2004), a situação de pobreza que assola grande parte da população brasileira vem de muito tempo e descreve uma “trajetória peculiar” como questão social, desta maneira, exige ações imediatas do governo. Durante os governos de Getúlio Vargas, esta ação estatal a favor dos pobres, veio a substituir a “questão social como uma questão de polícia”, que era a forma como o assunto era tratado durante a Primeira República. A partir de 1930, começa a tomar forma um conjunto de políticas do Estado com a finalidade de normatizar as relações entre patrões e empregados, o que era um indício claro de que

existia uma visão de Estado Nacional e um projeto de desenvolvimento para o país. A propriedade de terras permanecia nas mãos de poucos. Os grandes latifundiários dominavam a cena agrária brasileira.

O êxodo rural, resultado de um processo de expulsão dos trabalhadores rurais das grandes propriedades promove a troca de um domínio senhoril agropastoril por um domínio senhoril urbano. As leis trabalhistas, aplicáveis apenas aos trabalhadores formais, portanto menos vulneráveis, acabaram por intensificar o processo de concentração de renda, gerando uma espiral concentradora que não foi afetada pelos efeitos do crescimento econômico (COHN, 2004, p.2).

O termo assistência social sempre foi visto como significado de incapacidade para o trabalho. Para receber alguma ajuda do Estado, a pessoa teria que ser incapaz de adquirir por si mesma os seus próprios meios de subsistência, e este era o critério para a identificação dos beneficiários dos programas de assistência social. Apesar da assistência social fazer parte da origem do capitalismo, quando se formou o mercado de trabalho, havia entre as classes dominantes uma visão moralista em relação aos pobres, segundo a qual a situação de pobreza era devida a falhas de caráter dos indivíduos (MONNERAT et al, 2006). Este conceito vigorou por muito tempo no Brasil, sendo que, somente a partir da década de 1930 apareceram as primeiras políticas sociais de âmbito nacional (primeiro governo Vargas). Neste período o país passou por muitas mudanças nas áreas social, política e econômica e o poder político se transferiu das oligarquias rurais para a burguesia urbana, que não via com bons olhos a organização dos trabalhadores, pois considerava isso uma ameaça ao sistema vigente. As políticas sociais então propostas beneficiavam apenas o trabalhador formal urbano, deixando de fora a grande maioria parte da população. As leis sociais da época

protegiam apenas os assalariados urbanos com a introdução de regras nas áreas trabalhista e previdenciária e tinha por objetivo garantir as aposentadorias e pensões destes trabalhadores, mas já era um avanço (BIER, 2009).

As políticas para as áreas de educação, saúde, assistência social e habitação só foram implantadas entre 1945 e 1964, eram políticas de alcance muito restrito, mas que já reduziram um pouco as diferenças sociais que havia. As diferenças entre as regiões aumentaram ainda mais. O processo de industrialização trouxe consigo uma grande concentração da produção nos polos regionais de maior potencial, o que levou a produção agrícola a migrar, também, para as proximidades desses espaços mais urbanizados e com maior concentração populacional. O processo de industrialização brasileiro não incluiu os trabalhadores como beneficiários do desenvolvimento. O progresso econômico que se viu se deu de forma desigual, mantendo a histórica má distribuição da renda (BIER, 2009).

Nos anos 1970, o Brasil viveu o “milagre econômico”, período em que houve um extraordinário crescimento industrial financiado por empréstimos externos e por investimentos do governo. Este desenvolvimento teve como características ser extremamente concentrador de rendas e por provocar grande exclusão social, aumentando a desigualdade de renda entre os indivíduos e tornando o Brasil mundialmente conhecido pela sua alta concentração de renda, que somente comparável a pequenos países africanos e centro-americanos (BIER, 2009).

2.3.3 Os programas de combate às carências nutricionais e alimentares

A fome é um problema crônico na história brasileira. A falta de alimentos é uma preocupação que nos acompanha desde o período colonial. Como a grande produção agrícola era voltada à exportação, o mercado interno era abastecido apenas pela pequena lavoura e pela produção de subsistência. (LINHARES, 1996). A fome, causada pela falta de alimentos era a realidade da época, pois a produção de subsistência era muito pequena e as pequenas lavouras não eram suficientes para abastecer o mercado consumidor local. Já nesta época a situação era agravada devido a má distribuição da riqueza produzida pela população. Como a renda dos proprietários de terra vinha da produção agrícola para exportação, eles não permitiam que seus escravos cultivassem lavouras para auto consumo, o que piorava ainda mais a situação do abastecimento. O governo da época editou várias leis no sentido de obrigar os donos de escravos a destinar uma parte da terra e da mão de obra escrava para o cultivo de subsistência, garantindo, assim, a alimentação básica dos trabalhadores (SOUZA, RODRIGUES e MACHADO, 2009).

Os problemas de falta de alimentos acompanham toda a história do Brasil. As crises de fome continuariam a afetar de tempo em tempo as regiões mais pobres. Na década de 1950, Castro (1952), citado em (SOUZA, RODRIGUES e MACHADO, 2009) dividiu o país em três grandes áreas alimentares:

- i) a região de fome endêmica, onde a falta de alimentos fazia parte do cotidiano da população (regiões Amazônica e Nordeste),

- ii) a região de fome epidêmica (sertão nordestino) onde o clima semiárido ocasiona grandes períodos de seca, causando frequentes quebras de safra e graves problemas de fome, e,
- iii) a região de subnutrição (regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul), onde apenas parte da população era afetada pela falta de alimentos.

O primeiro programa brasileiro preocupado com a segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores foi o (SAPS) Serviço de Alimentação e Previdência Social, criado na década de quarenta. Por meio desse programa, o Estado mediava as relações entre patrões e empregados com a finalidade de melhorar o acesso dos trabalhadores à alimentação. Com o SAPS foram criados restaurantes populares, postos de venda de alimentos a preço de custo e realizadas campanhas educativas para divulgar as vantagens de uma boa alimentação nos locais de trabalho (PINHEIRO e CARVALHO, 2010)

Em 1952 foi criada a Comissão Nacional da Alimentação (CNA). Esta comissão defendia reformas econômicas como forma de amenizar o problema crônico da fome no Brasil. Esta comissão existiu até 1972, quando foi criado o INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, o INAN já foi criado tendo como público-alvo os grupos com maior exposição ao risco de subnutrição: gestantes, crianças e mães em fase de amamentação. Ao INAN competia elaborar um plano nacional de alimentação e nutrição e ser uma espécie de órgão central de fomento a essas ações. O INAN propôs a criação do II PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. De acordo com as propostas deste programa, as políticas nacionais de suplementação alimentar não deveriam atrapalhar o andamento das reformas econômicas e sociais que o país precisava, mas que eram opções aceitáveis para aliviar o problema imediato da fome. O PRONAN propunha políticas intersetoriais para combater as diversas formas de manifestações da fome e da desnutrição, entre elas: apoiar e estimular o pequeno produtor rural a produzir mais, distribuir alimentos aos necessitados, incentivar o aleitamento materno, atuar na capacitação profissional e apoiar a realização de

pesquisas científicas na área alimentar. Apesar de tudo, o governo escolheu adotar políticas de investimentos econômicos e agrícolas que aumentavam ainda mais a concentração de renda e a propriedade de terras, não se interessando pelas ações propostas pelo PRONAN. Com isso, o INAN perdeu força e seus planos não entraram na agenda política do governo (PINHEIRO e CARVALHO, 2010).

A Constituição de 1988 garantiu, no capítulo da Seguridade Social, os direitos humanos à previdência social, à saúde e à assistência social. O governo de Fernando Collor de Mello ficou marcado por adotar uma política de redução da intervenção do Estado, retirando-o da elaboração e execução de políticas sociais, e por permitir uma maior autonomia ao mercado. Na área de segurança alimentar havia, em 1989, doze programas federais e, ao fim do governo Collor - que se elegeu com o voto dos “descamisados”, havia apenas três: o Programa de Combate ao Bócio Endêmico e o SISVAN, na área da saúde, e o PAT, sob a gestão do Ministério do Trabalho (PINHEIRO e CARVALHO, 2010).

Em 1993, sob a liderança do sociólogo Betinho é lançada a “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”. Como resultado imediato, o governo de Itamar Franco elegeu o combate à fome e à miséria como um dos principais objetivos do seu governo. Itamar criou o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A temática alimentar e nutricional ganha espaço nos meios de comunicação e passa a ter lugar na agenda política. No ano de 1994 o CONSEA realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e, em 1995 o entregou seu relatório ao presidente Fernando Henrique Cardoso, que recém tinha tomado posse. Entretanto, o tema “combate à fome” ainda não era prioridade para o governo e as políticas sociais continuavam atreladas aos interesses do capital, deixando o bem-estar da população em outro plano. Ainda no ano de 1995 Fernando Henrique extingue o CONSEA. FHC lança o Programa Comunidade Solidária, com a finalidade de articular as ações do governo junto à sociedade civil e criar mecanismos de inclusão social, porém, não apresentou propostas na direção de garantir um mínimo de proteção social (PINHEIRO e CARVALHO, 2010).

Iniciativas locais de programas de renda mínima e Programas de Transferência de Renda (PTR) começaram a surgir a partir de meados dos anos 90, entre os quais podemos destacar as iniciativas dos municípios de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Salvador (BA), todos criados em 1995, o Bolsa Escola do Distrito Federal criado em 1995 e o Bolsa Escola do Recife/PE criado em 1997 (SANTOS, PASQUIM e SANTOS, 2006).

Em 1996 o governo federal criou o primeiro programa de transferência de renda condicionada, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) dirigido a crianças que trabalhavam ou sob risco de trabalhar em empregos perigosos, insalubres ou degradantes, como o cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias. O PETI direcionava uma parte de seus recursos para uma ajuda às crianças e outra parte era transferida aos municípios, para que eles pudessem oferecer uma jornada escolar ampliada, para que as crianças não tivessem tempo para trabalhar. O recebimento da transferência era condicionado a 75% de frequência escolar das crianças com menos de 16 anos (SANTOS, PASQUIM e SANTOS, 2006).

A partir de 2001 o governo adota a transferência direta de renda como estratégia para atingir a população mais pobre. Inicialmente foi criado o Programa Bolsa Alimentação, pela MP 2206/01 com o objetivo de complementar a renda familiar para a melhoria da alimentação. O Programa Bolsa Alimentação era direcionado ao atendimento de crianças de até seis anos, gestantes e nutrizes. Foi definido o valor de R\$ 15,00 por beneficiário e cada família poderia receber no máximo R\$ 45,00. O valor do benefício era pago preferencialmente à mulher. A CEF foi designada como agente pagador. Para entrar no programa a família teria que ter uma renda familiar por pessoa de, no máximo, R\$ 90,00 (valores de 2001). Como contrapartida a família devia cumprir uma agenda de compromissos com a saúde para continuar a receber o benefício. O não cumprimento da agenda de compromissos, mesmo que fosse por apenas um membro da família, acarretava a suspensão do benefício para todos os membros. A agenda de compromissos com a saúde era composta de: aleitamento materno, exames pré e pós-natais para as mulheres e vacinação para as crianças. “Este

programa foi bem sucedido, tanto em relação aos aspectos técnicos (definição da clientela, implantação, protocolo de acompanhamento e monitoramento) quanto em termos de impacto” (SANTOS, PASQUIM e SANTOS, 2006, p.1827).

Neste mesmo ano, o governo federal criou o Programa Bolsa Escola, através da Medida Provisória 2140/01 como: “instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas” . Para receber o benefício era necessário que as crianças de 7 a 15 anos tivessem uma frequência escolar mínima de 85%. O controle da frequência escolar é repassado pelas escolas às secretarias municipais de educação, que o repassa ao Ministério da Educação. Para entrar no programa a família precisava passar por alguma instância de controle social do município. O benefício era pago a famílias com renda familiar *per capita* de, no máximo R\$ 90,00. O valor pago era de R\$ 15,00 por criança preferencialmente para a mãe, não podendo ultrapassar R\$ 45,00 por família (SANTOS, PASQUIM e SANTOS, 2006).

Ainda em 2001 o tema combate à fome e à miséria ganha grande destaque na mídia e na agenda política a partir de uma proposta do Partido dos Trabalhadores denominada Projeto Fome Zero, quando, então, passa a ser incluído com frequência nos debates político-partidários durante o processo eleitoral que culminaria com a eleição do Presidente da República. Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva elegeu-se Presidente da República e estabeleceu como prioridade de seu governo a segurança alimentar e nutricional e o combate à fome. Lula reinstituíu o CONSEA com a missão de ampliar o debate sobre este tema e convocou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN). A CONSAN propôs a criação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), sancionada em 2006 pelo presidente. O governo criou, ainda em 2003, o Programa Cartão alimentação. Esse benefício só podia ser utilizado na aquisição de alimentos (PINHEIRO e CARVALHO, 2010).

A Medida Provisória que criou o Programa Cartão Alimentação (MP 108/03) o descreve como “o instrumento que garantirá, a pessoas em situação de insegurança

alimentar, recursos financeiros ou o acesso a alimentos” . O valor do benefício foi fixado em R\$ 50,00 pelo Decreto 4675/03 e o critério para entrada no programa era a renda familiar por pessoa ser inferior a meio salário mínimo. A duração do benefício era de seis meses, podendo ser prorrogada duas vezes. O Decreto estabeleceu o uso do Cadastro Único para seleção dos beneficiários e definiu que o cartão teria como titular preferencialmente a mulher. O controle social do Programa foi atribuído ao Comitê Gestor Local – CGL, a ser instalado pelo municípios participantes e devia contar com representantes do governo e da sociedade civil locais (PINHEIRO e CARVALHO, 2010).

Cada um dos programas tinha sua própria agência executora, seus próprios critérios para a entrada e suas próprias exigências de contrapartidas. Cada programa era coordenado por um ministério diferente e a coordenação entre os programas e entre os ministérios não existia. Os sistemas de informações dos quatro programas eram separados e não se comunicavam, prejudicando em muito o execução dos objetivos dos programas, (havia famílias contempladas por todos os programas – muitas vezes fazendo jus a eles – enquanto outras, em idêntica situação, não eram contempladas com nenhum) havia muitas situações em que o governo fazia transferências de valores diferentes a famílias em situação semelhante. No segundo semestre de 2003 o governo unificou os quatro programas de transferência de renda existentes em um único: O Programa Bolsa Família (PBF). Para isso, o Bolsa Família se utilizou do Cadastro Único, que vinha sendo aperfeiçoado desde 2001 e tinha todas as informações sobre os beneficiários dos programas de transferência federais (PINHEIRO e CARVALHO, 2010).

Como se pôde perceber acima, os programas desenvolvidos pelos países pobres são programas emergenciais, são programas para resolver o problema imediato da fome que assola uma grande parte da população desses países. As contrapartidas e condições incluídas como critério para permanecer no programa são uma maneira de promover o acesso dos beneficiários a programas suplementares que lhes garantirão a aquisição de capital humano necessário à sua independência. São uma forma de

inclusão social dos pobres por meio da educação e do acesso a programas de saúde. Já os programas europeus, com tradição na política de bem-estar social representam apenas um complemento das políticas a que a população, nesses países, já tem acesso.

No caso brasileiro, como se viu, já havia um embrião de proteção social que vinha sendo gestado desde a era Vargas. Com o passar do tempo um grupo de pessoas conseguiu sempre manter o foco na tentativa de encontrar soluções para o problema grave da miséria e, pelo jeito, suas ideias foram aos poucos sendo incorporadas ao modo de pensar da maioria dos brasileiros. E foi essa semente, cuidadosamente cultivada ao longo de quase um século, que acabou germinando nas mentes dos homens públicos que, desde a última década do século passado, passaram a adotar programas com o objetivo de minimizar os efeitos devastadores da pobreza.

3 O Programa Bolsa Família

Neste capítulo será feito um relato da criação, administração e controle do Programa Bolsa Família. Veremos quais foram as fontes de inspiração do programa, e qual foi o diagnóstico da situação brasileira que indicou o tipo de solução adotada. Será detalhado quais são os órgãos do governo responsáveis por cada uma das etapas do Programa e de que forma elas atuam e como interagem. Abordaremos resumidamente, aspectos das ferramentas disponíveis aos gestores do Programa. Veremos quais são e como são aferidas as condicionalidades do Programa e, finalmente, se verá como o Programa afeta a vida econômica dos municípios e quais são os seus custos de manutenção e de administração do Programa, e, também, os principais resultados até aqui alcançados.

3.1 Antecedentes históricos

O primeiro passo dado para a criação de um sistema de proteção social no Brasil foi a criação, em 1971, da previdência rural e a quebra da relação entre contribuição e benefício. O reconhecimento dos trabalhadores rurais não sindicalizados e sem firma registrada proporcionou a criação de transferências de renda sem a necessidade de

contribuição previdenciária, o que abriu espaço para o reconhecimento das necessidades humanas como critério para ser atendido pelo sistema de proteção social. Além disso, criou um novo parâmetro de definição de critério de escolha de beneficiários para a criação de um sistema de proteção social brasileiro - a “solidariedade” (SOARES e SATYRO, 2009).

A partir da Constituição de 1988 apareceram alguns aspectos importantes para a criação de um novo sistema brasileiro de proteção social. A Constituição passou a tratar a assistência social com o mesmo tratamento dado a outras políticas sociais como a educação, a saúde e a previdência. Na medida em que reconheceu o direito à aposentadoria sem a necessidade de contribuição para os trabalhadores rurais em regime de produção familiar, a Constituição permitiu criar um sistema de políticas sociais com a finalidade de uma melhor distribuição de renda. Aliado a isso, a Constituição garantiu o direito de acesso a serviços por parte da população necessitada. A Constituição criou, também, uma renda a ser paga aos idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza, o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A criação do BPC foi o reconhecimento de que a situação de pobreza constituía um risco social, principalmente quando combinado a outros riscos. O BPC representa o pagamento de um salário mínimo a toda pessoa impossibilitada de trabalhar, seja por idade ou por deficiência física ou mental e que tenha uma renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo. Com isso, o risco social de pobreza passou a ser reconhecido legalmente, ao menos quando associado a outros riscos que tornem o indivíduo inapto para o trabalho. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, reforçou ainda mais esta ideia (SOARES e SATYRO, 2009).

O passo seguinte foi a aprovação pelo Senado, em 1991, do Projeto de Lei nº 2561 de autoria do Senador Eduardo Suplicy. Por meio deste projeto, o Senador propunha a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima. Dessa maneira, todos os brasileiros com idade acima de 25 anos pobres ou extremamente pobres, teriam direito a uma renda mínima para sobreviver. Com isso, estava completo o “arcabouço conceitual” para a criação de uma nova forma de acesso ao sistema de

benefícios sociais, baseado, agora, apenas na condição de carência dos indivíduos. Pela primeira vez se viu, no Congresso Nacional, a ideia de se criar um sistema de auxílio social sem ser preciso contribuir para a Previdência Social, baseado somente na solidariedade (SOARES e SATYRO, 2009).

Mesmo tendo surgido um “arcabouço teórico” que indicava a adoção de programas incondicionais de transferência de renda a todos que solicitassem, os programas que acabaram vingando foram justamente os programas de transferência de renda condicionados. A principal diferença entre os programas é que para os programas de garantia de renda mínima incondicionais, o único critério de seleção dos beneficiários é a renda, nos programas de transferência condicionados exige-se dos beneficiários algumas contrapartidas que, em geral, são o exercício de direitos não totalmente desfrutados pela população mais pobre como: educação, saúde e assistência social. De qualquer forma, tudo o que se criou após a aprovação do projeto do senador Eduardo Suplicy foi sempre na direção dos programas de transferência de renda condicionados (SOARES e SATYRO, 2009).

Em 1995, vários programas de transferência de renda a nível municipal surgiram no Brasil. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas foi instituído em março, o Bolsa Escola do Distrito Federal, em maio e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Ribeirão Preto, em dezembro. Os três programas eram dirigidos a famílias com crianças menores de 14 anos e exigiam contrapartidas das famílias beneficiárias. No ano de 1996, foi criado o primeiro programa federal de transferência de renda condicionada, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) cujo público-alvo eram crianças de 7 a 15 anos que trabalhavam ou sob risco de trabalhar em “atividades perigosas, insalubres ou degradantes”, como o cultivo de cana-de-açúcar ou carvoarias. As contrapartidas exigidas para que a família recebesse os recursos do Programa era que as crianças não trabalhassem e tivessem uma frequência escolar mínima de 75% no ano letivo. Nos anos seguintes diversos municípios, notadamente os administrados por representantes de partidos de esquerda, criaram algum tipo de programa de

transferência de renda condicionada inspirado no programa Bolsa Escola do Distrito Federal (SOARES e SATYRO, 2009).

Em 2003 a situação dos programas de transferência de renda era caótica. Cada programa tinha sua própria agência executora e não existia coordenação entre elas. Os sistemas de informações dos quatro programas eram separados e não se comunicavam, fazendo com que surgissem situações em que uma família recebia todos os quatro benefícios enquanto outra, nas mesmas condições, não recebia nenhum. Os valores dos benefícios e os critérios de inclusão variavam entre os programas, de modo que o governo estava fazendo transferências desiguais para famílias em condições idênticas. Nenhum dos programas tinha cobertura nacional e todos eles ainda dividiam espaço com os programas municipais e estaduais. Também não havia coordenação entre os programas municipais e estaduais e os federais. O que existia não se assemelhava, nem remotamente, a um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum dos programas era universal ou pretendia sê-lo. Nenhum deles cobria todo o território nacional. Apesar disso, havia o reconhecimento em todas as esferas, federal, estadual e municipal do risco social representado pela pobreza e a população atendida era realmente o público-alvo dos programas (pertencia a domicílios pobres), embora fossem adotados critérios diferentes. Faltava apenas uma reforma administrativa (SOARES e SATYRO, 2009).

Em outubro de 2003 foi instituído o Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Lei 10836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5209/04. O PBF unificou os quatro programas existentes mais o Vale-Gás. Para a unificação dos programas existentes, o PBF utilizou os dados do Cadastro Único, criado em 2001, que continha todas as informações dos beneficiários dos programas federais. A SENARC (Secretaria Nacional de Rendas de Cidadania) do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) é o órgão que coordena todas as atividades do programa. A SENARC estabelece as normas para execução, define valores, trata direto com os municípios, monitora as contrapartidas, estabelece os objetivos do programa, institui quotas por

município, negocia parcerias entre os estados e outros órgãos do Governo Federal, acompanha o andamento dos programas em geral e avalia periodicamente as ações levadas a efeito pelo programa. A SENARC dita os critérios de quem recebe e quanto recebe, organiza o questionário do Cadastro Único e decide os critérios para suspensão ou cancelamento dos benefícios. Ou seja, a SENARC é responsável por todas as decisões relativas ao programa (SOARES e SATYRO, 2009).

A Caixa Econômica Federal (Caixa) é o órgão responsável pela operação e pelo pagamento aos beneficiários do PBF. A Caixa recebe as informações do Cadastro Único levantadas pelos municípios, processa essas informações, calcula a renda familiar por pessoa e quanto cada família deve receber, emite os cartões magnéticos e paga os benefícios. A importância do papel da Caixa neste programa é muito grande, pois, além de realizar os pagamentos ela também processa as informações. Com isso limita o papel de qualquer gestor, das esferas federal ou municipal, na seleção dos beneficiários, diminuindo as chances de “clientelismo” (SOARES e SATYRO, 2009).

O Cadastro Único é a base de informações para o PBF e também para vários outros programas de transferência do governo e é um excelente mapeamento da população pobre do país. O Cadastro Único é atualizado pelos municípios, que são os encarregados de cadastrar as famílias pobres por meio do questionário-padrão instituído pela SENARC e fazer relatórios de monitoramento das obrigações das famílias. O Programa Bolsa Família, conta hoje com mais de 13 milhões de famílias atendidas e é um dos maiores programas sociais brasileiros em número de pessoas atendidas. O Programa Bolsa Família só perde em número de beneficiários para o Sistema Único de Saúde (SUS), que, em princípio, deve atender toda a população brasileira, para a educação pública, que atende a 52 milhões de pessoas e para a previdência social, que paga 21 milhões de benefícios. Apesar do grande número de beneficiários, o Programa Bolsa Família gasta apenas uma pequena parte do orçamento da União - aproximadamente 0,48% do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2011). Para a concessão do benefício é observado o critério da linha de pobreza ou de extrema pobreza. As linhas de pobreza são definidas de acordo com a

renda familiar por pessoa, que é a soma de todas as rendas recebidas pelos componentes da família divididas pelo número de componentes. A lei 10836/04 define a família como uma:

[...] unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2011)

Dessa maneira, para ser considerada pobre a família deve ter uma renda de até R\$ 140,00 por pessoa e, se a renda for inferior a R\$ 70,00 por pessoa, a família é considerada extremamente pobre (BRASIL, 2011).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de benefícios: o Benefício Básico, de R\$ 70,00, pago somente a famílias extremamente pobres; o Benefício Variável, de R\$ 32,00, pago a cada criança existente na família, limitado a cinco crianças por família; o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, de R\$ 38,00 pago a cada jovem estudante entre 16 e 17 anos limitado a dois jovens por família; e o Benefício Variável de Caráter Extraordinário cujo valor é calculado caso a caso (BRASIL, 2011). O Bolsa Família é concedido por um período de dois anos. Para continuar a receber, a família deve atualizar seu cadastro, preenchendo um novo formulário-padrão do Cadastro Único, para se verificar se houve alteração nas suas condições de vida ou se continuam as mesmas. Na verdade, as famílias deveriam ser visitadas de vez em quando por um assistente social, mas isso na prática não acontece, e as famílias passam muito tempo sem receber a visita do assistente social (SOARES e SATYRO, 2009).

Além disso, o status da família é acompanhado através de bases de dados de fontes de renda formais: as bases do INSS relativas ao BPC (Benefício de Prestação Continuada) e outros benefícios previdenciários (CNIS) e da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). As duas primeiras bases indicam se algum membro da família recebe algum tipo de benefício previdenciário ou assistencial, além de ser um espelho das informações do CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a consulta à RAIS vai indicar se algum componente da família ingressou no mercado de trabalho formal. Se alguém na família começa a receber algum benefício previdenciário ou assistencial ou um salário no setor formal e esta nova renda eleva a renda por pessoa da família para um valor superior aos limites do PBF, tanto a própria família quanto a administração do município no qual ela reside são informados da nova situação. Um mês após o envio dos dois comunicados, o benefício é bloqueado. Se o cadastro for atualizado e as novas informações apontarem que, a despeito da nova renda, a família deve continuar recebendo, o benefício será desbloqueado. Caso contrário, o benefício será cancelado. Em 2008, 445 mil famílias tiveram seus benefícios cancelados e 622 mil tiveram seus benefícios bloqueados para investigações. Houve, também, um grande número de famílias que pediram a suspensão do benefício por conta própria devido a melhora em suas condições de vida. Segundo o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) 44 mil famílias foram desligadas do programa por iniciativa própria em 2008 (SOARES e SATYRO, 2009).

Para receber o benefício, as famílias devem atender a algumas condições: manter seus filhos na escola, fazer exames pré e pós-natais, fazer acompanhamento nutricional e de saúde e estar com a vacinação das crianças em dia. Estas obrigações, a bem da verdade, são aquelas obrigações que todas as pessoas deveriam cumprir, independentemente de receber algum pagamento do governo. Segundo a Constituição Brasileira a educação é “dever do Estado e da família” e o ensino fundamental é obrigatório. As obrigações que dizem respeito aos cuidados com a saúde não são obrigações previstas em lei, mas são atitudes indicadas por todas as políticas de saúde

a qualquer pessoa, seja qual for a sua renda ou classe social (SOARES e SATYRO, 2009).

Até 2006, o sistema de monitoramento das obrigações das famílias com relação ao Bolsa Família que existia no MDS ainda não funcionava direito, mas desde outubro de 2006 o MDS, o MEC e o Ministério da Saúde passaram a contar com um sistema moderno e eficiente de acompanhamento dessas contrapartidas. A partir daí melhorou muito o controle dessas obrigações. O acompanhamento das contrapartidas em relação aos cuidados com a saúde cresceram bastante e hoje já superam 60% das famílias beneficiadas e o controle das obrigações relacionadas à educação é superior a 85%. Apesar deste controle rigoroso das contrapartidas realizado pelo MDS, apenas 4,5% das famílias que, em algum momento não tiveram o registro de que estavam em dia com as suas obrigações em relação ao Programa, foram desligadas do programa por esse motivo (SOARES e SATYRO, 2009).

Aos municípios são atribuídas muitas e importantes tarefas em relação aos processos do Programa Bolsa Família. É o município que identifica as famílias a serem beneficiadas pelo Programa, por meio do preenchimento dos formulários-padrão do Cadastro Único, fornecendo todos os dados dos beneficiários necessários para serem processados pela Caixa e analisados pela SENARC. Aos municípios é atribuído, também, o controle local das contrapartidas cujos informes devem ser transmitidos ao Governo Federal através dos seus respectivos ministérios e cabe a eles, uma vez mais, a responsabilidade pela maior parte da oferta dos serviços de saúde e educação para que as famílias consigam atender às contrapartidas exigidas para continuar inscritas no Programa (SOARES e SATYRO, 2009).

A fim de estimular os municípios a manter e melhorar este trabalho importante na estrutura do PBF o Governo Federal instituiu um repasse financeiro aos municípios. O valor deste repasse é definido em razão do índice de gestão descentralizada (IGD) que é obtido da média simples de quatro indicadores:

i) porcentagem das famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único com informações coerentes e completas.

ii) Porcentagem das famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único cuja última visita ou atualização tenha ocorrido há menos de dois anos.

iii) Porcentagem das crianças beneficiárias com informação completa das condicionalidades educacionais.

iv) Porcentagem das famílias beneficiárias com informação completa sobre as condicionalidades de saúde (BRASIL,2011).

A verificação das condições impostas pelo Programa é feita de forma descentralizada: as secretarias municipais de educação e de saúde repassam suas informações aos seus equivalentes no Governo Federal - os Ministérios da Educação e da Saúde. Estes ministérios, por sua vez, repassam as informações ao MDS, fazendo com que as políticas de saúde e de educação atuem de forma integrada (SOARES e SATYRO, 2009).

3.1.2 O Cadastro Único

O Cadastro Único é a base de informações para o Programa Bolsa Família e também para vários outros programas de transferência de renda com foco nos mais pobres e é um importante censo da população pobre do país. O Cadastro Único é atualizado pelos municípios, a quem cabe a tarefa de cadastrar as famílias pobres utilizando o questionário-padrão definido pela SENARC. O Cadastro Único objetiva a realização do cadastro das famílias brasileiras com renda por pessoa abaixo de meio salário mínimo e daquelas famílias com renda total não superior a três salários

mínimos e cabe aos municípios manter atualizadas essas informações. O uso desse cadastro pelas três esferas de governo ajuda a encontrar pessoas com as características de carência para serem atendidas pelos programas sociais, ajudando a manter o atendimento daqueles que realmente precisam, evitando, também, contemplar uma mesma família com várias modalidades de benefícios e deixando outras, também necessitadas de fora (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2009)

Aos municípios são atribuídas todas as etapas de elaboração do cadastro. O planejamento, a escolha das equipes de cadastradores e as entrevistas com as famílias são tarefas a serem feitas pelas prefeituras, que recolhem as informações e as enviam ao governo federal. Às prefeituras devem, também, manter os registros atualizados, acompanhar e informar a inclusão ou exclusão de novos cadastrados e garantir que as informações coletadas sejam confiáveis e de boa qualidade. O Cadastro Único dispõe, hoje, de informações sobre mais de 21,47 milhões de famílias brasileiras, dessas, 17,4 milhões tem renda mensal cadastrada de até R\$ 140,00 por pessoa, o que as qualifica como pobres e aptas a serem escolhidas beneficiárias do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2011)

Para a escolha de quem vai receber o Benefício do Programa Bolsa Família é usada apenas a informação de renda, há, entretanto, no Cadastro Único, uma grande quantidade de informações importantes sobre as condições de vida dessas famílias, que podem ser assim enumeradas:

- i) quanto ao grau de exposição à pobreza – quais são os componentes da família, se há, na família, grávidas ou mulheres amamentando, idosos, crianças, assim como pessoas portadoras de necessidades especiais;
- ii) quanto ao nível de escolaridade dos componentes da família;
- iii) quanto ao número de membros da família que estão trabalhando;
- iv) quanto à origem e destinação da renda familiar – qual é a renda por pessoa e qual é o gasto com alimentação por pessoa da família;

v) quanto ao desenvolvimento das crianças; e

vi) quanto às condições de moradia – se as casas tem água, luz e saneamento básico (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2009)

Em razão de seus levantamentos cobrirem uma grande parte da população pobre do país e neles constarem informações detalhadas a respeito da renda e das condições de vida dessa população, além do seu endereço, o Cadastro Único pode ser usado para com sucesso para a “elaboração, definição e operacionalização” de qualquer programa social a ser implantado no país, e não somente como uma ferramenta de escolha dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Existe um grande leque de opções para o uso das informações contidas no Cadastro Único. Algumas opções já são usadas, mas há muitas outras que podem vir a ser utilizadas no futuro. O Cadastro Único possui um grande número de informações valiosas do ponto de vista social, sobre as condições de vida das famílias pobres que podem servir para a realização de exames mais aprofundados sobre as carências observadas dentro de cada família, das condições de pobreza dessas famílias em relação ao município onde vivem, dos estados e até de todo o país (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2009).

[...] é o fato de o cadastro conter informações individualizadas com nome e endereço dos cadastrados que permite utilizá-lo para a seleção de uma variedade de programas sociais. O emprego do CadÚnico nesse caso não só é viável mas altamente recomendável, uma vez que evita a duplicação de esforços, reduz custos e evita tomar o tempo das famílias pobres com múltiplas entrevistas (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2009 p.11).

O Cadastro Único se caracteriza por ter muitas alternativas de aproveitamento, por exemplo: abrange todo o território nacional e, por ser um cadastro, nele constam nome e endereço da população cadastrada e ele tem, além disso, informações sobre a

composição das famílias, o nível educacional, o acesso ao mercado de trabalho, a renda familiar, o acompanhamento do crescimento das crianças e as condições de moradia. Estas informações cadastrais “podem e devem” ser utilizadas para melhorar a forma de escolher os beneficiários, não ficando restrito somente à análise da renda declarada ao entrevistador, porém, se valendo de todas as informações disponíveis como forma não só de aumentar a população atendida mas, também, de garantir que as transferências do Programa Bolsa Família sejam feitas às pessoas certas (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2009).

3.1.3 As contrapartidas

A obrigatoriedade de cumprir algumas condições ligadas às áreas de saúde e educação se baseia na esperança de que uma vez atendidas estas obrigações, a população pobre, ao buscar o atendimento nos serviços fornecidos por essas duas áreas das políticas públicas básicas possa se afastar da exposição ao risco de transmissão da situação de pobreza às gerações futuras. As leis que regulamentaram o Programa usaram essas condições como uma maneira das famílias adquirirem autonomia com o recebimento das transferências do Programa e terem condições de, por conta própria, solicitarem a exclusão do Programa quando já não precisarem mais dele (MONNERAT et al, 2007).

O Programa Bolsa Família possui as seguintes condicionalidades, determinadas pela Lei 10836/04 e pelo Decreto 5209/04:

- 1) Na área de educação

a) crianças de seis a quinze anos de idade devem ter frequência mínima de 85% das aulas durante o ano letivo;

b) adolescentes entre 16 e 17 anos de famílias que recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente devem ter frequência mínima de 75% das aulas durante o ano letivo;

2) Na área da saúde

a) as gestantes devem comparecer às consultas de pré-natal e as nutrizes devem participar de ações educativas nas áreas de aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e com a saúde da criança;

b) as crianças até sete anos devem ser levadas a cumprir o calendário de vacinação e o acompanhamento do desenvolvimento infantil;

3) As crianças e adolescentes em risco ou retiradas do trabalho infantil devem ter frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência (BRASIL, 2011).

As condicionalidades instituídas pelo Programa Bolsa Família ligadas às áreas de educação e saúde dizem respeito a direitos garantidos pela Constituição a todos os brasileiros. Na verdade, as contrapartidas são a maneira encontrada pelo governo para forçar as populações menos favorecidas a exercerem seus direitos, em virtude de que os custos com a manutenção dos serviços ao cidadão são infinitamente inferiores aos custos sociais de manutenção à margem do desenvolvimento uma multidão de excluídos. Estes direitos não são usufruídos pela população de mais baixa renda pelo fato desta população não ter um horizonte de planejamento de longo prazo. A própria situação de pobreza em que se encontra e a necessidade de busca imediata de sustento limita seu acesso aos serviços. A imposição dessas obrigações como condição para receber as transferências monetárias tem por objetivo melhorar o acesso dessas populações aos sistemas educacional e de saúde, favorecendo a criação de capital humano, que vai funcionar como uma porta de saída do Programa, acabando

com a transmissão da condição de pobreza às próximas gerações (MONNERAT et al, 2007).

Estudos, como o indicado por Souza, (2007) sobre o impacto do Programa Bolsa Família no tocante aos efeitos das obrigações das famílias em relação aos cuidados com a saúde apontam que os indicadores relativos às proporções de medidas verificados em jovens e crianças, alvos dessas obrigações, são relevantes para a acumulação de capital humano: um valor maior nas relações altura/idade, peso/altura e idade/peso quando crianças acaba influenciando nessas proporções quando adultos e isso também influencia na obtenção de melhores remunerações do trabalho. Quanto mais cedo as pessoas submeterem a ações públicas nas áreas de saúde e nutrição, maiores as chances de que se observem bons efeitos de longo prazo. A imposição de visitas aos postos de saúde e a vacinação regular como condição para receber as transferências já apontam melhoras importantes nos indicadores de saúde das crianças. O outro aspecto importante da cobrança de contrapartidas como condição para receber as transferências do Programa Bolsa Família é que elas forçam a criação de programas complementares e exigem do Estado mais investimentos nas áreas de saúde e educação, o que, por sinal, já pode ser visto com a construção de complexos hospitalares e de institutos de educação e universidades mais próximos às localidades mais carentes (Institutos federais de educação, hospitais).

Como o abandono dos estudos ocorre, normalmente, no início do ensino médio, é justo que já se comece a pensar em criar novas obrigações para as famílias, como condição para o receber as transferências do Programa, a frequência mínima dos adolescentes/jovens às aulas do ensino médio, tornando-o, assim como o ensino fundamental, de acesso universal e obrigatório. A saída da escola, a entrada no mercado de trabalho e a formação precoce de famílias é uma causa importante para a “perpetuação do ciclo intergeracional da pobreza”, o que sugere a necessidade urgente de criação de novas contrapartidas, estas, ligadas à frequência às aulas no ensino secundário (BIER, 2009).

3.1.4 Cobertura do Programa Bolsa Família

Segundo dados do MDS relativos a outubro de 2011 há 13,17 milhões de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que multiplicado por 4,4 (média de pessoas por família pobre, segundo a SENARC), significa um quantitativo de aproximadamente 58 milhões de brasileiros atendidos pelo Programa, ou seja, 30,5% de toda a população brasileira. Há, também, 45,7 mil famílias de descendentes de quilombolas e 84,2 mil famílias indígenas beneficiadas pelo Programa. Estas famílias estão distribuídas de forma desigual pelo território nacional sendo que há no Nordeste 49,8% dos beneficiários e no Sudeste apenas 26,07% (BRASIL, 2011).

A região brasileira que tem menos pessoas beneficiadas pelo Programa em relação ao público que se busca atender é a região Norte. Esse pequeno número de beneficiários tem a ver com a baixa capacidade de organização das prefeituras, bem como às dificuldades próprias da Região, que tem uma população bastante espalhada em um território muito grande e de difícil acesso. Talvez por esses motivos os estados do Amapá e de Roraima sejam os que tem a menor parcela da população pobre beneficiada pelo Programa Bolsa Família (MARQUES et al., 2010). O número total de pessoas beneficiadas, quando visto por regiões, por Estados ou por Municípios nos mostra o grande grau de desigualdade existente entre as regiões, o que é uma das marcas mais profundas da realidade brasileira. Esta realidade pode ser percebida quando se observa a forma como a pobreza se distribui pelo país e também pelo nível em que se encontra o atendimento pelo Programa em cada região. Visto por este ângulo, a região Nordeste ocupa posição de destaque, pois é a região com o maior

número de famílias beneficiadas, com um percentual de 49,8 % da população recebendo o benefício. A redução dessas diferenças entre as regiões no que diz respeito ao grau de atendimento levado até as comunidades pelo Programa, nos faz ver o tamanho do desafio que ainda temos pela frente (MARQUES et al, 2010).

Segundo Monnerat e outros (2007, p.88) a população atendida pelo Programa poderia ser melhor selecionada se o único critério para a escolha dos beneficiários não fosse a renda familiar “...somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões da vulnerabilidade social...” Além disso, a linha de corte fixada em uma renda familiar *per capita* muito baixa, acaba por deixar de fora famílias que, apesar de terem uma renda um pouco acima do valor definido, também estão em situação de pobreza. Um outro fator que torna mais difícil a entrada no sistema é que não há nenhum vínculo do valor de corte do Programa ao salário mínimo ou a qualquer outro indicador econômico, o que pode fazer com que, no médio prazo, com a desvalorização do valor de corte, venha a se tornar ainda mais difícil para as populações mais pobres, receber estas transferências (MONNERAT et al, 2007).

3.1.5 Custos e resultados do Programa Bolsa Família

O governo gastou em repasses para o Programa Bolsa Família nos últimos 12 meses (novembro de 2010 a outubro de 2011) o valor aproximado de R\$ 16,95 Bilhões para o pagamento de 13.174.147 famílias. Cada família recebe, em média, R\$ 119,30. Este valor representou apenas 0,48% do PIB de 2010, que, segundo dados do IBGE foi de R\$ 3,675 trilhões. Apesar de significar um percentual bem pequeno, em relação ao

PIB, dos gastos do governo, as transferências do Bolsa Família são muito importantes para a economia de um grande número de municípios brasileiros. Os valores recebidos pelos beneficiários do Bolsa Família significam mais de 15% de todas as transferências constitucionais federais recebidas pelos municípios. Este percentual pode variar de acordo com a região onde o município está localizado, com o número de residentes no município, com a distribuição da população entre o meio rural ou urbano ou com o fato de o município ser a capital do estado ou ser do interior (MARQUES et al, 2010) (BRASIL, 2011).

As transferências de recursos do Programa Bolsa Família são assim distribuídas de acordo com a região do Brasil: a região Nordeste recebe o maior percentual: 23,5%, em segundo lugar aparece a região Norte, com 15% (percentual idêntico à média nacional), a seguir, as regiões Sudeste e Centro-Oeste estão praticamente empatadas com 10,4% e 10,5% respectivamente, e, por último temos a região Sul, que recebe de transferência de recursos do Programa 8,4% do total. A divisão dos municípios em relação à quantidade de habitantes teve como critério quatro categorias: pequeno porte (até 20.000 habitantes), médio porte (de 20.000 a 100.000 habitantes), grande porte (de 100.000 a 500.000 habitantes) e muito grande porte (mais de 500.000 habitantes). Nos municípios de pequeno porte, as transferências de recursos do Bolsa Família correspondem a 13% de todas as transferências constitucionais da União, nos municípios de porte médio é de 17,4%, nos de grande porte é de 13,5% e nos de porte considerado muito grande, de 15,8%. Estes resultados foram calculados tomando por base os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é a mais importante de todas transferências obrigatórias da União. Em relação à distribuição da população entre o meio rural ou urbano, para o Brasil como um todo, nos municípios em que predomina a população rural a importância das transferências do Programa Bolsa Família em relação às transferências obrigatórias da União para os municípios de foi de 18,1% e nos municípios em que a população urbana é maioria representou um percentual de 14%. Pelo critério capital e interior, nos municípios do interior, os repasses do

Programa representaram 15,1% e nas capitais 14,6% (MARQUES et al, 2010, p. 278).

O Programa Bolsa Família foi criado a partir de ideias adotadas em programas de alcance local que depois foram sendo expandidas para, no fim abarcar praticamente toda a população pobre ou extremamente pobre do Brasil. Os recursos ao Cadastro Único e ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD) são ferramentas muito criativas e de extrema utilidade na gestão e controle do Programa e que não tiveram, ainda, toda a sua potencialidade explorada. As condicionalidades, como forma de aquisição de capital humano são, também, boas ideias, que podem ser aperfeiçoadas, e, no material estudado, surgiram algumas sugestões bastante interessantes, mas que não são o objeto desse estudo. Os custos do Programa indicam que é possível ao governo continuar bancando as transferências que faz hoje, podendo inclusive, incrementá-las, e os resultados e os impactos positivos nas economias locais estão a indicar que estes gastos tem uma ótima relação custo/benefício.

4 Controvérsia sobre a eficácia/eficiência do Bolsa Família

4.1 Os principais críticos e seus argumentos

Nesta seção serão abordadas as ideias de autores que tem algum reparo a fazer em relação a diferentes aspectos do Programa Bolsa Família. As críticas tomam normalmente dois caminhos: alguns criticam a falta de ousadia do Programa, consideram-no muito tímido diante do desafio de eliminar a pobreza e a extrema pobreza que existe no Brasil e que o coloca, de acordo os *rankings* conhecidos, entre os que tem um dos maiores índices de desigualdade do mundo. No outro campo estão os autores que não concordam que o Estado transfira renda diretamente aos mais pobres e acham que a questão da desigualdade se resolve com crescimento econômico e com investimentos em infraestrutura.

Algumas críticas ao Programa Bolsa família partem de autores que acham que os programas de combate à miséria devem ser mais abrangentes, ao contrário dos programas de transferência de renda que existem hoje no Brasil, que tem por alvo apenas os considerados pobres ou extremamente pobres, porque esta escolha limita “o debate das questões sociais apenas à ótica do gasto social, e não do direito ao acesso a políticas sociais” (BICHIR, 2010, p.122). Segundo alguns críticos , estas políticas, ao optar por atender apenas os mais necessitados, acabam agindo de forma parcial na solução do problema, deixando de lado políticas sociais de caráter mais inclusivo e que

precisam ser adotadas com urgência. Segundo estes críticos, os programas de transferência de renda que estão hoje em vigor criam constrangimento às populações socialmente excluídas. Há, também, os que consideram a transferência segundo critérios individuais uma maneira de reduzir o peso da atuação das pessoas na comunidade, o que pode torná-las dependentes desses recursos (BICHIR, 2010).

Com relação às condicionalidades, as críticas recaem sobre o cumprimento de contrapartidas, porque seus críticos consideram essa exigência uma negação do direito de receber uma parte da riqueza socialmente produzida. Para eles as transferências deveriam ser, como propôs Suplicy, uma renda básica de cidadania, incondicional. Alguns autores não consideram o Programa Bolsa Família um direito, por estar sujeito às condições orçamentárias do governo federal, constituindo-se, então, num “quase-direito”, por não haver garantias de que será mantido ao longo de diferentes mandatos. Há autores que aceitam a existência das condicionalidades, mas questionam a sua efetividade, uma vez que a provisão de serviços básicos de educação e saúde no Brasil é crítica. Alguns argumentos morais são a base de muitas das críticas dirigidas ao Programa, ligados ao suposto estímulo ao ócio dos beneficiários - o “ciclo da preguiça” (BICHIR, 2010).

Há, também, críticas ao controle da focalização do Programa Bolsa Família, onde são denunciados erros de inclusão e de exclusão: pessoas com renda acima da linha de corte do programa sendo beneficiadas em detrimento de outras, que atendem os critérios de elegibilidade do programa, mas não são contempladas. Os erros de exclusão, segundo alguns autores, são piores do que os de inclusão indevida e ainda são muito grandes, indicando que ainda há muito espaço para a expansão do Programa (BICHIR, 2010).

Grisotti e Gelinski (2010) dirigem sua análise para dois aspectos: a visão de pobreza em que se baseia o Programa Bolsa Família e a sua ênfase em atingir um grupo determinado: o dos pobres e extremamente pobres. No que concerne à visão de pobreza na qual se funda o programa afirmam que ela percebe a situação de pobreza da mesma forma como a pobreza era vista pelas políticas liberais: dirigiam-se ao

atendimento apenas dos pobres e dos extremamente pobres. Em segundo lugar, que essa ênfase no atendimento a esse grupo específico impediu que o governo se dedicasse a promover reformas estruturais permanentes, que pudessem mudar de forma significativa o “padrão de proteção social” na sociedade brasileira. Para as autoras, a atual política social apresenta sérias limitações por se basear em “visões parciais da pobreza” que atribuem a situação de pobreza a fatores individuais. Por isso, não existe uma preocupação em adotar “políticas estruturantes” para atuar no combate à pobreza (GRISOTTI e GELINSKI, 2010)

A “necessidade” de atingir a população com o nível de renda mais baixo foi colocada para o país a partir da década de 1980, época em que uma onda de cunho liberal capitaneada por Reagan e Thatcher tinha como alvo principal o “controle dos gastos públicos e a descentralização administrativa”. Na década seguinte, o “consenso de Washington” reforçaria ainda mais estas ideias, indicando para o resto do mundo as reformas que haviam sido feitas nos “países centrais”. A partir daí, as políticas sociais passaram a ter “caráter residual”, elegendo como objeto de sua ação apenas os extremamente pobres. O Programa Bolsa Família, segundo as autoras, tem forte conteúdo “assistencialista”, além disso, os critérios em que se baseia para definir o grau de pobreza usado para a escolha do seu público-alvo não é diferente da forma adotada por sugestão de estudos do Banco Mundial (*“one dollar a day” - extremamente pobre, “two dollars a day” - pobre*). A focalização nos pobres ou extremamente pobres como estratégia de superação da pobreza é típica da visão liberal e representa, por esta visão, uma compensação pelos prejuízos que a desigualdade “causa a alguns” (GRISOTTI e GELINSKI, 2010).

As autoras afirmam que parte da sociedade tem a percepção de que os programas sociais, principalmente o Programa Bolsa Família nada mais são que a plataforma de um partido. Que o Programa nada tem de inovador, visto que é a fusão de quatro programas federais pré-existentes e o governo Lula inovou apenas na ampliação da abrangência dos mecanismos de transferência de renda por meio do PBF. Colocar um carimbo de proprietário nos programas sociais acaba prejudicando a

sua transformação numa lei semelhante à CLT. Outro ponto que as autoras consideram importante se refere ao fato de, no Brasil, os programas de combate à pobreza caracterizarem-se por serem parte de políticas sociais de governos específicos e não serem programas estruturados de bem-estar, com direitos garantidos. E que esta política social atende as necessidades sociais, mas atende também a “objetivos egocêntricos, como o controle social e político, a doutrinação, a legitimação e o prestígio das elites”. Apesar de, aparentemente, estar no caminho certo no combate à desigualdade e à fome, o Programa Bolsa Família ainda é visto como um programa de forte apelo eleitoral e com forte vinculação ideológica a um governo específico e não parece ter condições de resistir por muito tempo a vários processos eleitorais (GRISOTTI e GELINSKI, 2010).

Apesar de ter levado um mínimo de dignidade a uma multidão de indigentes, o Programa Bolsa Família acaba estreitando o raio de ação das políticas públicas. A publicidade oficial, dando conta de que o governo está fazendo a sua parte, leva a crer que a luta por melhorias nas condições de vida vincula-se apenas ao provimento de renda no curto prazo. Não são percebidas iniciativas governamentais no sentido de resolver as várias formas de manifestação da pobreza como o déficit habitacional, a falta de creches, a falta de serviços de saúde de boa qualidade, a carência de água potável e de esgoto. As autoras enfatizam que as políticas públicas trabalham de forma desarticulada e carecem de sinergia, que os laços que unem o Programa Bolsa Família às áreas de educação, saúde e assistência social através das condicionalidades, não tem gerado um sistema de informações que permita retratar a condição de vulnerabilidade das famílias brasileiras beneficiadas. Há a carência de um banco de dados amplo, que poderia ser alimentado por cada uma das áreas, com vistas ao planejamento de políticas intersetoriais articuladas (GRISOTTI e GELINSKI, 2010).

Cláudio Salm (2008, p.8), em sua crítica ao relatório do Ipea (2006), diz que “na tradição desenvolvimentista as dimensões econômicas estruturais são consideradas determinantes cruciais da desigualdade de renda”, ao contrário do que se encontra no referido relatório. O enfoque desenvolvimentista preocupa-se muito mais com a

estrutura da demanda do que com as mudanças na estrutura da oferta e foca a distribuição funcional da renda, ao passo que o relatório do Ipea (2006) detém-se quase exclusivamente na distribuição pessoal, o que pode distorcer os resultados da distribuição total da renda. A forma como o texto do Ipea apresenta a questão, atribuindo a diminuição da pobreza à melhoria na distribuição de renda, segundo Salm (2008), gera uma grande polêmica quanto às estratégias de combate à pobreza e à desigualdade. O texto leva a crer que basta distribuir renda para diminuir a pobreza, não importando se o país cresce ou não, se são criados melhores empregos, ou se ocorrem mudanças estruturais que favorecem mais os pobres que os ricos. Para combater a pobreza, deve-se priorizar o desenvolvimento, aí incluído o aumento da produtividade nas atividades que produzem bens-salário, o que permite combater a pobreza, assim como a desigualdade. “Sem crescimento acelerado, logo os limites fiscais nos impedirão de dar continuidade às transferências de renda” (SALM, 2008, p.10)

Em 2004 houve um grande incremento na criação de empregos nas regiões Norte e Centro-Oeste. Este crescimento ocorreu nos ramos de mineração, de exploração de madeira e no agronegócio (gado e soja), além de uma forte expansão nos postos de trabalho na construção civil. Existem fortes sinais de que o aumento do emprego formal teve um forte impacto na distribuição de renda. Devido à grande participação das rendas do trabalho no total das rendas captadas pela Pnad é possível afirmar que “a redução na desigualdade explicada pelo que ocorreu no mercado de trabalho é muito mais importante na explicação das mudanças na distribuição de renda do que as transferências monetárias” (SALM, 2008, p.10).

A visão ortodoxa tem pouca importância na formulação de políticas de combate à pobreza e à concentração de renda. Melhorar as oportunidades de emprego, priorizando o crescimento, qualificar a educação oferecida aos pobres, qualificar os postos de trabalho, aperfeiçoar o sistema tributário e continuar a recuperação do valor do salário mínimo são políticas que podem ajudar a superar a situação de pobreza. “Dar um destaque indevido às transferências, em particular ao Bolsa Família, como o

melhor instrumento de política para combater a desigualdade, pode servir para sustentar posições doutrinárias” (SALM, 2008, p.11). Citando Medeiros (2003), Salm (2008) argumenta que o Bolsa Família é um exemplo de política que não interfere diretamente com o mercado, o que agrada ao pensamento ortodoxo, ao passo que aumentar o salário mínimo é uma política que atua diretamente sobre um preço fundamental, o preço do trabalho, e, por isso é ignorado pelos representantes desta linha de pensamento. Ao apresentar o Bolsa Família como uma espécie de prova do acerto das teses ortodoxas quanto às melhores políticas distributivas, o Relatório do Ipea (2006) contribui para que o debate se afaste do nosso maior desafio: a superação do subdesenvolvimento (SALM, 2008).

Marinho, Linhares e Campelo (2011), utilizando métodos econométricos para a análise dos números da PNAD 2008 concluem que as transferências de renda do governo para os mais pobres, medidas pelas transferências *per capita* ou pelas transferências em relação ao total do ano inicial da amostra, não apresentam impacto significativo sobre os índices de pobreza. Por sua vez, seu estudo indicou que, se, por um lado, uma redução na taxa de desemprego reduz os índices de pobreza, por outro, a concentração de renda e a proporção de famílias chefiadas por mulheres aumentam estes índices. Os autores defendem a inclusão de cursos de capacitação, que permitam romper o círculo de dependência do beneficiário em relação ao Estado. Afirmam, também, que as transferências de renda tiram dos pobres a iniciativa de procurar emprego e acaba criando uma legião de dependentes dessas transferências. As famílias escolheriam conscientemente continuar na pobreza para receber os benefícios sociais. Assim sendo, o aumento dos gastos sociais aumentaria a dependência em relação ao governo e contribuiria para diminuir os efeitos do crescimento econômico em reduzir a taxa de pobreza.

Citando Carvalho Jr. (2006) eles apontam como principais argumentos contra as transferências de renda:

- i) a diminuição dos incentivos ao trabalho;
- ii) aumento dos incentivos à divisão das famílias; e

iii) aumento da dependência dos beneficiários em relação ao Estado.

Destacam que, segundo o mesmo autor, enquanto os programas de transferência de renda no Brasil tiveram crescimento exponencial, os demais serviços assistenciais sofreram uma forte redução em termos reais e que isso aumenta a probabilidade de corrupção e de uso político na concessão desses benefícios. Os beneficiários dos programas de transferência de renda sofrem uma diminuição em sua autoestima, e isto faz com que percam suas potencialidades. Seus estudos demonstram que as políticas de transferência de renda tiveram impacto limitado na redução da pobreza e da desigualdade. Isso ocorreu porque o volume de recursos transferidos para cada família é muito pequeno e por falhas na focalização, pela inclusão indevida de famílias acima da linha de corte do programa e de outras cujo padrão de vida não está corretamente informado nos processos de cadastramento. Os programas de transferência de renda no Brasil não estão alcançando seu objetivo de reverter a dinâmica da pobreza. Os autores concluem (como resultado da aplicação de seu modelo econométrico) que as transferências de renda governamentais incentivam os indivíduos a não procurar outros meios de obter renda e os faz até reduzir a oferta de trabalho corrente, tornando-os dependentes dessas transferências (armadilha da pobreza). Uma explicação alternativa seria o fato de os recursos não estarem chegando, devido à má gestão desses programas, às famílias realmente pobres. Ou os recursos do programa não estão sendo suficientes para surtir o efeito pretendido sobre os índices de pobreza (MARINHO, LINHARES e CAMPELO, 2011)

Monnerat et al (2007) afirmam que a renda monetária como único critério de pobreza e a definição de uma linha de corte muito baixa acabam por dificultar a entrada no Programa Bolsa Família. Dessa forma, muitos setores da sociedade que enfrentam dificuldades podem deixar de ser atendidos. Não se deve utilizar a renda como única forma de determinar o nível de pobreza das pessoas. Mesmo apresentando como novidade a ênfase na família, as leis que instituíram e regulam o Programa continuam dando mais atenção aos componentes da família que já são tradicionalmente objeto das políticas sociais, que são as gestantes, as nutrizes, as crianças e os adolescentes.

Os autores consideram preocupante a falta de “... medidas voltadas à geração de emprego e renda” (MONNERAT et al, 2007, p. 93)

Com respeito às contrapartidas, Monnerat e outros (2007), afirmam que essas pré-condições tendem a tornar mais acessível, para a população mais carente, a utilização dos serviços de saúde e de educação. O problema, neste caso, é que muitos municípios têm sérias dificuldades em ofertar estes serviços básicos e se veem mais pressionados pelo aumento da demanda causada pela busca de atendimento, pelos beneficiários, para o cumprimento das exigências do Programa. Quando se analisa a fonte de recursos do Programa, percebe-se que existem grandes dificuldades para aumentar o leque de benefícios, porque estes estão limitados ao orçamento próprio. “A integração das políticas sociais e econômicas continua sendo um desafio a ser enfrentado para que se vençam as dificuldades históricas que impõem ao gasto social uma relação de subordinação aos interesses econômicos” (MONNERAT et al., 2007 p. 93).

Mariano e Carloto (2009) levantam a questão feminista envolvida no cumprimento das exigências de contrapartidas do Programa Bolsa Família. Para estas autoras, as mulheres, a partir do momento em que são os principais alvos destas modalidades de políticas sociais do governo, acabam por acrescentar as suas tarefas (domésticas e relacionadas à reprodução), outras impostas pelo Estado. Este conjunto de obrigações faz com que sobre menos tempo às mulheres para dedicarem-se ao trabalho remunerado. Segundo elas “sexo e cor são também definidores das desigualdades sociais” (MARIANO e CARLOTO, 2009, p. 902).

Mesmo quando a situação de pobreza não se relaciona com o fato de se pertencer ao sexo masculino ou feminino, dados indicam que o gênero é um fator determinante quando se trata de famílias que são chefiadas por mulheres, pois é notório que essas famílias estão entre as de mais baixa renda, ou seja, o fato de a família ser chefiada por mulher é um indicador a mais da condição de exclusão social. Quando estas famílias, além de serem chefiadas por mulheres, contam com apenas um dos pais (neste caso a mãe) isto acrescenta um grau a mais de exposição à

condição de pobre. Devemos considerar, também que, da quantidade existente de famílias pobres chefiadas por mulheres, a maior parte delas é chefiada por mulheres negras, visto que as famílias negras são maioria entre as mais necessitadas. Este é um indicativo claro de que, além do sexo, a cor também deve ser levada em conta na definição das políticas públicas de combate à exclusão social (MARIANO e CARLOTO, 2009).

4.2 Os principais defensores do Programa Bolsa Família

Nesta parte do trabalho serão abordadas as ideias dos autores que demonstram simpatia à forma, às condições ou aos resultados observados na execução do Programa Bolsa Família. Cohn (2004) defende, como maneira de se contrapor à nossa “tradição histórica patrimonialista e clientelista” (COHN, 2004, p. 7) a criação de políticas de transferência de renda que possam vir a se tornar efetivamente uma rede de proteção social. Marques e outros (2010) afirmam que o Programa Bolsa Família atende a mais de um quarto da população brasileira e que não é possível dizer que se está transferindo renda para uma “parcela residual da população” e ainda, que esta foi a primeira vez que a administração pública reservou uma parte das verbas do orçamento para a parcela menos favorecida da população. A colocação de um valor fixo livre de condicionalidades que não seja a condição de pobreza, pode ser vista como um “embrião de renda mínima”. Esta transferência, quando somada às outras rendas da família pode ser entendida como o valor mínimo necessário à manutenção da família (MARQUES et al, 2010). Apesar de reconhecer o alcance e os avanços obtidos com a implantação do Programa Bolsa Família, Marques e outros (2010) alertam para o fato de que a pobreza extrema no Brasil é de natureza “estrutural” e faz parte da “dinâmica de reprodução do capital”, e o enfrentamento da situação depende

de que sejam alterados, ao mesmo tempo, “os fatores estruturais responsáveis pela manutenção dessa realidade”. Segundo Souza (2011), o Programa Bolsa Família está conseguindo fazer chegar os recursos aos mais pobres e o Brasil criou uma “tecnologia” que alcança os realmente necessitados e que deve-se aproveitar esta tecnologia com o objetivo de erradicar a pobreza. O Programa Bolsa Família tem sido efetivo em fazer chegar às famílias mais pobres as transferências de renda. Precisa melhorar muito ainda seus incentivos à acumulação de capital humano das gerações futuras. Há a necessidade de se melhorar a “eficácia e a eficiência” dos programas sociais complementares para um efetivo combate à pobreza no Brasil, de modo a diminuí-la de forma consistente. Com relação aos custos fiscais do Programa, conforme Souza (2011) os gastos administrativos representam apenas 4% do valor total do programa, isto é, de cada real gasto como o PBF “96 centavos são benefícios recebidos pelas famílias”. Duarte, Sampaio e Sampaio (2007), se manifestam a respeito dos resultados das transferências de renda do Programa Bolsa Família no que se refere ao consumo de alimentos pelas famílias beneficiadas e afirmam que as transferências de renda significam “ações de proteção social” que, além de atuar na melhoria dos níveis educacionais, estimulam o acesso a serviços sociais básicos, tornando possível evitar que as próximas gerações tenham como herança um futuro de pobreza. Em texto publicado em 2007, Medeiros, Brito e Soares fazem uma forte defesa dos programas de transferência de renda do governo, em especial do Programa Bolsa Família, sobre o qual afirmam que as críticas que apontam erros graves de seleção se apegam a situações que não passam de “casos isolados” que não devem ser usados de maneira generalizada para atacar um programa que beneficia “quase 14 milhões de famílias”. Em estudo onde traça um paralelo entre o advento do Plano real e dos Programas de transferência de renda, Neri (2006) afirma que o efeito dos dois eventos sobre a queda na desigualdade foi semelhante e acrescenta que a situação do Brasil, no contexto internacional de combate à miséria, é privilegiada por que o Brasil é detentor de um índice de desigualdade bastante elevado (índice de Gini) de 0,59, índice esse que, na comparação com a Índia, que tem um índice de Gini de 0,29, lhe é bastante favorável, porque, para equacionar o problema no Brasil, podem ser utilizados programas de

transferência de renda, enquanto que na Índia, a única solução é o crescimento econômico.

A situação de pobreza é vista, nos anos 60 a 80, como a dificuldade de acesso a serviços sociais básicos nas áreas de saúde e educação. A partir dos anos 80 e 90 a situação de pobreza passa a ser encarada como um problema de “exclusão social”. Segundo Cohn (2004), na América Latina não existe a possibilidade de se acabar com a extrema pobreza por meio de taxas de crescimento sustentado, dessa forma, é preciso que sejam adotadas políticas sociais compensatórias, através de transferências monetárias de longo prazo, mas que atuem também no curto e no médio prazos (COHN, 2004).

As políticas de transferência de renda devem ser pensadas no sentido de proporcionar um alívio imediato das carências econômicas da população pobre, mas também, como medidas importantes para o enfrentamento da exclusão social a longo prazo. Os programas de transferência de renda não devem ser vistos como formas substitutas de inclusão social, mas como políticas que, pela redistribuição de renda, possam se transformar em novas formas de relacionamento dos indivíduos no ambiente sócio econômico. Nesta tarefa, os programas de transferência de renda devem contar com a ajuda dos programas complementares, que irão proporcionar, por meio do investimento em capacitação profissional, a independência dos indivíduos em relação ao Estado. O Programa Bolsa Família está atendendo à população certa: 84% das transferências estão chegando nas famílias com renda mais baixa. Mesmo assim, a autora considera que um bom gerenciamento do programa é necessário, mas não suficiente, se o seu objetivo é a superação da pobreza. Todos os beneficiários buscam, na verdade, a possibilidade de auferir uma renda que lhe garanta alguma estabilidade, que é dada pela entrada no mercado formal de trabalho (COHN, 2004).

Os resultados de um estudo realizado por Duarte, Sampaio e Sampaio (2007) concluem que os gastos médios mensais com alimentação de uma família que recebe as transferências do Programa Bolsa Família é de R\$ 240,00, valor superior ao das famílias não beneficiadas. Se o valor médio anual que as famílias recebem representa

em média R\$ 278,00, chega-se ao percentual de 87% deste valor gasto com a compra de alimentos. Pode-se dizer, também, que o consumo médio de alimentos pelas famílias que recebem as transferências é maior do que o consumo médio das famílias não receptoras, logo, o efeito das transferências sobre o consumo das famílias que recebem as transferências é altamente positivo.

Apesar de admitir as dificuldades enfrentadas na análise do relatório da Pnad 2004, pelo fato de, neste relatório não haver uma questão específica sobre as transferências de renda, Medeiros, Brito e Soares (2007), afirmam que o Programa Bolsa família está atingindo sua finalidade de atingir as famílias mais pobres. Para eles, os casos em que o Bolsa Família está sendo pago a famílias que deveriam ser excluídas acontecem, principalmente, por causa de dois fatores, um deles é a variação na renda das famílias ao longo do tempo e o outro refere-se a erros “intrínsecos” à escolha de beneficiários em programas dirigidos a alvos definidos. A renda das famílias pode variar em razão de fatores sazonais, choques na economia ou alterações no número de integrantes da família, notadamente das famílias que estão fora do mercado formal de trabalho. Conforme os autores, a renda para a saída do Programa deveria ser mais alta que a renda mínima para a entrada para não desestimular a busca por trabalho, porque as famílias estariam trocando uma renda mais baixa, porém estável representada pelos benefícios por uma outra sem as mesmas garantias. Os erros inerentes ao processo são aqueles que tem origem na inscrição das famílias, porque a renda *per capita* utilizada na escolha é aquela declarada pelos interessados e é, na prática, uma estimativa da renda familiar, que não está livre de erros e é de difícil controle.

O Programa Bolsa Família está melhorando os processos de escolha de seus beneficiários a fim de evitar incluir famílias indevidamente e não excluir famílias que deveriam ser incluídas. Para combater as fraudes foi criada uma rede de fiscalização que envolve os ministérios públicos, a Corregedoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, a existência de formas de “participação e controle social” nos municípios e de um canal direto de comunicação entre os

beneficiários e os candidatos a beneficiários com as esferas administrativas do Programa Bolsa Família ajudam a melhorar o acesso às informações e a reduzir os problemas de focalização (MEDEIROS, BRITO e SOARES, 2007).

Sobre os efeitos sobre a oferta de trabalho pode-se afirmar que receber o benefício do Bolsa Família não a afeta, devido ao baixo valor médio pago pelo Programa, que não representa incentivo a abrir mão de um trabalho onde a renda certamente seria bem maior. Apenas os postos de trabalho onde a remuneração seja muito baixa, o serviço instável e insalubre talvez deixem de ser ocupados, e, no caso desses postos estarem sendo supridos por crianças, jovens ou mulheres, pode até ser visto como um efeito positivo. Na verdade, receber o benefício do Programa pode facilitar a procura por emprego, na medida em que vai haver dinheiro para pagar a passagem de ônibus, pois os beneficiários de Programa Bolsa Família, em sua grande maioria, reside nas periferias. Considerar “as transferências de renda como desestímulo ao trabalho é uma ideia que só pode ser fundamentada em preconceitos, não se apoia em evidências empíricas” (MEDEIROS, BRITO e SOARES, 2007, p. 8). Conforme os autores transferências diretas de renda e investimentos em infraestrutura são complementares. Na medida em que as famílias recebem as transferências, elas consomem mais, este aumento no consumo vai gerar um aumento dos investimentos. “Se as pessoas querem comprar mais, os empresários vão querer produzir mais.” Investimentos em infraestrutura podem alimentar ainda mais este “circulo virtuoso”.

Baseado em Hoffmann (2010) podemos afirmar que quando se trata de atacar a desigualdade e a pobreza “o Bolsa Família é mais efetivo do que um aumento do salário mínimo” porque o bolsa família é mais “concentrado nos pobres” e representa 12,1% da renda dos 10% mais pobres. De acordo com Medeiros, Brito e Soares (2007) em um estudo em que somaram o valor do benefício ao valor da renda familiar informada no Cad-Único e dividiram pelo valor da renda familiar foi possível verificar o percentual de aumento representado pelo benefício em relação à renda familiar. Verificou-se que o aumento em geral da renda em razão do recebimento do benefício foi de 40,52%. Por faixa de renda, observou-se que para os extremamente pobres o

percentual é maior, da ordem de 61,2%. Quando se analisam os resultados por região geográfica, verifica-se que na região Norte este percentual vai a 69,37% e para a região Nordeste é ainda maior: 70,74%. De outra parte, demonstra que a importância do benefício é tão grande que faz com que uma grande parte das famílias beneficiárias que estavam em situação de extrema pobreza saíssem desse grupo, ingressando no dos apenas pobres. Isso aconteceu com 49% das famílias atendidas, sendo de 68% na região Centro-Oeste e 63% na região Sul.

Analisando os argumentos dos autores que estão nos lados opostos, observa-se que aqueles que se posicionam contra a adoção de programas de transferência de renda do tipo do Programa Bolsa Família, ou consideram as medidas muito tímidas e defendem uma verba maior do orçamento destinada a atacar as causas que provocam esta grande mazela brasileira representada pela pobreza e pela extrema pobreza. Os autores favoráveis às medidas, aplaudem os resultados do Programa e, utilizando dados estatísticos oficiais e observáveis, provam que, os críticos do Programa se apegam a argumentos puramente matemáticos e que não condizem com o mundo real.

5 Conclusão

Os países europeus desenvolvem historicamente programas de garantias de direitos sociais aos seus cidadãos. Direitos, esses, que já proporcionam um padrão mínimo de sobrevivência às pessoas em dificuldades, ou permanentemente incapacitadas para o mercado de trabalho. Nos últimos tempos, mesmo estes países vem adotando programas suplementares de transferências de renda com o intuito de combater o que se convencionou chamar de “nova pobreza”, gerada a partir do advento de novas tecnologias e novas formas de inserção no mercado de trabalho que não foram acompanhadas por todos os que se encontravam já trabalhando e que passou a exigir novas habilidades e competências que só poderiam ser conseguidas por meio de cursos de requalificação profissional.

Os países latino-americanos enfrentam, já há alguns séculos, uma história perversa de miséria e pobreza estruturais oriunda da própria formação dos estados nacionais, que se baseou na produção exploratória voltada para as exportações e na utilização de mão de obra escrava nas suas origens. Nos últimos anos do século passado surgiram algumas iniciativas de combate à pobreza que tomaram a forma de transferências monetárias diretamente às populações mais carentes. Essas transferências não estão vinculadas, nem utilizam recursos dos programas oficiais contributivos de previdência, são verbas orçamentárias destinadas a essa finalidade. Nesses casos, as transferências não foram feitas para incrementar a renda de uma população que estava momentaneamente passando por dificuldades, na realidade, tinham por finalidade apenas amenizar o problema crônico da fome de uma população

de excluídos tanto do mercado de trabalho como de qualquer outra forma de política social do governo e que não dispunham nem do mínimo necessário à sobrevivência.

Apesar das diferenças brutais de capacidade de atendimento às demandas das respectivas populações e das diferenças históricas de formação das nações, assim como da natureza e do grau de necessidades que precisam ser atendidas, os programas de transferência de renda, tanto dos países da Europa como os da América Latina tem como foco um grupo específico de público: as populações de risco. No caso europeu as vulnerabilidades sociais relacionadas à inserção social de uma parte da população que está ficando de fora do mercado e no caso latino-americano a tentativa de amenizar problemas crônicos de miséria e indigência.

No Brasil a história não é diferente, um passado de exploração da mão de obra escrava que produzia em latifúndios, normalmente monoculturas destinadas à exportação, acabou gerando uma classe de excluídos, não apenas da posse de meios para produzir seu auto sustento, mas também da condição de cidadãos. No início do século passado, iniciativas de proteção ao trabalhador começaram a ser implantadas no primeiro governo de Getúlio Vargas, baseadas em leis trabalhistas europeias de cunho paternalista, que deixava de fora justamente a população mais necessitada, aquela que estava fora do mercado de trabalho. A partir dessa época já podem ser observadas algumas iniciativas de órgãos do governo ligadas à área da saúde preocupadas com o estado nutricional da população mais pobre. São ideias bastante modernas para a época, pois demonstram, desde então, uma preocupação com os grupos de risco formado por crianças, idosos e mães em fase de amamentação, que só viria a ser levada a sério nos dias atuais. Na verdade, ao longo dos anos, as ideias desse grupo ligado à área da saúde foram sendo maturadas e se tornaram planos importantes na área de segurança alimentar que acabaram influenciando, inclusive, na inscrição de direitos básicos na Constituição Brasileira de 1988.

O que se viu, a partir da Carta de 1988 foi a entrada em cena de uma nova ordem de preocupações com o estado de carência em que se encontrava uma parcela considerável da população. Iniciativas locais passaram a pipocar nos mais variados

cantos do território nacional, todas na direção de minimizar o problema imediado da fome, mas associadas a medidas que visavam eliminar, no longo prazo, as causas estruturais da exclusão social, através da exigência de contrapartidas nas áreas de saúde e educação. Com o advento de administrações públicas na esfera federal com um pouco mais de preocupações sociais, a situação dramática da população mais pobre, que a partir da última década do século passado, se tornou alvo das políticas locais de transferência de renda, foram incorporadas pelo governo central. Com a unificação das políticas municipais e a centralização, a nível federal, das transferências, houve um ganho de qualidade no nível de cobertura, de focalização e de controle, com o que, se atingiu praticamente toda a população-alvo do programa.

O pagamento das transferências do Programa Bolsa Família aos beneficiários é bastante dependente do trabalho realizado nos municípios. Os municípios são os responsáveis por todas as etapas do Programa, desde o cadastramento das famílias carentes, com o preenchimento dos formulários do Cadastro Único, o acompanhamento das obrigações das famílias em relação ao Programa, prestando informações por meio das suas secretarias de saúde e educação diretamente aos ministérios correspondentes. Além disso, são os municípios que devem garantir o atendimento à saúde e oferecer educação às famílias inscritas no Programa. Para avaliar a atuação dos municípios, o governo Federal se utiliza do Índice de Gestão Descentralizada, que mede o grau de envolvimento local com o programa e serve de base para transferências adicionais para o município utilizar na melhoria da gestão do Programa.

Os recursos do Programa Bolsa Família não são distribuídos de maneira idêntica a todas as regiões brasileiras, visto que a pobreza também não é distribuída de maneira uniforme no território nacional. Praticamente a metade dos beneficiários do Programa estão na região Nordeste. Os custos do Programa representam apenas 0,48% do PIB e beneficiam quase um terço da população brasileira. Além disso, os repasses do Programa representam um incremento substancial de renda na economia dos municípios, chegando a significar mais de 15% de todas as transferências constitucionais obrigatórias da União para um grande número deles.

Com relação às críticas levantadas ao Programa, o que se pode observar é que, se por um lado, com relação aos que consideram as medidas pouco arrojadas diante da dimensão do problema que precisa ser enfrentado, concordamos, mas, consideramos que alguma medida de combate à pobreza é melhor do que nenhuma medida, e por algum ponto precisa ser iniciado. As outras críticas dirigidas ao PBF que se referem a questões de definição do grupo de beneficiários, erros de focalização, ao fato de não ser um direito definido em lei e estar sujeito à disponibilidade orçamentária, a visão de pobreza que embasa a escolha da clientela a ser atendida, pertencer a uma facção política, gerar acomodação, tanto dos beneficiários, que são desestimulados a buscar fontes de renda no mercado de trabalho, como do governo, que acha que nada mais precisa ser feito, pois já está fazendo a sua parte, a falta de articulação entre as políticas públicas, a renda como único critério de mensuração da pobreza, a sobrecarga sobre os ombros das mulheres das obrigações com as tarefas definidas pelo governo e até, o argumento de que os resultados apontados como sendo mérito da implantação do Programa se deveram a fatores conjunturais que propiciaram a redução das desigualdades. Todas estas críticas são válidas e estão muito bem defendidas por seus autores. Há aspectos do Programa que necessitam de ajustes e nunca se chegará a um plano de combate à pobreza que seja irretocável. A verdade é que algo precisava ser feito, e vem sendo feito. Insuficiente, sim, com problemas de toda ordem, que clamam por soluções, com certeza.

Os autores simpáticos às medidas do Programa Bolsa Família o veem como uma maneira encontrada de compensar a grande parcela da população que se encontra marginalizada e sem acesso aos bens básicos necessários a sua reprodução e sem ter seus direitos de cidadãos reconhecidos. O Brasil já desenvolveu mecanismos efetivos para fazer chegar os benefícios aos realmente necessitados e deve aproveitar esta “tecnologia” para, com o tempo, eliminar a pobreza. Os custos fiscais são de muita efetividade, pois de cada real gasto no Programa Bolsa Família, 96 centavos chegam ao beneficiário final e apenas 4 centavos representam o custo administrativo do Programa. O Programa cobre, hoje, quase 14 milhões de famílias ou aproximadamente

61,6 milhões de pessoas e está levando um mínimo de dignidade a quem mais precisa, o que se reflete em aumento de consumo de gêneros alimentícios.

Os problemas de focalização e a existência de fraudes são questões que precisam ser combatidos com muito rigor para não prejudicar a credibilidade do Programa. Os números provam que os recursos do Programa Bolsa Família estão realmente chegando aos que realmente precisam deles, sendo o percentual de acerto na focalização superior a 85%. Medidas já estão sendo tomadas no sentido de melhorar os processos de escolha das famílias beneficiadas, para que famílias não sejam excluídas indevidamente e nem incluídas famílias que não deveriam. É absurdo afirmar que uma transferência de renda de valor tão baixo como o Bolsa Família desestimula a busca por inserção no mercado formal de trabalho, o que acontece é justamente o contrário, por já contar com um mínimo para sobreviver, esta garantia proporciona aos beneficiários do PBF mais competitividade no mercado de trabalho, podendo buscar empregos melhores e não se submeter a trabalhos degradantes.

Por tudo o que se disse acima, podemos concluir que, se o Programa Bolsa Família ainda precisa de alguns ajustes e de aumentar, principalmente, sua verba orçamentária para incluir uma faixa de renda um pouco acima da que vem sendo atualmente atendida, não se pode negar que o Programa representa um passo inicial importante na construção de um sistema de proteção social brasileiro. Precisam ser melhor articuladas as suas interações com os programas complementares que incluem capacitação profissional e também maiores investimentos em infraestrutura social e econômica. O primeiro passo já foi dado, estamos aliviando o problema imediato da fome, cabe, agora ir atrás de soluções definitivas que erradiquem de uma vez por todas a chaga da miséria e da fome que assola a população brasileira.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. **Sobre as utilidades do cadastro único**. Texto para discussão nº 1414, 2009.

BICHR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos - CEBRAP**. 2010, n.87, pp. 115-129.

BIER, Lenon Antunes Leopoldo. **Programa bolsa família: uma análise do papel das condicionalidades**. 2009. 88 f. Monografia (bacharel) – Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Economia, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **A questão social no novo milênio**. Coimbra, 2004, p. 1-25.

DELGADO, Guilherme Costa. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. **Texto Para Discussão**, Brasília, n. 1025, p.1-30, 2004. Disponível em: <desafios.ipea.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2011.

DRAIBE, Sônia. Programa de transferências condicionadas. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (ed.). **Democracia do desenvolvimento: políticas sociais para além da crise**. Rio de Janeiro: Campos, 2009. p. 103-143.

DUARTE, Gisléia Benini; SAMPAIO, Breno; SAMPAIO, Yony. **Impactos do programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais**. Disponível: www.bnb.gov.br. Acesso em: 12 nov. 2011.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

GRISOTI, Márcia. GELINSKI, Carmem Rosário Ortis G. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. **Revista Katal Florianópolis**, v. 13, n. 2, p. 210-219, 2010.

HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade da renda e das despesas *per capita* no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar. **Economia e Sociedade**, v.19, n. 3, p. 647-661, 2010.

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência de renda**. Disponível em: www.biblioteca.planejamento.gov.br. Acesso em: 28 out. 2011.

_____. Gasto social no Brasil: programas de transferências de renda *versus* investimento social. **Saúde e ciência coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007.

_____. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2011

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: programa Bolsa Família. **Estudos Feministas**, v.3, n. 17, p. 901-908, Florianópolis, 2009.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabrício; CAMPELO, Guaracyane. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? **Revista Brasileira de Economia**, v. 85, n. 3, p. 267-288, Rio de Janeiro, 2011.

MARQUES, Rosa Maria et al. O programa Bolsa Família: para além do assistencialismo? **Ensaios FEE**, v. 31, n. 1, p. 259-282, Porto Alegre, 2010.

MEDEIROS, Marcelo; BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferências de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 79, São Paulo, 2007.

MONERAT, Giselle Lavinias et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katal**, v. 10, n. 1, p. 86-94, Florianópolis, 2007.

NERI, Marcelo. **Miséria, Desigualdade e Estabilidade: o segundo Real**. Disponível em: www.fgv.com.br. Acesso: 24 out. 2011.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira; CARVALHO, Maria de Fátima Cruz Correia de. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Pelotas, v. 1, n. 15, p.121-130, 2010.

ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 9, p.153-185, 2005.

_____. O ciclo virtuoso de melhorias do bem-estar social e o fim da Extrema Pobreza. In: XXIII FÓRUM NACIONAL VISÃO DE BRASIL DESENVOLVIDO PARA PARTICIPAR DA COMPETIÇÃO DO SÉCULO (CHINA, ÍNDIA E BRASIL). E "O SENTIDO DA VIDA", 23., 2011, Rio de Janeiro. **Estudos e pesquisas nº 381**. Rio de Janeiro: INAE, 2011. p. 1 - 22.

SALM, Claudio. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**: uma leitura crítica. Disponível em: <www.centrocelsofurtado.org.br/adm/>. Acesso em: 13 nov. 2011.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco; PASQUIM, Elaine Martins; SANTOS, Sandra Maria Chaves Dos. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. **Ciência & Saúde Coletiva**, Sao Paulo, v. 3, n. 16, p.1821-1833, 2011.

SOARES, Sergei et al. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México**: impactos sobre a desigualdade. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 23 out. 2011.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **Programa bolsa família**: desenho institucional, impactos e possibilidade futuras. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 14 out. 2011.

SOUZA, André Portela. **Políticas de distribuição de renda no Brasil e o bolsa família**. Disponível em: <www.eesp.fgv.br>. Acesso em: 28 out. 2011.

SOUZA, Luiza de Marilac de; RODRIGUES, Roberto Nascimento; MACHADO, Carla Jorge. **Notas sobre a questão alimentar no Brasil**. Disponível em: <www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas>. Acesso em: 05 nov. 2011.

VAITSMAN, Jeni. Desigualdades sociais e duas formas de particularismo no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. , p.37-46, 2002.