

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MARCOS DA LUTA CONTRA A POBREZA NO BRASIL¹

Maria Ozanira da Silva e Silva²

1. INTRODUÇÃO

A temática da pobreza tem sido objeto de preocupação constante no campo teórico-conceitual e de intervenção social, na busca de explicações sobre a emergência, persistência e sua recente ampliação globalizada, tendo em vista sua redução ou regulação, tida como necessária para permitir a manutenção do sistema de produção capitalista.

Verifica-se, no período do pós-guerra fria, que a humanidade vem atravessando uma crise econômica e social sem precedentes na história da humanidade, com vasto empobrecimento de setores da população mundial, agravado com o aumento significativo do desemprego. Esse processo desagregador se aprofundou nos anos 1980, quando o Terceiro Mundo estava marcado fortemente pela crise da dívida e a imposição das reformas estruturais e econômicas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial. Vive-se uma “nova ordem mundial” sustentada pela pobreza humana e pela devastação do meio ambiente.

No caso brasileiro, o Mapa da Exclusão Social no Brasil³ (POCHMANN; AMORIM, 2003) indica que 41,6% das cidades do Brasil apresentam os piores resultados no que se refere à exclusão social, sendo a grande maioria situada nas Regiões Norte e Nordeste.

A ‘selva’ da exclusão mostra-se aí intensa e generalizada, com poucos ‘acampamentos’ de inclusão social, pontuando uma realidade marcada pela pobreza e pela fome, que atinge famílias extensas, jovens, população pouco instruída e sem experiências assalariada formal (POCHMANN; AMORIM, 2003, p. 25).

Ainda nesse campo, dados do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas, utilizando-se do Censo Demográfico de 2000, calcula que 35% da população brasileira vivem em extrema pobreza, equivalendo 57,7 milhões de

¹ Esse estudo foi desenvolvido com o apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, entidades do Governo Brasileiro voltadas para formação dos recursos humanos e a pesquisa e pela Fundação de Amparo à pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA, entidade de apoio à pesquisa no Estado do Maranhão.

² Doutora em Serviço Social, professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão/Brasil e do Grupo de Avaliação e Estudo da pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza - GAEPP; e-mail: maria.ozanira@pesquisadoracnpq.br

³ A Exclusão social é uma síntese dos indicadores sociais relativos à pobreza, desigualdade, violência, analfabetismo e participação.

peças, sendo as Regiões Norte e Nordeste as de maior concentração da pobreza extrema, abrangendo 13,8 milhões de pessoas nessa situação (INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA – FGV, 2001).

Considerando que a pobreza no Brasil decorre em grande parte de um quadro de extrema desigualdade em decorrência da profunda concentração de renda, verifica-se que esta é uma das piores em todo mundo, de modo que a renda mensal das famílias mais ricas, acima de R\$ 10.982,00, em 2003, representava 75% de toda a renda nacional. Entre essas famílias, as 5.000 mais ricas absorviam 45% da renda nacional (POCHMANN; CAMPOS; BARBOSA et al, 2004). Ademais, em 1980, a renda média da população mais rica era de 10 vezes maior do que a renda média da população brasileira, sendo, em 2004, essa relação de 14 vezes em relação à renda dos 20% mais pobres (BRASIL/MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE COMBATE À FOME, 2004).

No campo da explicação encontra-se sempre presente o pressuposto da carência, da escassez de meios de subsistência, ou da desvantagem em relação a um padrão ou nível de vida dominante (SILVA, 2003, p. 234).

Para subsidiar as reflexões sobre os Programas de Transferência de Renda, a pobreza é aqui concebida na sua dimensão de fenômeno multidimensional. Nesse sentido, não pode ser vista como mera insuficiência de renda, pois é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política.

A pobreza tem sido largamente explicada pelo paradigma liberal que assume diferentes posturas, destacando-se as correntes ortodoxas, neoclássicas, as explicações economicistas, contratualistas, dualistas e o liberalismo de matizes radical e social. Todavia, interessa aqui ressaltar que a centralidade da explicação da pobreza pelas abordagens liberais é identificada no próprio indivíduo que também indica o mercado como espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais. Isso significa que as políticas só devem intervir marginalmente e numa perspectiva meramente compensatória para correções de situações de pobreza extrema.

Entendo, todavia, que explicar o fenômeno da pobreza supõe buscar suas determinações estruturais. Assim, busco as abordagens estruturais como campo mais fértil para sua explicação. Essas abordagens encontram em fatores externos as determinações explicativas da pobreza. É no campo do marxismo que encontro os fundamentos dessas explicações estruturais. É especificamente na matriz marxiana que busco as explicações do fenômeno pobreza, embora esse tenha merecido um tratamento apenas tangencial por parte de Marx. Aqui me aproprio de categorias como classes sociais e exército industrial de reserva, lupen proletariado, exploração e desigualdade (SILVA, 2002, p. 79) para considerar que a pobreza, tal como conhecemos na contemporaneidade, é inerente ao sistema de produção capitalista, enquanto exploração decorrente do processo gerador de mais valia e da repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais.

Perceber a pobreza como fenômeno estrutural decorrente da dinâmica histórica do desenvolvimento do capitalismo e enquanto fenômeno complexo, multidimensional e relativo, permite desconsiderar seu entendimento como decorrente apenas da

insuficiência de renda e os pobres como um grupo homogêneo e com fronteiras bem delimitadas. Permite também desvelar os valores e concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza e suas possibilidades e impossibilidades para sua redução, superação ou apenas regulação.

Partindo desse referencial, os Programas de Transferência de Renda são considerados como eixo prevalente no atual Sistema Brasileiro de Proteção Social, situando-se no âmbito das transformações econômicas e societárias que vêm marcando a reestruturação do capitalismo mundial na sua fase mais recente, identificada a partir dos anos 1970, com maior aprofundamento nos anos 1980 e no Brasil, nos anos 1990. Nesse âmbito se reestrutura também o Welfare State dos países de capitalismo desenvolvido, realçando as políticas de inserção e a garantia de renda como estratégias de intervenção social para fazer face ao desemprego crescente e duradouro e a elevação dos índices de pobreza também registrados nesses países. Os Programas de Transferência de Renda passam, então, a serem considerados importantes mecanismos para o enfrentamento do desemprego e da pobreza e como possibilidade de dinamização da economia, principalmente em pequenos municípios, como é o caso da experiência brasileira.

O conteúdo do presente trabalho é produto de várias pesquisas bibliográficas, documentais e de campo realizadas pela autora e sua equipe de pesquisa desde 1995 quando se iniciou, efetivamente, a implementação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, decorrendo também de acompanhamento e registro sistemático de informações publicadas na imprensa e em circulação em páginas WEBS do Governo brasileiro.

O objetivo do texto é apresentar uma análise problematizadora dos Programas de Transferência de Renda, especificamente do Bolsa Família, enquanto estratégia utilizada para enfrentamento da pobreza no Brasil, mormente a partir de 2001, quando se verificou a criação e a expansão de programas federais com implementação em todos os 5.561 municípios brasileiros.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À POBREZA NO BRASIL

Como em trabalhos anteriores, (SILVA, 2002; SILVA, 2003; 2005), parto do pressuposto de que na história da Política Social brasileira tem sido identificado um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população brasileira. Todavia, não se pode dizer que tenha sido adotada uma estratégia de caráter global para enfrentamento da pobreza no país. O padrão de desenvolvimento adotado tem considerado a Política Social como questão marginal, desvinculada das questões macroeconômicas, numa perspectiva compensatória e assistencialista.

Até os anos 1980, a “cidadania” ficava restrita aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, limitando-se a uma Cidadania Regulada (SANTOS, 1987). A Constituição Federal de 1988, ao instituir o conceito de Seguridade Social apontou para a conquista da Cidadania enquanto um direito universal, mas as lutas sociais não conseguiram efetivar essa conquista que foi barrada pela crise fiscal do Estado nos anos 1980 e pela adoção do Projeto neoliberal, nos anos 1990. Registra-se então um reverso da universalidade para a focalização da participação social assumida na luta social como

condição de controle social das Políticas Públicas como forma de controle do Estado sobre os gastos sociais.

Os esforços dirigidos aos pobres permaneceram mais no campo da intencionalidade, como a universalização das atenções primárias de saúde e do ensino básico, medidas marcadas pelo funcionamento insatisfatório, tanto no campo quantitativo como qualitativo. Algum esforço limitado ocorreu também na área da alimentação e da nutrição, embora tenha sido assumido em grande parte pelas empresas privadas e públicas, o que fez com os programas nesse campo tenham sido direcionados para os trabalhadores do mercado formal. Exceção da Merenda Escolar, que conseguiu se firmar como importante programa direcionado para crianças de famílias pobres.

Destaca-se como Política de maior relevância a ampliação do benefício mínimo da Previdência Social para um salário mínimo e a extensão da aposentadoria para os trabalhadores rurais, independente de contribuição passada, conforme determinado pela Constituição Federal de 1988. A aposentadoria rural constitui-se na atualidade na principal política de enfrentamento à pobreza no campo, atendendo a quase sete milhões de trabalhadores rurais, dos quais apenas cerca de 10% contribuíram para a Previdência Social.

Tem-se no início dos anos 1990 uma Política de Assistência Social federal centralizada no então Ministério de Bem-Estar Social, assumida por duas grandes agências: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). Só com a Constituição Federal de 1988 é que se concretiza a tendência de descentralização e municipalização preconizada pelo debate político dos movimentos sociais dos anos 1980.

A Assistência Social que, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, passam a constituir a Seguridade Social preconizada pela referida Constituição, só foi regulamentada em 1993 com aprovação da Lei no. 8.742, a partir da qual foi instituído o Benefício de Prestação Continuada, em 1996, Programa de Transferência de Renda direcionado à população idosa a partir de 65 anos de idade e a pessoas portadoras de deficiência que as impossibilite a uma vida autônoma, sendo exigida dos beneficiários uma renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo vigente.

Nos anos 1990, o maior esforço de Política Pública direcionada para a população brasileira pobre foi inicialmente o Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), criado em 1993, pelo Presidente Itamar Franco (1993-1994). O PCFM constituiu-se na incorporação de um movimento de mobilização nacional liderado por Hebert de Sousa, o Betinho, cuja inovação foi propor a articulação e mobilização de recursos institucionais, humanos e organizacionais. Era orientado pelos princípios da parceria, descentralização e da solidariedade, objetivando combater à fome, enquanto problema urgente em expansão, com desdobramento que se propunha estender-se ao enfrentamento da miséria, tendo como público alvo 32 milhões de indigentes diagnosticados pelo Mapa da Fome, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Tratava-se de uma população que só detinha uma renda de um $\frac{1}{4}$ de Salário Mínimo, suficiente apenas para comprar uma cesta de alimentos.

O PCFM foi substituído no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) pelo Programa Comunidade Solidária, principal estratégia para enfrentamento da pobreza nesse Governo. É apresentado como nova estratégia para

fazer face à pobreza e a exclusão social, mediante ações descentralizadas, com participação e parceria da sociedade (SILVA, 2001 apud BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001).

O Comunidade Solidária, enquanto uma estratégia de articulação se propunha a agir em duas frentes: gerenciamento de programas de diferentes ministérios que apresentassem maior potencialidade de impacto sobre a pobreza, recebendo um selo de prioridade; identificação dos municípios de maior concentração de pobreza onde esses programas deveriam ser desenvolvidos.⁴

Dando continuidade à política de descontinuidade e fragmentação, foi instituído em julho de 1999, o Programa Comunidade Ativa, por recomendação do Conselho do Comunidade Solidária, propondo-se a superar o assistencialismo mediante a indução do desenvolvimento local, integrado e sustentável de municípios pobres em todo o país. A proposta era o desenvolvimento de uma agenda local integrada por programas indicados pela comunidade e implementados com parceria do Governo federal, estadual e municipal e a comunidade.

Em junho de 2001 foi criado o Fundo de Combate à Pobreza que passou a financiar programas de transferência de renda associados à educação, ações de saneamento e geradoras de emprego, por serem áreas de maior impacto sobre a pobreza.

Em julho de 2001 foi criado o Programa de Combate à Miséria, denominado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁴, posteriormente denominado Projeto Alvorada, direcionado, prioritariamente, aos bolsões de miséria das Regiões Norte e Nordeste, posteriormente estendido para outros Estados com municípios com IDH inferior a 0,500.

Chegou então o Governo a organizar o que denominou de Rede de Proteção Social constituída por 12 programas, que, segundo os técnicos daquele governo compunha essa Rede, tendo em comum a transferência de renda para famílias e indivíduos, a partir de quando fica evidente a centralidade dos Programas de Transferência de Renda enquanto ações prevalentes para o enfrentamento da pobreza no Brasil.

Em 2003 se inicia o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva que, desde o discurso de sua posse, propõe-se a enfrentar a fome e a pobreza no país. Para isso, anuncia como principal estratégia o Fome Zero, propondo superar a falta de políticas de geração de emprego e renda; o desemprego crescente e a concentração de renda enquanto determinantes do baixo consumo de alimentos e, conseqüentemente, da expansão da pobreza (SILVA, 2003). No âmbito do Fome Zero, os Programas de Transferência de Renda assumem cada vez mais a centralidade para o enfrentamento da pobreza, destacando-se, o Bolsa Família como o maior Programa na atualidade, conforme veremos, a seguir.

⁴ Sobre o desempenho do Comunidade Solidária enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil, veja SILVA, 2001.

3. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E A PREVALÊNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA ATUALIDADE DO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Os Programas de Transferência de Renda são concebidos no âmbito dessas reflexões enquanto uma transferência monetária direta destinada a famílias e a indivíduos. Essa transferência, no contexto da experiência brasileira é articulada a ações de prestação de serviços principalmente no campo da educação, saúde e trabalho na perspectiva de que a renda monetária transferida, juntamente com as ações desenvolvidas, possibilite a autonomização das famílias beneficiárias.

Os pressupostos que têm sustentado a formulação e a implementação desses programas são de que o custo oportunidade para famílias pobres manterem seus filhos na escola são muitos elevados em razão da renda muito baixa e instável dessas famílias que necessitam da participação do trabalho infantil para permitir a sobrevivência do grupo familiar. Outro argumento é que a baixa formação educacional das famílias pobres constitui fator determinante na impossibilidade da elevação da renda dessas famílias. A situação decorrente desses dois fatores produz e reproduz o ciclo vicioso da pobreza de geração a geração, determinando a pobreza do presente e reproduzindo a pobreza futura. Nesse sentido, os Programas de Transferência de Renda são postos para definir uma compensação financeira para famílias pobres poderem permitir que seus filhos possam freqüentar a escola, ir ao posto de saúde e os adultos possam participar de cursos de alfabetização, de formação profissional e outras ações. O objetivo é criar condições para que o grupo familiar consiga romper com o ciclo reprodutor da pobreza. Por conseguinte, os Programas de Transferência de Renda visam possibilitar uma articulação entre a medida compensatória de transferência monetária com ações estruturais, no campo da educação, saúde e trabalho tendo em vista possibilitar a autonomização de famílias pobres.

Todavia, uma problematização inicial sobre essa concepção de Programas de Transferência de Renda, destarte ao destaque atribuído à articulação de medida compensatória com medidas estruturantes, não questiona o patamar alarmante que atingiu a concentração de renda no país, considerada por todos, independentes de vinculação a matizes teóricas como a principal causa determinante da pobreza no Brasil. Não indica, portanto, mudanças no modelo econômico historicamente adotado, não colocando a questão da redistribuição da renda e da riqueza socialmente produzida, possibilitando apenas uma distribuição de renda irrisória. Isso possivelmente permitirá, senão regular, a continuidade do processo de empobrecimento, mantendo as famílias num patamar de pobreza ou indigência no qual são classificadas para inserirem-se nos próprios Programas de Transferência de Renda.

Registra-se que Programas de Transferência de Renda vêm sendo implementados na Europa desde anos 1930, todavia o debate sobre a garantia de uma renda só foi ampliado mais recentemente no âmbito internacional a partir, mais precisamente, dos anos 1980. O debate e a implementação de novas experiências foram motivados pelas transformações econômicas em curso desde os anos 1970 com severas conseqüências para o mercado de trabalho. Nesse contexto ocorre a elevação dos índices de desemprego, de pobreza e de trabalhos precarizados em todo o mundo, verificando-se

maior demanda por proteção social, ocorrendo, em consequência, fragilidades na organização dos trabalhadores que se viram mais vulneráveis para pressionar pelo emprego, pelo salário e pela proteção social que conquistaram no pós-guerra.

No Brasil, a primeira discussão sobre transferência de rendimento mínimo data de 1975. Trata-se de um debate que defendia a necessidade de erradicação da pobreza no país mediante medidas de redistribuição de renda que permitissem estabelecer uma relação entre crescimento econômico e bem estar. Silveira (1975) colocava então a possibilidade de uma gradual, mas efetiva, erradicação da pobreza mediante intervenção governamental pela garantia de uma transferência monetária proporcional tendo como referência um nível de subsistência da população pobre.

Seguindo esse debate, Bacha e Unger (1978) defenderam uma complementação monetária para famílias pobres enquanto mecanismo de repartição de renda. O objetivo era a sobrevivência da democracia considerada incompatível com níveis elevados de desigualdade e de miséria.

Todavia, a idéia de instituição de Programas de Transferência de Renda se integra efetivamente à agenda pública brasileira a partir de 1991, percorrendo um processo de desenvolvimento sistematizado, em trabalhos anteriores, em cinco momentos específicos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006). A partir de então, constrói-se um processo histórico de criação e implementação de Programas de Transferência de Renda, no Brasil, iniciando-se com Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola até alcançar, em 2003, o período histórico mais recente do desenvolvimento desses Programas quando se inicia o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse contexto, os Programas de Transferência de Renda, já considerados eixo central da “Rede de Proteção Social” no país desde o Governo anterior, são mantidos na sua centralidade no Sistema Brasileiro de Proteção Social, podendo ser destacadas as seguintes ocorrências:

- ✓ O Governo Lula elege como prioridade principal o enfrentamento da fome e da pobreza e os Programas Sociais são considerados importantes mecanismos nessa direção, assumindo como principal estratégia, conforme registrado anteriormente, o Fome Zero⁵. É então indicada a necessidade de articulação das Políticas Sociais com a Política Econômica. Na prática não se registraram avanços que permitissem diminuir significativamente os níveis elevados de concentração de renda e de pobreza, embora venham se registrando um declínio nesses índices nos anos 2004 e 2005, conforme registrado pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios - PNAD, 2004 e 2005, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Nesse contexto os Programas de Transferência de Renda vêm sendo considerados intervenção social privilegiada pelo Governo, embora se situe num patamar de mera distribuição de uma renda que só poderá regular a pobreza no patamar atual sem possibilidades de sua

⁵ A estratégia Fome Zero é representada por um conjunto de políticas governamentais e não-governamentais cujo propósito maior é erradicar a fome e a desnutrição no país. Seus principais programas são: Bolsa Família; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

superação, o que só poderá ocorrer com medidas redistributivas que de fato alterem o quadro social do país⁶.

- ✓ O processo de unificação dos inúmeros Programas de Transferência de Renda de iniciativa dos três níveis de governo: municipal, estadual e federal, os últimos localizados em diferentes Ministérios, se iniciaram em 2003, com a criação do Programa Bolsa Família, considerado um avanço no âmbito desses programas.
- ✓ Vem se registrando significativa elevação do número de famílias atendidas por esses programas em todo o país e elevação dos recursos orçamentários a eles destinados.
- ✓ Foi sancionado pelo presidente da República o Projeto de Lei no. 266/2001 de autoria do Senador Eduardo Suplicy, no dia 08 de janeiro de 2004, propondo uma Renda de Cidadania, com implementação prevista a partir de 2005, devendo ser iniciada pela população mais pobre. Na prática fica descaracterizada a proposta que é de uma renda básica incondicional, independente de trabalho ou qualquer outra condição, destinada a todos os brasileiro e estrangeiros vivendo regularmente no país, há pelo menos cinco anos (SUPLICY, 2002).
- ✓ Para cumprir o objetivo de enfrentamento à fome e à pobreza no país e para desenvolver a unificação dos Programas de Transferência de Renda, foi criado em janeiro de 2004 o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

O processo de desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, conforme indicado acima, permite chegar-se ao ano de 2006 com um sistema complexo e ainda diverso, apesar da proposta de unificação em implantação. Conta com programas municipais, estaduais e federais em desenvolvimento em diversos municípios e Estados e com a presença do Bolsa Família, principal Programa de Transferência de Renda do Governo Federal, em todos os municípios brasileiros, envolvendo mais de 11 milhões de famílias e com um orçamento de 8.3 bilhões de reais em 2006.

Em estudo realizado, em 2002⁷, sobre os programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa de municípios e Estados brasileiros foram identificados 45 programas municipais em implementação. Destes, 60,1% encontravam-se em municípios do Estado de São Paulo, sendo que municípios dos Estados das Regiões Sudeste e Sul concentravam 79,6% do total dos programas considerados, o que significa que são as cidades situadas em Estados das regiões mais desenvolvidas do país que apresentam mais condições de criarem e manterem esses programas. Entretanto, a grande maioria desses municípios mantém seus programas com metas de atendimento muito inferior à quantidade de famílias pobres que se situam nos critérios de elegibilidade para acesso a esses programas, verificando-se

⁶ Portanto, o compromisso com a manutenção de uma Política Econômica orientada por pressupostos neoliberais não tem permitido o Governo Lula avançar no seu compromisso inicial de reverter o quadro social de fome e de pobreza no Brasil.

⁷ Esse estudo foi realizado por uma equipe de professores da Universidade Federal do Maranhão, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, com apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES/Brasil e do Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq/Brasil.

também a não ampliação dessas metas ao longo do tempo de implementação dos programas e a manutenção do valor monetário dos benefícios ao longo do tempo. Ficam postos os limites dos Programas de Transferência de Renda de iniciativa dos municípios brasileiros, tanto em termos quantitativos como no caráter restritivo e focalizador dos critérios de elegibilidade adotados. Em relação aos Programas de Transferência de Renda de iniciativa de Governos de Estados brasileiros, o mesmo estudo identificou 11 programas em implementação, além do Programa Renda Minha de Brasília, Distrito Federal, representando 42,30% dos 26 Estados brasileiros mantendo programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, de sua iniciativa. Todavia, essa pesquisa revelou que o total de municípios atingidos nos 11 Estados é da ordem de 1.151, o que representa cerca de 20% do total dos 5.561 municípios brasileiros. Esse dado reafirma a insuficiência quantitativa também dos programas estaduais que, como os programas municipais são limitados mais pelas dificuldades orçamentárias do que pela quantidade do público alvo elegível por esses programas (SILVA, 2004, p. 117).

Todavia, é no âmbito do Governo federal que, a partir de 2001, vem se constituindo o que passou a ser denominado de “Rede de Proteção Social” direcionada à população pobre do país, tendo como eixo articulador os Programas de Transferência de Renda criados a partir de 1996.⁸

4. O BOLSA FAMÍLIA ENQUANTO ESTRATÉGIA PRINCIPAL DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL NA ATUALIDADE

O Programa Bolsa Família, criado pela medida provisória no. 132 de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n. 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004 é o principal Programa de Transferência de Renda do Governo federal. Constitui-se num Programa estratégico no âmbito do Fome Zero, orientando-se pelos seguintes 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

⁸ A “Rede de Proteção Social”, até 2003, era constituída pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI; Benefício de Prestação Continuada - BPC, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola”; Programa Bolsa Alimentação e Vale Gás. Além desses programas, destacam-se como Programas de Transferência de Renda a Aposentadoria Rural Social e o Cartão Alimentação criado em 2003, no início do primeiro mandato Governo Lula. Foi então criado em 2005 o Bolsa Família com a proposta de unificar inicialmente quatro programas federais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação Vale Gás), incorporando posteriormente o PETI. Sobre esses programas, veja: SILVA, YAZBEK; GIOVANNI, 2006 e SILVA, 2005.

beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram”. (BRASIL. MDS, 2006)⁹.

A instituição do Bolsa Família decorreu da necessidade de unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil conforme diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento, elaborado durante a transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, destacando concorrência e sobreposição de programas, objetivos e público alvo; desperdício de recursos por falta de uma coordenação geral e dispersão dos programas em diversos ministérios; falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor, além de alocações orçamentárias insuficientes, com não atendimento do público alvo conforme os critérios de elegibilidade determinados (BRASIL, 2002).

Inicialmente, a unificação proposta ficou restrita a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, sendo indicados, mais recentemente, a incorporação do PETI e do Agente Jovem.

Além da unificação pretendida, o Bolsa Família também se propõe a estabelecer melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país. O objetivo é simplificar o acesso aos benefícios e elevar o valor monetário transferido às famílias. Semelhantemente aos outros Programas de Transferência de Renda, é implementado de modo descentralizado nos diversos municípios.

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 0 a 15 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 15 anos de idade, até três filhos, podendo alcançar um benefício total mensal de 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 15 anos de idade¹⁰. As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no Programa enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade e cumpram as condicionalidades indicadas, desde que lhes sejam oferecidas condições para tal.

A transferência monetária concedida pelo Bolsa Família é associada ao desenvolvimento de outras ações como alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e micro-crédito. Indica também acesso à educação e a serviços de saúde para os filhos, atribuído relevância ao que denomina contrapartidas ou condicionalidades a serem cumpridas por parte das famílias beneficiárias, destacando-se a manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado; frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina; retorno de adultos analfabetos à escola, além da participação de todas as famílias em ações de educação alimentar quando oferecidas pelo Governo.

⁹ Essa definição de objetivos do Bolsa Família encontra-se no texto perguntas e respostas sobre o Bolsa Família acessado em www.mds.gov.br no dia 20/03/2006.

¹⁰ O Bolsa Família vem ampliando seu público alvo, incluindo também o atendimento de famílias sem filhos, como o caso dos quilombolas, famílias indígenas e moradores de rua.

O Bolsa Família atendia até junho de 2006 11,1 milhões de famílias, com orçamento para o esse ano de R\$ 8,3 bilhões. A estimativa de famílias pobres no Brasil, segundo dados oficiais, é 11.206.212 famílias, o que significa que mais de 99% dessas famílias já se encontram atendidas, representando a universalização do Programa em relação às famílias pobres do Brasil. O Valor médio da transferência monetária recebida por essas famílias é de R\$ 60,26.

Essas reflexões permitem dizer que os Programas de Transferência de Renda representam na atualidade o principal componente do Sistema Brasileiro de Proteção Social, todavia algumas questões devem ser postas principalmente em relação às possibilidades de impactos futuros sobre a redução da pobreza no Brasil, objeto desse artigo, aspecto esse problematizado a seguir.

4. CONCLUSÃO

Uma análise do conteúdo das propostas e das experiências dos Programas de Transferência de Renda em implementação no Brasil evidencia a heterogeneidade desse campo, no seu conteúdo e traços. Todavia, essa mesma análise permite seja desenvolvida uma problematização em torno de suas potencialidades, limites e desafios, mais especificamente considerando o enfrentamento da pobreza, foco central desse texto, aspectos esses a serem considerados pelos formuladores, gestores e implementadores desses Programas. Senão vejamos.

Quanto às potencialidades:

- ✓ Considero que mesmo que os resultados e impactos decorrentes desses programas em termos de superação da fome e da pobreza no Brasil sejam muito modestos, conforme tem demonstrado avaliações desenvolvidas sobre vários desses Programas¹¹, o significado real que apresentam para as famílias beneficiárias deve ser considerado. Isso 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, principalmente pelo significado que esses Programas assumem para essas famílias, devido ao nível de destituição em que sobrevivem. Todavia, entendo que isso não significa que esses Programas sejam capazes de ir além da manutenção de um determinado nível de pobreza que poderá ser apenas reproduzida e não superada. Na medida em que esses Programas possam distribuir, mas sejam incapazes de redistribuir renda entre a população brasileira, pouco alterando o nível de concentração da riqueza, eles podem apenas servir para controle e regulação dos níveis de indigência e pobreza que servem como critério de acesso das famílias a esses programas.

¹¹ Diversas avaliações desenvolvidas sobre experiências de Programas de Transferência de Renda no Brasil têm evidenciado os seguintes resultados e impactos: frequência de crianças e adolescentes à escola e a postos de saúde; diminuição da evasão escolar; melhoria no nível de aprendizagem; diminuição de índices de desnutrição; retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos; elevação da auto-estima e confiança no futuro, principalmente nas mulheres que são as representantes privilegiadas das famílias nos programas, todavia essas avaliações têm revelado também baixos ganhos em relação à autonomização dessas famílias para a vida econômica e social.

- ✓ Considero também a potencialidade desses Programas para criação de condições progressivas, mesmo que, em longo prazo, de 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 penoso e degradante. O alcance dessa intencionalidade requer, todavia, mudanças no Sistema Educacional, de Saúde e de Trabalho, com acesso e melhoria do ensino, do atendimento à saúde, do acesso e permanência no trabalho bem como a continuidade e sustentabilidade dos Programas. O que parece vir ocorrendo é um grande descompasso entre a manutenção da transferência monetária e o oferecimento de serviços sociais básicos, suficientes e de qualidades, para atender às necessidades das famílias.
- ✓ Entendo que os Programas de Transferência de Renda, ao serem implementados de modo descentralizado, incluindo no seu desenho a necessidade de avaliação, de controle social e de articulação de uma transferência monetária com outros programas sociais e com a Política Econômica, pode gerar uma nova institucionalidade, capaz de maximizar resultados e impactos na Política Social brasileira. Porém, para efetivação desses pressupostos, torna-se necessária 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 materialmente, capaz de assumir suas atribuições e uma sociedade civil organizada e atuante para desempenhar suas atribuições de controle social das Políticas Públicas, o que entendo serem estas conquistas ainda a serem alcançadas.
- ✓ Entendo que a transferência monetária direta ao beneficiário, mediante cartão bancário magnético, poderia estar possibilitando maior liberdade das famílias na aquisição de bens e serviços que atenderiam melhor suas necessidades; reduzir possibilidades de corrupção com menos intermediações; contribuir para simplificação do sistema e redução de custos de administração ou custos meios, além da possibilidade de redução de práticas clientelistas. Todavia, vem se verificando, com freqüência, a apropriação do cartão magnético de usuários de Programas de Transferência de Renda pelo comércio local, como garantia antecipada de um crédito atribuído aos beneficiários dos Programas, transformando estes não em cidadãos, mas em escravos e dependentes para manter sua sobrevivência, mediante a exploração, senão do trabalhado, mas de sua cidadania.
- ✓ Entendo que as condicionalidades postas pelos Programas de Transferência de Renda, instituídas por governos municipais, estaduais e federais e reafirmadas pelo principal Programa federal, o Bolsa Família, mesmo com a intencionalidade de garantir acesso a direitos sociais básicos no sentido de potencializar impactos positivos sobre a automização das famílias atendidas pelos Programas, 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 são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias atendidas pelos Programas de Transferência de Renda. Além da instituição de uma transferência monetária, implicam e demandam na expansão e democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade, que uma vez disponíveis seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade. O que poderia ser desenvolvido

seriam ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis.

Quanto aos limites:

- ✓ Um limite apontado, com muita frequência, por vários estudiosos dos Programas de Transferência de Renda, com o qual concordo, é o irrisório valor da transferência monetária às famílias para produzir impacto efetivo na redução da pobreza, capaz de manter somente a reprodução biológica, mantendo a pobreza e a indigência num dado patamar.
- ✓ Outro limite relevante é a adoção de critérios de acesso muito restritivos: baixa renda per capita familiar; existência de crianças em idade escolar na família, entre outros, elegendo apenas famílias que vivenciam severas situações de pobreza, com limitadas condições reais para sua autonomização. Ademais, o critério único da renda para dimensionar a pobreza é insuficiente e não alcança uma concepção multidimensional desse fenômeno. Além de o único critério adotado ser a renda, é indicado um valor fixo que muito baixo, limitando ao atendimento de famílias apenas em situação de extrema pobreza.
- ✓ Registro ainda como limite a insuficiência de recursos financeiros, humanos e institucionais na maioria dos municípios brasileiros para o desenvolvimento satisfatório dos programas, além da já mencionada fragilidade ou ausência de uma rede de serviços sociais locais, incapaz de atender adequadamente ao grupo familiar conforme previsto no desenho dos programas.
- ✓ Limites para autonomização das famílias beneficiárias decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, limitado acesso a informações.
- ✓ Por último, convém ressaltar a continuidade da desvinculação das Políticas Sociais brasileiras da política macroeconômica. Essa vem aprofundando a concentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que pode reduzir os programas sociais, entre estes os Programas de Transferência de Renda, a uma funcionalidade compensatória ou de uma mera distribuição de renda insuficiente e incapaz de reverter o quadro social de pobreza e de indigência que marca a sociedade brasileira na contemporaneidade.

A reflexão desenvolvida acima permite serem ainda pontuados alguns aspectos fundamentais nessa conclusão, tais como:

- a) Não resta dúvida que os Programas de Transferência de Renda representam na atualidade a dimensão mais significativa do Sistema de Proteção Social brasileiro pela abrangência geográfica ao alcançar os 5.561 municípios; pelo quantitativo de público atendido e pelo volume de recursos aplicados;
- b) Esses programas, apesar de desvios registrados e denunciados, têm sido a experiência mais exitosa da Política Social brasileira no que diz respeito à busca de focalização no seu público alvo;
- c) A criação e implementação do Bolsa Família, cuja proposta é unificar os Programas de Transferência de Renda representa de fato um avanço quantitativo e qualitativo no campo desses programas, embora esse processo venha se desenvolvendo com muitos limites, conforme apontado nesse texto. Nesse sentido, entendo que esses programas estão fechando um ciclo importante, até o

final de 2006, quando a focalização das famílias pobres, conforme previsto, com renda per capita familiar mensal de até R\$120,00 tenha conseguido atingir a uma universalização relativa ao público definido pelos critérios de elegibilidade adotados. Por conseguinte, não resta dúvida que esse é o programa social mais abrangente e mais focalizador na pobreza da história das políticas sociais brasileiras, o que não significa que não apresente grandes limites, conforme visto anteriormente, para de fato se constituir numa efetiva política de erradicação da pobreza no país.

- d) Todavia os desafios ainda são muito grandes: os critérios de inclusão precisam permitir a ultrapassagem para o atendimento de famílias pobres e não apenas indigentes, como é o que de fato vem ocorrendo; o benefício precisa ser elevado para um patamar de pelo menos um salário mínimo; a transferência monetária precisa ser mais articulada ao acesso a serviços sociais básicos e a políticas e programas sociais estruturantes; os Programas de Transferência de Renda, como outros programas sociais, precisam, sobretudo, serem articulados a uma Política Econômica que seja capaz de distribuir a renda e a riqueza socialmente produzida, gerar emprego e renda para a população que tenha condições de se autonomizar.

Por último, não posso desconsiderar que estudos recentes como o realizado pelo BIRD (“Ascensão e Queda da Desigualdade Brasileira”); “Radar Social”, realizado pelo IPEA e “Miséria em Queda” e Pesquisa Nacional-PNAD 2004 e 2005, realizados pelo IBGE evidenciam um declínio da pobreza e da desigualdade social no Brasil principalmente em 2004 e 2005. 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 (SOARES, 2006) 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, quando não articulados a uma política macroeconômica de crescimento sustentável e de redistribuição de renda, podem significar melhorias imediatas de famílias que vivem em extrema pobreza, mas não superam 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 e o Seguro Social Rural apresentaram impacto significativo na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BACHA, Edmar Lisboa; UNGER, Roberto Mangabeira. **Participação, salário e voto**: um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- BIRD. **Ascensão e Queda da Desigualdade Brasileira**, 2006.
- BRASIL. **Medida provisória n. 132** de 20 de outubro de 2003, 2003. Cria o Bolsa Família, 2003.
- BRASIL/Presidência da República. **Lei 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família, 2004.
- BRASIL/Presidência da República. **Decreto 5.209** de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família, 2004.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família**. Brasília, 2005, disponível na página www.mds.gov.br, acesso em 20/03/2006.
- BRASIL. **Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais**. Brasília, 2002 (mimeo.).
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2004)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2005)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- IPEA. **Radar Social 2005**, Brasília: IPEA, 2005.
- IBGE. **Miséria em queda**. Rio de Janeiro, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA – FGV. Disponível na página www.ibre.fgv.br, acesso em 12/12/2001.
- POCHAMNN, Márcio; AMORIM, Ricardo. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2003.
- POCHMANN, M.; CAMPOS, A.; BARBOSA, A. et al. Atlas de exclusão social, volume 3: **Os Ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. A Política Social na Ordem Brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva. (Coord.) **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, 2002, p. 65-102.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política Pública de Transferência de Renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v.7, n.2, 2003, p. 233-253.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva. Os Programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, 2004, p. 113-133.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva. Os Programas de Transferência de Renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, 2005, p. 251-278..
- SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. Redistribuição de renda. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 29, n.2, abr./jun 1975.

SOARES, Fábio Veras et al. **Programas de Transferência de Renda no Brasil:** impactos sobre a desigualdade e a pobreza. Brasília: IPEA, 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania:** a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.