

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: seu desenvolvimento, possibilidades e limites*

Maria Ozanira da Silva e Silva**

RESUMO

As experiências brasileiras de Programas de Transferência de Renda foram iniciadas, em nível local, em 1995. Vários estados criaram programas similares desde 1999. A primeira experiência nacional foi iniciada em 1996 e outras foram criadas a partir de 2001. Em 2003, foi iniciado um esforço de unificação dos Programas de Transferência de Renda, com a criação do Programa Bolsa Família. O Congresso Nacional Brasileiro aprovou e o Presidente da República sancionou um projeto de lei de autoria do Senador Eduardo Suplicy para a criação de um Programa Nacional de Renda de Cidadania, para ser iniciado em 2005. O pressuposto é que uma transferência monetária para famílias pobres pode interromper o ciclo vicioso da pobreza, quando articulada a políticas estruturantes. Pretendo apresentar esses programas, seu desenvolvimento e suas possibilidades e limites.

Palavras-chave: Programa de Transferência de Renda. Pobreza. Educação. Saúde. Trabalho.

1 INTRODUÇÃO

Mesmo já tendo sido implantados em diversos países da Europa Programas de Transferência de Renda a partir dos anos 1930, o debate sobre garantia de uma renda, no plano internacional, alcançou maior abrangência e ampliação somente a partir dos anos 1980, quando já se sentiam, de modo mais

* O presente texto foi elaborado com o apoio da CAPES e do CNPq, entidades do Governo Brasileiro voltadas para formação dos recursos humanos e a pesquisa e pela FAPEMA, entidade de apoio à pesquisa no Estado do Maranhão.

** Doutora em Serviço Social, coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão/Brasil.

profundo, os efeitos das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência da Revolução Tecnológica da Era da Informação¹.

A primeira discussão no Brasil sobre a introdução de um programa de renda mínima data de 1975 e vincula-se a uma agenda de erradicação da pobreza no País. Em Silveira (1975) foi então apresentada uma proposta de “Redistribuição de Renda” para permitir o estabelecimento de uma relação entre crescimento econômico e bem-estar, tendo como proposta central gradativa, mas efetiva extinção da pobreza, o que exigia uma intervenção governamental no sentido de garantir uma transferência monetária proporcional, referenciada num nível de subsistência da população pobre.

Bacha e Unger (1978) defenderam a complementação monetária das famílias pobres como mecanismo de redistribuição de renda, tendo em vista a sobrevivência da democracia política que requer um limite no nível de desigualdade e de miséria num país.

No Brasil, a idéia de instituição de Programas de Transferência de Renda começa a fazer parte da agenda pública a partir de 1991, quando é apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, para beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade com uma renda de até 2,25 salários mínimos nos valores atuais. Inaugura-se, então, um processo de desenvolvimento desses Programas, partindo de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, em nível municipal, chegando à recente proposta de

¹ PAUGAM (1998) relata a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como: Dinamarca (1933); o Reino Unido (1948); a Alemanha Federal (1961); os Países Baixos (1963); na Bélgica (1974); na Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); a França (1988). Em diversas províncias da Espanha (Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco, 1990, e em Portugal, 1996). Em 1986 foi criada a Basic Income European Network - BIEN, a maior articulação européia em defesa de uma renda básica para todos no Continente. A BIEN desenvolve ampla discussão internacional sobre a Renda Básica, enquanto uma modalidade de Programa de Transferência de Renda incondicional, inclusive realizando congressos internacionais a cada dois anos.

unificação dos inúmeros programas criados por governos municipais, estaduais e pelo Governo federal e aprovação de uma Renda de Cidadania, incondicional para todos os brasileiros².

Tem-se uma conjuntura onde se expandem o debate, as propostas e as experiências dos Programas de Transferência de Renda marcada por:

- a) crescimento do desemprego, precarização das relações de trabalho, com informalização crescente do trabalho e rebaixamento dos salários;
- b) Aumento da violência, principalmente nas grandes cidades;
- c) Baixa escolaridade e baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas com as transformações em curso no mundo do trabalho;
- d) Elevados índices de trabalho infantil, com exploração da criança e do adolescente;
- e) Crescimento da pobreza, com fortes rebatimentos nas crianças e jovens.

A partir de 2003 os Programas de Transferência de Renda no Brasil parecem atingir um novo patamar no seu conteúdo e forma de gestão quando se inicia o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ocorrem mudanças quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas direcionadas para construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, de abrangência nacional, destacando-se os seguintes aspectos:

- a) Prioridade ao enfrentamento da fome e da pobreza, entendendo que as Políticas Sociais são importantes mecanismos de enfrentamento à pobreza, quando articuladas a uma Política Econômica de redistribuição de renda, de geração de emprego, com proteção social do trabalhador, inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema

² Sobre Programas de Transferência de Renda no Brasil, confira-se: SILVA (1997; 2004) e SUPPLY (2002).

nacional universal de Previdência Social, efetivação de reforma agrária e assistência ao trabalhador do campo³;

b) Inicia-se um processo de Unificação dos Programas Nacionais de Transferência de Renda, a partir de outubro de 2003, com a proposta inicial de unificar, quatro programas federais, com a criação do Programa Bolsa Família, para posteriormente alcançar todos os programas, inclusive os de iniciativa de Estados e municípios;

c) Elevação dos recursos orçamentários destinados aos Programas de Transferência de Renda no orçamento de 2004 para R\$ 5.3 bilhões, segundo dados oficiais, representando mais que o dobro de 2002;

d) O Projeto de Lei n. 266/2001 de autoria do Senador Eduardo Suplicy foi sancionado pelo Presidente da República, instituindo uma Renda Básica de Cidadania, com provisão para implantação gradual, iniciando pelos mais pobres, a partir de 2005. Destina-se a todos os brasileiros ou estrangeiros residentes no país por cinco ou mais anos, tendo como benefício a transferência de uma renda básica incondicional para todos, independente do trabalho, ou de outra exigência;

e) Para fortalecimento da política adotada foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, registrando-se também a elevação de valores orçamentários para a área, com provisão para 2004 de um orçamento na ordem de R\$ 15 bilhões.

O processo histórico de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda acima apontado evidencia que esses programas representam o elemento central na constituição atual do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

³ Apesar de o Programa Fome Zero, principal política de enfrentamento à pobreza do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, apresentar as medidas indicadas acima, existe ainda uma grande distância entre essas proposições e os encaminhamentos concretos que o Governo federal conseguiu desenvolver nos dois primeiros anos de Governo, sobretudo no campo social, embora seja notória a ampliação de recursos destinados a programas de transferência de renda. O que ainda se tem é um país com um terço de sua população na indigência, com mais de 10% de desempregados e sufocado pelas restrições impostas em decorrência de sua dívida interna e externa.

Contudo, só seu acompanhamento e avaliação sistemática nos permitirá, no futuro, dimensionar o verdadeiro alcance sobre dois aspectos centrais indicados no desenho desses programas: as reais possibilidades para elevar o nível de escolaridade da população brasileira e sua efetividade enquanto política pública de enfrentamento à pobreza no país.

2 A ABRANGÊNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: iniciativa de municípios, de Estados e do Governo federal

O pressuposto central que vem orientando os Programas de Transferência de Renda no Brasil é de que o ciclo de reprodução da pobreza pode ser interrompido quando os filhos de famílias pobres saem da rua ou do trabalho precoce para ir para escola, recebendo para isso uma transferência monetária que compense a remuneração pelo trabalho infantil. Trata-se de um esforço de articulação de uma política compensatória (transferência de renda monetária) com políticas básicas estruturantes como educação, saúde, trabalho etc.

A diversidade e a dimensão dos Programas de Transferência de Renda, no Brasil, podem ser identificadas em nível municipal, estadual e federal, conforme considero, a seguir.

2.1 As Experiências Instituídas e Implementadas por Governos Municipais e Estaduais

Em estudo realizado, em 2002⁴, 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

⁴ 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.

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 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.

2.2 As Experiências Instituídas pelo Governo Federal e Implementadas pelos Municípios Brasileiros⁵

É a partir de 2001 que o Governo federal vem se propondo desenvolver o que denominou de “Rede de Proteção Social” direcionada à população pobre do

⁵ As informações referentes ao público tendido pelos programas federais e o investimento aplicado são todas oficiais, tendo como principal fonte o documento Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003, disponível na página www.fomezezo.gov.br, consultada no dia 07/02/2005.

país. O eixo articulador dessa Rede é os Programas de Transferência de Renda, criados a partir de 1996.

Os Programas de Transferência de Renda criados pelo Governo federal e implementados de modo descentralizado nos municípios brasileiros são os seguintes⁶.

a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

O PETI é um programa de Transferência de Renda instituído, pelo Governo federal, em 1996. iniciado no Estado de Mato Grosso do Sul e estendido para os Estados de Pernambuco e Bahia, em 1997, devido à intensa utilização da mão-de-obra infantil, nas atividades carvoeiras, canavieiras e sisaleiras, nesses Estados. No ano seguinte, o Programa foi estendido para a região citrícola de Sergipe, para

⁶ Além dos programas abaixo considerados, até dezembro de 2004, o Governo federal manteve os seguintes programas, também caracterizados como de transferência de Renda, por ter como principal benefício transferência de um valor monetário a indivíduos ou a famílias: 1) **Abono Salarial PIS/PASEP** destinado a trabalhadores da iniciativa privada ou do setor público, com renda mensal média de até 02 salários mínimos no ano anterior, cadastrado no PIS (Programa de Integração Social) ou PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) há pelo menos 05 anos e trabalhando no ano anterior por pelo menos 30 dias. O Benefício concedido é um salário mínimo anual, sendo beneficiados em 2003 7.861.841 trabalhadores com um investimento de R\$ 1.796,72 milhões. 2) **Bolsa Qualificação** concedida ao trabalhador com contrato suspenso que seja matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, conforme disposto em convenção ou acordo coletivo de trabalho. O benefício concedido é um valor calculado com base nos três últimos salários, tendo sido beneficiado em 2003 1.964 trabalhadores com um investimento de R\$ 2,42 milhões. 3) **Bolsa Renda** era um programa emergencial de distribuição de renda a agricultores familiares para atender famílias que residiam em municípios sujeitos à calamidade pública reconhecida pelo Governo federal. O Benefício era fixado em R\$ 60,00, mas era pago apenas R\$ 30,00 por mês para cada família. Até setembro de 2003, quando esse programa foi substituído pelo Programa Bolsa-Alimentação tinha sido atendidas 1.665.757 famílias com um investimento de R\$ 155,35 milhões. 4) **Garantia Safra** é uma garantia de renda destinada ao pequeno agricultor do semi-árido, vítima de situações de calamidade, emergência ou estiagem que tenha perdido de 50% a 100% sua safra. O benefício era R\$ 475,00 mensais divididos em 5 parcelas iguais de R\$ 95,00. em 2002/2003 foram beneficiados 60.865 agricultores, com um investimento de R\$ 28,91 milhões. 5) **Renda Mensal Vitalícia** é a garantia de um salário mínimo mensal a pessoas idosas com mais de 70 anos e portadoras de deficiência sem meios de subsistência própria ou amparo, instituído em 1994 e substituído em 1996 pelo Benefício de Prestação Continuada. Em 2003 foram beneficiadas 268.395 pessoas com investimento de R\$ 774,70 milhões. 6) **Seguro Desemprego** é um benefício integrante da seguridade social para prover assistência financeira temporária a trabalhador desempregado, inclusive doméstico, dispensado sem justa causa, e a pescador artesanal durante o período de proibição da pesca, criado em 1986 (Decreto-Lei 2.284/86), tendo sido adotado novos critérios a partir de 1994 (Lei n. 8.900/94). O benefício é de um salário mínimo a R\$ 449,04, durante 05 meses, sendo apenas um salário mínimo para o trabalhador doméstico e o pescador artesanal. Em 2003 foram beneficiados 4.903.323 trabalhadores, com investimento de R\$ 6.523,22 milhões.

o garimpo em Rondônia e canaviais no Rio de Janeiro. Em 1999, o PETI é implantado em outros Estados para atender a crianças que desenvolviam trabalhos penosos e degradantes diversificados, estendendo-se da zona rural também para a zona urbana. Trata-se de um Programa implementado em parceria com Estados e municípios e a sociedade civil, objetivando erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais e urbanas. Direciona-se a famílias com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com crianças/adolescentes entre 07 a 15 anos de idade, possibilitando a estes freqüentar e permanecerem na escola, além de participarem de ações sócio-educativas, mediante uma complementação de renda mensal às suas famílias. Desenvolve, portanto, três modalidades de atendimento: **Bolsa Criança Cidadã**, cujo repasse monetário direto às famílias varia de R\$ 25,00 a R\$ 40,00 mensais por criança/adolescente na zona rural ou urbana, respectivamente, e **Jornada Ampliada** que consiste no oferecimento de ações sócio-educativas para as crianças/adolescentes, em horário complementar ao da escola, tipo recreação, reforço escolar, artes, músicas, esporte, complementação alimentar. A intenção é manter crianças/adolescentes ocupadas durante todo o dia, dificultando-lhe o retorno ao trabalho anterior. A terceira modalidade de atendimento destina-se aos adultos da família no sentido de oportunizar o acesso a programas e projetos de qualificação e requalificação profissional e de geração de trabalho e renda ou a outras ações que visem à melhoria da qualidade de vida das famílias. Essa modalidade de atendimento não se tem desenvolvido satisfatoriamente e é insuficiente para garantir a autonomização das famílias beneficiárias, portadoras de profundas deficiências, situação agravada pela atual conjuntura desfavorável inclusive a trabalhadores altamente qualificados.

A concessão do benefício fica condicionada à freqüência da criança/adolescente à Escola e à Jornada Ampliada e o benefício cessa quando o adolescente atinge a idade de 15 anos.

Segundo dados oficiais, o PETI, até dezembro de 2003, já atendia a 810.823 crianças e adolescentes em 2.601 municípios, em todos os Estados e no Distrito Federal, com investimento da ordem de R\$ 394.376.904,00. O PETI teve

grande expansão nos anos de 2001 e 2002, todavia, a partir de 2003, esse Programa sofreu desaceleração e atrasos no repasse de recursos para os municípios, ocorrendo muitos protestos por parte dos beneficiários, além do retorno ao trabalho de crianças e adolescentes que têm na transferência monetária recebida uma fonte significativa na manutenção da família.

b) Benefício de Prestação Continuada - BPC

O BPC, implantado em 1996, é um benefício de transferência monetária mensal, no valor de um salário mínimo, previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS. É pago a pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e a pessoas portadoras de deficiências, obedecendo aos seguintes critérios: a) possuam renda familiar mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; b) não estejam vinculados a nenhum regime de previdência social e não recebam benefícios de espécie alguma. A pessoa portadora de deficiência deve encontrar-se incapacitada para o trabalho e para a vida independente.

O benefício é reavaliado a cada dois anos e cessa no momento em que ocorrer a recuperação da capacidade laborativa, no caso de pessoa portadora de deficiência, com alteração das condições socioeconômicas de ambos ou no caso de morte do beneficiário, não tendo os dependentes o direito de requerer pensão por morte.

Até o mês de dezembro de 2003, cerca de 1.701.240 de brasileiros foram beneficiados com o BPC, com investimento da ordem de R \$4.505.677.783,00.

c) Previdência Social Rural

A Previdência Social Rural, conforme determina a Constituição brasileira de 1988, pode ser considerada um grande Programa de Transferência de Renda pelo significativo impacto na redução da pobreza entre a população idosa e na

redistribuição de renda no país, onde se registra uma das mais elevadas taxas de concentração de renda no mundo (DELGADO; CARDOSO JUNIOR, 2000; SCHWARZER, 2000) e pela flexibilidade no tempo de contribuição do segurado, cujo marco fundamental fixado pela Lei da Seguridade Social foi o estabelecimento das bases legais para garantia de uma proteção especial para a economia familiar rural. Passa a ser permitida a aposentadoria da mulher; a idade limite para aposentadoria passou a ser de 60 anos para homens e de 55 anos para mulheres (cinco anos a menos que o trabalhador urbano), sendo garantido um benefício mínimo equivalente a um salário mínimo. Destina-se a pessoas idosas, viúvas, pessoas em licença para tratamento de saúde, em estado de recuperação por acidente de trabalho ou doenças ou que se encontrem em regime especial de aposentadoria rural, desde que tenham trabalhado em atividades rurais, mesmo sem fluxo de contribuição contínuo. Nesse regime de previdência se encontravam em dezembro de 2003 6.586.824 pessoas com a cobertura de recursos de R\$ 19.662.549.271,16.

d) Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola

O Programa “Bolsa Escola” foi instituído pela Lei no. 10.219 de 11 de abril de 2001 e regulamentado pelo Decreto no. 3. 823, de 28 de maio de 2001, tendo iniciado sua efetiva implementação em junho do mesmo ano.

O Programa “Bolsa-Escola” apresentou como meta inicial beneficiar 10,7 milhões de crianças e adolescentes de 06 a 15 anos de idade e 5,9 milhões de famílias, com renda per capita de até meio salário Mínima. Cada família tem o direito de receber R\$ 15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando R\$ 45,00. A exigência é que a criança tenha uma freqüência mensal mínima à escola, num percentual de 85%. Nesse sentido, o envio mensal das freqüências escolares é condição essencial para o repasse dos recursos, que é efetuado pela União

diretamente para mães ou responsáveis mediante cartão magnético personalizado.

Em termos quantitativos, em dezembro de 2002 foram atendidos 5.056.245 famílias com investimento de 1.532.202.990,00 e em dezembro de 2003 foram atendidas 3.771.199 famílias com investimento de R\$ 1.429.510.350,00. Esse declínio no Programa de 2002 para 2003 foi em virtude da implantação do Programa Bolsa Família, com proposta de unificar os Programas de Transferência de Renda.

O Programa “Bolsa Escola” é o de maior alcance quantitativo tanto em relação ao número de famílias e crianças atendidas como de municípios. Não fossem as cotas fixadas para cada município ser insuficientes para atender ao público-alvo, além das dificuldades apresentadas pelos municípios menores para implementar as cotas recebidas, esse poderia ser considerado um programa universal em relação à população alvo. A esse limite, ressalte-se o valor irrisório do benefício monetário transferido para as famílias, insuficiente para produzir impacto significativo nestas. Tem-se ainda a deficiência do Sistema Educacional brasileiro, incapaz de atender a todas as crianças em idade escolar e, sobretudo por apresentar baixa qualidade do ensino oferecido, situação em nada alterada com a implantação desse Programa.

e) Programa Bolsa Alimentação

O Bolsa Alimentação foi criado para reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias brasileiras mais pobres. Visa complementar a renda familiar de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, para melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição. Foi criado em 2001. É um Programa do Ministério da Saúde direcionado para famílias com mulheres gestantes; mães que estejam amamentando os filhos na faixa de 06 meses de idade ou com crianças de 06 meses a 06 anos de idade.

O benefício é de até três Bolsas-Alimentação para cada família, ou seja; o valor de R\$ 15,00 até R\$ 45,00 por mês, transferido mediante cartão magnético da Caixa Econômica Federal. Além da transferência monetária, oferece atendimento básico à saúde da família, sendo os beneficiários do Programa assistidos por uma equipe do Programa Saúde da Família, pelos Agentes Comunitários de Saúde ou por uma unidade básica de saúde que proverão os serviços que compõem a Agenda de Compromisso, representada por um conjunto de ações de saúde e outros compromissos que devem ser assumidos pelo responsável pelo recebimento do benefício.⁷

Para aplicação do dinheiro recebido, são indicadas duas possibilidades: a) aquisição de alimentos para melhoria de condições nutricionais de gestantes, mães com recém-nascidos e crianças de seis meses a seis anos de idade, e b) para aquisição de sementes, adubos ou outros produtos que permitam resultar na melhoria da qualidade alimentar da família, com a preparação, por exemplo, de uma horta caseira. A permanência do beneficiário no Programa é de 06 meses com renovação, de acordo com o cumprimento da agenda de compromissos

Cada município recebe uma cota do Bolsa-Alimentação fixada pelo Ministério da Saúde, com indicação de metas anuais e respectivo montante de recursos. Para 2001/2002 a cota total para todo o país foi estipulada na ordem de 3.575.650, sendo distribuída entre 5.549 municípios brasileiros, além do Distrito Federal. Em dezembro de 2003, o Programa atendia a 369.463 famílias, sendo aplicados recursos na ordem de R\$ 264.420.355,00.

⁷ A Agenda de Compromisso inclui a exigência de as gestantes fazerem consultas de pré-natal, e participarem de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde e para mãe ou pai responsável, é exigido apresentar registro de nascimento da criança; manter a amamentação da criança (no caso da nutriz) e pesá-la periodicamente; manter-lhe a vacinação da criança em dia e participar de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde.

f) Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

Agente Jovem é outro Programa de Transferência de Renda, de âmbito nacional, criado em 2001. É concebido como uma medida assistencial direcionada a jovens de 15 a 17 anos de idade, preferencialmente que se encontrem fora da escola; que vivam em famílias pobres, com renda per capita de até meio salário mínimo e em situação de risco social; que tenham participado de outros programas sociais, como o PETI e o Programa de Atendimento à Exploração Sexual; jovens que estejam envolvidos em situações de crime ou contravenção; que sejam egressos ou que estejam sob medida protetiva ou ainda sejam jovens portadores de algum tipo de deficiência. Para que o jovem receba a bolsa é preciso que apresente frequência mínima de 75% à escola e às outras atividades desenvolvidas pelo Programa, assim como esteja inserido em atividades comunitárias. O valor do benefício é de R\$ 65,00 mensais.

Foram beneficiados, até outubro de 2002, 104.746 jovens, caindo par dezembro de 2003 para 89.928 jovens, com investimento de R\$ 43.604.146,00, o que demonstra o caráter simbólico do Programa face à realidade da juventude das famílias pobres brasileiras.

g) Auxílio Gás

O Programa Auxílio Gás foi criado em janeiro de 2002, pela Lei 10.453/2002, para compensar famílias pobres dos efeitos da retirada de subsídio ao gás de cozinha. A meta inicial era atender a cerca de 10 milhões de famílias, com prioridade para as 8,2 milhões famílias já cadastradas nos programas do Governo federal. O critério de acesso é a família já integrar os programas do Governo federal ou ter uma renda familiar per capita mensal de até meio salário mínimo. O benefício é a transferência de R\$ 7,50 por mês, cujo repasse ocorre a

cada dois meses. Em dezembro de 2003 foram beneficiadas 8.229.144 famílias, com recursos aplicados no valor de R\$ 800.203.134,00.

h) Cartão Alimentação

O Cartão Alimentação, instituído pela Medida Provisória n. 108 de 27 de fevereiro de 2003, é uma das ações, situadas no campo das Políticas Específicas que integram o Programa Fome Zero, criado para combater a fome e as suas causas estruturais. Compõe-se de um conjunto de ações voltadas para promover a segurança alimentar a todos os brasileiros, tendo por objetivo combater as causas estruturais da pobreza. São iniciativas que envolvem vários ministérios, as três esferas de Governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil (BRASIL/MESA, 2003).⁸

Foram consideradas áreas prioritárias para implantação do Programa os municípios da região do semi-árido brasileiro, assim como as áreas de grupos populacionais sujeitos a insegurança alimentar, como: aldeias indígenas em situação de risco; moradores de lixões; comunidades remanescentes de quilombos; acampamentos e assentamentos rurais.

A implementação do Cartão Alimentação é assumida por parceria com Estados e Municípios e com a sociedade civil e a forma de concessão do benefício

⁸ O Programa Fome Zero, na sua formulação, é composto de um conjunto de **Ações Estruturais** (Reforma Agrária; Fortalecimento da Agricultura Familiar, Projeto Emergencial de Convivência com o Semi-Árido; Ampliação do acesso e qualidade da educação; Programa de Geração de Emprego; Programa de Atenção Básica à Saúde) voltadas para combater as causas da fome e da pobreza; de **Ações Específicas** (Programa Nacional de Bancos de Alimentos; Programa de Restaurantes Populares; Programa Cartão Alimentação; Programa de Educação Alimentar e Nutricional; Programa de Compra Antecipada da Produção da Agricultura Familiar para Formação de Estoques de Alimentos; Programa de Distribuição de Cestas Básicas Emergenciais; Apoio ao autoconsumo alimentar; Ampliação e aperfeiçoamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar; Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador; Ampliação do Programa Bolsa Alimentação; Convergência dos programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil etc.) que visam atender diretamente às famílias no acesso ao alimento e **Ações Locais** implementadas pelos Estados e municípios, com incentivo do Governo Federal (Construção participativa de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional, Mutirão contra a Fome mediante: Campanha de doações de alimentos, Campanhas de doações em dinheiro e Formação de grupos de voluntários).

pode ser em dinheiro ou em alimentos. A transferência monetária é de R\$50,00 por família que tenham uma renda per capita familiar mensal de até meio salário mínimo, sendo o recebimento do benefício efetuado mediante o “Cartão do Cidadão”, cartão magnético que, preferencialmente, é emitido em favor da mulher, considerada a responsável pelo grupo familiar. A concessão do benefício em alimentos em espécie só deve ocorrer para atender a questões culturais e hábitos alimentares de algum grupo; no caso de calamidades naturais e outras situações emergenciais e inexistência ou insuficiência de infra-estrutura varejista de distribuição de alimentos no local.

A duração do benefício concedido pelo Cartão Alimentação é de até seis meses, prorrogáveis por, no máximo, mais dois períodos de seis meses. O número de beneficiários é condicionado ao limite da dotação orçamentária. Isso significa que como os demais programas do Governo federal, a fixação de cotas impede uma real focalização em relação ao público alvo definido pelos critérios de inclusão no Programa, representando mais uma política não de focalização, mas de fragmentação da pobreza (SILVA, 2001).

É importante considerar-se que a transferência monetária oferecida pelo Cartão Alimentação é associada a atividades voltadas para o desenvolvimento local, destacando-se a educação para o consumo alimentar e nutrição; orientação básica de saúde e higiene; alfabetização e elevação do nível escolar de jovens e adultos e de ações estruturais, tais como reforma agrária e programas de geração de emprego e renda; qualificação profissional; recuperação e ampliação de infra-estrutura educacional; construção de obras de irrigação e de abastecimento de água; saneamento básico e melhorias das vias de acesso; construção e reforma de habitação; criação de cooperativas, incentivo à agricultura familiar e a produção agrícola; construção de banheiros e de cisternas para conservação de água e ações de alfabetização de adultos. Nesse sentido, o proposto é articular ação emergencial para superação da fome e criação de condições, por meio do trabalho, para superação da pobreza.

Em termos quantitativos, dados oficiais indicam que o Programa Cartão Alimentação, em dezembro de 2002, atendeu a 774.764 famílias, declinando para 349.905, em dezembro de 2003, provavelmente em decorrência da implantação do Programa Bolsa Família em outubro de 2003. O investimento em dezembro de 2003 foi de R\$ 290.134.510,00.

Como discriminado acima, entendo que o Cartão Alimentação representa avanço significativo na formulação conceitual das políticas sociais brasileiras, ao constituir-se numa ação de Política Específica do Programa Fome Zero que se propõe a articular elementos de política emergencial com elementos de política estrutural. Mesmo assim, alguns limites já podem ser destacados, tais como a renda ser ainda considerada como a única variável para fixação da pobreza, além de adotar um valor monetário inferior ao que já vinha sendo utilizado pelos Programas de Transferência de Renda criados anteriormente (até meio salário mínimo de renda mensal per capita familiar); a transferência monetária de R\$ 50,00 mensais por família é muito baixo para permitir impacto significativo na vida de famílias pobres; o tempo máximo previsto para permanência das famílias no Programa (dezoito meses) é insuficiente para a autonomização de famílias com deficiências historicamente acumuladas, situação agravada pela conjuntura de elevação do desemprego e crescimento da pobreza.

O quadro de Programas de Transferência de Renda acima indicado revela que programas dessa natureza estão sendo implementados em todos os municípios brasileiros, atendendo a um amplo público e envolvendo um volume significativo de recursos. Contudo, permanece como questão central: necessidade de melhor focalização do gasto público social, o que requer priorizar programas de ação mais eficazes, fazendo com que os programas sociais sejam efetivamente articulados a políticas para o desenvolvimento econômico-social com potencialidade para alterar a forte concentração de renda vivenciada no Brasil; reduzir os índices crescentes de desemprego; combater a pobreza, protegendo o

trabalhador. Tem-se ainda como desafio superar a superposição e a desarticulação verificadas nos Programas de Transferência de Renda nos três níveis de governo; a insuficiência no alcance da população alvo e a elevação do valor monetário dos benefícios, incapaz de produzir impactos significativos na pobreza do país. Nesse sentido, vem sendo elaborada uma proposta para unificação dos Programas de Transferência de Renda, devendo culminar com a implantação de uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros.

2.3 O Bolsa Família: uma proposta para unificação dos Programas de transferência de renda no Governo Luiz Inácio Lula da Silva

Os fundamentos que justificam e demandam a necessidade de unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil encontram sustentação num diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, elaborado durante a transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no terceiro trimestre de 2002. Esse diagnóstico destaca, entre outros, os seguintes problemas:

- a) Existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público alvo;
- b) Ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos;
- c) Ausência de Planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos Ministérios;
- d) Orçamentos alocados insuficientes;
- e) Não alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas (BRASIL, 2002).

Na perspectiva de superar a situação diagnosticada, e com a justificativa de ampliação de recursos, elevação do valor monetário do benefício e melhor atendimento, foi lançado o Bolsa Família, em outubro de 2003, tendo em vista a

unificação dos Programas de Transferência de Renda, nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda no País. Inicialmente, a unificação está restrita a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação.

Ressalte-se que a unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante a criação do Bolsa Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, mediante responsabilidade partilhada entre a União, Estados e municípios. O novo Programa também se propõe a estabelecer melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país. O objetivo é simplificar o acesso aos benefícios, sob a coordenação de uma Secretaria Executiva e participação dos outros órgãos afetos aos programas unificados. Semelhantemente aos outros Programas de Transferência de Renda, é implementado de modo descentralizado nos diversos municípios.

O Bolsa Família é considerado uma inovação por se propor a proteger o grupo familiar como um todo, representado pela mãe; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza. Destina-se a famílias indigentes, com renda per capita familiar de até R\$ 50,00 e a famílias consideradas pobres, com renda per capita familiar de até R\$100,00, de modo que 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 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 por cada filho de até 15 anos de idade. As famílias têm toda liberdade na aplicação do dinheiro recebido.

Não restam dúvidas que é grande desafio alcançarem a unificação não só de todos os programas federais, mas também dos programas criados por iniciativa

de Estados e municípios. Isso demanda amplas negociações políticas por envolver um conjunto complexo de sujeitos (vários ministérios, outros setores federais, Estados e municípios) que ostentam interesses e racionalidades próprias. Entretanto, não basta tratar a unificação como mera atividade de gestão. Importa, também elevar o Sistema Brasileiro de Proteção Social com capacidade para atender a todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando-se a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. Torna-se necessário o desenvolvimento de uma articulação efetiva da transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida.

Além da transferência monetária (que permite melhoria na alimentação e na elevação das condições de vida do grupo familiar) o Bolsa Família considera necessário desenvolver outros programas, como alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e micro-crédito, acesso à educação e a serviços de saúde para os filhos. O objetivo é integrar esforços para permitir a autonomização das famílias. Nesse sentido, o Bolsa Família atribui uma grande ênfase em contrapartidas ou condicionalidades, tais como manutenção de filhos em idade escolar na escola; freqüência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado; freqüência de mulheres gestantes aos exames de rotina; retorno de adultos analfabetos à escola, devendo todas as famílias participar de ações de educação alimentar que devem ser oferecidas pelo Governo.

As metas do Bolsa Família, para 2003, foram fixadas no atendimento de 3,6 milhões de famílias, com aplicação de recursos no valor de 4,3 bilhões de reais, sendo previsto um investimento de 5,3 bilhões em 2004. Até 2006, devem ser atendidas 11,4 milhões de famílias, o que representa quase 50 milhões de pessoas, aproximadamente, o universo de pessoas em situação de pobreza no

país. Até dezembro de 2004, o Bolsa Família já estava sendo implementado em 5.533 dos 5.561 municípios brasileiros (99,50%), atendendo 6.571.842 famílias, com benefício médio por família de R\$ 66,93 (Fonte: Bolsa Família).

3 CONCLUSÃO

Uma análise do conteúdo dos Programas de Transferência de Renda e das experiências em desenvolvimento permite a indicação do que considero possibilidades e limites desses programas, a seguir enunciadas como conclusão desse trabalho.

a) Quanto às possibilidades

- ✓ Mesmo que os resultados e impactos decorrentes desses programas em termos de superação da fome e da pobreza no Brasil sejam muito modestos, precisa ser considerado o significado real que têm para as famílias beneficiárias, 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;
- ✓ Há que se considerar 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 brasileiro, com melhoria do ensino, bem como a continuidade e sustentabilidade dos programas.
- ✓ Na medida em que os Programas de Transferência de Renda são implementados de modo descentralizado, incluindo no seu desenho a exigência da avaliação e de articulação de uma transferência monetária com outros programas sociais e com a Política Econômica, podendo gerar uma nova institucionalidade, capaz de maximizar resultados e impactos.

- ✓ Pela forma de transferência monetária direta ao beneficiário, mediante cartão magnético, esses programas podem possibilitar maior liberdade das famílias na aquisição de bens e serviços que atendam melhor suas necessidades; podem reduzir possibilidades de corrupção com a redução das intermediações; podem contribuir para simplificação do sistema e redução de custos de administração ou custos meios, além da possibilidade de redução de práticas clientelistas.

b) Quanto aos limites

- ✓ Proliferação desordenada dos programas nos 5.561 municípios brasileiros, sem atender toda a população alvo que necessita desse atendimento.
- ✓ Valor da transferência monetária muito baixo para produzir impacto efetivo na redução da volumosa pobreza, servindo apenas para reprodução biológica e cristalização da pobreza num dado patamar.
- ✓ Adoção de critérios de acesso muito restritivos, além da fixação de critérios de prioridades para o atendimento das famílias, com destaque a severas situações de extrema pobreza, restringindo-se, portanto, ao atendimento de famílias com limitadas condições reais para sua autonomização. Acrescenta-se ainda a adoção de uma linha de pobreza extremamente baixa e a restrição de muitos programas que só atendem famílias com crianças em idade escolar, ficando de fora outras com crianças de 0 a 6 anos de idade, exatamente a faixa etária que requer maior cuidado e melhor atendimento para permitir a reprodução de gerações sadias no futuro. Ademais, a idade máxima dos filhos ou dependentes fixada em até 15 anos deixa de fora do atendimento dos Programas de Transferência de Renda muitas famílias pobres.
- ✓ Insuficiência de recursos financeiros, humanos e institucionais na maioria dos municípios brasileiros para o desenvolvimento satisfatório dos programas.

- ✓ Fragilidade ou ausência de uma rede de programas e serviços locais para o atendimento adequado do 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, a natureza e o nível dos diferentes impactos que os programas vêm produzindo nas famílias têm se limitado ao atendimento de suas necessidades básicas e imediatas, produzindo algumas mudanças no que diz respeito às suas relações sociais e auto-estima, o que não é desprezível, mas pouco ainda para produzir a autonomização com repercussões mais significativas na vida das famílias, das crianças e adolescentes e no sistema educacional. Considera-se, todavia, que o tempo de implementação desses programas ainda é curto para permitir verificar-se impactos mais significativos que só serão dimensionados em gerações futuras, como a elevação do número de anos de escolaridade do trabalhador brasileiro e redução dos índices de pobreza.

Finalmente, tem-se a esperança de que a criação do Programa Bolsa Família possa fazer avançar na direção da unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, rompendo com a marca compensatória que tem caracterizado os programas sociais no Brasil, o que requer a adoção de políticas distributivistas, mediante uma Política Nacional articuladora dos programas sociais e os recursos aplicados. Requer também a expansão e democratização dos serviços sociais básicos para todos, um controle social desses programas mais efetivo por parte da sociedade e, sobretudo, que os Programas de Transferência de Renda sejam articulados a uma política econômica centrada na redistribuição de renda e na geração de emprego. Ou seja, que ocorra uma passagem da Renda Mínima para a Renda de Cidadania, de modo que todos sejam incluídos com dignidade.

**THE INCOME TRANSFER PROGRAMAS IN CONTEXT OF THE
SOCIAL POLICY IN BRAZIL: its development, possibilities and
limits**

ABSTRACT

The Brazilian experiences on Income Transfer Programs started in 1995 in a local level. Several state programs were created since 1999. The first national program started in 1996 and others were created since 2001. In 2003, an effort started to unify all Income Transfer Programs from local, state and federal levels the: **Family Scholarship Program**. The Brazilian National Congress approved and the President sanctioned Eduardo Suplicy's project of law to establish a national Citizenship Income Program, to start from 2005. The assumption is that a monetary transfer to poor families can stop the circle of poverty, when articulated with structural policies. I intend to present those programs, their development and its limits and possibilities.

Key words: Income Transfer Program. Poverty. Education. Health. Job.

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.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003**, disponível na página www.fomezeo.gov.br, consultada no dia 07/02/2005.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar sobre Previdência Rural na Região Sul do Brasil: projeto avaliação da socioeconômica da Previdência rural. **Texto para Discussão**, 734. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BRASIL/MESA. **Cartilha do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2003.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar sobre Previdência Rural na Região Sul do Brasil: projeto avaliação da socioeconômica da Previdência rural. **Texto para Discussão**, 734. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

PAUGAM, Serge. **L'Europe face à la pauvreté**. Lês expériences nationales de revenu minimum. Paris: La Documentation Française, 1998.

SCHWARZER, Helmut. Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará. **Texto para Discussão**, 729. Rio de Janeiro, IPEA, 2000

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. (Coord.) **O Comunidade Solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

C.). **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a perspectiva dos Programas de Transferência de Renda. São Paulo: Cortez, 2004 (in press).

SILVEIRA, Antonio Maria da. Redistribuição de Renda. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 29, n.2, abr./jun 1975.

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

