

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL



Programa Bolsa Família: análise crítica no contexto dos Programas de Garantia de Renda Mínima

Vivian de Melo de Albuquerque

**Rio de Janeiro
2007**

Autora: Vivian de Melo de Albuquerque

**Programa Bolsa Família:
análise crítica no contexto dos Programas de
Garantia de Renda Mínima**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Escola de Serviço Social da Universidade
Federal do Rio de Janeiro, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do grau de
bacharel em Serviço Social.**

Orientadora: Professora: Mariléa Venâncio Porfírio

**Rio de Janeiro
2007**

Este trabalho é dedicado à minha família, amigos e, principalmente, aos meus pais, pois sempre estiveram ao meu lado durante toda minha caminhada. A eles, que foram elementos fundamentais para a minha formação acadêmica.

Agradeço à Professora Mariléa Venâncio Porfírio pelo empenho e dedicação na elaboração deste trabalho. Assim como todos aqueles que, de alguma forma, colaboraram para o seu desenvolvimento.

“[...] a gente não quer só comida; a gente quer comida, diversão e arte. A gente não quer só comida; a gente quer saída para qualquer parte; a gente não quer só comida; a gente quer bebida, diversão, balé. A gente não quer só comida, a gente quer a vida como a vida quer”.

(Comida. Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Britto).

RESUMO

ALBUQUERQUE, Vivian de Melo de. **Programa Bolsa Família: análise crítica no contexto dos Programas de Garantia de Renda Mínima**. Rio de Janeiro, 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Este trabalho discute o Programa Bolsa Família, numa perspectiva crítica, buscando mostrar que pode vir a inserir-se no contexto dos Programas de Garantia de Renda Mínima. Para chegar a esta proposição, segue os passos metodológicos de expor os diferentes processos de conceituação da categoria pobreza, assim como, elabora um nexo discursivo a partir de um breve histórico sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima, os acontecimentos que suscitaram esta proposta, deste seu início na Europa e, posteriormente, na década de 90, no Brasil. Examina, ainda, o Programa Bolsa Família, principal proposta do Governo Federal no âmbito da transferência de renda que, no entanto, não consegue alcançar sequer os objetivos reais dos Programas de Garantia de Renda Mínima.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Proporção da população em situação de pobreza 2001 a 2004 – Brasil e Regiões	33
Tabela 2: Proporção da população em situação de pobreza 2001 a 2004 – cor/raça – Brasil	34
Tabela 3: Proporção da população em situação de pobreza 2001 e 2004 – urbano/rural – Brasil	34
Tabela 4: Distribuição de pobres por região e área	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Critérios de elegibilidade	78
--------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DIEESE	Departamento Intersectorial de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Normas Operacionais Básicas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: A QUESTÃO DA POBREZA NO BRASIL E SEUS DISTINTOS ATRIBUTOS	
1.1 BREVE CONCEITUAÇÃO DA CATEGORIA POBREZA	16
1.2 A POBREZA NO BRASIL	23
1.2.1 Do século XIX a meados do século XX	23
1.2.2 Décadas de 1950 e 60	25
1.2.3 Da década de 1970 aos dias atuais	27
1.3 DISTINTAS METODOLOGIAS PARA SE COMPREENDER A POBREZA	31
1.3.1 O significado de pobreza para o IPEA	32
1.3.2 A compreensão de pobreza para a ONU	36
1.3.3 A CEPAL e os estudos sobre a pobreza	39
CAPÍTULO 2: AS PERSPECTIVAS DO PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA COMO UMA PROPOSTA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA	
2 PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA	48
2.1 OS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL	58
2.1.1 As primeiras tentativas de PGRM no Brasil	63
CAPÍTULO 3: AS PERSPECTIVAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
3 DOS DIREITOS ÀS CONDICIONALIDADES	69
3.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	75
3.1.1 Os beneficiários do Programa Bolsa Família	84
3.1.2 Sobre as condicionalidades e questões atuais	87
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS	104
ANEXOS	111

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Primeiramente, tínhamos como objetivo elaborar uma investigação com os beneficiários do Programa Bolsa Família, através de trabalho de campo. Buscaríamos, junto ao CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) de Jacarepaguá, o contato com os representantes legais das famílias (membro responsável pelo recebimento do benefício) com intuito de obtermos informações sobre os mesmos, o que o Programa representava para cada pessoa, se há naturalização dos problemas sociais e qual a concepção de referência sobre o PBF: direito ou benemerência.

Buscaríamos entender quais os impactos desse programa na vida das famílias atendidas e compreender como ocorre a articulação do Programa com as outras políticas, já que as políticas que compõem o quadro de intersetorialidade e condicionalidades – saúde e a educação – são precárias.

Junto ao CRAS seria verificado o número de usuários do PBF, objetivando traçar o perfil das famílias, a partir de suas fichas cadastrais. Para uma melhor aproximação com os beneficiários participaríamos das reuniões que os mesmos freqüentam, e que são realizadas pelo CRAS.

Porém, encontramos resistências por parte dos profissionais responsáveis pelo CRAS para a constituição do estudo. Ao verificarmos que nossa pesquisa poderia ser prejudicada devido às limitações e atrasos ocasionados por burocracias¹, optamos por selecionar artigos e textos e realizarmos um trabalho teórico.

¹ Dificuldade ao acesso no CRAS. Pois ao entrarmos em contato com o CRAS, encontramos dificuldades em falar com a assistente social, que não se disponibilizou a nos ouvir. Solicitou que ligássemos para a Regional responsável e em contato com esta, nos pediram para contactarmos a Escola Carioca. Por fim, nesta, o funcionário responsável nos solicitou um projeto para que pudessem avaliar nossa solicitação e, só depois de tudo isso, nos dizer se seria possível ou não a realização do trabalho. Além disso, precisaríamos passar pela Comissão de Ética para podermos ter contato com os beneficiários.

Este trabalho divide-se em três partes. A primeira, referente ao primeiro capítulo, aborda o tema da pobreza, com uma breve conceituação a partir de definições de diversos estudiosos e autores, tais como: Laura Tavares Soares, Sônia Rocha, Tolosa, Potyara A. Pereira, dentre outros.

A partir do estudo de Lícia Valladares – “Cem anos da pobreza (urbana) no Brasil” – traçamos um panorama sobre a discussão de pobreza do século XIX aos dias atuais no Brasil. São três grandes marcos: o primeiro vai do século XIX a meados do século XX; o segundo, das décadas de 50 e 60 e, por fim, o terceiro, da década de 70 aos dias atuais.

Apontamos também distintas propostas para se depreender a categoria pobreza, que são analisadas pelos diversos centros de pesquisas, de diferentes formas e empregabilidade de fórmulas e índices. Isso nos levou a selecionar três institutos de estudos e pesquisas para a discussão das diversas variáveis da questão. Os institutos selecionados foram: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

O capítulo dois traz a discussão dos Programas de Garantia de Renda Mínima. Traçamos um breve histórico dos acontecimentos que levaram às primeiras tentativas de Programa de renda mínima no mundo, a partir do livro “Renda de cidadania: a saída é pela porta” de Eduardo M. Suplicy.

Utilizamos ainda estudos de Lena Lavinas (1998) – “Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas brasileiras” – que disponibilizam dois exemplos de países europeus (Alemanha e França) que tentaram implementar este programa. Mas, um exemplo que também não poderíamos deixar de citar, é o do Alasca, encontrado no livro de Suplicy (2002).

Mais adiante, temos a discussão dos Programas de Renda Mínima no Brasil, que se iniciou na década de 70, como uma nova forma de combater a pobreza, através do imposto de renda negativo.

A partir da década de 90, com o Projeto de Lei do senador Eduardo Suplicy, surgiram propostas em alguns Estados/Municípios do país. Porém, foram experiências muito isoladas. Temos como exemplo, o Distrito Federal e a cidade de Campinas, contudo, ambos com imposições de condicionalidades.

O capítulo três reporta-se ao Programa Bolsa Família, iniciando-se com uma breve conceituação de direito, surgido nos séculos IV e V a.C., passando pelos direitos naturais, até chegar aos direitos civis, políticos e sociais. Destacamos que os direitos sociais são fruto da luta de classe, assim como os direitos políticos. É desta luta que depende o princípio da universalização das políticas sociais para ultrapassar a lógica da focalização dos programas sociais.

O Programa Bolsa Família é mantido na lógica que focaliza apenas um segmento da sociedade. O faz através de critérios de elegibilidade e condicionalidades, o que acaba levando à discriminação dos indivíduos e imposição de obrigações às famílias.

Adiante, temos ainda a discussão propriamente dita do Programa Bolsa Família, surgido através do decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e regulamentado pela Lei nº 10.836. Abordamos ainda os programas complementares que estão articulados às áreas de geração de trabalho e renda, habitação e direitos sociais, que visam o desenvolvimento das famílias beneficiadas no âmbito social e econômico.

Há, também, a discussão da família, por um lado, na perspectiva neoliberal – com a desresponsabilização do Estado em assumir responsabilidades – e, por outro, a família como potencialidade – unidade de referência para a intersetorialidade.

Por fim, elaboramos uma breve discussão sobre o caráter das condicionalidades – as sanções para o descumprimento, que são gradativas – e o perfil dos beneficiários do Bolsa Família, elaborado a partir da pesquisa do MDS, de março de 2007.

CAPÍTULO 1

A QUESTÃO DA POBREZA NO BRASIL E SEUS DISTINTOS ATRIBUTOS

O Brasil tem uma economia rica – de acordo com alguns índices, é a oitava mais rica do mundo – e, ao mesmo tempo, mostra um dos mais altos índices de desigualdade de renda e riqueza já vistos.
(Maria Celi Scalón e Ignácio Cano)

1.1 BREVE CONCEITUAÇÃO DA CATEGORIA POBREZA

De acordo com o contexto histórico, a condição de pobreza se intensifica ou se torna mais branda, dependendo, entre outros fatores, do poder de mobilização da classe trabalhadora e dos movimentos sociais. Experiências demonstram momentos de agudez da pobreza como, por exemplo, a época inicial da Revolução Industrial que proporcionou péssimas condições de vida e trabalho para a população que compunha a força de trabalho. E momentos mais amenos, que pode ser exemplificado pelo período do Welfare State, que, segundo Arrecthe (1995), tem argumentos de ordem econômica, política e social para a sua emergência e desenvolvimento.

No que diz respeito à definição de pobreza, Soares (2003, p. 43) aponta que

os estudos internacionais, mais conhecidos a respeito, definem como *pobres* aqueles que recebem abaixo de um valor (a 'linha da pobreza') suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, habitação, transporte, etc.) e como *indigentes* (ou *miseráveis*) aqueles que recebem abaixo de um valor ('linha de indigência') suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos.

Segundo o decreto Lei nº 399, citado na pesquisa do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 1993, p. 2), a cesta básica é uma “lista de alimentos, com suas respectivas quantidades [...] a qual seria suficiente para o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta,

contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro, cálcio e fósforo. Os bens e as quantidades estipuladas são diferentes entre regiões². Os alimentos que compõem a cesta básica, de acordo com o site do DIEESE (dez/2007), são: carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, tomate, pão, café, banana, açúcar, óleo e manteiga. O maior valor da cesta básica é R\$214,63 em São Paulo e menor valor é R\$155,41 em Salvador.

O parâmetro da “linha da pobreza” e “indigência” é utilizado por alguns órgãos de pesquisa (como o IPEA), como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Programa Bolsa Família (PBF). Estes definem a população indigente como sendo aquela que sobrevive com até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita*, e a população pobre como sendo aquela que sobrevive com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*. Já a linha adotada para definir a extrema pobreza, na primeira meta do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio é aferida pelo parâmetro de 1 U\$ por dia.

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), são: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre sexos e autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Rocha (2003, p. 12-13) também compartilha do mesmo pensamento ao dizer que com a variável renda, a pobreza passa a ter uma subdivisão, uma “heterogeneidade”, ou seja, indivíduos que podem estar acima ou abaixo da linha da pobreza. Aqueles que estão na linha da pobreza “refere-se ao conjunto mais amplo de necessidades [...] pessoas com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de

² Consultar anexo 1.

necessidades consideradas mínimas naquela sociedade”, e aqueles que estão situados na extrema pobreza que equivalem as “necessidades nutricionais [...] em referência ao caráter social das necessidades alimentares [...] é um subconjunto dos pobres” – daqueles que estão na linha da pobreza – “onde a renda é inferior à necessidade para atender apenas às necessidades nutricionais”. Este parâmetro serve como critério de elegibilidade de programas sociais, como o Programa Bolsa Família.

Já Tolosa (*apud* SOARES, 2003, p. 48), define pobreza como:

associada a restrições severas impostas aos indivíduos (ou família) na sua escolha e acesso a bens e serviços³. Admite-se, ainda, que a renda, ou, mais precisamente, a insuficiência desta, seja capaz de representar adequadamente deficiências nutricionais e de acesso aos serviços da infraestrutura social. Para a autora em questão, “o entendimento da pobreza como um estado de privação de bens e serviços de um indivíduo”, também tem sido utilizado e é considerado pobre “aquele que possui um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas”⁴.

De acordo com Fox; Tolosa *apud* Rocha (1996, p. 3), os parâmetros utilizados a partir do salário mínimo trazem duas importantes restrições para a linha de pobreza. A primeira é que o valor estipulado não garante que as necessidades básicas do indivíduo sejam satisfeitas, ignorando a determinação de bem-estar. A segunda diz respeito às especificidades de cada local, pois ao adotar um parâmetro nacional, se ignoram os diferentes custos de vida nas diferentes áreas e regiões.

A Declaração de Beijing⁵ possui uma definição de pobreza ampla, compreendendo uma gama de variáveis e indicadores. Soares (2003, p. 77) a reproduziu da seguinte maneira:

a pobreza se manifesta de diversas maneiras, entre elas a carência de renda e recursos produtivos suficientes para procurar um meio de vida

³ Segundo o DIEESE, são considerados bens e serviços: “alimentação, habitação, vestuário, higiene, transporte, etc”.

⁴ Consultar “O desastre social”, de Laura Tavares Soares (2003, p. 49).

⁵ Da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing na China, em setembro de 1995.

sustentável; a fome e a má nutrição; as más condições de saúde; a falta de acesso, ou o acesso limitado à educação e a outros serviços básicos; o aumento da morbidade e da mortalidade causadas por doenças; a habitação inadequada ou a carência de habitação; as condições de insegurança e a discriminação e exclusão social [...] a falta de participação no processo de tomada de decisões na vida civil, social e cultural. [...] A pobreza está nos baixos salários que recebem os trabalhadores. Está na indigência total das pessoas que ficam à margem dos sistemas de apoio à família, ou seja, as instituições sociais e as redes de proteção.

Esta é uma definição de pobreza bastante extensa, abrangendo vários campos da vida de um indivíduo, ou seja, não só de bens e serviços, mas também da cultura, do trabalho, da saúde, dentre outras.

Não podemos afirmar que a pobreza se dá apenas pela ausência de renda de um indivíduo, pois esta ultrapassa este parâmetro. Se dá por um conjunto de ausências do indivíduo e é inerente ao sistema capitalista em que vivemos.

Para Da Matta (*apud* LOPES; ALVIM, 2005, p. 195), ser pobre compreende “uma gama muito limitada de escolhas em relação aos códigos que ordenam a sociedade e o Estado, e, portanto, é estar inteiramente à mercê das políticas sociais estatais”. As pessoas que estão nessa situação não podem contar, ou podem contar muito pouco, com seus próprios recursos para deixar essa situação.

De acordo com Rocha (1996, p. 2), no início do século XX, a forma mais freqüente de determinar quem era pobre consistia em comparar o custo de vida básico (o que se gasta com as necessidades básicas na sociedade) com a renda que o indivíduo possui – o que determina, também, a linha da pobreza.

Já nos anos 70 surge um novo termo para determinar a pobreza, era o “*basic needs*” (ILO *apud* ROCHA, 1996, p. 2) – que era uma abordagem analítica que recorria a indicadores físicos de resultado como, por exemplo, a taxa de mortalidade. Tinha algumas vantagens em relação aos procedimentos anteriores que se baseavam na renda, assim como, “evitar problemas de estabelecimento de equivalência de poder de compra e de diferenças nas preferências dos indivíduos

devido a especificidades culturais”. Esta abordagem era mais utilizada para “realizar comparações entre países e monitorar os progressos no atendimento das necessidades básicas ao longo do tempo num contexto internacional. No entanto, tratava-se mais de exprimir objetivos e medir resultados no que concerne às condições de vida para a sociedade como um todo”. (ROCHA, 1996, p. 2).

Nesse debate de pobreza, temos duas discussões: a pobreza relativa e a pobreza absoluta. A primeira definição diz respeito “às necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social” (ROCHA, 1989, p. 13). Já a pobreza absoluta estaria “estritamente vinculada às questões de sobrevivência física, portanto, ao atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital”. (ROCHA, 1989, p. 13).

Para Pereira (1994), a pobreza relativa supõe a “questão fundamental da redistribuição relativa de recursos entre ricos e pobres”. Possui o intuito de diminuir a desigualdade social, porém, sem “equalização da sociedade”, numa perspectiva das pessoas não ficarem “reféns” dos programas sociais. A ela está vinculada a noção de “assistência social *latu sensu*” que prevê políticas progressivas, com ações planejadas e preventivas.

Já a pobreza absoluta, como privação extrema, seria composta por ações emergenciais e pontuais, no âmbito da distribuição, com privação extrema, garantindo o básico para a reprodução social – os mínimos para a sobrevivência e a reprodução – que levaria a “armadilha da pobreza”, a qual as pessoas não teriam oportunidades para a mobilidade social.

Vinculada a esta concepção de pobreza está a “assistência social *strito sensu*” que é uma ação mecânica, sem planejamento e emergencial, voltada para o

atendimento daquelas pessoas que têm os mínimos vitais ameaçados, não visando o conjunto das necessidades, sendo extremamente focal. É esta concepção de pobreza que predomina no Brasil. Uma concepção que leva à naturalização das mazelas sociais e culpabilização dos indivíduos.

Muitos consideram que a escolaridade é o principal determinante da probabilidade de um indivíduo estar abaixo da linha da pobreza – como, por exemplo, Santos *apud* Bonelli; Veiga (2005, p. 253). Sendo assim, “na medida em que famílias pobres têm mais dificuldade de educar seus filhos – e a renda é, em grande parte, determinada pela escolaridade – existe um claro mecanismo de reprodução da pobreza entre as gerações” (BONELLI; VEIGA, 2005, p. 238). Este é um argumento utilizado por muitos estudiosos para justificar a reprodução da pobreza. Porém, estamos cientes que não é ele o fator determinante.

Ainda segundo Bonelli; Veiga (2005, p. 238), outra forma de justificativa de alguns intelectuais é fixar-se na composição familiar. Partem do pressuposto que famílias numerosas e chefiadas por mulheres, são mais freqüentes na população pobre do que na população total.

E, por fim, a questão da localização geográfica. “Sabe-se que cerca de dois quintos dos pobres estão na área rural. A pobreza urbana está concentrada na periferia das cidades grandes e nas cidades pequenas” (BONELLI; VEIGA, 2005, p. 238). Há também grande diferença entre as regiões norte/nordeste e sul/sudeste.

Para Yazbek (2003, p. 61), são vários os fatores que estão perpetuados na sociedade que contribuem para a não resistência e a incapacidade de luta da população. Estes são conseqüências dos “impactos destrutivos do sistema” ocasionados pela pobreza, os quais “deixam marcas exteriores sobre a população”, tais como: “o aviltamento do trabalho, o desemprego, a debilidade da saúde, o

desconforto, a moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a ignorância, a fadiga, a resignação” – estes são “sinais que anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade”.

A “naturalização e banalização” da pobreza, leva a uma “despolitização do enfrentamento dessa questão”. Para a autora, a subalternidade ganha dimensões mais amplas, “não expressa apenas a exploração, mas também a dominação e a exclusão econômica e política” (YAZBEK, 2003, p. 68).

Yazbek (2003, p. 62-63) faz uma crítica ao conceito economicista, ou seja, “são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos, sem grau diferenciado, da riqueza social”. Consoante seu pensamento, a pobreza vai além dos bens materiais, “a pobreza é expressão direta das relações sociais vigentes na sociedade e certamente não se reduz às privações materiais. Alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas da sobrevivência”.

Segundo Martins (*apud* YAZBEK, 2003, p. 63), a pobreza é “muito mais que falta de comida e de habitação, é a ‘*carência de direitos, de possibilidades, de esperança*’”. Este autor considera vergonhosa essa forma de pobreza, que é “a pobreza de direitos”.

A maioria dos autores indica o agravamento das antigas situações de pobreza e ampliam o seu conceito. Soares (2003, p. 97) aponta o surgimento de “novas situações” denominadas de “precarização, vulnerabilidade, instabilidade e violência, e, depois do 11 de setembro norte-americano, a segurança e o terrorismo”.

1.2 A POBREZA NO BRASIL

A pobreza passou a ser discutida no Brasil somente no século XIX, no período de implementação do capitalismo e da urbanização no país, quando emergiu como um problema para a elite brasileira.

Valladares (1989) divide em três períodos o estudo da pobreza no Brasil, cada qual correspondente a “uma forma espacial ‘típica’ de inserção da população pobre no tecido urbano”.

1.2.1 Do século XIX a meados do século XX

A matriz ideológica baseia-se na oposição trabalhador x vadio, em que a vadiagem determinava-se em oposição ao trabalho. Para Valladares (1989, p. 91), “a concepção de trabalho era restrita e ligada às atividades econômicas que definiam a nova ordem industrial e urbana que se implantava. E, no limite, só o trabalho assalariado era considerado trabalho”. A expressão “vadio” era o modo como a sociedade se referia ao pobre que não trabalhava, “a esse vadio improdutivo, necessariamente pobre se associava uma série de atributos – a ociosidade, a preguiça, a malandragem, a vagabundagem – que o distanciava cada vez mais do seu oposto, o trabalhador” (VALLADARES, 1989, p. 91). A elite classificava aquelas pessoas que viviam nos cortiços como “classes perigosas”.

Foi através da discussão feita pelos sanitaristas-higienistas – sobre as epidemias que atingiam a cidade do Rio de Janeiro e o modo insalubre que as pessoas estavam submetidas a viver – que houve o “despertar para as precárias condições de vida de amplos segmentos da população vivendo nos centros urbanos impulsionados pelas indústrias” (VALLADARES, 1989, p. 84).

O Rio de Janeiro estava em foco e era considerado a “capital das epidemias”, devido às péssimas condições de higiene que a população era submetida. Foi a partir dos alertas feitos pelos sanitaristas que se começou a conceber uma intervenção pública sobre a pobreza.

Combate às habitações insalubres, aos miasmas e às epidemias. Num crescendo que foi da proibição da construção de novos cortiços, ao fechamento de vários deles [...], para desembocar nas campanhas sanitaristas lideradas pelo médico Oswaldo Cruz (COSTA, 1983) e na Reforma Urbana conduzida por Pereira Passos (BENCHIMOL, 1982; ABREU, 1986; ROCHA, 1988; CARVALHO, 1987) que logrou cortar o ventre da cidade e abrir caminhos para a reorganização do espaço carioca já no início deste século. (VALLADARES, 1989, p. 85).

De acordo com Valladares (1989, p. 86) tais medidas foram adotadas porque os cortiços eram tidos como “propícios à propagação das epidemias”. A sua eliminação teve como objetivo “sanear” a cidade. Havia ainda um discurso político pela ordem social, porque era nos cortiços que estavam as “classes perigosas”, “o berço do vício e do crime”. Este discurso significava dizer que o fato de ser pobre tornava o indivíduo automaticamente perigoso à sociedade.

O discurso ideológico das classes dominantes era dualista, tendo em vista que dicotomizavam o mundo.

De um lado o mundo do trabalho, da moral, da ordem; de outro, o mundo às avessas – amoral, vadio, caótico – que deveria ser reprimido e controlado para não comprometer a ordem. A cada um destes mundos, correspondia um espaço: ao primeiro, a fábrica; ao segundo, o cortiço e a rua. (VALLADARES, 1989, p. 87)

Um panorama deste período é destacado por Valladares (1989, p. 93), no qual o que se consolidou foi uma visão dual onde, por um lado, temos os imigrantes brancos que trabalhavam nas fábricas, estavam no mundo do trabalho e da ordem social; por outro lado, os libertos negros e mestiços que estavam no mundo da rua e cortiços, do não-trabalho, na desordem. Ou seja, o mundo do trabalho valorizado

pela sociedade, ocupado por grande maioria de pessoas brancas e imigrantes; e o mundo da rua, relacionado aos negros e mestiços, que não eram valorizados para o trabalho nas fábricas, devido ao grande preconceito por serem ex-escravos e pela não qualificação da mão-de-obra. Viviam nos cortiços que eram considerados, pela sociedade, como o espaço das doenças, da perdição, da desagregação, do crime. Era isto que levava a uma visão dual.

1.2.2 Décadas de 1950 e 60

No início do século, na década de 20, a população urbana em sua grande maioria se concentrava na região sudeste, mais especificamente no Rio de Janeiro e São Paulo. No decorrer dos anos essa concentração foi se difundindo para outras regiões e o grande responsável deste processo foi a industrialização – “política de substituição de importações e posteriormente uma política de expansão industrial” (VALLADARES, 1989, p. 94).

Neste período, para se referir ao pobre, era utilizado o termo “favelado”. Este termo passou a ser sinônimo de pobre e o seu espaço, “a favela”, passou a ter atributos semelhantes àqueles associados, décadas antes, ao cortiço – ou seja, “área insalubre, constituída de habitações precárias, verdadeiro câncer necessitando ser extirpado do tecido urbano” (VALLADARES, 1989, p. 98). A favela era a expressão do modelo de desenvolvimento econômico desigual, o qual foi marcado por uma acelerada urbanização.

Na época do populismo (pós 30), o termo “classe perigosa” foi desaparecendo do vocabulário da população do Rio de Janeiro. Neste período, o mercado de trabalho possuía uma dualidade de setores:

de um lado um setor moderno, de capital intensivo, vinculado à indústria, fazendo uso de tecnologia avançada, organizado a partir de empresas e dependente de mão-de-obra qualificada. Do outro, um setor dito tradicional, trabalho intensivo, fazendo uso de tecnologias simples, envolvendo atividades mais de tipo artesanal que fabril e, sobretudo, atividades ligadas aos setores do pequeno comércio e dos serviços pessoais, consideradas como de baixa produtividade. (VALLADARES, 1989, p. 96)

O setor moderno era considerado o mundo do trabalho assalariado, gerador de emprego. O setor tradicional absorvia os indivíduos com a mão-de-obra desqualificada e era tido como produtor de subemprego ou de “desemprego disfarçado”. Será este subemprego que difundirá a pobreza nas décadas 50 e 60, pois “gerava massas urbanas que só conseguiam ingressar no mercado de trabalho através de um sem-número de atividades intermitentes, de baixíssima produtividade e remuneração” (VALLADARES, 1989, p. 96).

Nessas duas décadas, a não absorção de todos os indivíduos pelo mercado, agora era reconhecida, pelos estudiosos, como inerente ao processo produtivo e não mais por culpa do indivíduo. Os pobres não eram mais vistos como “vadios” ou “ociosos”, eram “colocados enquanto massa dos excluídos, dos marginalizados”. Porém, ainda hoje, as pessoas que não trabalham são consideradas, por muitos, acomodadas.

A questão que se colocava nos anos cinquenta já não era tanto a da aceitação ou recusa da ética do trabalho. Central era a discussão sobre a capacidade do sistema de absorver parcial ou integralmente os indivíduos enquanto força de trabalho. Entendia-se agora que a recusa não mais partia do indivíduo – que queria trabalhar; partia do mercado – que tendia a excluí-lo. (VALLADARES, 1989, p. 98).

Com este reconhecimento, “passou-se necessariamente considerar a pobreza enquanto um fenômeno de natureza estrutural que escapava da esfera individual. A então chamada ‘população marginal’ pode ser vista como ‘exército de reserva’,

elemento básico no processo de acumulação capitalista” (OLIVEIRA *apud* VALLADARES, 1989, p. 98).

Essa população considerada marginal, na década de 60, recebeu a denominação de “população de baixa renda”. Foi a partir deste período que se passam a utilizar a renda como definição de pobreza. Segundo Valladares (1989, p. 99), essa terminologia é importada do Banco Mundial e outras organizações internacionais. A variável renda tinha como objetivo orientar a alocação dos recursos do governo, pois se definia, assim, a linha da pobreza e os critérios de elegibilidade.

Dessa forma, a noção de pobreza era relacionada à insuficiência de renda. Além disso, com o salário mínimo como parâmetro, podia-se dividir a população pobre em dois grupos: os que estavam acima da linha da pobreza e os que estavam abaixo dessa linha.

1.2.3 Da década de 1970 aos dias atuais

A área que a população pobre habitava já não era mais denominada como cortiço ou favelas, agora surgia uma nova nomenclatura, era a periferia. A periferização conduzia à “segregação espacial” da classe trabalhadora, que era impulsionada cada vez mais para longe da área central da cidade, enclausurada em espaços marcados pela escassez de serviços urbanos.

Podemos considerar este fenômeno como uma combinação de fatores:

o empobrecimento crescente dos extratos baixos e da classe trabalhadora em geral; a expulsão das áreas centrais através de programas de remoção e renovação urbana, nos impostos e nas leis que regem o mercado de aluguel; a crescente especulação imobiliária.
(SANTOS *apud* VALLADARES, 1989, p. 103)

Os setores do mercado de trabalho passaram a ser denominados de “formal” e “informal”. O setor informal seria o

mercado de fácil entrada (à medida que não exige qualificação nem grande capital), abrange um sem-número de atividades que vão desde estratégias de sobrevivência até atividades lucrativas e especializadas que buscam na ‘informalidade’ uma forma de burlar o fisco e fugir de qualquer controle estatal. (VALLADARES, 1989, p. 105)

Este mercado “informal” absorveria aqueles que não conseguissem se empregar na formalidade, com salários fixos e algumas garantias estabelecidas por leis trabalhistas. Neste contexto, todas as pessoas que desenvolvessem algum tipo de atividade econômica seriam consideradas trabalhadores. Entretanto, a pobreza também incide sobre os trabalhadores “formais”.

A matriz ideológica que fazia oposição ao trabalhador, neste período, era o bandido “que já foi trabalhador, não apenas recusa o trabalho por considerar que o mesmo não remunera (o trabalho não compensa) como considera o trabalhador um ‘otário’, que labora cada vez mais para ganhar cada vez menos” (VALLADARES, 1989, p. 107).

Na década de 90, a pobreza continua sendo um elemento muito discutido e é um dos principais problemas enfrentados por nossa sociedade.

Segundo Lavinias; Varsano (1997, p. 1), pode-se dizer que esta década foi marcada por uma ligeira melhoria de vida dos pobres e uma melhoria na distribuição de renda, devido à redução da inflação que se seguiu ao Plano Real. Porém, não o suficiente para minimizar o problema da pobreza.

Muitos atribuem a responsabilidade do não crescimento econômico do Brasil à pobreza, já que esta leva a diversas manifestações que restringem o potencial de crescimento do país, tais como:

tamanho do mercado consumidor insuficiente para a obtenção de escalas de produção que permitam a redução de custos e, conseqüentemente, o aumento da própria quantidade demanda internamente e da competitividade de nossos produtos no mercado externo; baixa produtividade e qualidade inerentes ao trabalhador pobre, que limita a qualidade dos bens e serviços produzidos, prejudicando, outra vez, a competitividade; e menor capacidade de gerar poupança internamente, restringindo o investimento e, portanto, o potencial de crescimento do país. (LAVINAS; VARSANO, 1997, p. 2)

Com essa trajetória, sobre o conceito de pobreza e incorporação das classes trabalhadoras, podemos perceber que as mazelas sociais estão sempre associadas ao indivíduo pobre, ou seja, se a pessoa é pobre então é sinônimo de vadio, bandido, vagabundo, etc.

A década de 90 também é a expressão da consolidação e êxito ideológico do projeto neoliberal no Brasil. O Estado, com objetivo de conter os gastos públicos, passa a diminuir seus investimentos nas políticas sociais e, aos poucos, reduz seu papel interventivo. Isso trouxe conseqüências perversas para a sociedade brasileira.

O país passou a seguir o receituário neoliberal, promovendo a inserção da economia numa ordem globalizada, a privatização do Estado, a redução dos gastos sociais, desenvolvendo, em suma, políticas econômicas com impactos negativos sobre as condições estruturais da produção e do mercado de trabalho.

De acordo com Fiori (1997, p. 213), os países da América Latina, em sua maioria, aderiram a este ideário político constrangidos por suas dívidas externas. E, para seguir as medidas impostas por tal política os governos “apelaram [...] ‘com reformas constitucionais’. Na verdade, é fundamentalmente, uma destruição institucional das poucas conquistas sociais dos trabalhadores brasileiros”.

Nesse cenário estão postos dois projetos distintos, o universalista (progressista) e o privatista (neoliberal)⁶. O primeiro está expresso na Constituição

⁶ As informações sobre este assunto foram colhidas na aula de Serviço Social IV no período de 2005/01 na ESS/UFRJ.

de 1988, com características universalistas e democráticas. É sustentado pela participação e controle social, a descentralização de serviços, a garantia de direito, a defesa da esfera pública, dentre outros.

O projeto privatista contrapõe-se ao projeto universalista. Ele se soma a uma concepção conversadora e autoritária da sociedade brasileira, onde o Estado deixa de ser o provedor dos serviços.

A partir daí, as políticas sociais ficam articuladas ao mercado, há um processo de mercantilização. O Estado ao ser privatizado, desresponsabiliza-se das políticas sociais e torna-se um Estado mínimo, a serviço da classe dominante, atrelado ao capital financeiro,

da privatização, da redução da responsabilidade pública no trato das necessidades sociais das grandes majorias, em favor da sua mercantilização, desarticulando direitos sociais, rompendo os padrões de universalidade atinentes a esses direitos e provocando uma profunda radicalização da questão social. (IAMAMOTO, 2002, p. 19)

Nessa perspectiva, o discurso neoliberal é do Estado ineficiente e incompetente, por isso passa suas responsabilidades para a sociedade civil. Ocorre um deslocamento da esfera pública para a privada, as políticas lucrativas ficam sob a responsabilidade do mercado (saúde, educação, etc) e as não lucrativas vão para o terceiro setor (ONG's, instituições filantrópicas, etc).

O mercado passa a ser uma alternativa para que os indivíduos ali satisfaçam suas necessidades básicas e essenciais. Para os considerados “incapazes” de estarem no mercado de trabalho designa-se a assistência social. “É dessa forma que a perspectiva neoliberal se apropria da política assistencial” (RAICHELIS, 2005, p. 97). Esta política tem um caráter de ações isoladas, paliativas, irregulares (sem princípio e normas), emergencial, residual e pontual. É um mecanismo de

perpetuação da pobreza, com políticas compensatórias, criando um vínculo de dependência, subordinação e atrelamento político.

De acordo com Silva, a centralidade da explicação da pobreza pelas abordagens liberais é identificada no próprio indivíduo que também indica o mercado como espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais. Isso significa que as políticas só devem intervir marginalmente e numa perspectiva meramente compensatória para correções de situações de pobreza extrema.

1.3 DISTINTAS METODOLOGIAS PARA SE COMPREENDER A POBREZA

Quando se fala em pobreza e indigência não se chega a um denominador único. Vários centros de pesquisas utilizam-se de distintas fórmulas e índices para analisar essa questão.

Para o nosso estudo, escolhemos três institutos de estudos e pesquisas para discutir as diversas variáveis da questão da pobreza⁷. São eles: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – instituto de pesquisa nacional; a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) – instituto de pesquisa latino-americano; e a Organização das Nações Unidas (ONU) – organismo internacional que estabelece parâmetros de desenvolvimento para os países.

O IPEA estuda a questão da pobreza baseada nos seguintes indicadores: indigência e pobreza; pobreza e cor/raça; pobreza e situação urbana/rural.

⁷ Um outro organismo internacional importante é o Fundo Internacional Monetário (FMI), que segundo o site do Ministério de Relações Exteriores, foi criado em 1945 com o objetivo de zelar pela estabilidade do sistema monetário internacional, através da promoção da cooperação e da consulta em assuntos monetários entre os 181 países membros. “O FMI objetiva evitar que desequilíbrios nos balanços de pagamentos e nos sistemas cambiais dos países membros possam prejudicar a expansão do comércio e dos fluxos de capitais internacionais. O Fundo favorece a progressiva eliminação das restrições cambiais nos países membros e concede recursos temporariamente para evitar ou remediar desequilíbrios no balanço de pagamentos. Além disso, o FMI planeja e monitora programas de ajustes estruturais e oferece assistência técnica e treinamento para os países membros” (Ministério de Relações Exteriores).

A CEPAL utiliza vários indicadores para a discussão da questão pobreza, entretanto, utilizamos os indicadores mais pertinentes ao nosso estudo, tais como: crescimento e pobreza; distribuição de renda e pobreza; educação e pobreza; informalidade e pobreza; política econômica neoliberal e pobreza; salário mínimo e pobreza; raça, gênero e pobreza; desigualdades regionais e pobreza.

A ONU, como uma organização internacional estabelece diretrizes para o desenvolvimento dos países; em se tratando de países como o Brasil, utiliza os seguintes indicadores: queda da fecundidade; pobreza e raça; educação; desigualdade nos indicadores de saneamento; pobreza e gênero.

1.3.1 O SIGNIFICADO DE POBREZA PARA O IPEA

Estudos do IPEA fazem as seguintes relações: indigência e pobreza; pobreza e cor/raça; pobreza e situação urbana/rural:

a) Indigência e Pobreza

Para o IPEA, a indigência quanto a pobreza diminuíram entre os anos de 2001 a 2004. Como podemos verificar, na tabela abaixo, há a redução da proporção da população pobre, contudo, essas duas características ainda são bem marcantes nas regiões Nordeste e Norte.

TABELA 1

PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA 2001 A 2004 – BRASIL E REGIÕES

Proporção da população em situação de pobreza 2001 a 2004 – Brasil e regiões					
					Var 2001-2004 em

	2001	2002	2003	2004	pontos percentuais
Brasil	33,3	33,0	33,9	30,1	-3,2
Nordeste	57,2	57,1	58,2	53,7	-3,5
Norte	40,8	42,7	43,9	36,9	-3,9
Centro-Oeste	28,4	27,7	29,2	23,3	-5,1
Sudeste	21,4	21,11	22,2	19,3	-2,1
Sul	21,4	20,1	19,8	16,9	-4,5

Fonte: Elaboração Disoc/Ipea a partir de Pnad/IBGE

De acordo com o IPEA (RADAR SOCIAL, 2006, p. 25), os fatores que foram relevantes para esta diminuição foram:

a melhora das condições da economia brasileira, ocasionando um impacto no mercado de trabalho, com aumento da ocupação e da massa de rendimentos do trabalho [...]; o aumento real do valor do salário mínimo [...] instrumento que melhora o funcionamento do mercado de trabalho e o aumento da massa de rendimentos vinculados a transferências estatais (fundamentalmente, benefícios da previdência e da assistência social); e, por fim, as transferências associadas ao Programa Bolsa Família, que beneficiava 6,7 milhões de famílias indigentes e pobres no final de 2004.

Ao findar 2007, o número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família foi de 11.043.076⁸.

b) Pobreza e Cor/Raça

No período estudado ocorreu a redução da pobreza tanto entre os brancos quanto entre os negros. Mas, mesmo assim, a diferença de negros em situação de pobreza era duas vezes superior aos brancos.

TABELA 2

PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA 2001 A 2004 – COR/RAÇA – BRASIL

Proporção da população em situação de pobreza 2001 a 2004 – cor/raça – Brasil			
	2001	2004	Var 2001-2004 em pontos percentuais
Brancos	21,9	19,6	-2,3

⁸ Dados disponíveis no site do MDS.

Negros	46,6	41,7	-4,9
Outros	21,9	20,2	-1,6
Total	33,3	30,1	-3,2

Fonte: Elaboração Disoc/Ipea a partir de Pnad/IBGE

O estudo destaca ainda, que é nas regiões onde há menos pobre que essa diferença tendia ser maior (Sul, Sudeste e Centro-Oeste). Já nas regiões onde as taxas de pobreza são maiores (Nordeste, Norte), essa diferença tendia a ser menor.

c) Pobreza e situação Urbana/Rural

A taxa de pobreza diminuiu nas duas áreas citadas, porém a área rural continua possuindo taxas de pobreza maior do que a cidade.

TABELA 3

PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA 2001 E 2004 – URBANO/RURAL – BRASIL

Proporção da população em situação de pobreza 2001 e 2004 - urbano/rural – Brasil			
	2001	2004	Var 2001-2004 em pontos percentuais
Urbano	28,0	25,6	-2,4
Rural	61,1	54,8	-6,3
Total	33,3	30,1	-3,2

Fonte: Elaboração Disoc/Ipea a partir de Pnad/IBGE

A disparidade entre as duas áreas se acentua naquelas regiões onde as taxas de pobreza são menores (Sudeste, Sul e Centro-Oeste) e reduzem naquelas onde as taxas de pobreza são maiores (Nordeste e Norte).

Através desse estudo percebemos que as desigualdades e incidência da pobreza permanecem grandes entre esses grupos. As regiões, raça e áreas mais desfavoráveis continuam sofrendo muito mais com a pobreza. Muito há que se fazer ainda para a redução dessas desigualdades e, também, a redução da pobreza na sociedade brasileira.

Alguns estudos do IPEA – como os presentes no Radar Social 2006 – apontam que a pobreza e a desigualdade diminuíram entre os anos de 2001 e 2004. Sua redução se deve aos ganhos de rendimentos na população mais pobre. Porém, estes dois fatores continuam sendo uma característica marcante nas populações negras, das áreas rurais e das regiões Norte e Nordeste.

Segundo Scalón; Cano (2005, p. 116) – em pesquisa divulgada no livro do IPEA, “Exclusão Social e Mobilidade no Brasil” (2005) – 86% dos brasileiros “concordam fortemente” que a diferença de renda é muito grande no Brasil; enquanto 3% dos entrevistados responderam de forma negativa.

Ainda, conforme esses autores, os brasileiros possuem uma grande tolerância a altos níveis de desigualdade entre os salários por membros de diferentes ocupações.

Quando os entrevistados foram perguntados sobre a responsabilidade para a diminuição da desigualdade e da pobreza (pág. 127), 62% responderam que era responsabilidade do governo, 12% indicaram ser dos membros do Congresso Nacional e apenas 4% disseram que dependeria de “pessoas como eu”.

No caso brasileiro, é a educação que confere legitimidade aos altos níveis de estratificação. Parece perverso, e é: sociedades desiguais tendem a ser mais tolerantes a respeito da desigualdade, o que, por sua vez, perpetua a desigualdade. [...] Existe uma cultura de aceitação. (SCALÓN; CANO, 2005, p. 131)

Para Scalón; Cano (2005, p. 117), será necessária uma política social que aumente a autoconfiança na sociedade brasileira e a capacidade de associação e mobilização dos indivíduos para que se resolva o problema da desigualdade.

1.3.2 A COMPREENSÃO DE POBREZA PARA A ONU

O relatório anual da ONU, sobre a situação da população mundial, aborda questões relativas a desenvolvimento, população e pobreza. Também analisa as medidas mais urgentes para a redução das desigualdades,

de forma a cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que incluem: a redução à metade, até 2015, da pobreza e da fome no mundo; da mortalidade materna e de crianças; dos casos de HIV/AIDS; de desigualdade entre os sexos, além do incentivo ao desenvolvimento sustentável do meio ambiente.

A partir do relatório da ONU, de âmbito mundial, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), pautando-se em indicadores propostos por esse organismo, elaborou a apresentação de um quadro da situação da população brasileira, conforme se pode verificar a seguir:

a) A queda da fecundidade

A queda de fecundidade registrada no Brasil levou ao crescimento econômico mais rápido, o que resultou num aumento de 0,7% ao ano no PIB (Produto Interno Bruto) *per capita*. A ONU sinaliza que os programas de planejamento familiar foram responsáveis por cerca de 1/3 da queda de fecundidade no mundo, entre 1972 e 1994.

Segundo o relatório, no Brasil,

quase um terço da população vive com até meio salário mínimo *per capita*. Em termos absolutos são cerca de 49 milhões de pessoas. Se se acrescenta a este grupo as pessoas sem rendimento, chega-se à estimativa de 54 milhões de pessoas que podem ser consideradas 'pobres'. Também dentro do país as diferenças são acentuadas: no Nordeste, a proporção de pessoas que vivem com até um salário mínimo é de quase 51%, enquanto no Sudeste não chega a 18%.

Para a ONU, tem sido mais fácil conseguir progressos rápidos nos países que forneceram serviços de saúde reprodutiva, planejamento familiar e que aumentaram a cobertura e a qualidade da educação, promovendo a igualdade entre os sexos.

b) Pobreza e gênero

De acordo com o Relatório, o “número de mulheres que vivem na pobreza é superior ao de homens e a disparidade entre os gêneros aumentou na última década. [...] As mulheres trabalham durante mais horas do que os homens e pelo menos metade de seu tempo é gasto em atividades não remuneradas”.

c) Desigualdade nos indicadores de saneamento

A ONU aponta que os recursos destinados à saúde nos países pobres é em sua maior parte despendida em serviços curativos, em detrimento dos cuidados preventivos.

No Brasil, segundo o Relatório do IBGE, apenas 31,6% da população que vive com meio salário mínimo consegue habitar domicílios situados em áreas onde há saneamento básico. No Nordeste, mesmo no grupo de pessoas que ganham mais de dois salários mínimos, 23% não possuem domicílios com condições adequadas de saneamento.

d) Investimentos na educação *versus* benefícios

Embora o acesso ao ensino básico tenha aumentado no mundo todo, na América Latina, ao contrário, quase todas as crianças completam o primeiro ano de ensino, mas as taxas de abandono escolar posteriores são elevadas. No Brasil, 92%

dos jovens de 15 a 19 anos das famílias mais pobres terminam o primeiro ano, diz o relatório mundial, mas apenas metade completa o quinto ano.

Conforme o Relatório, dados relativos a uma ampla série de países em desenvolvimento indicam que a porcentagem maior das despesas públicas com educação vai para ações de governo em favor dos ricos. E aconselha: muitos países alcançariam o objetivo do ensino primário universal se se limitassem a aumentar a escolarização dos pobres.

f) Pobreza e raça

No caso brasileiro, há ainda um outro fator de desigualdade: o racial. Quando se analisam os dados da população que vive com até meio salário mínimo de rendimento familiar *per capita*, levando-se em consideração a cor, observa-se que apenas 34,8% se declararam brancas, enquanto 77,1% se declararam de cor preta ou parda.

Quando se analisa os dados referentes às famílias brasileiras de mulheres responsáveis pobres (com até meio salário mínimo *per capita*), pela cor, observa-se que 64% são famílias com mulheres de referência da cor parda ou preta.

1.3.3 A CEPAL E OS ESTUDOS SOBRE A POBREZA

Para as questões discutidas a seguir, utilizamos o texto de Jorge Saba Arbache (2003) e selecionamos os indicadores pertinentes a este trabalho. Tais

como: crescimento e pobreza; distribuição de renda e pobreza; educação e pobreza; informalidade e pobreza; política econômica neoliberal e pobreza; salário mínimo e pobreza; raça, gênero e pobreza; desigualdades regionais e pobreza.

a) Crescimento e pobreza

Segundo Arbach (2003, p. 17), em seu estudo desenvolvido pela CEPAL, por muitas décadas acreditava-se que a pobreza tinha como causa principal as fracas taxas de crescimento do PIB. A forma mais eficaz para a redução da pobreza, a partir desse pensamento, seria o aumento da taxa de crescimento econômico do país.

As políticas de enfrentamento da pobreza não devem basear-se apenas no crescimento, já que o crescimento por si só não promoverá a redução da pobreza. De acordo com Barros et al (*apud* ARBACHE, 2003, p. 17-18), a redução da pobreza só seria possível se as políticas priorizassem a redução da desigualdade social. Mas para isso, seria necessário “implementar políticas de distribuição de renda e riqueza como meios para se reduzir a pobreza, independentemente do crescimento do produto”.

b) Distribuição de renda e pobreza

Em estudos, de Barros et al (*apud* ARBACHE, 2003, p. 18) o conceito de pobreza refere-se à “insuficiência de renda para a satisfação das necessidades básicas”. No Brasil, a fonte fundamental deste fenômeno aponta para a má distribuição da renda. Os resultados de Barros et al (*apud* ARBACHE, 2003, p. 18) mostram que:

- 1- “se fosse possível uma perfeita identificação dos indigentes e pobres no Brasil, poder-se-ia reduzir a indigência com cerca de 6 bilhões de reais por ano apenas, revelando o baixo custo de erradicação da miserabilidade no país”; e
- 2 - “os níveis de pobreza são muito mais sensíveis às alterações no grau de desigualdade do que às alterações do crescimento econômico”.

Conforme este estudo, a renda *per capita* brasileira é relativamente elevada quando comparada a outros países, porém a proporção de pobres na população também é expressiva, o que sugere que a pobreza decorre da concentração de renda.

A elevada pobreza mantém-se no país devido à estratégia utilizada para combatê-la, qual seja, o crescimento econômico, que, por sua vez, tem sido bastante baixo, levando, conseqüentemente, a um modesto impacto sobre a pobreza. Ademais, concluem que a erradicação da pobreza será mais lenta se ela basear-se apenas no crescimento do PIB, e que uma combinação de crescimento e distribuição de renda levaria a uma mais rápida e eficaz solução para a pobreza. (BARROS et al *apud* ARBACHE, 2003, p. 18)

As implicações desses resultados sugerem que a erradicação da pobreza deve passar por estratégias voltadas à redução da desigualdade. Para Barros et al (*apud* ARBACHE, 2003, p. 18) “de outra forma, políticas ativas de transferência de renda teriam um papel fundamental nas transformações dos indicadores da pobreza”.

A preocupação do autor é aumentar a focalização das políticas de transferência (para atingir de forma mais direta os mais pobres e necessitados) e eficácia (avaliação das políticas).

c) Educação e pobreza

Pesquisas indicam que a educação é o mais importante fator para explicar a determinação de salários e a desigualdade no Brasil. “Sozinha, ela explica que 48%

da desigualdade de salários e cerca de 26% da desigualdade de renda” (ARBACHE, 2003, p. 19).

Para Arbache (2003, p. 19), a forma mais eficaz para se reduzir a desigualdade e a pobreza é o investimento de recursos em educação.

A distribuição de educação é não transferível, é reproduzível e pode, por isso, contribuir para a mobilidade e a redução da desigualdade e da pobreza. O problema da educação como instrumento de combate à pobreza, no entanto, é que ela requer prazo longo para afetar a pobreza e a desigualdade e não traz soluções para o problema da fome e da miséria, que requerem medidas de curtíssimo prazo. (ARBACHE, 2003, p. 19).

O autor expõe algumas limitações da educação para agir contra a pobreza.

Tais são:

- seus efeitos são demorados;
- a inexistência da cultura de associar o conhecimento ao trabalho;
- sua distribuição tem efeito maior entre crianças e adolescentes.

Segundo Arbache (2003, p. 20), “no Brasil, cerca de 50% de adultos têm quatro ou menos anos de escolaridade”.

d) Informalidade e pobreza

Na década de 70 e 80, o setor informal funcionava como um amortecedor do setor formal: “o informal crescia em tempos de crise e diminuía em períodos de expansão, funcionando, pois, de forma contra-cíclica” (SABÓIA *apud* ARBACHE, 2003, p. 27).

Trabalhos mais recentes, como de Carneiro; Henley (*apud* ARBACHE, 2003, p. 27-28) indicam que:

a informalidade seria uma continuação do setor formal. Não haveria, pois, segmentação no mercado de trabalho entre formal e informal. A presença do indivíduo no informal seria resultado de escolha decorrente, por exemplo, da flexibilidade das condições de trabalho no informal e dos elevados custos incidentes sobre a contratação formal. Se a informalidade

resulta dos elevados custos, então a sua redução seria medida fundamental para diminuir a pobreza e incluir milhões de trabalhadores ao mercado de trabalho formal.

Recentemente, o governo flexibilizou algumas regras em relação à contratação de trabalho (banco de horas e o contrato temporário). Entretanto, isto não provocou o aumento da formalização, nem a redução do desemprego. Para Arbache (2003, p. 28), “parece não haver um consenso de que a redução dos custos trabalhistas implica, necessariamente, em aumento do emprego formal”.

Segundo o autor,

um promissor caminho para se entender a pobreza e a informalidade é investigar as características não apenas econômicas, mas, também, culturais e sociais dos indivíduos e empreendimentos do setor, bem como as características e funcionamento dos mercados dos quais eles fazem parte. (Arbache, 2003, p. 28)

e) Políticas econômicas neoliberais e pobreza

As reformas neoliberais implementadas nos países em desenvolvimento, nas décadas de 80 e 90, foram justificadas através do argumento que estas políticas iriam corrigir as distorções do mercado, causadas pelas políticas de protecionismo e a regulamentação que beneficiavam as indústrias e a classe média e alta. A promoção dessas políticas nos países traria como consequência a criação de empregos e a redução da desigualdade e da pobreza.

Contudo, o que foi percebido nesses países foi um resultado oposto, ou seja,

a desigualdade manteve-se estável ou até piorou, e o desemprego elevou-se, notadamente entre os trabalhadores de menor nível de escolaridade. Ademais, observou-se substancial crescimento de atividades informais e piora nas relações e condições de trabalho, as quais resultariam da terceirização, subcontratação, instalação de ‘maquiladoras’, dentre outros fenômenos observados. (ARBACHE, 2003, p. 31)

A situação das pessoas consideradas pobres e menos qualificadas, no Brasil, piorou nos períodos que sucedeu as reformas neoliberais. Pois, com a abertura econômica, houve uma procura maior por pessoas com mão-de-obra mais qualificada pelo mercado.

De acordo com Arbache (2003, p. 31), diversos fatores ocorreram no decorrer dos anos 90, tais como: aumento da informalidade; aumento do desemprego relativo entre os trabalhadores menos escolarizados; e a queda da participação dos pobres no mercado de trabalho.

f) Salário mínimo e pobreza

Arbache (2003, p. 33) defende que o aumento do salário mínimo beneficiaria as famílias mais pobres, as quais possuem mais membros recebendo esse salário. Contudo, enfatiza que “o efeito positivo da elevação do salário mínimo pode ser perdido se houver aumento do desemprego como resultado do aumento dos custos”.

Foguel et al (*apud* ARBACHE, 2003, p. 33), mostra em seus estudos que o aumento do salário mínimo reduz a pobreza. Relata que “um aumento de 10% no valor do salário pode reduzir a pobreza em até 4%. O estudo mostrou, ainda, que a maior parte da diminuição da pobreza derivada do aumento do salário mínimo advém dos trabalhadores do setor informal”. E, de acordo com Néri (*apud* ARBACHE, 2003, p. 33), os principais beneficiados pelo aumento do salário mínimo estariam entre os trabalhadores do setor informal.

g) Raça, gênero e pobreza

O efeito da discriminação por gênero e raça no mercado de trabalho tem uma forte influência na pobreza.

Soares (*apud* ARBACHE, 2003, p. 34),

investiga o diferencial de salários por raça e por gênero e encontra que um homem negro típico ganha um salário/hora 22% menor que o de um homem branco. Mulheres negras, por sua vez, ganham, em média, 49% menos, enquanto as mulheres brancas ganham 33% menos. Logo, haveria imensa discrepância de renda por raça e gênero no Brasil.

h) Desigualdades regionais e pobreza

A desigualdade de renda e pobreza explica-se através da segmentação regional, pois uma das principais facetas da desigualdade regional está no mercado de trabalho. As regiões brasileiras, com suas distintas características, contribuem para as determinações dos salários e o desempenho econômico das empresas.

Conforme Savedoff (*apud* ARBACHE, 2003, p. 35), a região influencia nos salários dos trabalhadores, o que leva a um “efeito regional nos salários”.

[...] após controlar para características individuais, do emprego e filiação industrial, encontra-se que os trabalhadores das regiões mais pobres ganham menos. Um trabalhador de Curitiba ganhava 25,4% a mais que a média, enquanto um trabalhador, com as mesmas características, emprego e setor, mas trabalhando em Belém, ganhava 10% a menos que a média. (SAVEDOFF *apud* ARBACHE, 2003, p. 35)

Barros; Mendonça (*apud* ARBACHE, 2003, p. 35), mostram que a eliminação da desigualdade regional reduziria a desigualdade de renda entre 2% e 5%.

A tabela abaixo expõe essa desigualdade nas regiões e nas suas áreas.

TABELA 4

DISTRIBUIÇÃO DE POBRES POR REGIÃO E ÁREA

Distribuição de pobres por região e área						
Parcela de pobreza total	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Centro da região metropolitana	3.6%	0.2%	0.4%	1.3%	0.3%	5.8%
Periferia da região metropolitana	2.4%	0.0%	0.1%	2.4%	0.5%	5.4%
Grandes cidades	4.8%	0.7%	1.1%	1.3%	0.6%	8.5%
Cidades médias	6.6%	0.7%	1.7%	1.9%	1.3%	12.2%
Cidades pequenas	12.5%	1.2%	2.4%	3.1%	1.2%	20.5%
Área Rural	32.7%	2.1%	0.7%	7.7%	4.3%	47.5%
Total	62.7%	5.0%	6.4%	17.7%	8.1%	100%

Áreas pobres (renda *per capita* inferior a R\$ 160,00 por mês) em negrito / Fonte: Carneiro (*apud* ARBACHE, 2003, p. 36).

Podemos concluir que a grande maioria da população pobre concentra-se na região nordeste, e com maior incidência nas cidades pequenas e área rural. E são nas áreas centrais das regiões metropolitanas que se concentra com menos incidência a população pobre. Contudo, “a pobreza nos centros urbanos pode ser mais severa, pois as exigências dos mercados urbanos por mão-de-obra mais qualificada é maior, o que cria barreiras para que os pobres com pouca ou nenhuma educação se insiram nos mercados” (ARBACHE, 2003, p. 36).

Vale também destacar que pesquisas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (Néri, 2007:56), indicam que “a incidência da pobreza é maior entre negros e pardos (23,57% e 27,59%), que juntos representam 49% dos brasileiros. Já os brancos, a outra metade da população, acumulam a menor taxa (11,88%) e a maior queda do período⁹ (-16,83%)”.

No que se refere a grupos de renda, Néri (2007, p. 28) em seu estudo mais recente – “Miséria, Desigualdade e Políticas de Renda: o real do Lula” (2007) – divide a população em três grupos de renda:

⁹ Período entre 2005 e 2006.

o décimo mais rico, que se apropria de quase a metade da renda *per capita* (mais precisamente, 44,5% - renda média de R\$208,00); a metade mais pobre, que se apropria um pouco mais de um décimo da renda nacional (14,5%, R\$142,00 em média); e os 40% intermediários, cuja parcela da população e na renda praticamente coincidem (41%, R\$496,00 em média), e revela um país de renda média, uma espécie de Peru inserido entre a rica Bélgica e a pobre Índia.

Em síntese, como demonstram os vários indicadores, dos diversos organismos, podemos concluir que a pobreza no Brasil é marcada pela profunda concentração de renda, sendo que

esta é uma das piores em todo o mundo, de modo que a renda mensal das famílias mais ricas, acima de R\$10.982,00, em 2003, representava 75% de toda a renda nacional. Entre essas famílias, as 5.000 mais ricas absorviam 47% da renda nacional. (POCHMANN; CAMPOS; BARBOSA *et al*, 2004 *apud* SILVA)

CAPÍTULO 2

AS PERSPECTIVAS DO PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA COMO UMA PROPOSTA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

2 PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

A Constituição Federal de 1988 (art. 3º), nos incisos III e IV, indica que o Estado deverá “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Como uma alternativa utilizada pelo Estado para se alcançar esta perspectiva, encontra-se a Política de Assistência Social, garantida pela própria Constituição Federal, sendo prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição. Porém, sabemos que a erradicação da pobreza, assim como os outros objetivos acima citados, não se darão apenas pela Política de Assistência Social, engloba vários outros setores (como o econômico e o político), e várias outras Políticas Sociais.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), art. 25, na expectativa de enfrentamento à pobreza, demonstra que:

os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Ainda conforme a LOAS, é necessário também que haja um incentivo para esses projetos, baseando-se em mecanismos que levem a “uma articulação e a participação das diferentes áreas governamentais, não-governamentais e da sociedade civil” (art.26).

Já os programas propostos por instituições internacionais, como, por exemplo, o FMI (Fundo Monetário Internacional), preconizam que os países em

desenvolvimento, ou sejam, países pobres, devem estabelecer “programas focalizados de combate à pobreza” e o FMI se disponibilizaria através de “apoio técnico e financeiro” (SOARES, 2003, p. 99).

Há diversas discussões sobre os programas de enfrentamento da pobreza. Muitos acreditam que o governo não deveria gastar dinheiro com programas sociais, como o jornalista Guandalini (escreveu um artigo para a revista *Veja*, em 29 de agosto de 2007, p. 74-76), enquanto outros defendem que o Estado deve prover de forma digna a assistência aos indivíduos, para fazer valer o que consta na Constituição Federal de 88.

Uma proposta muito discutida no mundo e, mais recentemente no Brasil, é o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

As primeiras discussões ocorreram na Europa, no século XVI, mais especificamente na Inglaterra. Neste país, em 1516, havia a pena de morte como tentativa de diminuir os roubos, os assaltos, a criminalidade, porém, esta medida não estava surtindo efeito. É quando Thomas More sugeriu que fosse instituída uma renda à população do país ao invés de sanções cruéis.

Ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver. (THOMAS MORE *apud* SUPPLY, 2002, p. 42)

Suply¹⁰ (2002) faz um breve histórico deste Programa, a partir do século XVI, quando surgem as primeiras tentativas e sugestões de renda mínima. Em 1526, Juan Luis Vivès “fez a primeira proposta de renda mínima para o prefeito da cidade flamenga de Burges” (2002, p. 43). Essa proposta influenciou posteriormente as várias Leis de Assistência aos Pobres (The Poor Laws) – a Lei dos Pobres (1536 até 1601) – segundo Polanyi (2000, p. 109), era uma assistência “aplicada àqueles que

¹⁰ No Brasil, o maior incentivador deste Programa é o senador Eduardo Suplicy.

estavam desempregados e incapazes de se empregarem (além de velhos e crianças)”.

Desde então surgiram várias outras propostas de renda mínima, “renda de existência” ou “renda básica”. Na própria Inglaterra, em 1795, foi instituída a Lei Speenhamland – conhecida como sistema de abono, de 1795 a 1834. “Ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos” (Polanyi, 2000, p. 100). Segundo Marshall (1967), “o sistema Speenhamland oferecia, com efeito, um salário mínimo e salário família garantidos, combinados com o direito ao trabalho ou sustento”.

Na França, em 1795, o ideólogo Thomas Paine (*apud* SUPPLY, 2002, p. 60) enviou ao Diretório e ao Parlamento Francês um ensaio (*Justiça Agrária*), no qual dizia que “a pobreza era relacionada com a civilização e com a instituição da propriedade privada, pois entre os índios da América, à época, ele via menos miséria do que nas vilas e cidades européias”. A terra não cultivada seria um bem comum, e a partir do momento que um indivíduo tomasse posse daquela terra, ele estaria rendendo frutos individuais.

O proprietário da terra deveria pagar um aluguel, o que constituiria um fundo nacional. Deste fundo seria repassado um valor a todos os indivíduos que completassem 21 anos de idade (15 libras esterlinas) e aos indivíduos que completassem 50 anos. Estes últimos teriam o direito de receber 10 libras esterlinas a cada ano. Isto deveria ocorrer porque “todo o indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade ou seu equivalente” (PAINE *apud* SUPPLY, 2002, p. 61).

De acordo com Suppicy (2002, p. 61), foram os teóricos da Revolução Francesa que desenvolveram o conceito do direito à existência.

De todos os direitos, o primeiro é o de existir. Portanto, a primeira lei social é aquela que garante a todos os membros da sociedade os meios para existir; todas as demais leis estão subordinadas a esta lei social. (ROBESPIERRE *apud* SUPLICY, 2002, p. 61)

Bertrand Russel preconizava, no pós-guerra que:

certa renda, suficiente para as necessidades, será garantida a todos, quer trabalhem ou não, e que uma renda maior – tanto maior quanto o permita a quantidade total de bens produzidos – deverá ser proporcionada aos que estiverem dispostos a dedicar-se a algum trabalho que a comunidade reconheça como valioso. (RUSSEL *apud* SUPLICY, 2002, p. 62).

Ainda, segundo Russel, não deveria haver preocupação com aqueles indivíduos que não quisessem trabalhar por já terem uma renda mínima garantida, pois estes seriam a minoria e a maioria preferiria trabalhar para construir uma vida melhor.

A renda mínima, instituída como um direito, seria um instrumento para o indivíduo como garantia de mais liberdade e um poder de barganha na sua escolha das ofertas de trabalho. Ou seja, o indivíduo estaria protegido e não precisaria se submeter às péssimas condições de trabalho da época, valorizando sua mão-de-obra e lutando por melhores condições de trabalho.

Argumentos de defesa da garantia de uma renda mínima foram feitos por vários intelectuais. Estes, segundo Suplicy (2002, p. 64), “compartilhavam de ideais de liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia”.

Todo indivíduo, todo o tempo, deveria receber de um fundo central uma pequena soma em dinheiro que seria suficiente para manter a vida e a liberdade se tudo o mais falhasse; que toda pessoa deveria receber uma parte de um fundo central, de maneira que toda pessoa que tenha qualquer renda deveria contribuir com uma parcela proporcional à sua capacidade. (MILNER *apud* SUPLICY, 2002, p. 64).

Bertrand Pickard (*apud* SUPLICY, 2002, p. 65), defendia que a renda mínima deveria ser um reconhecimento à vida, à propriedade. E defendia que a fraqueza da

Lei dos Pobres consistia que o indivíduo só teria o direito ao benefício se comprovasse a sua necessidade, e isto levaria o trabalhador a não ter nenhum poder de luta por justa remuneração.

Em 1935, James E. Meade (*apud* SUPLICY, 2002, p. 66), “defendeu a instituição de uma renda de cidadania ou de um dividendo social [...], pois considerava que esse instrumento seria muito importante para o objetivo de se alcançar maior nível de emprego na economia”.

Com esta renda o indivíduo poderia ter

a liberdade, no sentido de cada um poder trabalhar no que for a sua vocação e de poder gastar o que receber no que bem lhe aprouver; a igualdade, no sentido de não haver grandes disparidades de renda e riqueza; e a eficiência, no sentido de se alcançar maior padrão de vida possível com os recursos e a tecnologia vigente. (MEADE *apud* SUPLICY, 2002, p. 66)

Em 1986, com as armadilhas do desemprego e da pobreza nos programas Europeus, um grupo de estudiosos (como Philippe Van Parijis e Guy Standing) fundou a Rede Européia de Renda Básica (Basic Income European Network – BIEN). Tinha como objetivo defender uma renda básica universal. Ou seja, “o direito de todas as pessoas incondicionalmente receberem uma soma suficiente para as suas necessidades” (SUPLICY, 2002, p. 83).

De acordo com Lavinas; Varsano (1997, p. 3), há pontos que convergem nos PGRM europeu, que são:

ser universal, destinando-se a todos que se encontram em situação de necessidade, decorrente de insuficiência de renda; ser um direito subjetivo, isto é atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado; ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho; e ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja ela individual ou familiar.

Os programas Europeus têm como característica o caráter de complementação da renda da família, ou seja, é estipulado um piso – “estipulado para cada família em função da sua composição (número de crianças menores, inativos e idosos, peso dos ocupados)” (LAVINAS; VARSANO, 1997, p. 4) – e a renda da família é somada (salário, renda pessoal, outros benefícios, por exemplo), sendo assim, a renda total da família é diminuída do piso, e é essa diferença que a família recebe para garantir a renda mínima.

Na Bélgica, por exemplo, o piso do Programa de Renda Mínima Garantida é de 200,00 euros. Uma família possui como renda total 150,00 euros (somando-se todos os rendimentos de todos os membros da família). Esta família terá uma renda complementar de 50,00 euros, que fará com que possua no total uma renda mensal de 200,00 euros. Ou seja, nenhuma família poderá possuir uma renda inferior ao piso estipulado para ela.

Como podemos perceber, a discussão sobre a renda mínima começou no mundo por volta do século XVI e permanece até os dias atuais. Visa à garantia de bem-estar do indivíduo e à redistribuição de renda. Surge na contra-hegemonia dos trabalhadores frente às suas condições de trabalho e uma melhor condição de vida. O indivíduo teria um mínimo garantido para as suas necessidades básicas e o que recebesse com o seu trabalho, usufruiria naquilo que fosse conveniente para melhorar sua vida.

Segundo Lavinias; Varsano (1997, p. 7), o PGRM possui quatro formas distintas de financiamento. São elas:

- a) o Estado financia de forma integral o PGRM: como é o caso da Inglaterra, Irlanda e Luxemburgo;

- b) há o financiamento de forma majoritária do Estado, porém, não exclusivo: como é o caso da Holanda (70% do governo e 30% dos municípios);
- c) há o financiamento de forma igualitária entre o Estado e Municípios: como ocorre na Bélgica e na Dinamarca;
- d) e, por fim, há países, como a Alemanha, onde a Lei é Federal, porém a responsabilidade de colocá-la em prática e financiá-la é dos municípios.

No que tange à administração e execução dos programas, a responsabilidade é dos municípios e esferas subnacionais equivalentes.

Entidades europeias, como a União Europeia e a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), incentivam que os países membros aderem aos programas de renda mínima. Os países têm soberania com relação ao assunto, o que leva a uma grande diversidade de formato dos PGRM.

O critério de elegibilidade é a variável renda, “implicando a transparência na declaração do valor da renda real e do patrimônio de cada requerente” (LAVINAS, 1998, p. 1). No que diz respeito às condicionalidades, há uma “gradação que vai da incondicionalidade até a quase obrigatoriedade, feita aos adultos ativos e desempregados, em aceitar qualquer trabalho oferecido pelo sistema público de emprego” (LAVINAS, 1998, p. 1). Estes programas são de caráter universal e tem como público alvo a população carente.

Lavinas (1998, p. 2), cita em sua pesquisa dois exemplos de experiência de PGRM em países europeus¹¹.

¹¹ Uma experiência muito interessante que também podemos destacar – citada no livro de Suplicy (2002, p. 86-90) – é a experiência pioneira de renda básica no Alasca (Estados Unidos). Ela baseia-se num “dividendo igual para todos os seus habitantes desde que ali residem há pelo menos um ano” (p. 86). Foi instituída pelo prefeito Jay Hammond de uma pequena cidade chamada Bristol Bay, uma vila de pescadores. Nesta vila, produzia-se uma grande riqueza com a pesca, porém, a maioria dos habitantes permanecia pobre. Hammond observando essa situação propôs “a criação de um imposto de 3% sobre o valor da pesca, que seria destinada a um fundo que pertenceria a todos” (p. 86). Esta idéia estendeu-se em meados da década de 70, quando Hammond tornou-se governador do Alasca. Enviou ao Legislativo um projeto de emenda à Constituição propondo um imposto sobre os recursos minerais que eram exportados, como o petróleo, instituindo-se 25% dos *royalties* da exploração dos recursos. Esta proposta foi submetida a um *referendum* e foi aprovada com 76 mil votos favoráveis e 38 mil contra (a população total do Alasca à época era de 300 mil habitantes). O valor arrecado é destinado a um fundo, investindo-se em “títulos de renda fixa e em ações de empresas do Alasca [...]

a) A renda de subsistência alemã

É uma renda concebida como complemento monetário para suprir as necessidades dos indivíduos, instituída em 1957, na Alemanha. “Trata-se de um auxílio subjetivo — isto é, solicitado por aqueles que, considerando-se pobres, pretendem recebê-lo —, cuja duração é por tempo ilimitado” (LAVINAS, 1998, p. 2). A restrição feita ao seu público alvo é que imigrantes pobres ilegais no país não pode requerer esta renda.

Contudo, a autora, explica que a variável renda como critério de elegibilidade é um elemento que contribui para diminuir a demanda pelo benefício, pois todos os requerentes são obrigados a declararem seus rendimentos monetários, as informações detalhadas da posse dos bens e o seu conjunto de patrimônio. “As exigências de transparência são tantas e o controle tão rigoroso, que muitos requerentes potenciais retraem-se por inibição” (Lavinas, 1998, p. 3).

Outra característica importante de se explicitar, é que se um idoso solicitar o benefício ao Estado, e se este idoso tiver filhos, o Estado primeiro fará uma consulta a estes filhos para saber se eles podem arcar com as necessidades do seu pai. O Estado só disponibilizará o benefício no caso dos filhos não poderem assumir a responsabilidade com aquele idoso¹².

b) Renda Mínima de Inserção (RMI) francesa

É uma renda com o objetivo de incentivar a reinserção profissional, social e econômica da população carente, instituída em 1989, é direcionada à população em idade ativa.

e parte em empreendimentos imobiliários e ações de empresas internacionais, entre as quais algumas do Brasil” (p. 87). O patrimônio do fundo em 1980 era de US\$ 1 bilhão e no ano de 2000 era de US\$ 28,5 bilhões. Àquelas pessoas que residem a um ano ou mais deve preencher um formulário, no período de 1º de janeiro a 31 de março, para que possa ter direito ao dividendo, pago anualmente. E àquelas famílias que têm crianças e adolescentes com até 18 anos, devem preencher o formulário por eles e os dividendos que lhes são de direito, são depositados (normalmente) em cadernetas de poupança para usufruírem mais tarde.

¹² O Brasil, a partir da Constituição Federal de 88, tem um programa similar, O Benefício de Prestação Continuada (BPC).

“O programa é nacional, a transferência de renda sendo assegurada pelo governo central, com uma contrapartida explícita dos departamentos que devem investir o equivalente a 20% do total dos benefícios concedidos pelo Estado em políticas locais de inserção profissional e capacitação para essa população-alvo” (LAVINAS, 1998, p. 5).

É um programa com princípio descentralizador, no qual o governo central passa o recurso e cabe às instâncias locais a gestão e a execução dos programas compensatórios.

De acordo com Lavinas (1988, p. 5), na França, assim como no caso alemão, “é contemplado individualmente cada membro da família, recebendo o cônjuge o equivalente a 50% do auxílio do primeiro adulto, com acréscimos de 30% por criança até o quarto filho”.

Todo o indivíduo que faz parte deste programa, também recebe o auxílio-moradia e a cobertura integral de saúde através do sistema público, “à custa do seu departamento, mesmo que nunca tenha sido contribuinte” (LAVINAS, 1998, p. 5).

Embora todo beneficiário deva participar obrigatoriamente dos contratos de inserção, o que significa colocar-se à disposição do governo municipal com vistas à obtenção de um emprego ou à realização de algum curso de treinamento e re-capacitação, somente metade da população da RMI teve a oportunidade de assinar, de fato, tal termo de compromisso. Trata-se de um contrato entre o requerente da RMI e o Serviço Social da prefeitura, a quem cabe acolher, julgar e dar resposta às demandas de auxílio e inserção profissional. (LAVINAS, 1998, p. 6)

Os programas alemão e francês são destinados a combater as novas expressões da pobreza, como explicita Lavinas (1998, p. 11) – exclusão social decorrente das mudanças no mercado de trabalho que diminui drasticamente as chances de inserção dos mais pobres e “despreparados” – e para reduzir o grau de vulnerabilidade dos grupos sociais.

Diferentemente dos programas citados acima, a experiência do Alasca é de uma renda básica. A renda básica é paga a todos os membros de um município,

estado ou país, de forma individual, sem que haja qualquer tipo de critério de elegibilidade (renda e/ou idade, por exemplo) ou condicionalidades, ou seja, “o direito não está condicionado à situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho” (SUPLICY, 2002, p. 91). É pago em dinheiro e não em forma de serviços ou bens, e não há nenhum tipo de restrição com o valor que o indivíduo receba, como ele vai usar, consumir. Este pode ser pago mensalmente ou anualmente e seu pagamento é efetuado por meio de cheques ou cartão de crédito.

A renda básica é paga a todos os membros da sociedade, podendo se exigir um tempo de residência mínimo, como o de um ano no caso do Alasca. O direito deve ser de todas as pessoas, sem verificação da sua situação financeira, portanto com um sentido *ex ante*, diferente dos sistemas que normalmente operam *ex post*, ou seja, depois de se verificar a renda do beneficiário. (SUPLICY, 2002, p. 92)

Esta renda básica não torna os ricos mais ricos, pois estes contribuiriam mais para o financiamento do que os relativamente mais pobres. Suplicy (2002, p. 93-94) expõe quatro argumentos para justificar que “a renda básica será melhor para os pobres do que a alternativa de uma renda mínima garantida condicionada à verificação financeira dos beneficiários”. Estes argumentos são:

- a) a proporção de cobertura dos beneficiários provavelmente se torne muito mais alta em um sistema universal do que se houver a necessidade de verificação de quanto cada um ganha. Mas pessoas entre os pobres estarão informadas sobre seus direitos e farão uso dos benefícios a que têm direito;
- b) não há qualquer estigma, sentimento de vergonha ou humilhação em receber um benefício que é concedido a todos por uma questão de cidadania. Elimina-se todo procedimento burocrático e intruso de controle para se saber se a pessoa é ou não destituída;

- c) o benefício, nesse sistema de renda básica, não é interrompido caso a pessoa aceite um emprego e passe a ter uma renda maior do que o estipulado, como é o caso dos programas;
- d) a renda básica faz valer o esforço do trabalho. Uma vez que a pessoa pode manter o valor integral de sua renda básica, quer esteja trabalhando ou não, ela com certeza estará numa situação melhor quando estiver trabalhando do que quando estiver desempregada;
- e) causaria um efeito positivo no mercado de trabalho, já que os trabalhadores teriam um maior poder de barganha e uma liberdade de escolha. Distanciam-se assim, as pessoas de trabalhos com características subumanas, humilhantes ou próximas a escravidão.

Nesse sentido, a renda básica asseguraria o direito inalienável dos indivíduos a participarem da riqueza da nação e ter o suficiente para as suas necessidades vitais. Este tipo de sistema seria realmente um programa de redistribuição de renda e não apenas programas que distribuem e focalizam, levando a um número pequeno de beneficiários.

2.1 OS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL

De acordo com Suplicy (2002, p. 119), foi em 1975 que houve a primeira proposta de renda mínima no Brasil. Esta foi feita por Antônio Maria da Silveira no artigo “Redistribuição de renda”. Propunha uma nova forma de enfrentar a pobreza, que seria através do imposto de renda negativo.

Em 1978, Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger propuseram a reforma agrária e a garantia de uma renda mínima através do imposto de renda negativo.

Só poderia haver democracia política se houvesse um limite aos extremos de desigualdade e a erradicação da miséria. (BACHA; UNGER *apud* SUPLICY, 2002, p. 121)

Na década de 80, consoante Suplicy (2002, p. 122), em reuniões entre os economistas do PT e a direção nacional do partido, em São Paulo, Paul Singer e Suplicy expuseram a necessidade do programa do PT defender uma garantia de renda mínima para as famílias.

Esta idéia foi defendida em rede nacional de TV por Paul Singer em 1986. Em 1990 o senador Suplicy foi eleito e a partir daí aprofundou as discussões com professores e outros militantes do partido, e chegaram à conclusão “de que maior autonomia seria dada ao homem e/ou à mulher se considerassem o direito da pessoa adulta, em vez da família”.

Em 1991, o senador Suplicy apresentou seu Projeto de Lei que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima.

O Projeto de Lei do Senado, nº 80, de 1991, instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM –, que beneficia, sob 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\$ 45.000,00, que correspondia a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época. O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de estar tendo rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada. (SUPLICY, 2002, p. 123)

Cristovam Buarque, em 1995, como governador do Distrito Federal, implementou um programa na cidade-satélite de Paranoá, o Programa Bolsa-Escola (SUPLICY, 2002, p. 125). Este contemplava todas as famílias que possuísem crianças de 7 a 14 anos de idade, residentes há pelo menos cinco anos no Distrito

Federal, com renda *per capita* de meio salário mínimo. Esta família teria o direito de receber um salário mínimo por mês. Porém, seria necessário que as crianças tivessem 90% de comparecimento às aulas.

Outra experiência ocorreu em 1995 no município de Campinas, cujo prefeito era José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB). O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima seria direcionado àquelas famílias que residissem há menos dois anos no município. Seria necessário a família possuir uma renda *per capita* de até meio salário mínimo e ter crianças de até 14 anos na escola.

O complemento de renda dado às famílias era o suficiente para completar meio salário mínimo *per capita*, portanto como se fosse um imposto de renda negativo para a família, com uma alíquota de 100% em relação ao patamar definido. (SUPLICY, 2002, p. 126)

Segundo Lavinás; Varsano (1997), os PGRM, no Brasil, têm como objetivo proporcionar a população pobre melhores condições de vida, com a garantia do consumo necessário à **sobrevivência** – os programas sociais atuais são sempre formulados no âmbito da sobrevivência, nunca para proporcionar de fato uma vida com bem-estar para os indivíduos - ficam restrito ao âmbito da reprodução.

Como constatamos, os PGRM buscam fortalecer a cidadania e esta pode ser compreendida, de acordo com Coutinho (1997, p. 145) como:

a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana aberta pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

De acordo com Suplicy; Buarque (1997, p. 81), os PGRMs contribuiriam, ainda, para diminuir o trabalho infantil no Brasil.

Em seu artigo, “Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileira”, o senador expõe uma pesquisa do IBGE, com base na PNAD/95, onde indica que

são 7,7 milhões de crianças entre 10 e 17 anos que trabalham, ou seja, quase 30% do total de crianças dessa faixa etária. Outras 447 mil entre 5 e 9 anos trabalham em média 16 horas por semana. A mesma pesquisa revela que 24% das crianças de 10 a 15 anos e 65% dos adolescentes de 15 a 17 anos trabalham 40 horas ou mais. Os números são alarmantes e mostram, claramente, uma realidade que tem de ser modificada com urgência (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p. 81).

Estes autores, com base nessa pesquisa, defendem uma renda para àquelas famílias que possuem crianças trabalhando, pois estas assim poderiam freqüentar a escola. Mas, também defendem que os programas de renda mínima “vão além do combate ao trabalho infantil, pois ao garantir uma renda às famílias carentes, resgatam o *direito à cidadania* à medida que se promove justiça social e se investe em capital humano” (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p. 83).

Para os autores, os PGRMs possuem algumas vantagens, e uma delas, em especial, seria a preservação da dignidade humana já que iriam agir num âmbito mais abrangente, oferecendo condições para a superação das necessidades básicas das famílias.

Suplicy; Buarque (1997, p. 92) acreditam que os PGRMs devem ter um formato nacional, considerando as características específicas de cada cidade, com uma implementação descentralizada. O financiamento seria de responsabilidade da esfera federal, através da substituição dos programas existentes e pela redução dos incentivos e renúncia fiscais.

Os programas implementados no país, após o Projeto de Lei do PGRM, restringiam, assim como ainda restringem, o acesso de sua população alvo em três aspectos, segundo Lavinas; Varsano (1997):

- a) somente as famílias que possuíssem crianças em sua composição poderia ter acesso ao benefício;
- b) o beneficiário deveria ter um tempo mínimo residindo na unidade subnacional que instituiu o benefício, o que inibiria a atração exercida pelo programa às pessoas pobres de outros municípios;
- c) a incapacidade da unidade com baixo nível de renda e grande proporção de pobres em adotar os programas.

Restrições sempre foram feitas e ainda permanecem sendo. Enquanto houver programas no âmbito da compensação da pobreza, severas restrições ainda permanecerão.

Esses programas ainda possuem outra característica, de acordo com Lavinas (1998, p. 12-13): assemelham-se à bolsa de estudo, exigindo contrapartidas das famílias beneficiadas, como por exemplo, a frequência regular das crianças de uma determinada faixa etária nas escolas. Possuem, como objetivo, combater o trabalho infantil e aumentar o grau de escolaridade dessas crianças, o que poderá ampliar sua capacidade futura de gerar renda de forma autônoma, e romper com o círculo vicioso da reprodução da pobreza. Por isso, gerariam efeitos a médio e longo prazo.

Lavinas (1998, p. 22) ainda faz um estudo sobre alguns PGRM implementados no Brasil no final da década de 90 – como, por exemplo, nas cidades de Vitória, Belo Horizonte e Distrito Federal – e conclui que:

enquanto nos programas da Europa, como França e Alemanha, a renda mínima ou renda de subsistência é uma política universal de sobreproteção social dos grupos de risco — uma vez que têm acesso ao conjunto das demais políticas sociais, como a de auxílio moradia, o sistema público de saúde, as alocações familiares, a rede pública de formação e capacitação profissional —, caracterizando-se como um mecanismo suplementar de combate à exclusão dos que permanecem à margem, no Brasil assemelha-se muito mais a uma tentativa, ainda que bastante limitada, de refundar uma política de proteção social, até hoje incipiente e, mais grave, fortemente seletiva. (LAVINAS, 1998, p. 22)

Os programas Europeus são tidos como universais, articulando-se com as outras políticas sociais, visando realmente combater a exclusão social. Enquanto no Brasil, os programas ficam restritos na focalização e na seletividade.

2.1.1 As primeiras tentativas de PGRM no Brasil

A partir do Projeto de Lei do senador Eduardo Suplicy, na década de 90, surgiram algumas experiências em alguns municípios do Brasil. Foram experiências isoladas, não alcançando a eficiência dos programas Europeus. Suas características são aquelas apontadas acima: focalização e a seletividade.

Dois exemplos foram citados no trabalho de Suplicy; Buarque (1997, p. 86-89), são eles:

a) Programa Bolsa-Escola – Distrito Federal

Em 1995, o governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque¹³, do PT, introduziu o programa Bolsa-Educação ou Bolsa-Escola. Poderiam participar todas as famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo *per capita*, deveria ser morador do DF por no mínimo 5 anos e possuir crianças entre a faixa etária de 7 a 14 anos de idade. As famílias teriam o direito de receber um salário mínimo, caso, ainda, além destes critérios de elegibilidade, a criança possuísse uma frequência de 90% das aulas na escola pública.

Além da frequência escolar, se a criança, por ventura, faltasse mais de dois dias no mês, teria o seu benefício interrompido no mês seguinte. Se na família existissem adultos desempregados, seria necessário que estes se cadastrassem no

¹³ Período do mandato de 1995 a 1999.

Sistema Nacional de Emprego (SINE), pois assim, demonstrariam interesse em encontrar um emprego.

Este programa seria válido por um ano, podendo ser renovado por períodos sucessivos, desde que as condições requeridas fossem mantidas.

Segundo Suplicy; Buarque (1997, p. 86), o principal objetivo do programa é manter as crianças nas escolas para que estas alcancem a idade adulta com melhores perspectivas no mercado de trabalho.

O programa tem o mérito de desencorajar o trabalho infantil, de estimular crianças a permanecerem na escola e de ampliar a importância da educação na vida desses cidadãos. As fontes de financiamento do programa provêm das dotações orçamentárias do Distrito Federal e da União e ocasionalmente de doações de instituições não-governamentais. De maio/1995 a agosto/1996, R\$13,5 milhões foram gastos com o programa Bolsa-Escola. (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p. 86)

Ainda de acordo com estes autores, os resultados positivos dos programas podem ser observados pelos indicadores da Secretaria de Educação, que são:

- 1) em 1997, na época de conclusão da pesquisa de Suplicy e Buarque, existiam 30 mil crianças sendo assistidas pelo programa. Antes da implementação do programa, a taxa de repetência era de 22%, a qual caiu para 7%;
- 2) a taxa de evasão escolar era entre 8 a 10% das crianças matriculadas em escolas pública, e após a implementação do programa essa taxa sofreu uma grande redução, despencou para 0,2%;
- 3) em 1995, 79,8% das crianças matriculadas no programa foram aprovadas, 10% acima da taxa de 1994.

Em complementação a este programa, em 1997, foi implementado o programa poupança-escola. Todas as famílias beneficiadas pelo programa Bolsa-Escola teriam direito a um salário mínimo por ano. Caso o estudante fosse

reprovado por duas vezes consecutivas, ele perderia esta poupança. E o valor revertido para o financiamento de outros programas do governo.

A retirada do dinheiro poderia ser feita pelo aluno nos seguintes casos:

- a) ao concluir a 4ª série do 1º grau, retirada da metade do valor que possuir em sua conta;
- b) após completar a 8ª série, retirada da outra metade do valor;
- c) quando completar o 2º grau, o aluno poderá receber todos os recursos creditados em sua conta.

b) Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – Campinas

Em 1995, o prefeito da cidade de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira do PSDB, implementou o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), o qual estabelecia que

todas as famílias com crianças de até 14 anos de idade e renda mensal menor que meio salário mínimo *per capita* (considerando-se o salário mínimo de R\$ 70,00 por mês, vigente em janeiro de 1995) têm o direito a receber um complemento de renda suficiente para que a renda familiar atinja um montante igual a meio salário mínimo vezes o número de membros da família. (SUPLICY; BUARQUE, 1997, p. 89)

Segundo Suplicy; Buarque (1997, p. 89), contrapartidas eram exigidas, tais como:

- 1) o chefe de família deveria levar seus filhos de até seis anos de idade ao posto de saúde para que suas condições nutricionais fossem conferidas;
- 2) crianças de 7 a 14 anos de idade deveriam freqüentar a escola;
- 3) a mãe ou o pai tinha a obrigação de freqüentar reuniões mensais com assistentes sociais e psicólogos, num grupo de até 20 participantes, onde seria discutido os seus problemas, como fazer uso do dinheiro recebido

(apesar de poderem gastá-lo como desejassem) e receber orientação em termos de planejamento familiar.

O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas traçou o perfil das famílias atendidas pelo programa e chegou à seguinte conclusão:

- a) famílias monoparentais (45,5% do total), principalmente aquelas chefiadas por mulheres;
- b) os beneficiários são jovens, 64,5% têm menos de 34 anos de idade;
- c) os beneficiários são distribuídos por faixa de renda, e 42,5% das famílias não possuem renda;
- d) há precariedade das condições de trabalho, 64% não possuem carteira de trabalho assinada;
- e) alto percentual de crianças com idade superior à recomendada para a série que estão cursando;
- f) a condição educacional do chefe da família, 23% nunca foram à escola e 50% pararam de estudar depois de completar a quarta série do primeiro grau.

Tanto o programa do Distrito Federal como de Campinas atuavam com condicionalidades, em comum, expõem a exigência da frequência escolar. O programa de Campinas, nos chamou a atenção por possuir características semelhantes ao Programa Bolsa-Família em suas condicionalidades, isto é, no que se refere à saúde e à escolaridade. O Programa de Brasília volta-se para a condicionalidade quanto à educação.

Porém, não possuem características dos Programas de Garantia de Renda Mínima, pois estes focalizam seu público alvo, não se destinavam a toda população.

Não possuem objetivos como aumentar o poder de troca dos trabalhadores, para que estes não se submetam a trabalhos precários.

CAPÍTULO 3

AS PERSPECTIVAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

“Enquanto gastamos 0,3% do nosso PIB para o Bolsa Família, gastamos R\$ 150 bilhões de reais (cerca de 7% do PIB) com o pagamento da dívida”.
(MÁRCIO POCHMANN *apud* MARINGONI, 2006)

3 DOS DIREITOS ÀS CONDICIONALIDADES

Segundo Coutinho (1997, p. 146), no mundo moderno, a noção de direito está relacionada à concepção de cidadania. Porém, esta noção, embora não universal, já existia na Grécia nos séculos IV e V antes da era cristã, contudo, não era universal. Nesse sentido, a era moderna é caracterizada pela intenção de universalizar a cidadania.

Cidadão era todo aquele que tinha direito (e, conseqüentemente, também o dever) de contribuir para a formação do governo, participante ativamente das assembleias onde se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exercendo os cargos que executavam essas condições.
(ARISTÓTELES *apud* COUTINHO, 1997, p. 146)

Na Grécia antiga, a cidadania se limitava ao direito político, no qual “os escravos, as mulheres e os estrangeiros” (COUTINHO, 1997, p. 147) ficavam excluídos de exercer tal direito. Cabe lembrar, que essa restrição ocorreu também em nossa história recente. No Brasil, por exemplo, as mulheres só foram ter direito ao voto a partir de 1930.

Os direitos não são concessões do Estado, são produto de uma mobilização social, ao longo do tempo, para a sua conquista. Ou seja,

a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração.
(COUTINHO, 1997, p. 146)

Alguns autores fazem distinções entre os tipos de direitos. John Locke, no século XVII, aponta para os “direitos naturais” e, mais à frente, Marshall divide o direito em três tipos: direitos civis, políticos e sociais, tendo sido conquistados, respectivamente, nesta ordem ao longo da história.

Para Locke todos os homens já nascem com direitos e deveres. “Os indivíduos, enquanto indivíduos, enquanto seres humanos [...] possuiriam direitos” (COUTINHO, 1997, p. 147). Mas estes direitos não estariam garantidos entre os indivíduos num Estado natural, seria necessário existir entre eles um contrato para a criação de um Estado que os garantissem, um Estado de direito.

Posteriormente, no século XVIII, surgem os direitos civis que vão “do direito à vida, à liberdade de pensamento e de movimento (de ir e vir) e, em último lugar, à propriedade” (COUTINHO, 1997, p. 150).

O Estado absolutista beneficiava apenas o primeiro e o segundo estado, ou seja, o clero e os aristocratas, o terceiro estado ficava responsável pelos encargos fiscais, dando base de sustentação para os outros dois estados (considerados “parasitas”). A burguesia, em ascensão, que fazia parte do terceiro estado, travou uma luta contra estes dois estados, o que levou à conquista dos direitos civis, que são direitos da vida privada.

O direito à propriedade, inerente ao capitalismo, afirma a burguesia como dona dos meios de produção e legitima a exploração da força de trabalho.

Posteriormente, surgem os direitos políticos direcionados apenas àqueles que possuíam propriedades, os trabalhadores – a maior parte da população – ficariam fora do sistema de votação, sem o direito de votar e ser votado. Com uma densa e árdua luta, através de greves gerais e movimentos sociais, os direitos políticos tornaram-se universal à sociedade europeia, e posteriormente, ao mundo ocidental.

Por último, no decorrer do século XIX, há a conquista dos direitos sociais pelos trabalhadores, direitos estes que são “os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade” (COUTINHO, 1997, p. 155), e são postos em prática a partir das políticas sociais.

Este direito foi negado durante algum tempo pela burguesia sob a alegação que “estimulariam a preguiça, violariam as leis do mercado (e, portanto, o direito individual à propriedade), além de impedirem os homens de se libertarem da tutela de um poder estatal autoritário e paternalista” (COUTINHO, 1997, p. 155).

E, é a mobilização da classe subalterna que determinará se os direitos serão de forma mais efetiva ou não. Podemos exemplificar com o Welfare State, o qual teve mais abrangência e eficiência nos países com história de fortes lutas de classes, de forte resistência operária.

Os direitos têm sempre sua primeira expressão sob forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais.
(COUTINHO, 1997, p. 148)

Podemos verificar que argumentos utilizados em tempos contemporâneos já eram usados há séculos atrás para não efetivar os direitos sociais em nossa sociedade, deslocando para o mercado a satisfação das necessidades dos trabalhadores, pois eles não poderiam ficar sob a tutela de um Estado que desse completa proteção¹⁴ para não lhes levar à “preguiça”. Ou seja, apenas uma renda mínima para o mínimo das necessidades e para a reprodução da força de trabalho.

¹⁴ Os serviços públicos, de educação, por exemplo, não dão suporte para as suas crianças e jovens. No Rio de Janeiro, por exemplo, as escolas municipais possuem um sistema automático de aprovação das crianças. Com isso, muitas das vezes elas passam para séries mais avançadas sem saber ler e escrever. Um emprego “digno” – com direitos trabalhistas, onde não haja a exploração da mão-de-obra, em condições subumanas e escravistas – no futuro para estas crianças será mais difícil do que para aquelas que tiveram a oportunidade de possuir um estudo de qualidade.

Ainda Coutinho (1997, p. 156) mostra que, na modernidade, entre os direitos sociais, foi aquele relacionado à educação pública e universal, laica e gratuita, o primeiro a ser reconhecido de modo positivo. Posteriormente, nos países desenvolvidos, outros direitos foram se consolidando, o que levou ao Estado de Bem-Estar Social, contudo, “jamais foi assegurado o direito social à propriedade”, como podemos perceber na existência de grandes concentrações de terras, até os dias de hoje, sem que haja uma mobilização do Estado para fazer a reforma agrária, como o caso do Brasil.

Vale não desconhecer que os direitos sociais são frutos da luta de classe, assim como os direitos políticos. A sua boa qualidade e maior abrangência aos trabalhadores e todos os cidadãos dependerá da capacidade de mobilização social.

Sader (2004, p. 6), afirma que os direitos estão em retração no contexto em que vivemos, “a era dos mercados”. As duas últimas décadas foram de retração dos direitos e expansão das relações mercantis.

Quando se impôs ao senso comum o ‘mercado’ como regulador das relações sociais e econômicas, o que não se diz é que isso faz às custas dos direitos e da democracia. Porque cada vez que algo cai na esfera do ‘mercado’, sai do controle da sociedade, deixa de ser passível da cidadania por meio do poder público, para ser decidido pelo poder do dinheiro, que é quem comanda “os mercados”.

Quando é o mercado que dita as regras para a sociedade, o acesso aos direitos pela população fica restringido, pois há a diminuição de recursos estatais para as políticas sociais, ocasionando a expansão dos setores privados, os quais “não reconhecem direitos, reconhecem apenas o poder dos capitais” (SADER, 2004, p. 7).

Conforme Sader (2004, p. 9), “cidadania significa sujeito de direitos”. Sendo assim, aqueles que não possuem um emprego de carteira assinada, acesso aos

serviços de saúde e educação, passam a ser apenas indivíduos, pois há a ausência de direitos.

De acordo com Yazbek (2004, p. 12-13), a assistência social brasileira passa a ter uma nova concepção a partir da Constituição Federal de 1988. É inclusa no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS (1993), como política social pública, iniciando a passagem para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Quando a assistência social é inserida na Seguridade Social, significa “apontar também para o seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições de vida” (YAZBEK, 2004, p. 13).

Proteção Social são as formas “às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo neste conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e dinheiro), quanto os bens culturais (como saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. (DI GIOVANNI *apud* YAZBEK, 2004, p. 13)

Yazbek (2004, p. 13), Backx et al (2000, p. 37) destacam a perspectiva inovadora da LOAS quando:

- 1- afirma para a assistência social o seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade Social e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social;
- 2- propõe a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social;

- 3- cria os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de assistência social, órgãos paritários, com representação do governo e da sociedade civil (entidades, usuários e trabalhadores do setor) aos quais compete: aprovar a política de assistência social, a proposta orçamentária para a área, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social e convocar a cada dois anos as conferências de assistência social, que têm como atribuição avaliar a situação da assistência e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento.

Tais inovações permitem o distanciamento do assistencialismo e da tradicional concepção de não-política, passando para o campo da política pública.

Assistência social como política de garantias de direitos de prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social que previne/reduz situações de risco social e pessoal; protege pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas independente de idade, sexo, raça, etnia, renda; cria medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social; monitora exclusões, vulnerabilidades e riscos sociais da população.
(SPOSATI, 2004, p. 41)

Porém, atualmente, os programas sociais implementados possuem o princípio da focalização, o que leva a uma contradição com o princípio da universalidade. Esta contradição ocorre porque os programas possuem critérios de elegibilidade e condicionalidades como uma de suas características. Se o cidadão tem direitos (saúde, educação, habitação, lazer, etc.) – conquistados pela mobilização social, como já visto – sendo direito universal, não deveria existir tais condições para o acesso. O acesso deve ser universal, para todos que dele necessitam, sem focar em apenas um segmento da população.

Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais. (LOAS, 1999)

3.1 O Programa Bolsa Família

O Programa, de acordo com a [Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004](#) e o [Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006](#), inicia-se integrado ao Programa Fome Zero, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. É a junção dos Programas de Auxílio Gás, Cartão Alimentação, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Em conformidade com o Ministério, é um programa de transferência direta de renda, embora com condicionalidades.

De acordo com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (2007), a maior parte dos recursos que financia o PBF era obtido, até final de 2007, pela CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira). Esta representou 78,4% do financiamento para o PBF em 2006, ou R\$ 6 bilhões, e R\$ 6,8 bilhões (79,5%), em 2007.

O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, rege o Programa Bolsa Família e regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O MDS estabelece as disposições complementares, e a ele são conferidas as seguintes funções:

a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução. (Art. 2, Decreto nº 5.209)

O PBF tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução, unificando os programas de transferência de renda do Governo Federal como, por exemplo: bolsa escola, cartão alimentação, bolsa alimentação e auxílio gás.

Seu objetivo, segundo o art. 4, com relação aos beneficiários são:

promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

A formulação e integração das políticas públicas, a definição das diretrizes, das normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do PBF é de responsabilidade do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família – CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao MDS. Estas informações constam no artigo 5 do Decreto 5. 209, e além destas funções, ele ainda deve apoiar iniciativas de políticas públicas que visam a emancipação das famílias beneficiadas.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem complementar o benefício financeiro do PBF, de acordo com os artigos 12 e 20 do Decreto 5.209, com políticas de promoção da emancipação dos beneficiários e garantir o acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania.

Aos responsáveis pelo benefício de cada família será concedido um cartão magnético pela Caixa Econômica Federal. O benefício só poderá ser sacado com a presença deste cartão e do titular. Caso o titular não possa comparecer para o recebimento, será necessário uma declaração da Prefeitura ou do Governo do Distrito Federal que confira poderes para receber o benefício ao portador, devidamente identificado.

No que diz respeito ao controle e a participação social do programa, este Decreto prevê, no artigo 29, que este controle será feito no “âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade”. Este conselho será composto por membros das “áreas de assistência social, da saúde, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras áreas que o Município ou

o Distrito Federal julgar conveniente”. Deve-se respeitar a paridade entre governo e sociedade civil. Caso haja o interesse de um controle social no âmbito estadual, este será formado no mesmo molde do municipal.

Para ter acesso ao PBF, é necessário que na família haja crianças e/ou adolescentes com até 15 anos, gestantes ou nutrizes, além de uma renda *per capita*¹⁵ entre R\$60,01 a R\$120,00, considerado pelo programa como “famílias em situação de pobreza”; e as famílias com renda *per capita* de até R\$60,00, sendo que estas são inclusas no programa independente de sua composição e são classificadas como “famílias em situação de extrema pobreza”

Como critérios de permanência no programa a família deve cumprir duas exigências: na área da educação – crianças de 6 a 15 anos devem estar matriculadas em escolas, tendo uma frequência de no mínimo 85% nas aulas – e na área da saúde – onde as crianças devem ter o cartão de vacinação atualizado; levar as crianças para pesar, medir e ser examinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde; as mulheres participarem do pré-natal, continuar o acompanhamento pós-parto levando sempre o Cartão de Gestante e participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

O quadro abaixo resume os critérios de elegibilidade que as famílias integrantes do Programa¹⁶ devem possuir¹⁷:

¹⁵ A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda *per capita* da família. Nessa conta não entram os benefícios de outros programas como Peti e Agente Jovem. (AGUIAR, 2007, p. 1)

¹⁶ Como dito anteriormente, o número de Famílias Beneficiárias do Bolsa Família ao final de 2007 é de 11.043.076, segundo o site do MDS. Porém, há um total de 16.975.673 famílias cadastradas no Cadastro Único, sendo este último número constando ainda do mês de outubro de 2007.

¹⁷ Evolução entre os anos de 2003 e 2006 do número de famílias beneficiadas e o gasto total nos anos respectivos. Ver anexo 2.

QUADRO 1**CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE**

Críticos de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrízes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	112,00

Fonte: MDS

Caso a família esteja no patamar dessas exigências, o responsável deve procurar o setor responsável pelo PBF em seu município, munido com seus documentos (título eleitor ou CPF) para se cadastrar no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico¹⁸. É a partir desse cadastro que as mesmas serão selecionadas, de forma automática pelo sistema, para receber o PBF. Sendo assim, é necessário que os dados obrigatórios das famílias estejam completos e corretamente preenchidos. As famílias que possuem renda mais baixas têm prioridade em receber o benefício. Se a família for de programas remanescentes, ela poderá receber um valor maior que o máximo estipulado pelo

¹⁸ O cadastro único do Governo Federal – “é um instrumento de coleta de dados e informações que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país” (MDS, Programa Bolsa Família), contém todos os nomes das pessoas que possuem acesso a algum tipo de benefício e serve para não conceder mais de um benefício a uma mesma pessoa – é um mecanismo de regular e “taxar” o cidadão como pobre.

programa, que é denominado de Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE).

Todas as famílias que possuem uma renda *per capita* de meio salário mínimo (R\$190,00) devem se cadastrar no CadÚnico, pois a base de informação é acessada pelo governo federal, estadual ou municipal e serve para fazer um diagnóstico socioeconômico, o que possibilita a análise das principais necessidades. Além disso, as famílias que não possuem o perfil para o PBF, podem fazer parte de outros programas federais, estaduais ou municipais.

De acordo com o MDS (março, 2007), as principais informações coletadas das famílias cadastradas são: características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); qualificação escolar dos membros da família; qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; rendimentos; e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

Para superar a fome e a pobreza, o programa pauta-se em três dimensões articuladas que são essenciais:

- a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

- c) coordenação de programas complementares¹⁹, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Os programas complementares estão articulados, por exemplo, às áreas de geração de trabalho e renda, habitação, visando o desenvolvimento das famílias atendidas pelo programa no âmbito social e econômico. A viabilização de inserção das famílias aos programas complementares se dá pela análise do seu perfil, através da situação de vulnerabilidade e de sua potencialidade, visando identificar os programas adequados, e permitir-lhe superar as condições de exclusão social.

Os programas complementares à transferência de renda são ações organizadas e regulares direcionadas às famílias pobres do PBF e do CadÚnico, com o objetivo de desenvolver suas capacidades para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. Eles podem ser: específicos, formulados exclusivamente para atender às pessoas inscritas no CadÚnico e, em especial, as beneficiárias do PBF; programas já existentes, mas que focalizam ou priorizam as famílias de maior vulnerabilidade. Ressalte-se que a oferta de programas complementares não é uma exclusividade do Governo Federal e que também deve ser realizada por estados e municípios, e até pela sociedade civil organizada. (MDS, Programa Bolsa Família)

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (Programa Bolsa Família), define essas possibilidades com encaminhamentos para os diversos programas federais, como:

¹⁹ Com a implantação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em diversos Estados brasileiros, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) realizou recentemente, em Brasília, uma audiência pública com representantes da sociedade civil para discutir uma proposta de qualificação profissional para execução das obras desse Plano. “A proposta de qualificação profissional para o setor terá, como prioridade, capacitar pessoas beneficiadas pelo programa Bolsa-Família. Atualmente, o Bolsa-Família atende cerca de 11 milhões de famílias. Deste contingente, 22 milhões de pessoas têm idade acima de 16 anos, público-alvo das ações de qualificação do MTE”. (Site do MTE, seção imprensa – 28/01/2008)

- a) PRONAF e Programas de Microcrédito do BNB (Banco do Nordeste) – “é uma linha de microcrédito produtivo orientado para financiar investimentos de atividades agropecuárias e não agropecuárias no meio rural. O Programa foi criado para combater a pobreza no meio rural. Os recursos são destinados a agricultores com renda familiar anual bruta de até R\$ 4 mil para financiar qualquer atividade geradora de renda”;
- b) Biodiesel – “visando à estruturação socioeconômica do público do PBF a partir da cadeia do Biodiesel, por meio do fornecimento de assistência técnica, crédito e capacitação. Esta integração contribui, ao mesmo tempo, para aumentar a renda das famílias e fortalecer os pólos de produção de oleaginosas no nordeste brasileiro”;
- c) Programa Brasil Alfabetizado – promoção de alfabetização aos cidadãos a partir dos 15 anos de idade que não tivera, a oportunidade de aprenderem a ler e escrever;
- d) Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES) – “tem por objetivo central a promoção de ações de fomento e apoio ao desenvolvimento local solidário, por meio de Agentes de Desenvolvimento Solidário (ADS) para a geração de trabalho e renda, apoiando a organização de empreendimentos coletivos solidários”;
- e) ProJovem – “é o resultado da integração de diversos programas para a juventude do Governo Federal e tem como objetivo promover a reintegração desses jovens ao processo educacional oferecendo oportunidade de qualificação profissional e de desenvolvimento humano. O ProJovem está dividido em quatro modalidades: Adolescente, Urbano, Campo e Trabalhador”;

- f) Luz Para Todos – energia elétrica para as áreas rurais, com a instalação elétrica nos domicílios gratuita;
- g) Tarifa Social de Energia Elétrica - descontos de até 65% na conta de luz às famílias de baixa renda e baixo consumo de energia elétrica.

Cohn; Fonseca (2004, p. 15), ao analisar o PBF, indicam que ele tem “como objeto de intervenção a família em seu conjunto, e não mais cada indivíduo isoladamente”, pois historicamente as políticas sociais se constituíram de maneira fragmentada, voltadas para indivíduos e situações problemas. E, como a própria PNAS indica, hoje, há uma centralidade dos programas sociais na família, como foco de intervenção.

Quando estas autoras fazem referência à família, abordam em duas perspectivas: a primeira neoliberal, de desresponsabilização do estado. A família assume o cuidado de seus membros, como um canal tradicional, ou seja, a ênfase na responsabilização da família, como fonte privada de proteção social. No contexto em que vivemos é necessário que haja programas de renda mínima familiar, mas é importante

constituir políticas mais efetivas que levem em consideração as novas determinações das desigualdades sociais no Brasil. Além disso, as estratégias de combate à pobreza têm que necessariamente interferir nas relações de mercado, uma vez que é no mercado que se originam as condições de desigualdade social do capitalismo, contribuindo profundamente para a reprodução dos mecanismos de exclusão social. (ALENCAR, 2004, p. 65)

A segunda perspectiva, é a da família como potencialidade, como uma unidade de referência para a intersetorialidade, que atenderia as diversas necessidades do grupo familiar, como, por exemplo, o idoso fazer jus ao BPC (Benefício de Prestação Continuada), que acionaria a Política de Assistência Social;

a criança, que demandaria a Política de Educação; o membro da família desempregado, que acionaria a Política de Trabalho. Enfim, é a família como unidade de intervenção – foco de estruturação das ações numa mesma unidade mais abrangente e complexa que o indivíduo – com ênfase na superação da fragmentação das ações na perspectiva da integralidade e da intersetorialidade.

O PBF não pode “constituir um fim em si” (COHN; FONSECA, 2004, p. 15), ele deve se articular com as outras políticas sociais para que as famílias possam ter a possibilidade de adquirirem uma autonomia. Porém, observamos que há muita dificuldade em uma boa articulação com as outras políticas, visto que as áreas da Educação e Saúde estão cada vez mais precárias e de difícil acesso.

Ou seja, as políticas que existem, mas com condicionalidades, são cada vez mais deficientes, não tendo profissionais de saúde e educação suficientes para atendimento do público, assim como as estruturas físicas são precárias para tal procedimento.

Vale acrescentar ainda que o valor repassado para as famílias, a partir da análise da economia, dos preços dos alimentos e vestuários, não é suficiente para suprir as suas necessidades básicas. Os valores repassados poderiam ser muito mais significativos se os recursos dos fundos setoriais não fossem utilizados para o pagamento da dívida pública ou para fazer o superávit primário.

No que diz respeito aos princípios da LOAS e da NOB/SUAS, qualquer tipo de programa assistencial deveria ser universal aos direitos sociais para que o cidadão tivesse acesso as outras políticas públicas; pressupondo igualdade de direito ao acesso, respeito à dignidade humana e, ainda, a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de comprovação de renda. Em seus

princípios é vedado qualquer tipo de comprovação vexatória de necessidade do indivíduo.

A NOB/SUAS, sugere, dentre outros, a integração das ações, serviços e programas, em rede hierarquizada e territorializada; normas que estabelecem padrões de desempenho, qualidade e referencial técnico-operativo; espaços institucionais para a manifestação dos usuários e controle social; a articulação do SUAS com o SUS e o sistema nacional de previdência social.

Com relação às diretrizes, segundo a LOAS, as quais orientam o desenvolvimento dos programas sociais, sugere-se a descentralização político-administrativo, sendo o âmbito federal responsável pela coordenação e normas gerais e os âmbitos estaduais e municipais pela execução dos programas; referenciando a participação da sociedade nas formulações de políticas e controle das ações; e ainda, a centralidade na família.

Porém, Yazbek (2004, p. 12) afirma que

a assistência social possui um perfil ainda longe do proposto pela LOAS, com um perfil desarticulado que coloca em evidência um caráter seletivo, focalista e fragmentador para suas intervenções com medidas assistenciais meramente compensatórias face aos efeitos dos ajustes estruturais da economia.

Nessa perspectiva, o sistema de proteção social brasileiro possui como características a fragilidade e a incapacidade de afetar de forma positiva e significativamente os indicadores de desigualdade e exclusão social.

3.1.1 Os beneficiários do Programa Bolsa Família

Em março de 2007, o MDS apresentou uma pesquisa na qual traça o perfil dos beneficiários do PBF, a partir de uma comparação entre o mês de setembro de

2005 e março de 2007. Os dados coletados tomaram por base as informações do Cadastro Único, da Folha de Pagamento do Programa, do Número de Identificação Social e do Código Domiciliar, informados no cadastramento da família.

Em 2005, a região Nordeste tinha um maior número de famílias beneficiadas (3.766.343), seguida pelo Sudeste (2.067.050), Sul (840.529), Norte (616.309) e Centro-Oeste (343.131). No ano de 2007, houve um aumento no número de famílias beneficiadas, porém, as regiões permaneceram na mesma ordem do ano de 2005: Nordeste (5.520.378), Sudeste (2.882.097), Sul (1.023.616), Norte (1.047.142) e Centro-Oeste (598.213).

A área urbana sempre teve mais famílias beneficiadas do que a área rural. Em 2005, 65,8% das famílias beneficiadas residiam em área urbana e 30,3% na área rural. Em 2007, a área urbana possuía 69,2% de beneficiários e, houve um pequeno acréscimo na área rural, que passou a registrar 30,8% de famílias beneficiadas.

O tipo de domicílio que predominava era a casa, tanto nos anos de 2005 e 2007, que possuía um percentual de 89,5 e 93,1 famílias residindo, respectivamente. No ano de 2005, 0,8% dos beneficiários residiam em apartamentos, 4,8% em cômodos e 0,7% em outros tipos de residências. Em 2007, esses números permanecem, com exceção no percentual de famílias que residem em cômodos, que passou para 5,3.

E a situação dessas residências se caracterizava da seguinte forma: 2005, 61,7% das famílias possuíam seus domicílios próprios, 10,5% alugados, 0,7% tinham domicílios arrendados, 19,0% cedidos, 1,7% moravam em invasões, 1,2% financiavam suas residências e 1,2% apresentavam outro tipo de residência. No ano de 2007, 63,5% possuíam residência própria, 11,3% alugadas, 0,5% estavam em

residências arrendadas, 1,7% morava em invasões, 1,1% tinha financiamento para seu domicílio e 1,1% possuía outro tipo de residência.

O tipo de construção de residência que predominava em 2005 era de tijolo/alvenaria (65,0%) e 11% das residências eram de madeira. Em 2007, 69,9% das residências das famílias beneficiadas eram de tijolo/alvenaria e 12,1% eram de madeira.

Apenas 33,9% das famílias possuíam escoamento sanitário do domicílio por meio da rede pública em 2005 e 36,4% das famílias em 2007.

A pesquisa do MDS, também traça o perfil dos beneficiários por gênero, idade, cor/raça. Nesta última referência são os responsáveis legais que declaram a cor/raça dos integrantes da família.

A faixa etária que predomina é de 7 a 15 anos, responsável por 30% dos beneficiários, seguido por 19% entre 16 e 24 anos apenas 1% dos beneficiários com 65 anos ou mais. A maioria dos beneficiários é do sexo feminino com 53%.

No que diz respeito à cor/raça, a maioria se determinou como parda (57,4%), 28% como branca, 7,8% como negra e a minoria como amarela e indígena, 0,4% e 0,5%, respectivamente.

A maior parte dos representantes legais não trabalha (50,5%), apenas 2,8% são assalariados com carteira de trabalho, outros 4,7% são assalariados sem carteira de trabalho e apenas 0,1% é autônomo com previdência social, 8,8% são autônomos sem previdência social, 15,2% são trabalhadores rurais e 3,4% pensionista/aposentado.

As faixas etárias, referentes ao ano de 2005, ficam concentradas em duas: primeiro, entre 25 a 34 anos (33,4%) e, por segundo, 35 a 44 anos (30,9%). O

mesmo acontece no ano de 2007, que se concentra na faixa etária de 25 a 34 anos (32,6%) e 35 a 44 anos (33,4%).

O sexo feminino predomina com 90,3% nos representantes das famílias. Esta é uma recomendação importante para o MDS, que considera as mulheres como mais seletivas no gasto e privilegiam as demandas de toda a família, a partir das experiências de políticas sociais implementadas no Brasil e no exterior.

O grau de instrução dos representantes legais das famílias fica distribuído da seguinte maneira: 16,2% são analfabetos, 40,0% possuem até a 4ª série completa do ensino fundamental, 24,6% da 5ª série até a 8ª série completa do ensino fundamental, 12,3% da 1ª série até a 3ª série completa do ensino médio e 0,3% ensino superior.

3.1.2 Sobre as condicionalidades e questões atuais

Para o MDS, as condicionalidades são compromissos sociais que as famílias assumem para terem assegurado seu direito. São compromissos estes, já citados, que são os de permanência, nas áreas da saúde e educação. O objetivo seria assegurar o acesso das famílias aos serviços públicos, assim como sua ampliação.

O acompanhamento das condicionalidades é fundamental para garantir o acesso das famílias aos serviços de saúde e educação. Ele permite identificar as famílias que apresentam dificuldades de acesso a esses serviços para que o município atue de forma a reverter essa situação. (AGUIAR, 2006, p. 1)

Este acompanhamento orienta, também, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)²⁰, garantindo o repasse de recursos para os municípios visando melhorar a

²⁰ “O IGD é o Índice de Gestão Descentralizada. Um número indicador que varia de 0 a 1, que mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família no âmbito municipal, e reflete os compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família. Com base nesse indicador, o Ministério do

gestão do PBF. O valor dos recursos repassados para o município sofrerá influência a partir das informações do atendimento das condicionalidades. O IGD tem por finalidade incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do PBF em nível local, assim como, contribuir para a execução das ações que estão sob responsabilidade dos municípios.

Os municípios possuem acesso ao sistema de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, respectivamente, para registrarem as informações sobre os dados do acompanhamento das condicionalidades. Isto é feito de acordo com o calendário previamente estipulado.

De acordo com Medeiros *et al* (2007, p. 16) as condicionalidades seriam uma contrapartida, algo que justificasse o indivíduo ter acesso a tal benefício e sustentaria o apoio da sociedade. Porém, não deveria ter nenhum tipo de exigência para que os indivíduos tivessem acesso a algo que já está garantido em leis, na Constituição Federal.

Mesmo com estes argumentos, podemos perceber que os serviços públicos (saúde e educação, os mais evidentes) não funcionam de forma digna. As condições são completamente precárias. Observamos atualmente em nosso país uma grande crise na Política de Saúde, mas também na de Educação.

Para Cohn; Fonseca as condicionalidades acabam colocando uma obrigação às famílias, uma exigência, uma contra-partida que retiraria a liberdade destas. As condicionalidades aparecem como uma forma para disciplinar, monitorar, uma forma de controlar os indivíduos.

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) repassará recursos aos municípios para apoio à gestão do Programa. É importante observar que quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido para o município" (MDS, 2006).

Por outro lado, seria também uma possibilidade de atuar na perspectiva do alcance da autonomia, garantir que essas famílias estejam sendo contempladas e absorvidas pelas outras políticas, estar aumentando as possibilidades das novas gerações romperem com o círculo da pobreza, se aumentar a escolaridade, se melhorar as condições de saúde, se melhorar os níveis de empregabilidade com capacitação profissional, por exemplo²¹.

As autoras discutem também as condicionalidades como uma questão, onde, por um lado, são entendidas, por uns, como uma forma de disciplinar os pobres, impondo-lhes sanções quando não cumpridas. Por outros, são vistas como uma forma de monitoramento dessas famílias, implicando num excessivo grau de normatização por parte do Estado na esfera da vida privada dos indivíduos.

As sanções aos que não cumprem as condicionalidades são em grau gradativo, de acordo com a Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005, ou seja:

- quando a família deixa de cumprir com suas responsabilidades, ela e o município recebem uma notificação, em forma de advertência;
- mantendo o descumprimento é feito o bloqueio de 30 dias. Neste caso, o beneficiário pode sacar o benefício no mês seguinte, acumulado;
- se o descumprimento permanecer, há suspensão por 60 dias, sem que o beneficiário possa receber retroativamente;
- com reincidência haverá uma nova suspensão por mais 60, sem direito a saque;

²¹ Porém, não podemos esquecer que “a experiência brasileira recente de reformas na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. Escapa às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, de fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas”. E mais, “os duros indicadores de pobreza e desigualdade apontam para os severos limites das políticas sociais, que esbarram aqui em fenômenos estruturais de secular duração, agravados nos anos recentes pelo desemprego, pela instabilidade do trabalho e pela redução da renda das famílias” (Draibe, 2002).

- após esse período, se por ventura a família continuar a não cumprir as condicionalidades, o benefício será definitivamente cancelado.

Estas sanções são vistas como forma de monitoramento das famílias, implicando em um excessivo grau de normatização por parte do Estado na esfera da vida privada dos indivíduos.

Porém, Cohn; Fonseca dizem que as condicionalidades são concebidas como um contrato entre as partes, para que as famílias invistam naquilo que permitirá o desenvolvimento de suas capacidades para que possam, com a presença de políticas governamentais de natureza estrutural, dispor das condições mínimas necessárias para garantir para si a possibilidade de um processo de inclusão social sustentável.

Nesse sentido, também podemos expor as idéias de Pereira (2003), quando mostra que o sujeito não deveria ser discriminado no seu acesso a bens e serviços, que são públicos, sendo assim, indivisíveis e deveriam estar à disposição de todos.

O que temos com isso é uma cidadania invertida, na qual para o usuário ter acesso a tais políticas sociais precisam ter o “atestado de pobreza” (“teste de meios”).

Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade [...] vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade. (LOAS, 1999)

As condicionalidades acabam estabelecendo uma obrigação às famílias, uma exigência, uma contra-partida que retiraria a sua liberdade. Elas aparecem como uma forma de disciplinar, monitorar, uma forma de controlar os indivíduos. Porém, tais condicionalidades (para a saúde e educação) já são algo que deveria ser natural para os pais quanto aos seus filhos, reforçando apenas, segundo Medeiros; Britto;

Soares (2007, p. 28), algo do qual já são obrigados – legal ou socialmente – a fazerem por suas crianças.

O Estado possui algumas funções e compromissos econômicos e políticos com o grande capital que o faz diminuir despesas no campo social, por serem “áreas improdutivas” (PEREIRA, 2003). Esta redução leva à focalização, gerando a exclusão – devido aos critérios de elegibilidade e condicionalidades dos programas sociais – atendendo apenas a uma pequena parcela da população demandante por tais serviços.

Por outro lado, muitas das vezes, não se criam bases para as famílias cumprirem o que é exigido para a sua permanência no programa. Como o Programa Bolsa Família, exige em suas condicionalidades a frequência das crianças nas escolas, por exemplo, mas muitas das vezes não há escolas próximas a sua residência, não há professores, infra-estrutura e segurança adequadas – guerra entre traficantes ou de traficantes contra a polícia, o que leva ao fechamento das escolas por um determinado tempo – ou seja, não há condições mínimas para a permanência da criança na escola.

Adicionalmente, a exigência de condicionalidades, também chamadas de contrapartidas ou co-responsabilidades das famílias, tem como objetivo incentivar a demanda por serviços sociais como saúde e educação e ampliar o acesso da população mais pobre a direitos sociais básicos, incentivando expansões e melhorias na oferta desses serviços. (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 16).

Ao contrário do que afirmam Medeiros *et al* (2007, p. 17), não serão tais condicionalidades que proporcionarão ampliação e melhorias, pois nem as demandas espontâneas conseguem ser supridas. Podemos verificar através dos noticiários a calamidade que se encontra as áreas da saúde e da educação pública em nosso país. Serviços estes que são direitos do cidadão e dever do Estado.

Nesse sentido, a família da criança “beneficiada” passa a ser considerada como

faltosa, que como tal, deve transformar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde) em contrapartidas ditadas e cobradas pelos agentes responsáveis pela sua inadiplência involuntária. Tem-se aí uma inversão perversa e arrogante no campo de uma política social desvirtuada. (PEREIRA, 2003)

Inversão, pois é o Estado que possui uma dívida social com a camada mais desfavorecida da sociedade e, quando há iniciativas para amenizar tal dívida, ele exige contrapartidas.

Este mecanismo de deturpar tais responsabilidades corrobora para que os serviços prestados pelo Estado sejam de “pior qualidade e insuficiente, pois suas necessidades humanas são rebaixadas ao nível da sobrevivência pelo princípio da focalização” (PEREIRA, 2003).

Isto é que constatamos com o Programa Bolsa Família, uma renda mínima, que é repassada aos “pobres” e “indigentes”, e que mal dá para suprir suas necessidades básicas de sobrevivência.

Programas que exigem critérios de elegibilidade e condicionalidades, ou seja, programas de cunho focalizador, não possuem a intenção de ampliar a cidadania para a população mais pobre. Pelo contrário, ele estigmatiza seus beneficiários culpabilizando-os pelo seu “fracasso”, como algo moral. Enfim, “funcionam como ‘armadilha da pobreza’ porque não liberam os pobres da sua situação de privação” (PEREIRA, 2003).

Estes programas não estão em conformidade com a Constituição Federal de 88 e a Lei Orgânica da Assistência Social, nas quais é garantida a universalização dos direitos sociais.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Como podemos perceber, a questão da pobreza é bastante antiga e muito discutida por estudiosos e institutos de pesquisas tanto no âmbito nacional quanto internacional. No Brasil, essa discussão começou a ser feita no século XIX. Diversos são os conceitos adotados para se compreender a pobreza, e o mais utilizado é a renda. Esta desencadeia a discussão sobre a subdivisão que a pobreza passa a ter, levando-a a uma heterogeneidade.

Com estas discussões surgem as diversas tentativas de planos e projetos para combatê-la. Há metas impostas aos países em desenvolvimento, para se erradicar a extrema pobreza e a fome – como, por exemplo, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da ONU.

Os organismos internacionais possuem o conhecimento que os problemas sociais não são residuais e os mais afetados não se constituem em minoria, mas mesmo assim propõem programas de “alívio à pobreza”, focalizados nestes “mais afetados” ou “mais vulneráveis”.

E, por isso, as políticas sociais centradas na focalização, de caráter emergencial e setorial, possuem uma tendência, ou seja, restringir o acesso da população aos seus direitos sociais, o que leva uma boa parte buscar os serviços privados.

No Brasil, os programas implementados ficam restritos à concepção de pobreza absoluta, atuando apenas no âmbito da reprodução social. Não possuem nenhuma intenção em oferecer aos sujeitos a oportunidade de interromper o ciclo da pobreza.

No patamar dos programas sociais restritos, encontramos o Programa Bolsa Família. O PBF insere-se no contexto de precarização das relações sociais, onde os indivíduos, devido à lógica do modo de produção capitalista, não conseguem se

incorporar no mercado de trabalho, e suprirem suas necessidades, não só básicas, mas essenciais a uma vida digna, para eles e suas famílias.

Nessa perspectiva, muitas pessoas vivem de forma subumanas, onde ocorre a necessidade de políticas imediatas, no que é fundamental a articulação de ações de médio e longo prazo, que permitam a efetiva emancipação dos sujeitos.

O PBF traz em sua formulação essa perspectiva, já que ele tem condicionalidades, ou seja, para a família ter acesso ao benefício ela necessita cumprir com exigências que estão vinculadas a outras políticas públicas, como saúde e educação. Isso poderia contribuir para um certo grau de emancipação dos indivíduos se as políticas públicas fossem de qualidade, e se estabelecessem conexões às políticas de esporte, lazer, cultura, assim como, às políticas econômicas.

Contudo, como este programa se apresenta, torna-se apenas mais uma ação de cunho focalizador e fragmentado que, em grande parte, naturaliza as desigualdades e culpabiliza o indivíduo, caso este não consiga a sua autonomia. Por outro lado, apresenta um caráter compensatório, por não promover condições efetivas às pessoas de romperem com aquela situação originária que levou o acesso ao benefício.

Tendo por base as questões abordadas anteriormente, poder-se-ia afirmar que o PBF é um programa inovador por integrar as políticas de saúde, educação e assistência social; por ser voltado à família e não unicamente para um indivíduo?

É um programa que poderia alcançar impactos positivos e relevantes se as políticas de saúde e educação realmente funcionassem em nosso país, se tivessem boa qualidade, e se fossem suficientemente capazes de atender a todos. Seria necessário, também, ter um caráter redistributivo, visando a autonomia dos

indivíduos, e não apenas a sua reprodução biológica, além de ser efetivamente intersectorializado com outras políticas.

O PBF, a partir de seus objetivos, poderia proporcionar a melhoria e a integração da rede de proteção social pública, com serviços de melhor qualidade e que suprissem toda a demanda, unindo-se às políticas econômicas. Assim, teria maior probabilidade de propiciar a superação da pobreza dos indivíduos que participam do programa a um longo prazo. Nesse caso, o programa estaria viabilizando o campo da redistribuição e não da distribuição.

Contudo, o Programa é mais uma política de cunho focalizador e compensatório no combate a pobreza, favorecendo, apenas, a sua reprodução. Pois possui um benefício financeiro de baixo valor, repassado às famílias; os seus critérios de elegibilidade e de permanência – restringem completamente o acesso, pois estipula um valor de renda *per capita* muito baixo para o indivíduo ter acesso. Quanto às demais exigências, as instituições de saúde e educação, em sua grande maioria, encontram-se em condições insuficientes de infra-estrutura, recursos financeiros e humanos, dificuldade no acesso, dentre outras.

Uma outra característica do programa é o método de pagamento dos benefícios, que é feito pelo sistema bancário, transferência direta de renda, por meio de cartão magnético. Isto passa a ser uma alternativa e tentativa de reduzir a corrupção e clientelismo, além de dar maior liberdade de aquisição de bens aos beneficiários.

Porém, mesmo com esta tentativa, surgem fraudes²² no Programa, como se pode verificar, por exemplo, pela reportagem de 16 de janeiro de 2008, do Jornal O Dia, da cidade do Rio de Janeiro, intitulada “Políticos recebiam Bolsa Família”.

Também o *site* do Observatório da Imprensa, mostra, em 06 de junho de 2006, que parte dos beneficiários recebiam benefício em duplicidade, o qual poderia ter ocorrido com mais de 150 mil pessoas.

Os casos não se esgotam por aí, e no mesmo *site* pode-se ainda conhecer outra situação de uso indevido como mostra a matéria: “Fazendeiro, empresário e até morto recebem pagamento do auxílio em Mucugê (BA)”. Isto demonstra que o sistema de cadastro do Programa ainda é frágil e sujeito a fraudes.

Outras questões também reforçam a idéia que o assistencialismo permanece presente neste programa, tais como:

- a diminuição do valor do benefício (“Para atingir a meta de beneficiados, o valor do Bolsa-Família caiu 19%” – O Estado de São Paulo *apud* Observatório da Imprensa, 31/06/2006) e;
- a medida provisória de 29 de dezembro de 2007 que fornecerá um bônus mensal às famílias que possuem adolescentes de 16 e 17 anos, um valor de R\$30,00 por adolescente (reportagem da Veja de 7 de janeiro de 2008).

Por outro lado, o programa permanece no mesmo patamar que os demais, ou seja, ainda é um programa de governo, que se utiliza de meio clientelista e eleitoreiro. A diminuição do valor do benefício, em 2006, foi para atingir a meta de 11 milhões de famílias beneficiadas. E o bônus concedido às famílias poderia estar voltado para aumentar o seu público eleitoral, visto que os valores repassados para

²² “Apesar do êxito e do sucesso inicial, o programa enfrenta alguns problemas. O primeiro deles estaria relacionado ao temor de fraudes nas informações recolhidas por governos locais para determinar as famílias que têm o direito de receber o benefício. Outro problema levanta a preocupação de que o Bolsa Família se torne um programa permanente no Brasil e ‘não apenas um impulso temporário’”. (THE ECONOMIST *apud* JORNAL DO BRASIL, 2007, p. A7)

as famílias poderiam ser muito mais significativos e o “bônus” poderia ter sido disponibilizado antes do início do período das eleições.

O PBF, assim como outros programas de transferência de renda, geram muita discussão. De um lado, há os que defendem a universalização, os direitos dos cidadãos e políticas de boa qualidade; de outro, há os que atacam, como o jornalista Giuliano Guandalini, que escreveu um artigo para a Revista Veja do mês de agosto de 2007, intitulado “Fácil de entrar, difícil de sair: o Bolsa Família já chega a um em cada quatro brasileiros – mas sem que se abra uma saída para o ciclo da miséria”.

Em seu artigo, o autor diz, dentre outras coisas, que o programa está ocasionando escassez de mão-de-obra nas áreas mais pobres do sertão nordestino e mineiro. “Em vez de roçarem ou semearem, os ex-agricultores preferem ficar em casa, sacando mensalmente sua parcela do Bolsa Família ou algum outro benefício”. E um pouco mais à frente defende: “quem ganha o Bolsa Família pode até abandonar a miséria extrema, mas não vislumbra a oportunidade de saltar de classe social – afinal, cada atendido ganha até 15 reais por mês”.

Para Guandalini, a solução estaria na educação, ou seja, seria necessário investir em educação para diminuir a desigualdade social. Porém, sabemos que somente a educação não será responsável pela diminuição da desigualdade social e da pobreza dos indivíduos. E se, realmente, o PBF desse a oportunidade aos beneficiários de poderem escolher o seu tipo de trabalho, estaria de acordo com os programas de garantia de renda mínima, os quais dão poder de barganha aos trabalhadores, não sendo necessário submeterem-se a trabalhos escravos. Contudo, o programa está longe de conseguir este feito.

Já para Medeiros *et al* (MEDEIROS *et al*, 2007, p. 19), o PBF não é um motivo para os indivíduos pararem de trabalhar, pelo contrário,

dados recentes do IBGE mostram que pessoas que vivem em domicílios onde há beneficiários do Bolsa Família trabalham tanto ou mais que as outras pessoas com renda familiar *per capita* similar. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro decil da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários.

Podemos perceber o quanto os programas de transferência de renda geram opiniões divergentes. Há os que repudiam completamente, e os que os defendem. Sabemos que a raiz da desigualdade social é a concentração de renda e a apropriação completamente desigual da riqueza socialmente produzida.

O discurso de muitos, como, por exemplo, do Ministro Patrus Ananias²³, é de que a concentração de renda tem diminuído com o benefício do Bolsa Família, mas segundo Regina Teixeira (2007), a contribuição do programa decepcionou, pois a concentração aumentou justamente nas regiões onde o governo mais investiu recursos no programa. O índice de Gini²⁴ passou de 0,543 para 0,540, uma pequena redução na média nacional. Contudo,

no Nordeste, o movimento foi de elevação de 0,557 para 0,565, e mesmo considerada a renda domiciliar, que inclui as transferências assistenciais, a concentração aumentou de 0,534 para 0,539. O mesmo fenômeno se observa na região Norte: de 0,490 para 0,495. Enquanto o 1% mais rico teve um ganho de renda de 19,5%, os 10% mais pobres tiveram apenas 9,5%. (REGINA TEIXEIRA)

E ainda, em 2006 os 10% mais pobres detinham 1% do total de rendimentos, enquanto os 10% mais ricos concentravam 44,4%. Teixeira conclui que “51,2% dos brasileiros ocupados permanecem na informalidade, a taxa de desemprego entre os

²³ Patrus Ananias é ministro do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

²⁴ Segundo a Wikipédia, o Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento "*Variabilità e mutabilità*" (italiano: "*variabilidade e mutabilidade*"), em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

jovens mantém-se elevada, a qualidade da escola é ruim e o saneamento não alcançou 50% dos domicílios no Nordeste”.

Sabemos também, que o valor que é repassado para as famílias não é o suficiente para conseguirem sobreviver dignamente, pois, como visto anteriormente, o valor máximo que uma família pode receber pelo PBF é de R\$112,00 (situação de extrema pobreza, com 3 ou mais filhos) e o valor da cesta básica, segundo o DIEESE (dez/2007), é de R\$155,41 (Salvador, menor valor) e de R\$214,63 (São Paulo, maior valor).

Sendo assim, um dos objetivos do PBF fica prejudicado pois, como assegurar a segurança alimentar e nutricional da família se o benefício repassado é inferior ao valor da cesta básica?

O benefício do PBF poderia ser bem mais elevado caso fossem repassados, de forma completa, os recursos que deveriam ser destinados à Seguridade Social, o que possibilitaria destinar mais verbas, não só à Assistência Social, mas também à Saúde e à Educação, que hoje estão excessivamente precarizadas.

O que ocorre é que os fundos setoriais, criados para as diversas áreas, não são utilizados da maneira que deveriam, seus recursos não são destinados às esferas que deles necessitam. Segundo Pinto (2006), os fundos setoriais possuíam, em 2006, 89,7 bilhões. Porém, estes recursos são desviados para manter o superávit primário e/ou pagamento da dívida pública.

Seria necessário a implantação de um programa de renda mínima em nosso país, que deveria estar de acordo com o sistema de Seguridade Social – assegurar bem-estar aos cidadãos – e afastado de ações clientelistas. Experiências bem sucedidas, citadas no trabalho, mostram que é possível a criação de uma renda básica para cada pessoa. Como a experiência do Alasca, que já está em vigor há

mais de duas décadas e, nem por isso, as pessoas pararam de trabalhar (uma das discussões muito presente, que poderia levar à preguiça do trabalhador).

Este imposto, que é cobrado sobre os “*royalties*”, colaboraria para aumentar os recursos que são destinados à Assistência Social, podendo ser fornecido um dividendo a cada pessoa residente no Brasil. Nada mais justo do que as empresas nacionais e, principalmente, internacionais deixarem um percentual da exploração dos nossos recursos ao povo brasileiro, levando a participação da população nos lucros socialmente produzidos.

E, levar a participação da população nos lucros produzidos pelas empresas, poderia ser uma das formas de se chegar à “justiça social”. Uma redistribuição de renda que poderia ser complementada por outros impostos como, por exemplo, a extinta CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), onde todos contribuiriam, dos mais ricos aos mais pobres, proporcionalmente aos seus rendimentos, para que fosse realizada uma redistribuição da renda entre toda a população.

Como vimos ao longo desse trabalho, este é um assunto muito discutido em todo o mundo, diversas são as propostas feitas para se “amenizar” a pobreza, mas muito delas são feitas sem a intenção de se romper com o seu ciclo. Entretanto, alguns pensadores propõem projetos mais bem intencionados, direcionado a provocar alguma mudança na vida social, na sociedade. Porém, infelizmente são os programas com cunho assistencialistas que prevalecem em nosso país.

Muito há que se fazer ainda. Mobilizações sociais precisam continuar em busca de nossos direitos, e pessoas comprometidas têm que continuar a nos representar no governo.

O que não pode continuar acontecendo são as pessoas que necessitam de assistência terem que oferecer contrapartidas a um Estado que deveria prover serviços universais e de qualidade, suficientes aos indivíduos, e não rebaixar as necessidades humanas ao nível da sobrevivência com o recurso da focalização dos programas sociais. Com estas políticas a probabilidade do risco do fracasso é maior, pois a extensão da cidadania não está direcionada a todos os indivíduos, o que leva a transformação dos problemas estruturais em faltas morais.

Assim, podemos afirmar que o Programa Bolsa Família não é um programa com princípios universalistas, assim como todos os outros programas sociais no Brasil. Não o é por possuir critérios para as pessoas poderem ter o acesso ao benefício – a elegibilidade – e por exigir condicionalidades, ou seja, os beneficiários assumem compromissos sociais impostos pelo programa para a sua permanência, o que acaba regulando as suas vidas. Tais critérios levam à focalização e, conseqüentemente, à discriminação do sujeito.

Precisamos de políticas sociais universais, com uma infra-estrutura e serviços de qualidade que supre toda a demanda, e com portas de saídas, sem que haja nenhum tipo de estigmatização ou constrangimento a quem dela necessitar.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Aline. **“Acompanhamento das condicionalidades”**. Brasília, 17 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/acompanhamento>. Acesso em: 17 set. 2007

_____. **“Articulação com o PBF”**. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/acompanhamento>. Acesso em: 17 set. 2007

_____. **“Critérios de inclusão”**. 12 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/acompanhamento>. Acesso em: 17 set. 2007

ALENCAR, Maria Torres de. **“Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família”**. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs). **“Política social, família e juventude: uma questão de direitos”**. São Paulo: Cortez, 2004.

ARBACHE, Jorge Saba. **“Pobreza e mercado no Brasil”**. In: **Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas**. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/DFID, 2003.

ARRECTHE, Marta T. S.. **“Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas”**. In BIB (Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais), Rio de Janeiro, nº 39, 1º semestre 1995, pp. 3-40.

BACKX, Sheila; PORFIRIO, Mariléa V; SOUZA FILHO, Rodrigo. **“Assistência Social: contextualização e legislação”**. Rio de Janeiro, Conselho Municipal de Assistência Social, 2000.

BONELLI, Regis; VEIGA, Alinne. **“Pobreza, mobilidade e exclusão social no Brasil”**. In: WOOLCOCK, Michael; MARIÓ, Estanislao Gacitúa (orgs). **“Exclusão Social e Mobilidade no Brasil”**. Brasília: IPEA: Banco Mundial, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete. **“O SUAS e a Seguridade Social”**. Cadernos de Estudos. Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social. 2005.

_____. **“Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?”**. Serviço Social e Sociedade, nº 79, ano XXV. Ed Cortez, 2004.

BRASIL. **“Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 23 ago. 2007

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **“O que é o Programa Bolsa Família”**. Brasília, 2005, disponível no site www.mds.gov.br, acesso em 24 jun. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **“Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família”**. Brasília, março de 2007.

COHN, Amélia; Fonseca, Ana. **“O Bolsa Família e questão social”**. Revista Teoria e Debate, nº 57, ano 17, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **“Notas sobre cidadania e modernidade”**. In: Revista Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social. Vol. 1, nº 1, 1º semestre de 1997. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social – PPGESS.

Declaração Universal dos direitos do homem. Disponível em: http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 23 ago. 2007.

Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. disponível em: http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_bfa/DecretoPBF.pdf. acesso em: 23 ago. 2007.

DIEESE. **“Cesta Básica Nacional: metodologia”**. 1993. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/rel/rac/metodologia.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2007.

_____. **“Pesquisa Nacional da Cesta Básica”**. 2007. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/rel/rac/cesta.xml>. Acesso em: 15 dez. 2007.

DRAIBE, Sônia M. **“Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista”**. Políticas Públicas: proteção e emancipação, 2002. Disponível em:

<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>. Acesso em: 16 dez. 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **“O que é Política Social”**. Ed. Brasiliense, 5ª edição, 1991.

FIORI, José Luís. **“Os moedeiros falsos”**. Petrópolis, Vozes, 1997. (P. 201-213).
GACITÚA, Estanislao (orgs). **“Exclusão Social e Mobilidade no Brasil”**. Brasília: IPEA: Banco Mundial, 2005.

GUANDALINI, Giuliano. **“Fácil de entrar, difícil de sair: o Bolsa Família já chega a um em cada quatro brasileiros – mas sem que se abra uma saída para o ciclo da miséria”**. In: Revista Veja, 29 de agosto, 2007, p.74-76.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **“Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade”**. In: Conselho Federal do Serviço Social (CFESS). Em questão: atribuições privativas do (a) assistente social. Brasília, CFESS, 2002.

JORNAL DO BRASIL. **“The Economist elogia Bolsa Família”**. 9 de fev. de 2007, p. A7.

LAVINAS, Lena. **“Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas brasileiras”**. Texto para discussão nº 596. IPEA, Out/1998.

LAVINAS, Lena; Varsano, Ricardo. **“Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação coordenada de Combate à Pobreza”**. Texto para discussão nº 534. IPEA, Dez/1997.

LOPES, José Sérgio Leite; ALVIM, Rosilene. **“Pobreza e Desigualdade Social: Enfoque das ciências sociais – Particularmente da antropologia social”**. In: WOOLCOCK, Michael; MARIÓ, Estanislao Gacitúa (orgs). **“Exclusão Social e Mobilidade no Brasil”**. Brasília: IPEA: Banco Mundial, 2005.

Lei Orgânica da Assistência Social – Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

MARINGONI, Gilberto. **“Resenha – Bolsa Família, o livro”**. Carta Maior. 26 de novembro de 2006. Disponível em: http://www.agenciartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=12898&editoria_id=5. Acesso em: 13 ago. 2007.

MARSHALL, T. H. **“Cidadania, Classe Social e Status”**. Ed. Zahar. Rio de Janeiro, 1967 (Cap. 3).

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **“Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate”**. Texto para discussão nº 1283. IPEA, Jun/2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **“Entenda melhor o IGD e a transferência de recursos aos municípios para apoio à gestão”**. Nº 41 Brasília, 18 de maio de 2006.

_____. **“Programa Bolsa Família”**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Acesso em: 17 ago. 2007.

_____. **“Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”**. Brasília, março de 2007.

MISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **“Beneficiados do Bolsa-Família terão prioridade no Plano de Qualificação da Construção Civil”**. Brasília, 28 de jan. de 2008. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/sgcnoticia.asp?IdConteudoNoticia=2276&PalavraChave=BOLSA FAMILIA, PLANO QUALIFICACAO>. Acesso em: 13 fev. 2008.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **“FMI – Fundo Internacional Monetário”**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgfin/fmi/index.htm> , acesso em: 26 jan. 2008

MOTA, Ana Elisabete. **“Seguridade Social”**. Revista Serviço Social e Sociedade. 50, Ano XV, Abril de 1996. Ed. Cortez

MOTA, Ana Elisabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; STICOVSKY, Marcelo. **“O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional”** (mimeo).

NASCIMENTO, Solano. **“Desvio no Bolsa Família”**. Correio Braziliense, 10 de jul. de 2006. *In*: Observatório da Imprensa. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=393CID003>. Acesso em: 18 jan. 2008.

NERI, Marcelo C. (coord). **“Miséria, Desigualdade e Políticas de Renda: O Real do Lula”**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007.

NETTO, José Paulo. **“O Capitalismo Monopolista e Serviço Social”**. São Paulo: Cortez, 1992.

NUNES, Luciana; PARAGUASSÚ, Lisandra. **“Para atingir meta de beneficiados, valor do Bolsa-Família caiu 19%”**. O Estado de São Paulo, 31 de jul. de 2006. *In*: Observatório da Imprensa. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=393CID003>. Acesso em: 18 jan. 2008.

Organização das Nações Unidas. **Relatório anual**. Comunicação Social. 03 de dezembro de 2002. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/03122002relatorio_onu.shtml , acesso em dez/2007

PAUGAM, Serge. **“A Desqualificação Social: ensaio sobre a nova pobreza”**. São Paulo, Ed. Cortez, Educ, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **“A assistência social no Brasil contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante”**. In: Cadernos do Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social -Assistência Social: polêmica e perspectivas. São Paulo: PUC, 1994, p. 91-98.

_____. **“Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar”**. *In*: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs). **“Política social, família e juventude: uma questão de direitos”**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **“Por que também sou contra a focalização das políticas sociais”**. 28 de abril de 2003.

PINTO, Tão Gomes. **“Como o não uso dos ‘fundos Setoriais’ afeta a nossa vida”**. 18 de novembro de 2006. disponível em: http://z001.ig.com.br/ig/57/59/933499/blig/taogomespinto/2006_47.html. acesso em: 13 fev. 2008.

PNAS, Política Nacional de Assistência Social. São Paulo, Cortez, 2004.

POLANYI, Karl. **“A Grande Transformação: As origens da nossa época”**. Ed. Campus. Rio de Janeiro, 2000.

RADAR SOCIAL 2006. **“Condições de vida no Brasil”**. Brasília, IPEA, jul/2006.

RAICHELIS, Raquel. **“Esfera Pública e Conselho de Assistência Social: caminhos da construção democrática”**, São Paulo, Cortez, 3ª edição, 2005.

ROCHA, Sônia. **“Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?”**, Rio de Janeiro, FGV editora, 2003.

_____. **“Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real”**. Texto para discussão nº 439. IPEA, Dez/1996.

SADER, Emir. **“Direitos e Esfera Pública”**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Nº77, ano XXV, março de 2004.

SANTOS, Wanderley G. **“Cidadania e Justiça”**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SCALON, Maria Celi; CANO, Ignácio. **“Legitimação e aceitação: como os brasileiros sobrevivem às desigualdades”**. In: WOOLCOCK, Michael; MARIÓ, SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **“CPMF é fonte de financiamento dos programas sociais”**. Nº 547 - Brasília, 19 de setembro de 2007.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DA CIDADANIA / MDS. **“A intersectorialidade entre a assistência Social e o Bolsa Família”**. In: Cadernos de Estudos. Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social. 2005.

SENNA, Mônica de Castro Maia [et al]. **“Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira”**. In: Revista katálisis, vol.10, no.1. Florianópolis Jan./Jun 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **“O Programa bolsa Família nos marcos da luta contra a pobreza no Brasil”** (mimeo).
SOARES, Laura Tavares. **“O desastre social”**. Rio de Janeiro, Record, 2003.

SOUSA, Patrus Ananias. **“V Conferência Nacional: consolidando a Política de Assistência Social”**. In: Cadernos de Estudos. Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social. 2005.

SPRANDEL, Márcia Anita. **“A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil”**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 2004. Cap.3.

SPOSATI, Aldaíza. **“Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social”**. IN: Revista Serviço Social e Sociedade: Assistência Social, Política e Direitos, São Paulo, Cortez, nº 77, ano XXV, março de 2004.

SUPLICY, Eduardo M. **“Renda de Cidadania: A saída é pela porta”**, São Paulo, Cortez : Fundação Perseu Abramo, 2002.

SUPLICY, Eduardo M.; BUARQUE, Cristovam. **“Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileira”**. IEA-USP, Estudos Avançados, v. 11, n. 30, p. 79-93, 1997.

TEIXEIRA, Regina. **“Comentários preliminares sobre os resultados da Pnad-2006”** (mimeo), 2007.

VALLADARES, Lícia. **“Cem anos da pobreza (urbana) no Brasil”**. In: BOSCHI, Renato R. (org). **“Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil”**. IUPERJ, Rio Fundo Editora, 1989.

YAZBEK, Maria Carmelita. **“Classes subalternas e assistência social”**. Ed. Cortez, 4ª edição, São Paulo, 2003 (cap. 2).

_____. **“As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS”**. IN: Revista Serviço Social e Sociedade: Assistência Social, Política e Direitos. Ed. Cortez, nº 77, ano XXV, março de 2004.

ANEXOS

ANEXO 1

Tabela de provisões mínimas estipuladas pelo Decreto Lei nº 399

Alimentos	Região 1	Região 2	Região 3	Nacional
Carne	6,0 kg	4,5 kg	6,6 kg	6,0 kg
Leite	7,5 l	6,0 l	7,5 l	15,0 l
Feijão	4,5 kg	4,5 kg	4,5 kg	4,5 kg
Arroz	3,0 kg	3,6 kg	3,0 kg	3,0 kg
Farinha	1,5 kg	3,0 kg	1,5 kg	1,5 kg
Batata	6,0 kg	-	6,0 kg	6,0 kg
Legumes (Tomate)	9,0 kg	12,0 kg	9,0 kg	9,0 kg
Pão francês	6,0 kg	6,0 kg	6,0 kg	6,0 kg
Café em pó	600 gr	300 gr	600 gr	600 gr
Frutas (banana)	90 unid	90 unid	90 unid	90 unid
Açúcar	3,0 kg	3,0 kg	3,0 kg	3,0 kg
Banha/Óleo	700 gr	700 gr	900 gr	1,5 kg
Manteiga	750 gr	750 gr	750 gr	900 gr

Região 1 - Estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal.

Região 2 - Estados de Pernambuco, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Amazonas, Pará, Piauí, Tocantins, Acre, Paraíba, Rondônia, Amapá, Roraima e Maranhão.

Região 3 - Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Nacional - Cesta normal média para a massa trabalhadora em atividades diversas e para todo o território nacional.

Fonte : Decreto Lei 399 de 1938, Quadros anexos. As quantidades diárias foram convertidas em quantidades mensais.

ANEXO 2

Evolução entre os anos de 2003 e 2006 do número de famílias beneficiadas pelo PBF e o gasto total nos respectivos anos.

ANO	NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS	GASTOS
2003	3,6 milhões	3,3 bilhões de Reais
2004	6,7 milhões	5,3 bilhões de Reais
2005	8,7 milhões	6,4 bilhões de Reais
2006	11,1 milhões	8,3 bilhões de Reais

Fonte: MDS