

### 3 Mínimos Sociais e os Programas de Transferência de Renda

#### 3.1. Os mínimos sociais: uma política de proteção social?

Nos últimos anos, principalmente, a partir de 1995 observa-se que a política social adotada pelo governo federal tem negado direitos sociais conquistados com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que define a política social como instrumento de inclusão social, políticas universalistas de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população.

Estudiosos sobre a temática que envolve os mínimos sociais (Pereira, Faleiros, Sposati) indicam que o conceito dele é sócio-histórico, sócio-econômico e ético-político, fazendo parte de projetos coletivos, pactuados na sociedade, inscritos na correlação de forças societal. São influenciados pelo grau de desenvolvimento econômico e social, pela cultura, pelo grau de organização e participação da sociedade civil, e pela ética do Estado.

Faleiros, apud Sposati (1997, p. 11) afirma que:

O problema teórico e histórico relativo à renda mínima<sup>1</sup> é a relação Estado/mercado. É nessa relação que se forjaram os mínimos sociais. Do ponto de vista mais formal de alguns modelos, podemos identificar no liberalismo puro a teoria que defende o mercado como a única fonte de regularização dos mínimos sociais. No liberalismo teríamos, então, a tese de que o mercado deve ser regulador. Nesse primeiro modelo, possuiríamos o modelo de economia de mercado em que os salários e o emprego seriam as únicas fontes de regulação. No pólo oposto temos a visão de que seria por intermédio do Estado que garantiríamos mínimos sociais.

No Brasil, os mínimos sociais foram estabelecidos na relação com as concepções de pobreza e com os limiares de pobreza absoluta, ou seja, foram

---

<sup>1</sup> Renda mínima é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas. SILVA, M. O. da Silva. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

estabelecidos com base na visão restritiva e minimalista das necessidades humanas, visando a garantir um padrão de sobrevivência biofisiológica em condições mínimas de manutenção da capacidade de trabalho, ao nível mais elementar dos patamares de padrão de vida.

É importante que se faça a distinção entre os conceitos de pobreza absoluta e relativa. Rocha (2005) afirma que pobreza absoluta está vinculada à sobrevivência física, ao mínimo vital, enquanto que a pobreza relativa envolve outras necessidades, além da sobrevivência, e está relacionada com os recursos disponíveis em uma determinada época ou lugar.

O critério de fixação dos mínimos sociais foi baseado nas teorias do salário de subsistência e, designou as chamadas necessidades fundamentais do ser humano referenciado ao conceito de pobreza absoluta.

Branco (2004, p.61-62) afirma que:

Os mínimos sociais podem ser concebidos em duas perspectivas distintas: uma *restrita, minimalista* e outra *ampla e cidadã*, fundando-se a primeira na pobreza e no limiar de sobrevivência e a segunda não padrão básico de inclusão na perspectiva da institucionalização de um padrão civilizacional de cidadania. Nesta linha de pensamento, a diferenciação extrema de concepções de mínimos sociais comporta *cinco patamares de padrão de vida*: a) a sobrevivência biológica (sobrevivência no limiar de pobreza absoluta); b) condição de poder trabalhar (condições para aceder e manter um emprego); c) qualidade de vida (acesso a um padrão básico de serviços e garantias); d) desenvolvimento humano (possibilidade de desenvolver as capacidades humanas); e) necessidades humanas (garantia de necessidades especiais e garantia de igualdade e equidade).

Neste entendimento, a institucionalização de mínimos sociais não significa a padronização das piores situações detectadas, mas a perspectivação, nãoa lógica igualitária, de um padrão básico de vida e necessidades. Assim, o mínimo social deve ser concebido como *ponto de mutação* da situação de exclusão para a inclusão e construído na base da discrepância e distribuição entre as piores e as melhores condições de vida da população, não determinado contexto social concreto e assim estabelecer a escala de qualificação de condições de vida.

Somente no final do século XX os mínimos sociais passaram a ser revistos à luz de valores quando identificados com os princípios da liberdade, equidade e justiça social, assumindo um novo status. Dessa forma, os mínimos sociais foram perdendo o seu carácter individual, sua conotação biológica ou natural e a sua vinculação com a pobreza absoluta. Sua tematização deixou de girar em torno de necessidades pessoais e extremas, baseadas na forma de proteção voluntarista e de concepções informadas pelo senso comum, para privilegiar

necessidades sociais como matéria de direito, a ser enfrentada por políticas de decisões coletivas.

A provisão de mínimos sociais, introduzida na agenda política brasileira dos anos 1990, é uma medida que transcende as fronteiras nacionais e excede os limites das sociedades. No caso brasileiro, essa provisão de mínimos sociais é tida como “mínimos de subsistência” e assume a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza absoluta.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é o primeiro mínimo social não contributivo garantido constitucionalmente a todos os brasileiros, independente da sua condição de trabalho. Mas o mesmo expressa um caráter altamente seletivo na medida em que seus beneficiários precisam comprovar sua renda e outros limites como a idade e a saúde.

Podemos dizer que o segundo maior programa de Transferência de Renda adotado no Brasil aconteceu no governo de Luís Inácio Lula da Silva a partir do ano de 2003 que é o Programa Bolsa Família (PBF). Este apesar de constituir um programa de governo (não uma política de governo) termina assumindo a condição de política assistencial voltada para um público que pertence à parcela mais pobre da população, tendo portanto, sua concessão orientada por uma extrema focalização e seletividade. Entre a implantação do BPC e o atual PBF, outras formas de transferências de renda foram sendo experimentadas, sem amplitudes nacionais<sup>2</sup>.

### **3.2. Os Programas de Transferência de Renda e o Bolsa Família**

Entender a lógica, o significado e os impactos dos Programas de Transferências de Renda para seus usuários, exige um olhar crítico sobre como a sociedade brasileira está estruturada, de que forma os programas sociais no Brasil foram formulados, quais são os usuários dos programas assistenciais e qual o papel

---

<sup>2</sup> Ver item 3.3 “A trajetória dos Programas de Transferências de Renda” apresentado nessa dissertação.

que o Estado vem cumprindo dentro do ideal neoliberal implantado no país nos anos de 1990.

Conforme foi discutido anteriormente, essas medidas adotadas pelo Governo Federal são decorrentes de processos históricos ocorridos no mundo e no Brasil, do contexto internacional da globalização e da expansão do neoliberalismo que vai culminar na desregulamentação do Estado e na sua reforma. Esse quadro tem deixado marcas profundas nas políticas sociais, principalmente no campo da assistência social uma vez que sua construção como política pública é recente, os embates pela sua universalização são constantes, seu orçamento é irrisório e permanentemente sofre cortes.

Segundo Silva; Yazbeck; Giovanni (2004, p. 26):

Na realidade, os anos 1990, representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição Brasileira de 1988. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha da pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001. Assim, não se verificará expansão de programas e serviços sociais nãoa conjuntura na qual o crescimento da pobreza demanda mais atenção do Estado em relação ao atendimento das necessidades coletivas básicas da população trabalhadora. Tudo isso é agravado pelo desmonte de direitos sociais conquistados.

Os Programas de Transferência de Renda surgiram como uma alternativa para combater a pobreza<sup>3</sup> e os níveis de desigualdades sociais. São políticas desenvolvidas pelos governos centrais empregadas no combate à fome e à pobreza em países em desenvolvimento como é o caso do Brasil. Esses programas promovem a transferência direta de renda aos segmentos mais vulneráveis da população e são articulados a condicionalidades que no caso brasileiro, relacionam-se com as áreas de educação e saúde.

---

<sup>3</sup> A concepção de pobreza configura-se em geral como uma noção ambígua e estigmatizadora, cujos contornos pouco nítidos muitas vezes ocultam seus aspectos resultantes de organização social e econômica da sociedade. De qualquer modo, a noção põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens ou mercadorias necessárias à sua conservação e reprodução social. O que se observa, apesar da diversidade de parâmetros utilizados para a determinação empírica da "pobreza", é que a exclusão do usufruto da riqueza socialmente produzida configura-se como um de seus principais elementos definidores (Yazbek, M. C., 1996, p. 23).

Segundo Macedo e Brito (2004, p. 15-16):

[...] O Estado estabelece, com o apoio de organismos internacionais, novas estratégias de combate à pobreza, que têm como alvo privilegiado os grupos chamados vulneráveis. Conseqüentemente, uma primeira observação sobre essa estratégia indica a focalização e a fragmentação dos programas sociais, que representam um gradual deslocamento do modelo de seguridade social delineado no marco constitucional de 1988, tendo como princípio básico a universalização do acesso a bens e serviços.

Essa tendência de seletividade e focalização acaba aprofundando a conformação dual da seguridade social, no Brasil, que é apontada na história da proteção social no país. Aos grupos mais vulneráveis socialmente, e não inseridos no mercado de trabalho, destina-se a assistência social, enquanto os trabalhadores inseridos no mercado formal do trabalho vinculam-se à previdência social [...].

Sendo assim, podemos notar que a partir desse contexto, o Brasil lança mão de políticas sociais compensatórias, fragmentadas, seletivas e focalizadas. O objetivo de tais políticas é o de focalizar alguns segmentos da população, ou seja, aqueles que se encontram em estado de vulnerabilidade social.

Essas políticas focalizadas têm em comum garantir uma transferência direta de renda a todas as famílias que possam comprovar insuficiência de recursos, legitimando assim, os Programas de Transferência de Renda que ganham centralidade no âmbito das políticas sociais brasileiras.

### 3.3.

#### **A trajetória dos Programas de Transferência de Renda**

Na verdade, os debates e propostas para um programa de renda mínima no Brasil têm uma longa trajetória, com discussões que reportam aos anos 1970. Podemos citar duas publicações como referência: a primeira é datada em 1975, quando foi publicado na Revista de Economia Brasileira um artigo de Antônio Maria da Silveira sob o título “Redistribuição de Renda” e um livro escrito em 1978 por Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger intitulado “Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil”.

Segundo Silva; Yazbeck; Giovanni (2004, p. 87), a proposta apresentada pelo autor Antônio Maria da Silveira em seu artigo apresenta o entendimento de que:

[...] a economia brasileira, conforme estruturada, não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo aqueles inseridos no mercado de trabalho, não se verificando uma relação adequada entre crescimento econômico e bem-estar.

Nesse sentido, uma gradativa, mas efetiva extinção da pobreza exigia uma intervenção governamental. Para isso, apresentou uma proposta fundamentada no Imposto de Renda Negativo, de autoria de Friedman (1962), tendo em vista a redução da pobreza. Seria uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tomando por base um nível de subsistência como referência para fixação do nível de isenção<sup>4</sup>.

Em relação à segunda publicação escrita por Bacha e Unger, eles seguem a formulação proposta por Silveira (1975) também conferindo importância:

[...] à redistribuição de renda, mediante uma complementação monetária, foi apresentado o que denominaram de um projeto de democracia para o Brasil, destacando a importância da redistribuição da renda como condição para sobrevivência da democracia política que requer um limite no nível de desigualdade e de miséria. Portanto, ambas são vistas como ameaça à própria democracia, o que significa que a democracia política não é compatível com graus elevados de desigualdade nem com a miséria da maioria dos cidadãos. Para o enfrentamento dessa situação no Brasil, os autores apresentaram uma proposta de complementação de renda, também baseada no Imposto de Renda Negativo, que deveria ser financiada pelos 10% mais ricos da população. Portanto, essa complementação monetária deveria considerar um nível mínimo de renda, tendo por base o tamanho da família, devendo ser paga pelo Governo Federal a diferença entre a renda auferida e um mínimo estabelecido, sendo contemplados os que se situassem abaixo desse mínimo. Silva; Yazbeck; Giovanni (2004, p. 88).

Somente no início dos anos 1990 é que ressurge a discussão sobre renda mínima no Brasil, quando o senador Eduardo Matarazzo Suplicy (Partido dos Trabalhadores de São Paulo) apresenta ao Senado Federal a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) que foi aprovado em 16 de dezembro de 1991 pelo Projeto de Lei nº 80/91. A proposta do projeto consistia em beneficiar, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época<sup>5</sup>.

O projeto do senador Suplicy representou um marco no debate sobre os Programas de Transferência de Renda e que segundo Silva; Yazbeck; Giovanni (2004) somente a partir desse momento é que foi possível falar no processo de desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.

---

<sup>4</sup> O Imposto de Renda Negativo é, portanto, uma proposta que preconiza uma transferência monetária para trabalhadores que tenham uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, sendo que os trabalhadores que apresentam um montante de renda acima do fixado deverão pagar imposto de renda. Significa que se trata de um programa destinado a trabalhadores que estejam auferindo alguma renda do trabalho. Ademais, o montante transferido deverá ser o mínimo possível para não desestimular, segundo seus idealizadores que se orientam por uma perspectiva de caráter liberal, o indivíduo na busca de se inserir no mercado de trabalho.

<sup>5</sup> Para maior detalhamento sobre a proposta de Suplicy, verificar SUPPLICY, Eduardo M. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. Cortez, 2002.

O projeto do senador Suplicy tinha como proposta a instituição de um Programa de Renda Mínima, em nível nacional. Tal projeto, mesmo tendo o parecer favorável desde 1993, foi preterido por outro com o apoio do Governo Federal aguardando ainda votação na Câmara dos Deputados.

Os autores Silva; Yazbeck; Giovanni (2004, p. 89) destacam que:

Vivia-se, no Brasil, nesse período, talvez a maior crise recessiva desde os anos 1930, sendo toda a atenção do governo e da opinião pública voltada para o combate à inflação crescente, sem controle, e para os problemas decorrentes do endividamento externo. Enfocava-se a preocupação com o crescimento econômico e com uma política de exportação, não havendo espaço para a implantação de qualquer tipo de política de enfrentamento à pobreza e redistribuição de renda.

Esse cenário só começou a se alterar a partir de 1992 com a instituição do Movimento Ética na Política, que levou ao *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, colocando na agenda pública a temática da fome e da pobreza. Nesse contexto, destaca-se a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, liderado pelo sociólogo Herbert de Sousa. Em 1993 o governo de Itamar Franco incorpora essa idéia com o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria. Silva; Yazbeck; Giovanni (2004).

Um outro momento sobre o debate da Renda Mínima, surge ainda em 1991, quando o economista José Márcio Camargo (1991; 1993; 1995) em artigos publicados na Folha de São Paulo, passa a defender uma nova proposta de Renda Mínima contemplando uma articulação entre a renda familiar e a escolarização dos filhos e dependentes em idade escolar. A proposta do programa seria a adoção de uma transferência monetária de um salário mínimo a toda a família, independente da renda familiar, com filhos ou dependentes de 05 a 16 anos (artigo escrito em 1991), com filhos ou dependentes de 07 a 14 anos (artigo escrito em 1993) desde que freqüentando regularmente a escola pública. O programa tinha como perspectiva, uma proposta de política social que amenizasse a condição de pobre, em curto prazo, e reduzisse a reprodução da pobreza, em longo prazo.

O ano de 1995, representa um outro momento sobre o debate da Política de Transferência de Renda no Brasil quando aconteceram as primeiras experiências municipais: O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM da Prefeitura Municipal de Campinas (São Paulo); o Programa Bolsa Familiar para Educação e o Programa Poupança-Escola do Governo de Brasília (Distrito Federal); O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM

da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (São Paulo) e o Programa “Nossa Família” da Prefeitura Municipal de Santos (São Paulo)<sup>6</sup>, com o objetivo combater a pobreza, por meio da eliminação do trabalho infantil e do aumento do nível de escolaridade de crianças e adolescentes.

Essas experiências tinham entretanto um caráter municipal, relacionado à forma de gestão de praticamente um único partido. Em 1997, segundo Telles, o programa já estava implantado em seis capitais (Salvador, Vitória, Belém, Boa Vista e Belo Horizonte), além de outras cidades como Ribeirão Preto (SP), Santos (SP), Londrinas (PR). Outras 104 propostas estavam em fase de tramitação nos legislativos de 16 Estados e 88 municípios, a maioria em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Assim, a primeira experiência de um programa de governo em nível nacional, com caráter de Transferência de Renda, foi o Programa Bolsa Escola, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato (1999-2002), influenciado pelas experiências dos municípios pioneiros, adotou em seu governo os programas de transferência de renda para famílias pobres.

Eram 7 (sete) os principais programas federais<sup>7</sup> até março de 2003: o Bolsa Escola; o Bolsa Alimentação; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Auxílio Gás; o Cartão Alimentação; o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

- 1. O Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001)** do Ministério da Educação tinha como público alvo famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo (R\$ 90,00) e com crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos matriculados na escola. O benefício era de R\$ 15,00 por criança e/ou adolescente, até o limite de três crianças por família, ou seja, cada família poderia receber um valor máximo de até R\$ 45,00. Seu recebimento estava associado à frequência escolar, superior a 85%. Seu

---

<sup>6</sup> Para maior detalhamento sobre as experiências pioneiras, consultar: SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

<sup>7</sup> Todos esses programas estavam destinados a um público específico, cujo corte de renda, para fixação da linha da pobreza, era de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda *per capita*, com exceção do BPC que determina uma renda *per capita* ainda menor, ou seja, inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

principal objetivo era incentivar a permanência de crianças de famílias pobres na escola.

2. **O Bolsa Alimentação (MP nº 2.206, de 06 de setembro de 2001)** do Ministério da Saúde adotou a mesma renda do Bolsa Escola para seleção de seus beneficiários. Porém, o segmento que este programa atendia era constituído de crianças de até sete anos de idade, nutrízes e gestantes. O valor do benefício era também de R\$ 15,00 com três beneficiários no máximo inscritos no programa, perfazendo um valor máximo de R\$ 45,00. Estava associado ao cumprimento por parte da família de compromissos com a saúde, como por exemplo, manter a carteira de vacinação em dia, incentivo ao aleitamento materno, acompanhamento do pré-natal.
3. **O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (Portaria nº 458, de 04 de outubro de 2001)** um Programa de Transferência Direta de Renda do Governo Federal para famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho. Estava associado a contrapartidas, devendo seus beneficiários participar de ações socioeducativas e de convivência (Jornada Ampliada) e também a manutenção da criança/adolescente na escola no percentual mínimo de frequência de 85% (oitenta e cinco) da carga horária mensal. Tinha como objetivo erradicar todas as formas de trabalho infantil no País. Seu público alvo eram as famílias em situação de trabalho infantil com renda *per capita* mensal superior a R\$ 120,00 com crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos. As famílias residentes nas áreas urbanas recebiam uma bolsa no valor mensal de R\$ 40,00 por criança/adolescente e as famílias residentes na área rural o valor da bolsa seria de R\$ 25,00 por criança/adolescente. Em 28 de janeiro de 2005, o PETI foi integrado ao PBF, regulada pela Portaria GM/MDS nº 666.
4. **O Auxílio Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002)** criado pelo Ministério das Minas e Energia, em 2002, era destinado a famílias de baixa renda que já estavam inscritas no Programa Bolsa Escola e/ou Bolsa Alimentação. Não era exigida contrapartida. O valor era de R\$ 15,00, pago a cada dois meses, com o objetivo de subsidiar a compra do botijão de gás.
5. **O Cartão Alimentação (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003)** do extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, foi criado no governo do Presidente Lula. O benefício no valor de

R\$ 50,00, destinava-se a grupos em situação de risco alimentar, sendo imposta à família, a comprovação de gastos com compras ou de alimentos.

6. **O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**, do Ministério de Assistência Social, era compreendido como uma conjugação da Bolsa Agente Jovem e da ação socioeducativa, deveria promover atividades continuadas que proporcionem ao jovem, entre 15 e 17 anos, experiências práticas e o desenvolvimento do protagonismo juvenil, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários e possibilitando a compreensão sobre o mundo contemporâneo com especial ênfase sobre os aspectos da educação e do trabalho.
7. **O Benefício de Prestação Continuada (BPC)** é o único Programa de Transferência de Renda inscrito na Constituição Federal de 1988 e regulamentado por lei. É um programa de política social, garantido pela Constituição Federal de 1988, no capítulo II da Assistência Social, seção IV, inciso V e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), capítulo I, artigo 2º, inciso V (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993) e está em vigor desde 1º de janeiro de 1996. É um benefício de 01 (um) salário mínimo destinado a pessoas idosas, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos (Estatuto do Idoso – lei nº 10.741, artigo 34 de 03 de outubro de 2003) e a pessoa portadora de deficiência, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, cuja renda mensal per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo.

Silva; Yazbeck; Giovanni (2004), parte de uma análise histórica na instituição dos mínimos sociais no âmbito do Estado brasileiro, buscando os antecedentes dos denominados Programas de Transferência de Renda, que segundo os autores, têm sua primeira iniciativa com a instituição do *Salário Mínimo*, em 1940. Não se pode esquecer de que o salário mínimo só tem significado de renda mínima para os trabalhadores que estão inseridos no mercado de trabalho formal.

Outra forma de mínimos sociais no Sistema de Proteção Social Brasileiro, seria o *Seguro Desemprego*, instituído em 1986, tendo como objetivo prover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, bem como auxiliar os trabalhadores na busca de um novo emprego. Ou seja, este também está vinculado ao trabalho formal.

Outro modelo de mínimos sociais vinculado ao trabalho formal é o *Abono Salarial*, no valor de um salário mínimo, destinado aos empregados que tenham percebido de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS), ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Outro benefício situado no campo dos mínimos sociais, também vinculado ao trabalhador formal, é representado pela *Previdência Social Rural*, que tratava de uma transferência monetária mensal para as pessoas idosas, viúvas, pessoas em licença, em estado de recuperação por acidentes de trabalho ou doença, ou que se encontravam em regime especial de aposentadoria rural.

Por fim, temos a instituição da *Renda Mensal Vitalícia*, também vinculada à Previdência Social, para os brasileiros com mais de 70 anos de idade que não dispunham de meios de subsistência. Esse direito foi reafirmado pela Constituição Federal de 1988, no âmbito da Assistência Social, passando a ser considerado direito do cidadão e dever do Estado, na categoria de auxílio aos idosos, sendo estendido aos portadores de deficiências que não possam trabalhar. Esse auxílio a idosos e a deficientes, fixado no valor de um salário mínimo, só foram regulamentados pela LOAS/93, ficando instituído o BPC, tendo o mesmo entrado em vigor somente em janeiro de 1996.

Apesar de todos os avanços obtidos na trajetória dos Programas de Transferência de Renda na década de 1990, como estratégia ao combate à fome e à pobreza, as ações do Governo Federal na área social ainda estavam marcadas pela fragmentação. Perpetuaram-se mecanismos de sobre-focalização dos beneficiários, ou seja, enquanto algumas famílias recebiam o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, outras famílias que viviam em iguais condições não recebiam nenhum tipo de benefício. Além disso, existia uma baixa cobertura dos Programas e um frágil controle social.

Nesse sentido, em 2003, – no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – surge um novo momento para o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda que é a criação do Programa Bolsa Família – PBF, unificando os quatro Programas de Transferência de Renda anteriores: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

Segundo a lei que criou o PBF, a unificação dos programas visa “melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social por meio da otimização e racionalização, ganhos de escala e facilidade da interlocução do Governo Federal com estados e municípios”.

Weissheimer (2006, p. 32) relata que:

Quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse, em janeiro de 2003, encontrou um sistema de programas sociais de transferência de renda espalhado por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimentos de benefícios. Esse sistema “espalhado” foi submetido a um processo de unificação, decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de critérios. Nascia o Programa Bolsa Família, que se integra a um guarda-chuva maior denominado Programa Fome Zero. Embora, no início, o Fome Zero tenha obtido maior repercussão na mídia e no próprio discurso governamental, foi o Bolsa Família que se consolidou como o programa social por excelência do governo Lula. Com ele ocorreram a integração e a consolidação de programas de transferência de renda anteriores, com o aumento do valor dos benefícios.

O PBF também unificou a administração e o controle dos programas de transferência de renda do Governo Federal, anteriormente descritos, os chamados Programas Remanescentes.

### 3.4.

#### **O Programa Bolsa Família (PBF): critérios de seleção, de inclusão, condicionalidades, CadÚnico e valor do benefício**

O Programa Bolsa Família (PBF) tem sido objeto de diversas discussões tanto na área do governo, como também no meio acadêmico. São várias as monografias, teses e dissertações apresentadas em grandes universidades no Brasil como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade Federal de Fluminense (UFF), a Pontifícia Universidade Católica (PUC SP, RJ, RS, PR, Minas, etc.). Podemos considerar dois grandes grupos de estudo:

**a) No âmbito acadêmico:** realizados por meio de Monografias, Dissertações e Teses, pelas grandes universidades do Brasil, onde são discutidos temas mais geral e com uma visão mais crítica. Geralmente, esses estudos são de caráter qualitativo. Podemos citar como exemplo, a Dissertação de Mestrado de LINHARES, F., apresentada a Universidade Federal Fluminense (UFF) em

março de 2005 em Niterói – Rio de Janeiro, intitulada “*Bolsa Família: um novo arranjo para os Programas de Transferência de Renda no Brasil*”; a Monografia de NASCIMENTO, K. M. do; PEÇANHA, P. G., apresentada a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) em junho de 2007 em Vitória – Espírito Santo, intitulada “*Programa de Transferência de Renda: uma visão contraditória da mídia na construção do Programa Bolsa Família – PBF*” e por fim, a Tese de Doutorado de BRITTO, L. de A., apresentada a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC) em 2008, intitulada “*Bolsa Família e as múltiplas facetas da pobreza: econômicas, sociais e política*”.

**b) Estudos oficiais do Governo:** realizados pelo IPEA, IBGE e do próprio MDS, que apresentam em sua maioria dados estatísticos, no intuito de avaliar o impacto do programa em relação à diminuição da pobreza e da desigualdade social no Brasil. Estes geralmente apresentam maior visibilidade, e são os mais comentados na mídia (televisão, jornais, revistas).

Todos esses estudos demonstram o interesse da sociedade pelo programa e também pela busca do Governo Federal em apresentar os dados estatísticos do PBF e a legitimação dele.

Segundo o governo federal, o PBF<sup>8</sup> é o carro-chefe de sua política social. Considerado como o maior programa de transferência de renda da história do Brasil, foi criado para enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a fome e a miséria, e promover a emancipação das famílias<sup>9</sup> mais pobres do país.

O PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, instituído pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, criado pela Lei nº 10.836<sup>10</sup>, de 09

---

<sup>8</sup> Material retirado do Programa Bolsa Família – Guia do Gestor, produzido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS localizado no seguinte endereço: <http://www.mds.gov.br>.

<sup>9</sup> O Art. 2º § 1º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 descreve o conceito de família utilizada pelo Programa como sendo: Família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. <http://www.mds.gov.br>.

<sup>10</sup> Todas as Leis, Decretos, Portarias, instruções Normativas e instruções Operacionais referentes ao Programa Bolsa Família (PBF) podem ser acessados no site do Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome, no seguinte endereço: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia0501.asp>.

de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

O Bolsa Família tem como público alvo: famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda per capita mensal de até R\$ 60,00 (sessenta reais), e também famílias com renda per capita mensal entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00, consideradas pobres, que apresentem em sua composição gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes com idade entre 0 a 15 anos. Em março de 2008 foi implantado o Benefício Variável Jovem (BVJ)<sup>11</sup>, vinculado ao adolescente de 16 a 17 anos.

O Bolsa Família integra o Fome Zero, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

Segundo o Governo Federal, o programa apresenta como principais vantagens em relação aos remanescentes (Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação) uma maior eficiência e transparência nos gastos públicos uma vez que o benefício é pago diretamente à família pelo cartão magnético e pactuação entre as três esferas do governo – Governo Federal, Estados e Municípios.

O cadastramento de seus beneficiários é realizada geralmente pelos órgãos municipais de assistência social, por meio de informações inseridas pelo município no CadÚnico, ficando a gerência do programa a cargo do MDS e as operações de pagamento sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF).

---

<sup>11</sup> O BVJ é uma nova modalidade de benefício do PBF definido na Medida Provisória nº 411 de 28 de dezembro de 2007, vinculado aos adolescentes de 16 a 17 anos de idade. O BVJ é pago às famílias beneficiárias do Programa, por meio do responsável legal pela família, e no mesmo cartão do PBF. O valor do benefício é de R\$ 30,00 por filho, sendo que cada família pode receber até dois BVJ, ou seja, R\$ 60,00. O objetivo do BVJ é o fortalecimento dos vínculos familiares, pois o conceito e a referência de família também devem ser priorizados pelos jovens de 16 e 17 anos. Para garantir o recebimento mensal do BVJ, o jovem deve estar matriculado na escola e ter frequência mensal igual ou acima de 75%.

A transição é automaticamente, sendo realizada no mês seguinte ao mês do seu aniversário. O jovem continuará recebendo BVJ até dezembro do ano em que completar 18 anos, ou seja, ele só deixará de receber o benefício ao final do ano letivo em que atingir a idade máxima de permanência no Programa. A intenção é que o jovem conclua o ano letivo.

O CadÚnico do Governo Federal foi instituído em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e consiste em uma base nacional de dados socioeconômicos, as famílias que possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e possibilita o registro de informações das famílias e dos seus componentes, para a geração do Número de Identificação Social (NIS) e para sua identificação como potenciais beneficiárias de programas sociais. Assim, um de seus objetivos é fornecer informações sobre a localização e as características dessas famílias, uniformizando as informações sobre os possíveis beneficiários, para que o poder público dos diversos níveis de governo possam formular e implantar políticas públicas capazes de promover a sua inclusão social.

Além disso, o Cadastro Único é utilizado como mecanismo de seleção para diversos programas sociais, sendo que, o cadastramento não gera automaticamente a inclusão neles. As famílias somente poderão ser beneficiárias nos diferentes programas se cumprirem os critérios de acesso e permanência estabelecidos para cada um deles. Vale ressaltar que o principal e mais determinante critério de inclusão é a renda *per capita* mensal, priorizando as famílias com a menor renda.

Quanto ao PBF, os critérios de elegibilidade adotados pelo programa são muito restritos. Podemos considerar que somente o uso da renda monetária como um critério para qualificar a pobreza, não seria suficiente. A pobreza não é somente não ter dinheiro, a pobreza engloba outros fatores, que vão além da privação de bens materiais.

Outro fator importante a ser considerado no desenho do programa, diz respeito à focalização nas famílias pobres, e não nos indivíduos, o que é considerado um grande diferencial em relação aos programas remanescentes. Esta mudança do público alvo do PBF, se deve à própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que passou a privilegiar o grupo familiar em detrimento do atendimento individual.

O recebimento da transferência está condicionado a contrapartidas dos beneficiários nas áreas de educação e saúde, de acordo com a composição familiar. O objetivo das condicionalidades é assegurar o acesso às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social de forma a promover a melhoria das condições de vida da população atendida.

<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>
Portaria MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004	Portaria MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004
<p><b>Para as famílias com criança até 15 anos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola;</li> <li>- garantir a frequência mínima de 85% das aulas a cada mês;</li> <li>- informar ao gestor do PBF sempre que alguma criança mudar de escola, para que os técnicos da prefeitura possam continuar acompanhando a frequência.</li> </ul>	<p><b>Para as gestantes e nutrízes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- participar do pré-natal e continuar com o acompanhamento após o parto;</li> <li>- participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável.</li> </ul> <p><b>Para as famílias com criança até 7 anos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- levar as crianças para a vacinação mantendo atualizado o calendário de vacinação;</li> <li>- Levar as crianças para pesar e medir conforme o Calendário do Ministério da Saúde.</li> </ul>

Quadro 2 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF)

Fonte: Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome (<http://www.mds.gov.br>)

Os autores Silva; Yazbeck; Giovanni (2004, p. 200) destacam que:

[...] a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de frequência à escola por parte de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade não é um aspecto pacífico e nem tão simples, posto que a obrigatoriedade de frequência à escola não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza. Essa exigência implica na expansão, na democratização e na melhoria dos sistemas educacionais estaduais e municipais. Não basta a criança estar matriculada e freqüentando a escola. O ensino precisa ser de boa qualidade e estar em consonância com as demandas da sociedade contemporânea [...].

O mesmo questionamento se aplica em relação à saúde, o que implicaria a ampliação e democratização dos serviços de atendimento à disposição da população.

Em relação aos valores transferidos pelo Bolsa Família, estes variam de R\$ 20,00 (vinte reais) a R\$ 182,00 (cento e oitenta e dois reais), de acordo com a

renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos.

O programa apresenta três tipos de benefícios: o Benefício Básico, que equivale a R\$ 62,00 (sessenta e dois reais) pagos às famílias consideradas extremamente pobres independente de sua composição familiar; o Benefício Variável, equivalente a R\$ 20,00 (vinte reais) pagos às famílias pobres desde que comprovem a existência de crianças e adolescentes de até 15 anos de idade (podendo receber até três benefícios variáveis), e por fim, o recente Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, com o valor de R\$ 30,00 (trinta reais), pago a todas as famílias que, incluídas no Bolsa Família, tenham adolescentes de 16 e 17 anos de idade freqüentando a escola podendo receber até dois benefícios variáveis.

O quadro abaixo mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do Programa podem receber:

<b>Número de crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
0	0	Básico	R\$ 62,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 82,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 102,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 122,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 92,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 112,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 132,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 122,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 142,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 162,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 182,00

Quadro 3 – Valores de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) com renda mensal de até R\$ 60,00 reais por pessoa

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (<http://www.mds.gov.br>).

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 20,00
2	0	2 variáveis	R\$ 40,00
3	0	3 variáveis	R\$ 60,00
0	1	1 BVJ	R\$ 30,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 50,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 70,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 90,00
0	2	2 BVJ	R\$ 60,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 80,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 100,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 120,00

Quadro 4 – Valores de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) com renda mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 reais por pessoa

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (<http://www.mds.gov.br>).

O Bolsa Família, não cria condições para que seus beneficiários se auto-sustentem. Esse programa não vai dar autonomia a seus usuários, visto que, seu valor é irrisório e seu tempo de permanência no programa é curto, ou seja, de dois anos.

A única solução para retirar essas pessoas da miséria seria a ampliação e a reestruturação de programas básicos, como os programas de geração de emprego e renda articulados às políticas de saúde e de educação. Somente dessa maneira podemos visualizar o Bolsa Família como um efetivo mecanismo de enfrentamento da pobreza no Brasil. Se o país não aumentar a distribuição de renda e qualificar profissionalmente seus beneficiários, eles vão viver eternamente pobres.

O Bolsa Família não está integrado formalmente a LOAS/93, pois consiste em um programa de governo. Mesmo que algumas ações dos programas de governo se relacionem de uma forma geral, com direitos sociais, eles dependem de ações e deliberações de quem está no exercício do poder podendo ser alterados ou mesmo extintos quando da troca de seus governantes. Isso não

ocorre com o BPC, pois está amparado constitucionalmente e legitimado como política pública de direito e não pode deixar de existir face às alternâncias de governos e governantes.

O Bolsa Família como se poderá constatar no quarto capítulo dessa dissertação torna-se o único rendimento mensal regular da maioria das pessoas por ele atendidos. Partindo desse pressuposto, é indiscutível a importância e a prevalência dele para parte dessa população. Sendo assim, o Bolsa Família é um instrumento que define a segurança de rendimento de seus beneficiários.

Diante do que foi discutido, pode-se notar que o Governo Federal vem utilizando a política de transferência de renda como uma das estratégias para o enfrentamento dos gastos sociais e também para contornar a pobreza e a desigualdade no país.