

## O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil

The Family Allowance Program: reflecting on core issues in Brazil's income transfer policy

Maria Ozanira da Silva e Silva <sup>1</sup>

**Abstract** *Introduced in 2003, Brazil's Family Allowance Program was intended to unite several Income Transfer Programs run at the Municipal, State and Federal levels since 1995. Designed as an expression of the development of direct monetary transfers to families or individuals, its key assumption is that linking income transfers to poor families with structural policies and programs (mainly in the fields of education, health-care and jobs) could break through the vicious cycle of poverty in the present and halt its future replication. Linking cash transfers to structuring policies and programs for poor families might well underpin a policy combating poverty and social inequality. This paper presents a retrospective of these Income Transfer Programs, examining their significance and scope in terms of Brazil's Social Security Policies, assessing their potentials and constraints as tools for fostering social inclusion.*  
**Key words** *Poverty, Income transfers, Brazil*

**Resumo** *O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 com o objetivo de unificar os Programas de Transferência de Renda iniciados em nível municipal, estadual e federal desde 1995. É concebido como uma expressão do processo de desenvolvimento desses programas no Brasil. Transferência de renda é entendida enquanto uma transferência monetária direta efetuada a indivíduos ou a famílias. O pressuposto central é de que articular uma transferência de renda com políticas e programas estruturantes, principalmente no campo da educação, saúde e trabalho, direcionados a famílias pobres, pode interromper o ciclo vicioso da pobreza do presente e sua reprodução no futuro. Portanto, uma articulação entre uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, direcionados a famílias pobres, pode possibilitar a construção de uma política de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social. Nesse artigo, é apresentado o desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda, no Brasil, orientado por um esforço problematizador do significado e do alcance desses programas no âmbito das políticas sociais brasileiras, considerando suas potencialidades e limites enquanto política de inclusão social.*  
**Palavras-chave** *Pobreza, Transferência de renda, Brasil*

<sup>1</sup>Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão. Av. dos Portugueses s/n, Campus do Bacanga. 65085-580 São Luis MA. Maria.ozanira@pesquisador.cnpq.br

## Introdução

O Programa Bolsa Família é concebido no âmbito deste artigo enquanto expressão atual do processo de desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Esse processo foi iniciado, em nível municipal, em 1995, com a implantação das experiências pioneiras de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em São Paulo, e da experiência do Programa Bolsa Escola de Brasília. Prossegue com a implementação de programas em nível de estados e programas federais, culminando com a proposta de unificação desses programas mediante a criação do Programa Bolsa Família, em 2003<sup>1</sup>.

Esses programas orientam-se pela perspectiva de contribuir para a inclusão social de famílias pobres e extremamente pobres. Parto do entendimento de que existem diferentes concepções de pobreza, orientadas por diferentes valores que definem a construção e a implementação de diferentes alternativas de políticas de intervenção social. A concepção adotada é de que a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política<sup>2</sup>.

Referencio-me também no entendimento de que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, demanda a expansão e a democratização de serviços sociais básicos. Isso exige a expansão quantitativa e qualitativa dos Sistemas de Saúde, de Educação e de Trabalho, ainda muito precários. Nesse sentido, situo esses programas no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro, representando, na atualidade, sua dimensão mais significativa em razão da abrangência geográfica, do quantitativo do público-alvo atendido e do volume de recursos destinado a esses programas. Nesse sentido, os Programas de Transferência de Renda instituíram novo conteúdo e novo formato no Sistema de Proteção Social brasileiro<sup>3, 4, 1</sup>.

Nesse artigo, é considerado o processo de construção histórica dos Programas de Transferência de Renda, no Brasil; é apresentado o Bolsa Família, enquanto expressão atual do desenvolvimento desses programas; é desenvolvido um

esforço problematizador sobre três questões consideradas centrais no conteúdo e na qualificação desses programas: o processo de unificação dos Programas de Transferência de Renda mediante a criação do Bolsa Família; a focalização enquanto princípio orientador desses programas e seu sistema de condicionalidades. Na conclusão, são indicadas potencialidades e limites do Bolsa Família, enquanto política de inclusão social.

## A construção histórica da política de transferência de renda no Brasil

Os marcos iniciais da constituição e desenvolvimento de um Sistema de Proteção Social no Brasil remontam aos anos 1930, quando o país, no seu processo de desenvolvimento econômico, passa de um modelo de desenvolvimento agro-exportador para o modelo urbano-industrial, demandando o atendimento de necessidades de uma classe operária emergente.

A partir de então, o Sistema de Proteção Social brasileiro se desenvolve e se expande, principalmente durante os anos 1970, no contexto do autoritarismo da ditadura militar, possivelmente para que os programas e serviços sociais assumissem a função de minimizar a forte repressão sobre a classe trabalhadora e sobre os setores populares, em geral. Portanto, a proteção social cumpre funções de reprodução da força de trabalho e de legitimação do regime de exceção.

A década de 1980 é marcada pela ampliação dos movimentos sociais emergidos no porão de igrejas e instituições insurgentes ao regime autoritário, despontando um novo movimento social e um autêntico sindicalismo no contexto de rearticulação política da sociedade brasileira, estes voltados para a ação política direta à repressão instituída. Nesse contexto, surgem novos partidos políticos, com destaque ao Partido dos Trabalhadores, e outros procuram sair da clandestinidade. Verificou-se uma unificação de lutas no mundo da produção, da reprodução e no campo político-partidário em torno de demandas por participação política e pela ampliação e universalização dos direitos sociais, culminando com a Constituição Federal de 1988. Essa Constituição amplia significativamente os direitos sociais na busca de ultrapassagem da “cidadania regulada”<sup>5</sup>.

A instituição da Seguridade Social na Constituição brasileira de 1988, compondose da Política de Saúde, da Previdência Social e da Política de Assistência Social, representa uma conquista no

campo da proteção social. Isso permitiu que a Assistência Social passasse a ser considerada uma política de direito, procurando romper com a cultura do favor, fazendo de todos, mesmo os excluídos do mercado de trabalho, um cidadão brasileiro.

É nesse contexto que a partir de 1991 entra na agenda pública brasileira o debate sobre Programas de Transferência de Renda.

Mesmo já tendo sido implantados Programas de Transferência de Renda em diversos países da Europa a partir dos anos 1930, esse debate só assume visibilidade contemporânea no plano internacional nos anos 1980. Situa-se no âmbito das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência da Revolução Tecnológica da Era da Informação, direcionando-se para o enfrentamento da questão social. Essa é representada, sobretudo, pelo desemprego e empobrecimento crescente das populações<sup>6</sup>.

Paugam<sup>7</sup> relata a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), Alemanha Federal (1961), Países Baixos (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1986), França (1988), em diversas províncias da Espanha (Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco em 1990) e em Portugal (1996). Em 1986, foi criada a Basic Income European Network (BIEN, a maior articulação européia em defesa de uma renda básica para todos no continente). A BIEN, mantendo a mesma sigla, foi transformada em 2004 na Earth Basic Income Network, por ocasião da realização do seu X Congresso Internacional, em Barcelona, Espanha. Essa entidade mundial desenvolve ampla discussão internacional sobre a Renda Básica, enquanto uma modalidade de transferência de renda incondicional, propiciando articulação entre estudiosos, grupos e instituições interessadas nessa temática.

No Brasil, o debate sobre instituição de Programas de Transferência de Renda começa a fazer parte da agenda pública a partir de 1991, quando foi apresentado e aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei n. 80/1991 do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esse programa destinava-se a beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com uma renda que correspondesse a 2,25 salários mínimos, em valores de 2005. Inaugura-se, então, um processo expresso por cinco mo-

mentos históricos específicos, partindo de proposições de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, chegando à recente proposta de unificação dos inúmeros programas criados por governos municipais, estaduais e pelo governo federal e aprovação de uma Renda de Cidadania, incondicional para todos os brasileiros, cuja previsão seria sua implantação a partir de 2005.

Procurando sistematizar o desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil<sup>1, 3, 4</sup>, considero o ano de 1991 como o **primeiro momento** desse processo, marcado pelo início de um debate que se amplia nos anos subsequentes; portanto, o primeiro momento no processo de construção histórica dos programas de Transferência de Renda no Brasil se qualifica pela instituição do debate sobre essa temática na agenda pública.

Ainda em 1991, o debate brasileiro sobre Renda Mínima começa a incorporar novos elementos, iniciando seu **segundo momento**, cuja inovação foi a introdução da idéia de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação<sup>8, 9, 10</sup>. É então proposta uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família que mantivesse seus filhos ou dependentes de sete a catorze anos de idade frequentando regularmente a escola pública. Portanto, era o vínculo com a escola pública a garantia de focalização dos programas de renda mínima nas famílias pobres, pela dificuldade de comprovação de renda entre estas. A pretensão era instituir uma política social que, no curto prazo, amenizasse a pobreza e, no longo prazo, reduzisse sua reprodução.

A partir de então o debate sobre os programas de Renda Mínima no Brasil passa a ter a sustentação de dois argumentos. O primeiro considera que o custo oportunidade para as famílias pobres mandar seus filhos para a escola é por demais elevado, considerando a diminuição da já reduzida renda familiar. O segundo argumento destaca a deficiência da formação educacional como fator limitante para elevação da renda de futuras gerações, cuja conseqüência é o estabelecimento de um ciclo vicioso de reprodução da pobreza. Fica posto que, ao compensar financeiramente famílias pobres para garantir a ida de seus filhos à escola, criar-se-ia a possibilidade de rompimento do ciclo da pobreza. Nesse sentido, considerar a família enquanto unidade beneficiária dos Programas de Transferência de Renda e articular a transferência monetária com a educação significavam associar uma política compensatória (transferência monetária) com uma po-

lítica estruturante (educação), sendo esses os dois qualificadores do segundo momento no processo de construção histórica dos Programas de Transferência de Renda.

Em 1995, iniciaram-se experiências municipais em Campinas, em Ribeirão Preto e em Santos (São Paulo) e em Brasília (Distrito Federal), marcando o **terceiro momento** desse processo com o início da implementação de programas. Muitas outras propostas e experiências foram seguidamente desenvolvidas em vários municípios e em estados brasileiros, sendo que em 1996 são iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do governo federal, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e com o início da implementação do Benefício de Prestação Continuada – BPC instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

O **quarto momento** do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil inicia-se em 2001, penúltimo ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já no seu segundo mandato (1999-2002). O elemento qualificador desse momento é a expansão dos programas de iniciativa do governo federal em desenvolvimento e a criação de novos, com destaque ao Bolsa Escola e ao Bolsa Alimentação. Esses programas foram implementados de modo descentralizado e alcançaram a maioria dos 5.561 municípios brasileiros, assumindo uma abrangência geográfica significativa e passando a ser considerados, no discurso do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social”.

Registra-se também nesse **quarto momento** a introdução no debate nacional da defesa pela instituição de uma Renda de Cidadania, destinada a todos os brasileiros, sem qualquer restrição. O início desse debate ocorreu com o livro do Senador Suplicy<sup>11</sup>, lançado pelo autor em várias cidades brasileiras, ocorrendo também a apresentação do Projeto de sua autoria<sup>12</sup> ao Congresso Nacional, propondo a instituição de uma Renda Básica de Cidadania para todos os brasileiros e mesmo para estrangeiros residindo no Brasil por cinco ou mais anos.

O ano de 2003 é o início de um **quinto momento** na história do desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, conforme venho sistematizando em estudos anteriores<sup>1, 3, 4</sup> já referenciados. Nesse ano, se inicia o primeiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cujo desenvolvimento vem apontando para mudanças quantitativas e tam-

bém qualitativas direcionadas para a construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, de abrangência nacional. Nesse sentido, o novo governo indica como prioridade o enfrentamento da fome e da pobreza no país. O entendimento seria de que as Políticas Sociais são importantes mecanismos para enfrentamento à pobreza, desde que articuladas à Política Econômica. Isto é, uma Política Econômica que considere a redistribuição de renda no país, a valorização da renda do trabalho, a geração de emprego, a proteção social do trabalhador, a inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema nacional universal de Previdência Social, a efetivação de reforma agrária com assistência ao trabalhador do campo. Todavia, há que se considerar que, apesar da prioridade estabelecida e da instituição da Estratégia Fome Zero, principal política de enfrentamento à pobreza do governo Luiz Inácio Lula da Silva, o governo terá ainda uma grande tarefa nessa direção no seu segundo mandato, iniciado em janeiro de 2007. Convém, todavia, assinalar que as Pesquisas de Amostra por Domicílio 2004 e 2005, desenvolvidas pelo IBGE, vêm indicando redução nos níveis de pobreza e de desigualdade social da população brasileira, embora entenda que essa redução é ainda muito tímida se considerada a realidade brasileira.

É criado em outubro de 2003 o Programa Bolsa Família com a missão de unificar os Programas Nacionais de Transferência de Renda. Nesse âmbito, registra-se também uma significativa elevação dos recursos orçamentários destinados aos Programas de Transferência de Renda. O projeto de autoria do Senador Eduardo Suplicy<sup>12</sup> foi sancionado pelo Presidente da República em 8 de janeiro de 2004, instituindo uma Renda Básica de Cidadania, com previsão para implantação gradual, iniciando pelos mais pobres, a partir de 2005, sendo o Bolsa Família considerado o marco inicial que poderá conduzir à implantação de uma Renda Básica de Cidadania para todos os brasileiros, embora essa possibilidade receba críticas e restrições no interior do governo e no âmbito da sociedade. A proposta é que a Renda Básica de Cidadania seja destinada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país por cinco ou mais anos, tendo como benefício a transferência de uma renda básica incondicional, independente do trabalho ou de outra exigência. Como mais uma medida na direção de garantir a unificação e a expansão dos Programas de Transferência de Renda, foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério do Desen-

volvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Em resumo, o quinto e atual momento na construção histórica dos Programas de Transferência de Renda é marcado por duas mudanças importantes: ampliação do público atendido pelos programas federais, com elevação significativa dos recursos a eles destinados, e a proposta de unificação ou dos programas federais, estaduais e municipais. Nesse sentido, já podemos falar na instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda, constituindo-se no eixo central da proteção social no Brasil.

### **O Bolsa Família e a unificação dos programas de transferência de renda**

O Programa Bolsa Família, criado através de medida provisória<sup>13</sup>, transformado em Lei<sup>14</sup> e regulamentado por Decreto<sup>15</sup>, é o principal Programa de Transferência de Renda do governo federal. Constitui-se no principal programa no âmbito da Estratégia Fome Zero. Tem por objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram<sup>16</sup>.

Um elemento estruturante do Programa Bolsa Família são as condicionalidades que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possa receber o benefício mensal. Segundo os idealizadores do programa, essas condicionalidades representam contrapartidas com vistas a certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar autonomia e conseqüente inclusão social sustentável<sup>17</sup>. São, então, destacadas as seguintes condicionalidades:

a) Na área da educação, frequência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de seis a quinze anos de idade que componham as famílias beneficiárias, matriculadas em estabelecimento de ensino;

b) Na área da saúde, o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrízes e ou crianças menores de sete anos, consti-

tuída principalmente por exame de rotina, pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional das crianças.

O Bolsa Família propõe a unificação dos Programas de Transferência de Renda em implementação no país. A proposta de unificação fundamenta-se em diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), no terceiro trimestre de 2002. Foram, então, destacados, entre outros, os seguintes problemas: existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público-alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas<sup>18</sup>.

Sob a justificativa de superar a situação identificada, ampliar recursos para os Programas de Transferência de Renda, elevar o valor monetário do benefício e melhor atender os usuários foi, então, lançado o Bolsa Família, em outubro de 2003. Inicialmente, a unificação ficou restrita a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, integrando, posteriormente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o que é disciplinado através da Portaria GM/MDS nº 666/05<sup>19</sup>.

A unificação dos Programas de Transferência de Renda demanda responsabilidade partilhada entre a União, estados, municípios e a sociedade e sua implementação ocorre de modo descentralizado pelos municípios que devem aderir ao programa, atendendo a dois requisitos: a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social e a indicação do gestor municipal do programa. É necessária a assinatura de um termo de adesão ao Bolsa Família pelo município, conforme determinado pela Portaria GM/MDS nº. 246/05<sup>20</sup>. Tem como foco a família, entendida como unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico e que viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros. O programa também se propõe a estabelecer melhor focalização para enfrentamento da pobreza no país e objetiva simplificar e racionalizar o acesso aos benefícios sob a coordenação nacional da Secretaria de Renda de Cidadania do

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Destina-se a famílias extremamente pobres, com renda *per capita* mensal de até R\$ 60,00, independentemente de sua composição, e a famílias consideradas pobres, com renda *per capita* mensal de entre R\$ 50,01 e R\$ 120,00, desde que possuam gestantes, ou nutrizes, ou crianças e adolescentes entre zero a quinze anos. O primeiro grupo de famílias recebe um benefício fixo no valor de R\$ 50,00, podendo receber mais R\$15,00 por cada filho de até quinze anos de idade, até três filhos, totalizando o benefício mensal em até R\$ 95,00 por família. As famílias consideradas pobres recebem uma transferência monetária variável de até R\$ 45,00, sendo R\$15,00 mensais por cada filho de até quinze anos de idade. Ressalta-se que o Bolsa Família vem ampliando seu público-alvo, incluindo o atendimento de famílias sem filhos, como o caso dos quilombolas, famílias indígenas e moradores de rua. Ademais, as famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no programa enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade.

Além da transferência monetária, o Bolsa Família propõe o desenvolvimento de ações complementares no campo da educação, saúde e trabalho. Isso para possibilitar que crianças e jovens de seis a quinze anos tenham acesso a escolas e a postos de saúde e os adultos da família, acesso à alfabetização, capacitação profissional, pequeno crédito, além de serem oferecidas ações de saúde para mulheres grávidas, objetivando integrar esforços para permitir a autonomização das famílias.

O Bolsa Família, o maior Programa de Transferência de Renda na atualidade brasileira, encontra-se em implementação nos 5.561 municípios e atendia até julho de 2006 a 11.118.072 das 11.206.212 famílias estimadas pelo IBGE como pobres, o que representa 99,2% dessas famílias, com um orçamento de 8,3 bilhões de reais em 2006<sup>16</sup>. O valor médio da transferência monetária recebida por essas famílias era de R\$ 61,43.

### **Questões centrais no debate e na implementação dos programas de transferência de renda**

#### **O processo de unificação dos Programas de Transferência de Renda: concepção e prática**

A proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda, na sua concepção, se si-

tuva no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza definida pelo governo Lula. Representa, segundo seus idealizadores, uma evolução e inovação desses programas por propor proteger o grupo familiar como um todo e elevar o valor monetário do benefício. Orienta-se por uma perspectiva partilhada entre União, estados e municípios na busca da construção de um único programa, o que pode significar um passo adiante e importante no campo das Políticas Sociais<sup>21</sup>, bem como a instituição de um programa mais justo, racional e eficiente, segundo discurso do Presidente da República no lançamento do Programa. Representa uma busca de melhor focalização no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, com o ajustamento do foco de atenção e o desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação, além de permitir a simplificação de acesso aos benefícios.

A partir dessa concepção dos idealizadores do Bolsa Família, um esforço inicial de problematização permite admitir que alcançar a unificação dos Programas de Transferência de Renda, não só dos programas federais, mas também dos programas criados por iniciativa de estados e municípios, demanda um trabalho complexo. Requer extensivas negociações políticas por envolver um conjunto amplo de instituições, integradas por sujeitos que ostentam interesses e racionalidades próprias e diversificadas. Ademais, destaco ainda a necessidade de considerar determinadas condições para permitir a real funcionalidade da proposta de unificação, tais como: exigência de estrutura adequada em nível local, visto que o Bolsa Família é implementado de modo descentralizado; de pessoal estável, suficiente e capacitado para implementação do Programa e estabelecimento de articulação com a rede local de serviços sociais; existência de uma rede local de serviços sociais capaz de atender a demandas dos usuários do programa; uso de mecanismos adequados e eficientes para garantir a focalização do programa nas famílias elegíveis; capacidade de atendimento de todas as famílias elegíveis, o que significa uma real focalização concebida como uma descriminação positiva, mais do que isso, o programa deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal; ter coordenação local e nacional ágil e eficiente; considerar o caráter multifuncional e estrutural da fome e da pobreza no país.

As indicações acima apontam para a compreensão de que a unificação dos Programas de Transferência de Renda não deve ser um mero mecanismo de gestão. Deve, sobretudo, garantir uma efetiva articulação da transferência monetária

ria concedida às famílias com outros programas sociais (principalmente no campo da educação, saúde, e trabalho) e com uma política macroeconômica que garanta crescimento sustentável e redistribuição da renda e da riqueza socialmente produzida.

Em termos da prática do desenvolvimento do processo de unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante a implementação do Bolsa Família, estudos empíricos<sup>22, 23</sup> que venho coordenando já permitem indicar as seguintes situações:

a) O processo de unificação encontra-se restrito a cinco Programas de Transferência de Renda federais, sem alcançar, portanto, inúmeros programas criados e em implementação por estados e municípios brasileiros;

b) Não vem ocorrendo a unificação dos valores referentes às transferências monetárias consideradas para elegibilidade das famílias ao programa, mantendo-se duas categorias de famílias: as extremamente pobres e as famílias pobres, além de se constituir num valor muito baixo, permitindo deixar de fora do atendimento um contingente de famílias significativo, mas que vive em situação de comprovada pobreza, além de a pobreza ser dimensionada somente pelo critério da renda declarada;

c) Manutenção de valores monetários transferidos às famílias a título de benefício diferenciados e muito baixos, mantendo pouco alterada a situação de pobreza da grande maioria das famílias;

d) Articulação insatisfatória entre a transferência monetária às famílias e seu encaminhamento a serviços básicos e a programas estruturantes, como previsto no desenho do Bolsa Família, limitando as possibilidades de autonomização futura das famílias;

e) Não ocorrência de melhoria significativa na qualidade do ensino e do atendimento à saúde, apesar de se registrar um avanço quantitativo da busca desses serviços por parte das famílias beneficiárias do Bolsa Família, até porque são esses aspectos considerados condicionalidades para permanência das famílias no Programa.

#### **A focalização enquanto princípio orientador dos Programas de Transferência de Renda**

A concepção de focalização que fundamenta a reflexão aqui desenvolvida compreende, em sentido geral, focalização como o “direcionamento de recursos e programas para determinados gru-

pos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade”<sup>24</sup>. Há que se considerar que a concepção de focalização no contexto das reformas dos programas sociais na América Latina tem sido orientada pelo ideário neoliberal, significando medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações vulneráveis. Marcou, assim, a interrupção de uma luta em prol da construção da universalização de direitos sociais com ações universais. Portanto, podemos ter diferentes concepções de focalização. Uma **concepção** que denomino de **progressista/redistributiva** que demanda complementariedade entre a Política Social e a Política Econômica e centra-se na responsabilidade social do Estado; requer ampla cobertura, boa qualidade dos serviços e demanda estruturas institucionais adequadas, pessoal qualificado e cobertura suficiente das populações-alvo da intervenção. Isso é o que denomino uma **discriminação positiva** das populações excluídas que estão demandando atenção especial, devendo possibilitar efetivo acesso à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos<sup>24</sup>. Nesse sentido, entendo que a focalização não se opõe à universalização. Na medida em que toda a população que precisa ser considerada é devidamente incluída, tem-se uma universalização em relação àquela população. O difícil é desenvolver mecanismos e critérios justos e capazes de alcançar toda a população indicada. Outra concepção se orienta por uma **perspectiva neoliberal/ conservadora** de focalização cujo objetivo é tão somente atenuar a pobreza. Orienta-se pela desresponsabilização do Estado e por corte de recursos dos programas sociais, centrando-se em programas sociais compensatórios, emergenciais, assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações que vivem em situação de extrema pobreza. Essa focalização fragmenta mais que focaliza na população pobre por ser incapaz de alcançar a totalidade dos segmentos populacionais que estão demandando atenção especial.

Estudos<sup>25</sup> sobre a questão da focalização dos Programas de Transferência de Renda no seu público-alvo têm demonstrado poder maior de focalização desses programas em relação a outros programas sociais. Apesar disso são registradas denúncias da imprensa nacional sobre situações de desvios. Entendo que focalizar o público de um programa, num país imenso, heterogêneo, marcado por uma cultura política muito influenciada pela cultura do favor e do desvio é sempre muito difícil. Todavia, essa situação pode ser minimizada com o aperfeiçoamento do Cadastro

Único, que já vem incluindo somente famílias com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo e com o cruzamento de dados com outros bancos de dados existentes no país, o que certamente permitirá reduzir em grande parte dualidades e inclusões indevidas de famílias nos programas. Mais freqüentemente, situações de denúncia têm se verificado em relação a municípios do interior, onde o favorecimento político de parentes e amigos se faz mais presente.

Refletindo a focalização que orienta o Bolsa Família, considero como mais problemático os critérios de elegibilidade utilizados para inclusão das famílias. Além da centralidade dada à renda para qualificar famílias pobres e extremamente pobres, o patamar de renda indicado para inclusão é muito baixo. Isso faz com que, mesmo que o programa consiga alcançar todas as famílias brasileiras com renda *per capita* de R\$ 120,00, fica limitado ao atendimento do que se pode considerar da extrema pobreza. Ademais, na medida em que o benefício da transferência monetária é em média R\$ 61,43 mensais por família, estas estão destinadas a permanecer num nível de extrema pobreza, com poucas possibilidades de autonomização pelos limites de oportunidades concretas de inserção em políticas estruturantes, como o trabalho, e devido a situações decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, além de limitado acesso a informações.

#### **Condicionalidades: dimensão estruturante dos Programas de Transferência de Renda**

Os Programas de Transferência de Renda no Brasil têm mantido um conjunto de condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias, disciplinadas pela Portaria GM/MDS nº 551/05<sup>17</sup>, que regulamenta a gestão das condicionalidades. Estas foram incorporadas pelo Programa Bolsa Família, consideradas, pelos idealizadores do programa, contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar. Segundo o programa, essas condicionalidades visam certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e a inclusão social sustentável. Assim, na área da educação, é exigida freqüência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de seis a quinze anos de idade das famílias beneficiárias, matriculadas em estabele-

cimento de ensino. Na saúde, é demandado o cumprimento de uma agenda de saúde e nutrição para as famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrízes e crianças menores de sete anos, representada principalmente por exames de rotina, pré-natal e vacinação, acompanhamento do estado nutricional das crianças e atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde.

É competência dos gestores acompanharem as condicionalidades e darem condições para que esse acompanhamento ocorra, com atribuições específicas para cada nível de gestão. É importante ressaltar que o desligamento de uma família do programa é um processo longo e só deve ocorrer após o quinto descumprimento de determinada condicionalidade e desde que fique comprovada a responsabilidade da família nesse descumprimento. Ademais, o estudo empírico já referido<sup>23</sup> tem evidenciado que, na implementação do Bolsa Família, vem sendo adotada uma abordagem mais educativa e de orientação do que punitiva.

Entendo que as condicionalidades definidas pelos Programas de Transferência de Renda, instituídas por municípios, estados e pelo governo federal e reafirmadas pelo Bolsa Família pareçam pretender garantir acesso a direitos sociais básicos no sentido de potencializar impactos positivos sobre a autonomização das famílias atendidas. Mesmo assim, apresentam problemas e desafios a serem considerados. Primeiro, ferem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade; segundo, os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros, mesmo no campo da educação, da saúde e do trabalho são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda. Nesse sentido, as condicionalidades deveriam ser impostas ao Estado, nos seus três níveis e não às famílias, visto que implicam e demandam a expansão e a democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade, que uma vez disponíveis seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade. Entendo que o que poderia ser desenvolvido seriam ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis<sup>4</sup>. Assim concebidas, as condicionalidades, ao contrário de restrições, imposições ou obrigatoriedades, significariam ampliação de direitos sociais<sup>6</sup>.

## Conclusão

### Possibilidades e limites dos Programas de Transferência enquanto política de enfrentamento à pobreza

Estudos que venho desenvolvendo sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil desde 1995,<sup>1, 3, 4, 22, 23</sup> quando se iniciou a implementação das primeiras experiências, têm permitido a elaboração de um esforço problematizador sobre as possibilidades e limites desses programas enquanto política de enfrentamento à pobreza no Brasil.

Importa ressaltar que nessa conclusão não pretendo apresentar dados que apontem para uma perspectiva de conclusão no sentido de algo comprovado e irrefutável. Ao contrário, me proponho a desenvolver reflexões problematizadoras sobre a realidade do desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, construídas a partir dos vários estudos<sup>1, 3, 4, 22, 23</sup> que desenvolvi com equipes de pesquisadores sobre a realidade desses programas desde 1995, quando começaram a ser implementados os primeiros programas municipais. As propostas metodológicas desses estudos e as informações levantadas estão registradas na bibliografia referenciada.

Nesse sentido, no campo das potencialidades, destaco que, embora os resultados e impactos decorrentes dos Programas de Transferência de Renda sejam muito modestos para superar a fome e a pobreza no Brasil, considero que esses programas possam melhorar, mesmo que temporariamente, a renda das famílias assistidas, visto que essas famílias se encontram num nível econômico de mera subsistência. Por conseguinte, o significado real que esses programas representam para as famílias beneficiárias deve ser considerado, por permitir a elevação ou mesmo o único acesso a uma renda monetária por parte de um número elevado de famílias que se encontra à margem da sociedade, considerando o nível de destituição em que sobrevivem. Contudo, entendo que isso não significa que esses programas sejam capazes de ir além da manutenção de certo nível de pobreza, podendo servir, inclusive, para controle e regulação dos níveis de indigência e pobreza que são determinados pelos próprios critérios de acesso das famílias a esses programas. Para que o quadro de pobreza possa ser progressivamente superado, é necessário que esses programas possam não só **distribuir**, mas sejam capazes de **redistribuir** renda entre a população brasileira, de modo

a alterar o nível de concentração da riqueza socialmente produzida.

Considero também a potencialidade desses programas para a criação de condições progressivas, mesmo que, em longo prazo, para inclusão de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que passam a freqüentar escola, postos de saúde, sair da rua ou do trabalho precoce, penoso e degradante. Há que considerar, todavia, que para alcançar essa intencionalidade é necessário que ocorram mudanças significativas no sistema educacional, de saúde e de trabalho, para permitir a melhoria do ensino, do atendimento à saúde e do acesso e permanência no trabalho, o que também demanda continuidade e sustentabilidade dos programas. Indicações dos estudos referenciados nessa conclusão<sup>1, 3, 4, 22, 23</sup> anteriores evidenciam ainda um grande descompasso entre a manutenção da transferência monetária e o oferecimento de serviços sociais básicos, suficientes e de qualidade, para atender às necessidades das famílias e criar condições favoráveis a sua autonomização. Apesar desse descompasso, entendo que os Programas de Transferência de Renda possam gerar uma **nova institucionalidade**, capaz de maximizar resultados e impactos na Política Social brasileira por ter como foco a família, podendo contribuir para superação da visão segmentada e fracionada em grupos específicos da população que tem orientado os programas sociais no Brasil; por possibilitarem uma transferência monetária direta às famílias, podendo oportunizar maior liberdade para aquisição de bens e serviços que melhor atendam suas necessidades; pela possibilidade de reduzir a corrupção pela redução de intermediações; por simplificar o sistema social com redução de custos administrativos bem como pela possibilidade de reduzir práticas clientelistas; por serem implementados de modo descentralizado, incluindo no seu desenho o monitoramento e a avaliação, o controle social e uma proposta de articulação da transferência monetária com programas estruturantes. Porém, para a efetivação das possibilidades indicadas, torna-se necessária a existência de uma rede bancária acessível em todos os municípios; o funcionamento de uma rede de serviços sociais, suficiente e adequada para atender às necessidades básicas dos beneficiários dos programas; uma administração municipal, técnica e instrumentalmente, capaz de assumir suas atribuições; uma sociedade civil organizada e atuante para desempenhar suas atribuições de controle social das Políticas Públicas, o que entendo serem essas condições ainda uma conquista a ser alcançada.

No campo dos limites, tenho destacado o valor monetário muito baixo transferido às famílias, permitindo tão somente manter as famílias beneficiárias num nível de mera reprodução biológica, sendo insuficiente para produzir impacto efetivo na redução da pobreza.

Outro limite que sempre tenho destacado é a adoção de critérios de acesso muito restritivos: baixa renda *per capita* familiar, com a adoção de um valor fixo e existência de crianças em idade escolar na família, aspecto esse que vem sendo flexibilizado pelo Bolsa Família ao admitir o atendimento de grupos especiais, como população de rua, população quilombola e indígena, elegendo apenas famílias que vivenciam severas situações de pobreza, com limitadas condições reais para sua autonomização. Ademais, entendo que o critério único da renda para dimensionar a pobreza é insuficiente para perceber a pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional.

Registro ainda como limite a insuficiência quantitativa e de qualificação de recursos humanos para implementação dos programas. Acrescenta-se a insuficiência de recursos financeiros e institucionais na maioria dos municípios brasileiros, além da já mencionada fragilidade ou ausência de uma rede de serviços sociais locais. Esses são insuficientes para atender adequadamente ao grupo familiar, inclusive no que se refere às condicionalidades postas no desenho do Bolsa Família.

Devem também ser considerados os limites para autonomização das famílias beneficiárias decorrentes dos próprios traços das famílias atendidas, vivenciando, na sua grande maioria, estado de pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, e limitado acesso a informações. Entendo que essas famílias precisam de apoio especial, muitas vezes, durante toda a vida.

Por último, resalto a desvinculação histórica das Políticas Sociais brasileiras da política macroeconômica, mantida em relação aos Programas de Transferência de Renda, o que pode reduzir esses programas a uma funcionalidade compensatória ou de mera distribuição de renda insuficiente e incapaz de reverter o quadro social

de pobreza e de indigência que marca a sociedade brasileira na contemporaneidade. Considero, todavia, que o tempo de implementação desses programas ainda é curto para permitir se verificar impactos mais significativos que só serão dimensionados em gerações futuras, como a elevação do número de anos de escolaridade do trabalhador brasileiro e a redução dos índices de pobreza. Por outro lado, não se pode desconsiderar que estudos recentes, como o realizado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento<sup>27</sup>, pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Agrícola (IPEA)<sup>28</sup> e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>29</sup>, além da Pesquisa Nacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>30, 31</sup>, evidenciam um declínio da pobreza e da desigualdade social no Brasil. No geral, os estudos creditam essas alterações à estabilidade da moeda, à recente diminuição do desemprego e aos Programas de Transferência de Renda, pela sua expansão e maior focalização na população pobre. Todavia, estudo também recente, desenvolvido sobre os impactos dos Programas de Transferência de Renda sobre a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil<sup>25</sup>, demonstrou que o Programa Bolsa Família é bem focalizado nas famílias pobres brasileiras. Todavia, tem sido capaz apenas de melhorar a situação de vida dessas famílias, sem, contudo, retirá-las do nível de pobreza em que se encontram, o que confirma reflexões que desenvolvo nesse trabalho. Entendo que esses programas aliviem, mas não superem a pobreza, melhorando a situação vivenciada pelas famílias pobres, sem ultrapassar a denominada linha de pobreza. A mesma pesquisa demonstrou que só os Programas de Transferência de Renda que transferem um salário mínimo para indivíduos, o Benefício de Prestação Continuada (direcionado a pessoas a partir de 65 anos de idade e a portadores de deficiências que vivem em famílias com renda inferior a um quarto do salário mínimo) e o Seguro Social Rural (direcionado a mulheres a partir de 55 anos e a homens a partir de 60 anos, trabalhadores rurais) apresentaram impacto significativo na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil.

## Referências

1. Silva MOS, Yazbek MC, Giovanni, GD. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 2ª ed. São Paulo: Cortez; 2006.
2. Silva MOS. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. *Rev Pol Pub* 2002; 6(2): 65-102.
3. Silva MOS. A política social no século XX: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: Carvalho DB de, Sousa NH de, Demo P. *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB; 2002. p. 355-82.
4. Silva MOS. *O Programa Bolsa Família: apresentando e problematizando sua proposta*. São Luís: GAEP/UFMA; 2006. [Mimeo].
5. Santos WG. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus; 1987.
6. Silva MOS. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez; 1997.
7. Paugam S. *L'Europe face à la pauvreté: les expériences nationales de revenu minimum*. Paris: La Documentation Française; 1999.
8. Camargo JM. Pobreza e garantia de renda mínima. *Folha de São Paulo* 1991 Dez 26; p. 2. (Caderno Direito, Seção Opinião Econômica)
9. Camargo JM. Os miseráveis. *Folha de São Paulo* 1993 Mar 3; p. 2. (Caderno Finanças, Seção Econômica)
10. Camargo JM. Os miseráveis 2. *Folha de São Paulo* 1995 Maio 18.
11. Suplicy EM. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez/Perseu Abramo; 2002.
12. Brasil. Projeto de lei nº 266 de 4 de dezembro de 2001. In: Suplicy E. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez/Perseu Abramo; 2002.
13. Brasil. Medida provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003. Cria o Bolsa Família [acessado 2006 Mar 20]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>
14. Brasil. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família [acessado 2006 Mar 20]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>
15. Brasil. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família [acessado 2006 Mar 20]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>
16. Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família. Brasília; 2006 [acessado 2006 Mar 20]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>
17. Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria CM/MDS no 551 de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. [acessado 2006 Mar 20]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>
18. Brasil. Presidência da República. Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais. Brasília; 2002. [Mimeo].
19. Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS nº 666 de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, 2005. [acessado 2006 Mar 20]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>
20. Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS nº 246 de 20 de maio de 2005. Aprova instrumentos para termo de adesão com os municípios. [acessado 2006 Mar 20]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>
21. Fonseca A. *Discurso da Secretária-Executiva do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2003. (Divulgado pela Presidência da República/Secretaria de Imprensa e Divulgação).
22. Silva MOS *et al* Relatório parcial do Projeto A Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil: avaliando o Bolsa Família. São Luís: GAEP/UFMA; 2006. [Mimeo].
23. Silva MOS *et al* *Relatório de Grupo Focal referente ao Projeto de Acompanhamento e Avaliação da Política Pública de Transferência de Renda no Brasil: o Programa Bolsa Família*. São Luís: GAEP/UFMA; 2006. [Mimeo].
24. Silva MOS, coordenadora. *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez; 2001.
25. Soares FV, Soares S, Medeiros M, Osório, RG. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza*. Brasília: IPEA; 2006.
26. Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS nº 551 de 9 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. [acessado 2006 Mar 20]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>
27. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. *Ascensão e queda da desigualdade brasileira*. Brasília: BIRD; 2006.
28. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *Radar Social 2005*. Brasília: IPEA; 2005.
29. Fundação Getúlio Vargas. *Miséria em queda*. Rio de Janeiro: FGV; 2005.
30. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2004)*. Rio de Janeiro: IBGE; 2005.
31. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2005)*. Rio de Janeiro: IBGE; 2006.

Artigo apresentado em 06/12/2006

Aprovado em 09/02/2007

Versão final apresentada em 28/03/2007

