

# OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A POBREZA NO BRASIL: superação ou regulação?<sup>1</sup>

Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>2</sup>

## RESUMO

Uma reflexão sobre a pobreza e suas formas de enfrentamento no Brasil, com destaque aos Programas de Transferência de Renda, considerados a estratégia de Política Social mais relevante no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade. A pobreza é compreendida como um fenômeno multidimensional, sendo admitida a ausência de uma estratégia global de articulação da Política Econômica com a Política Social para seu enfrentamento no país. A Política Social é considerada, sobretudo, como uma questão marginal e assistencialista, senão meramente compensatória. São apontadas potencialidades e limites dos Programas de Transferência de Renda para enfrentamento da pobreza. Nesse debate, o pressuposto é de que a pobreza no Brasil é estrutural e decorre, sobretudo, da elevada concentração de renda e que só a articulação da Política Social com a Política Econômica seria capaz de alterar o quadro social do país.

Palavras-chave: Pobreza. Política Social. Programas de Transferência de Renda. Brasil

## 1 INTRODUÇÃO

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

Verifica-se, no período do pós-guerra fria que a humanidade vem atravessando uma crise econômica e social sem precedentes na história da humanidade, com vasto empobrecimento de setores da população mundial, agravado com o aumento significativo

---

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

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social, coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão/Brasil.

do desemprego. Esse processo desagregador se aprofundou nos anos 1980, quando o Terceiro Mundo estava marcado fortemente pela crise da dívida e a imposição das reformas econômicas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial. Vive-se uma “nova ordem mundial” sustentada pela pobreza humana e devastação do meio ambiente.

No caso brasileiro, o Mapa da Exclusão Social no Brasil<sup>3</sup> (POCHMANN; AMORIM, 2003) indica que 41,6% das cidades do Brasil apresentam os piores resultados no que se refere à exclusão social, sendo a grande maioria situada nas Regiões Norte e Nordeste.

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

Ainda nesse campo, dados do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas, utilizando-se do Censo Demográfico de 2000 e adotando como critério uma renda de R\$ 60,00 per capita como definidor da Linha de Pobreza, calcula que 35% da população brasileira vivem em extrema pobreza, equivalendo 57,7 milhões de pessoas, sendo as Regiões Norte e Nordeste as de maior concentração da pobreza extrema, abrigando 13,8 milhões de pessoas nessa situação (INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA – FGV, 2001).

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

---

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

Estudo divulgado recentemente pelo IPEA, denominado de Radar Social, considerando a pobreza como insuficiência de Renda e a desigualdade como a diferença existente na distribuição da renda, constatou que dados de 2003 revelaram que 31,7% (53.9 milhões de pessoas) da população eram pobres, vivendo com renda per capita de até meio salário mínimo. Por outro lado, 12,9% (21,9 milhões de pessoas) foram consideradas indigentes por viver com uma renda per capita de um quarto de salário mínimo. Sobre a desigualdade, dados de 2003 revelaram no Radar Social que 1% dos brasileiros mais ricos (1,7 milhão de pessoas) apropria-se de 13% do total das rendas domiciliares, enquanto os 50% (86.9 milhões de pessoas) mais pobres apropriam-se de percentual bastante próximo 13,3%. Por esse estudo, o Brasil é o segundo país de maior concentração de renda no mundo, só perdendo para Serra Leoa.

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

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

No campo das concepções teórico-conceituais sobre a pobreza, verifica-se a presença de orientações valorativas inspiradoras de diferentes concepções que sustentam a definição do fenômeno pobreza e também orientam a construção e a implementação de alternativas de políticas de intervenção.

Entre as concepções explicativas e inspiradoras de políticas de intervenção sobre a pobreza<sup>4</sup>, destacam-se as abordagens culturalistas que centralizam sua explicação nos comportamentos e valores, orientando-se por posturas morais tradicionais que situam o

---

<sup>4</sup> Um estudo da literatura sobre a pobreza, destacando as questões teórico-conceituais, encontra-se em SILVA, 2002.

pobre como diferente e portador de uma cultura inferior reprodutora da pobreza dos adultos e de seus filhos (KATZ, 1989, p.16).

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

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

Perceber a pobreza como fenômeno estrutural decorrente da dinâmica histórica do desenvolvimento do capitalismo e enquanto fenômeno complexo, multidimensional e relativo, permite desconsiderar seu entendimento como decorrente apenas da insuficiência de renda e os pobres como um grupo homogêneo e com fronteiras bem delimitadas. Permite também desvelar os valores e concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza e suas possibilidades e impossibilidades para sua redução, superação ou apenas regulação.

Partindo desse referencial, os Programas de Transferência de Renda são considerados como eixo prevalente no atual Sistema Brasileiro de Proteção Social, situando-se no âmbito das transformações econômicas e societárias que vêm marcando a reestruturação do capitalismo mundial na sua fase mais recente, identificada a partir dos anos 1970, com maior aprofundamento nos anos 1980 e no Brasil, nos anos 1990. Nesse âmbito se reestrutura também o Welfare State dos países de capitalismo desenvolvido, realçando as políticas de inserção e a garantia de renda como estratégias de intervenção social para fazer face ao desemprego crescente e duradouro e a elevação dos índices de pobreza também registrados nesses países. Portanto, a expansão de Programas de Transferência de Renda: garantia de renda, renda mínima, bolsa escola, renda básica... situa-se no movimento internacional de substituição do Modelo Keynesiano / Beveridigiano de Bem-Estar, constituído no pós-guerra, pelo Pluralismo de Bem-Estar ou Bem-Estar Mix, com a participação do mercado; setores não governamentais e não-mercantis da sociedade (Terceiro Setor, voluntariado), sob orientação do Projeto Neoliberal que privilegia o mercado. Os Programas de Transferência de Renda passam, então, a serem considerados importantes mecanismos para o enfrentamento do desemprego e da pobreza e como possibilidade de dinamização da economia, principalmente em pequenos municípios, como é o caso da experiência brasileira<sup>5</sup>.

## **2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À POBREZA NO BRASIL**

Como em trabalhos anteriores, (SILVA, 2002; SILVA, 2003), parto do pressuposto de que na história da Política Social brasileira tem sido identificado um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população brasileira. Todavia, não se pode dizer que tenha

---

<sup>5</sup> Estudo sobre o Programa Bolsa Família (BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004) evidencia que numa comparação entre recursos transferidos (recursos para funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS; Fundo de Participação dos Municípios – FPM, transferência estadual do Imposto de Circulação de Mercadorias – ICMS) e Receita Disponível dos Municípios e os recursos transferidos pelo Bolsa Família, quanto menos desenvolvido é o município, maior a importância relativa dos recursos transferidos por esse Programa, chegando a representar 43% dos recursos disponíveis no Município de Pedra Branca, Ceará. Nesse sentido, como praticamente todos os recursos recebidos, mediante Programas de Transferência de Renda, são aplicados em consumo, estes representam significativo incremento da arrecadação e da dinamização da economia local, o que evidencia a funcionalidade desses Programas em relação à economia de mercado.

sido adotada uma estratégia de caráter global para enfrentamento da pobreza no país (DRAIBE, 1995). O padrão de desenvolvimento adotado tem considerado a Política Social como questão marginal, desvinculada das questões macroeconômicas, numa perspectiva compensatória e assistencialista.

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

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

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

Tem-se no início dos anos 1990 uma Política de Assistência Social federal centralizada no então Ministério de Bem-Estar Social, assumida por duas grandes

agências: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). Só com a Constituição Federal de 1988 é que se concretiza a tendência de descentralização e municipalização preconizada pelo debate político dos movimentos sociais dos anos 1980.

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

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

O PCFM foi substituído no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) pelo Programa Comunidade Solidária, principal estratégia para enfrentamento da pobreza nesse Governo. É apresentado como nova estratégia para fazer face à pobreza e a exclusão social, mediante ações descentralizadas, com participação e parceria da sociedade.

O Comunidade Solidária, enquanto uma estratégia de articulação, se propunha a agir em duas frentes: gerenciamento de programas de diferentes ministérios que

apresentassem maior potencialidade de impacto sobre a pobreza, recebendo um selo de prioridade; identificação dos municípios de maior concentração de pobreza onde esses programas deveriam ser desenvolvidos.<sup>6</sup>

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

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

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

Chegou então o Governo a organizar o que denominou de “Rede de Proteção Social”<sup>7</sup> constituída por 12 programas, que, segundo os técnicos daquele governo compunha essa Rede, tendo em comum a transferência de renda para famílias e indivíduos, a partir de quando os Programas de Transferência de Renda assumem a centralidade enquanto ações prevalentes para o enfrentamento da pobreza no Brasil.

Em 2003 se inicia o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva que, desde o discurso de sua posse, propõe-se a enfrentar a fome e a pobreza no país. Para isso, anuncia como

---

<sup>6</sup> Sobre o desempenho do Comunidade Solidária enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil, veja SILVA, 2001.

<sup>7</sup> Trata-se de um conceito que se encontra no relatório “Brasil 1994-2002 – na era do Real”, publicado pela Secretaria (de Comunicação Social do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, onde constam os resultados das ações sociais desse governo).

principal estratégia o Fome Zero<sup>8</sup>, propondo superar a falta de políticas de geração de emprego e renda; o desemprego crescente e a concentração de renda enquanto determinantes do baixo consumo de alimentos e, conseqüentemente, da expansão da pobreza (SILVA, 2003). No âmbito do Fome Zero, os Programas de Transferência de Renda assumem cada vez mais a centralidade para o enfrentamento da pobreza, destacando-se, o Bolsa Família como o maior Programa dessa natureza na atualidade, conforme veremos, a seguir.

### **3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: desenvolvimento e atualidade**

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

Os pressupostos que têm sustentado a formulação e a implementação desses programas são de que o custo oportunidade para famílias pobres manterem seus filhos na escola são muitos elevados em razão da renda muito baixa e instável dessas famílias que necessitam da participação do trabalho infantil para permitir a sobrevivência do grupo familiar. Outro argumento é que a baixa formação educacional das famílias pobres

---

<sup>8</sup> O Programa Fome Zero, na sua formulação, é composto de um conjunto de **Ações Estruturais** (Reforma Agrária; Fortalecimento da Agricultura Familiar, Projeto Emergencial de Convivência com o Semi-Árido; Ampliação do acesso e qualidade da educação; Programa de Geração de Emprego; Programa de Atenção Básica à Saúde), voltadas para combater as causas da fome e da pobreza); de **Ações Específicas** (Programa Nacional de Bancos de Alimentos; Programa de Restaurantes Populares; Programa Cartão Alimentação; Programa de Educação Alimentar e Nutricional; Programa de Compra Antecipada da Produção da Agricultura Familiar para Formação de Estoques de Alimentos; Programa de Distribuição de Cestas Básicas Emergenciais; Apoio ao autoconsumo alimentar; Ampliação e aperfeiçoamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar; Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador; Ampliação do Programa Bolsa Alimentação; Convergência dos programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil etc.) que visam atender diretamente às famílias no acesso ao alimento e **Ações Locais** implementadas pelos Estados e municípios, com incentivo do Governo Federal (Construção participativa de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, Mutirão contra a Fome mediante: Campanha de doações de alimentos, Campanhas de doações em dinheiro e Formação de grupos de voluntários) (INSTITUTO DE CIDADANIA 2001, 2001).

constitui fator determinante na impossibilidade da elevação da renda dessas famílias. A situação decorrente desses dois fatores produz e reproduz o ciclo vicioso da pobreza de geração a geração, determinando a pobreza do presente e reproduzindo a pobreza futura. Nesse sentido, os Programas de Transferência de Renda são postos para definir uma compensação financeira para famílias pobres poderem permitir que seus filhos possam freqüentar a escola, ir ao posto de saúde e os adultos possam participar de cursos de alfabetização, de formação profissional e outras ações de modo a criar condições para que o grupo familiar consiga romper com o ciclo reprodutor da pobreza. O objetivo, por conseguinte, dos Programas de Transferência de Renda é possibilitar uma articulação entre a medida compensatória de transferência monetária com ações estruturais, no campo da educação, saúde e trabalho tendo em vista possibilitar a autonomização de famílias pobres.

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

Registra-se que Programas de Transferência de Renda vêm sendo implementados na Europa desde os anos 1930<sup>9</sup>, todavia o debate sobre a garantia de uma renda só foi

---

<sup>9</sup> PAUGAM (1998) relata a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como: Dinamarca (1933); no Reino Unido (1948); na Alemanha Federal (1961); nos Países Baixos (1963); na Bélgica (1974); na Irlanda (1977); em Luxemburgo (1986); na França (1988); em diversas províncias da Espanha (Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco (1990) e em Portugal (1996). Em 1986 foi criada a Basic Income European Network - BIEN, a maior articulação européia em defesa de uma renda básica para todos no Continente. A BIEN desenvolve ampla discussão internacional sobre a Renda Básica, enquanto uma modalidade de Programa de Transferência de Renda incondicional, inclusive realizando congressos internacionais a cada dois anos.

ampliado mais recentemente no âmbito internacional a partir, mais precisamente, dos anos 1980. O debate e a implementação de novas experiências<sup>10</sup> foram motivados pelas transformações econômicas em curso desde os anos 1970 com severas conseqüências para o mercado de trabalho, principalmente pela elevação dos índices de desemprego, de pobreza e de trabalhos precarizados em todo o mundo, verificando-se maior demanda por proteção social e fragilidades na organização dos trabalhadores que se viram mais vulneráveis para pressionar pelo emprego, pelo salário e pela proteção social que conquistaram no pós-guerra.

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

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

Todavia, a idéia de instituição de Programas de Transferência de Renda se integra efetivamente à agenda pública brasileira a partir de 1991, percorrendo um processo de desenvolvimento sistematizado, em trabalhos anteriores, em cinco momentos específicos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). A partir de então, constrói-se um processo histórico de criação e implementação de Programas de Transferência de Renda, no Brasil, iniciando-se com Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola até alcançar, em 2003, o período histórico mais recente do desenvolvimento desses Programas quando se inicia o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva que se propõe a imprimir mudanças de natureza

---

<sup>10</sup> Merece destaque o Programa de Renda Mínima de Inserção (RMI) implantado na França em 1988 com a introdução da idéia de inserção profissional e social no âmbito da transferência de uma renda mínima à população desempregada (veja: SILVA 1997) e o Programa de Rendimento Mínimo Garantido instituído em Portugal em 1997 (veja: BRANCO, 2001).

quantitativa e qualitativa na Política Social sobre o mote do combate à fome e a pobreza no país. Nesse contexto, os Programas de Transferência de Renda, já considerados eixo central da “Rede de Proteção Social” no país desde o Governo anterior, são mantidos na sua centralidade do Sistema Brasileiro de Proteção Social, podendo ser destacadas as seguintes ocorrências:

- ✓ O novo Governo elege como prioridade principal o enfrentamento da fome e da pobreza e os Programas Sociais são considerados importantes mecanismos nessa direção, assumindo como principal estratégia, conforme registrado anteriormente, o Fome Zero, a indicação da necessidade de articulação das Políticas Sociais com a Política Econômica, não se registrando, na prática, porém nenhum avanço que permitisse diminuir os níveis elevados de concentração de renda que têm aumentado os índices de pobreza, fazendo com que os Programas de Transferência de Renda, intervenção social privilegiada pelo Governo, fique no patamar de mera distribuição de uma renda que só poderá regular a pobreza no patamar atual sem possibilidades de sua diminuição ou superação, o que só poderá ocorrer com medidas redistributivas que de fato alterem o quadro social do país<sup>11</sup>.
- ✓ O processo de unificação dos inúmeros Programas de Transferência de Renda de iniciativa dos três níveis de governo: municipal, estadual e federal, os últimos localizados em diferentes Ministérios, se iniciou em 2003, com a criação do Programa Bolsa Família, considerado um avanço no âmbito desses programas.
- ✓ Vem se registrando significativa elevação do número de famílias atendidas por esses programas em todo o país e elevação dos recursos orçamentários a eles destinados.
- ✓ Foi sancionado pelo presidente da República o Projeto de Lei no. 266/2001 de autoria do Senador Eduardo Suplicy's, no dia 08 de janeiro de 2004, propondo uma Renda de Cidadania, com implementação prevista para 2005, devendo ser iniciado pela população mais pobre, o que, na prática, descaracteriza a proposta que é de uma renda básica incondicional, independente de trabalho ou qualquer outra condição, destinada a todos os brasileiros e estrangeiros vivendo regularmente no país, há pelo menos cinco anos (SUPLICY, 2002).

---

<sup>11</sup> Portanto, o compromisso com a manutenção de uma Política Econômica orientada por pressupostos neoliberal não tem permitido o Governo Lula avançar no seu compromisso inicial de reverter o quadro social de fome e de pobreza no Brasil.

- ✓ Para cumprir o objetivo de enfrentamento à fome e a pobreza no país e para desenvolver a unificação dos Programas de Transferência de Renda, foi criado em janeiro de 2004 o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

O processo de desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, conforme indicado acima, permite chegar-se ao ano de 2005 com um sistema complexo e ainda diverso, apesar da proposta de unificação em implantação. Conta com programas municipais, estaduais e federais em desenvolvimento em diversos municípios e Estados e com a presença massiva de programas federais em praticamente todos os municípios brasileiros, envolvendo um número significativo de famílias e indivíduos beneficiários e com a aplicação de um volume de recursos sem precedentes nas Políticas Sociais brasileiras.

Em estudo realizado, em 2002<sup>12</sup>, sobre os programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa de municípios e Estados brasileiros foram identificados 45 programas municipais em implementação. Destes, 60,1% encontravam-se em municípios do Estado de São Paulo, sendo que municípios dos Estados das Regiões Sudeste e Sul concentravam 79,6% do total dos programas considerados, o que significa que são as cidades situadas em Estados das regiões mais desenvolvidas do país que apresentam mais condições de criarem e manterem esses programas. Entretanto, a grande maioria desses municípios mantém seus programas com metas de atendimento muito inferior à quantidade de famílias pobres que se situam nos critérios de elegibilidade para acesso a esses programas, verificando-se também a não ampliação dessas metas ao longo do tempo de implementação dos programas e a manutenção do valor monetário dos benefícios ao longo do tempo. Ficam postos os limites dos Programas de Transferência de Renda de iniciativa dos municípios brasileiros, tanto em termos quantitativos como no caráter restritivo e focalizador dos critérios de elegibilidade adotados. Em relação aos Programas de Transferência de Renda de iniciativa de Governos de Estados brasileiros, o mesmo estudo identificou 11 programas em implementação, além do Programa Renda Minha de Brasília, Distrito Federal, representando 42,30% dos 26 Estados brasileiros mantendo programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, de sua iniciativa. Todavia, essa pesquisa revelou que o total de municípios atingidos nos 11 Estados é da ordem de 1.151, o que representa cerca de 20% do total dos 5.561 municípios brasileiros. Esse dado reafirma a insuficiência quantitativa também dos programas estaduais que, como os programas municipais são limitados mais pelas dificuldades orçamentárias do que pela quantidade do público alvo elegível por esses programas (SILVA, 2004, P. 117).

Todavia, é no âmbito do Governo federal que, a partir de 2001, vem se constituindo o que passou a ser denominado de “Rede de Proteção Social” direcionada à

---

<sup>12</sup> Esse estudo foi realizado por uma equipe de professores da Universidade Federal do Maranhão, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, com apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES/Brasil e do Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq/Brasil.

população pobre do país, tendo como eixo articulador os Programas de Transferência de Renda criados a partir de 1996.<sup>13</sup>

Os Programas de Transferência de Renda criados pelo Governo federal e implementados de modo descentralizado nos municípios brasileiros são os seguintes<sup>14</sup>.

### 3.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

O PETI é um Programa de Transferência de Renda implementado em parceria com Estados e municípios e a sociedade civil, propondo-se a erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais e urbanas. O público alvo são famílias com renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, com crianças/adolescentes entre 07 a 15 anos de idade, que devem abandonar o trabalho e passarem a freqüentar e permanecer na escola, além de participar de ações sócio-educativas. Para isso, as famílias recebem uma complementação de renda mensal, variando de R\$ 25,00 a R\$ 40,00 mensais por criança/adolescente na zona rural ou urbana, respectivamente. Também é desenvolvida uma atividade denominada de **Jornada Ampliada** que consiste no oferecimento de ações sócio-educativas para as crianças/adolescentes, em horário complementar ao da escola.

---

<sup>13</sup> As informações referentes ao público atendido pelos programas federais e o investimento aplicado são todas oficiais, tendo como principal fonte o documento Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003, disponível na página [www.fomezeo.gov.br](http://www.fomezeo.gov.br), consultada no dia 07/02/2005.

<sup>14</sup> Além dos programas abaixo considerados, até dezembro de 2004, o Governo federal manteve os seguintes programas, também caracterizados como de transferência de Renda, por ter como principal benefício transferência de um valor monetário a indivíduos ou a famílias: 1) **Abono Salarial PIS/PASEP** destinado a trabalhadores da iniciativa privada ou do setor público, com renda mensal média de até 02 salários mínimos no ano anterior, cadastrado no PIS (Programa de Integração Social) ou PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) há pelo menos 05 anos e trabalhando no ano anterior por pelo menos 30 dias. O Benefício concedido é um salário mínimo anual, sendo beneficiados em 2003 7.861.841 trabalhadores com um investimento de R\$ 1.796,72 milhões. 2) **Bolsa Qualificação** concedida ao trabalhador com contrato suspenso que seja matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, conforme disposto em convenção ou acordo coletivo de trabalho. O benefício concedido é um valor calculado com base nos três últimos salários, tendo sido beneficiado em 2003 1.964 trabalhadores com um investimento de R\$ 2,42 milhões. 3) **Bolsa Renda** era um programa emergencial de distribuição de renda a agricultores familiares para atender famílias que residiam em municípios sujeitos à calamidade pública reconhecida pelo Governo federal. O Benefício era fixado em R\$ 60,00, mas era pago apenas R\$ 30,00 por mês para cada família. Até setembro de 2003, quando esse programa foi substituído pelo Programa Bolsa-Alimentação tinham sido atendidas 1.665.757 famílias com um investimento de R\$ 155,35 milhões. 4) **Garantia Safra** é uma garantia de renda destinada ao pequeno agricultor do semi-árido, vítima de situações de calamidade, emergência ou estiagem que tenha perdido de 50% a 100% sua safra. O benefício era R\$ 475,00 mensais divididos em 5 parcelas iguais de R\$ 95,00. em 2002/2003 foram beneficiados 60.865 agricultores, com um investimento de R\$ 28,91 milhões. 5) **Renda Mensal Vitalícia** é a garantia de um salário mínimo mensal a pessoas idosas com mais de 70 anos e portadoras de deficiência sem meios de subsistência própria ou amparo, instituído em 1994 e substituído em 1996 pelo Benefício de Prestação Continuada. Em 2003 foram beneficiados 268.395 pessoas com investimento de R\$ 774,70 milhões. 6) **Seguro Desemprego** é um benefício integrante da seguridade social para prover assistência financeira temporária a trabalhador desempregado, inclusive doméstico, dispensado sem justa causa, e a pescador artesanal durante o período de proibição da pesca, criado em 1986 (Decreto-Lei 2.284/86), tendo sido adotado novos critérios a partir de 1994 (Lei n. 8.900/94). O benefício é de um salário mínimo a R\$ 449,04, durante 05 meses, sendo apenas um salário mínimo para o trabalhador doméstico e o pescador artesanal. Em 2003 foram beneficiados 4.903.323 trabalhadores, com investimento de R\$ 6.523,22 milhões (BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004)

Os adultos das famílias devem também ser atendidos pelo acesso a ações de qualificação e requalificação profissional e de geração de trabalho e renda ou com outras ações que visem à melhoria da qualidade de vida das famílias.

A permanência da família no Programa é condicionada à frequência da criança/adolescente à Escola e à Jornada Ampliada e o benefício é interrompido quando o adolescente completa 15 anos.

O acompanhamento do PETI revela que esse Programa teve grande expansão nos anos de 2001 e 2002, ocorrendo a partir de 2003, desaceleração e atrasos no repasse de recursos para os municípios. Isso tem ocasionado protestos por parte das famílias beneficiárias e o retorno ao trabalho de crianças e adolescentes que têm na transferência monetária uma contrapartida para manterem-se na escola e afastados do mercado de trabalho. Segundo dados oficiais, o PETI, até dezembro de 2003, já atendia a 810.823 crianças e adolescentes em 2.601 municípios, em todos os Estados e no Distrito Federal, com investimento da ordem de R\$ 394.376.904,00.

### **3.2 Benefício de Prestação Continuada - BPC**

O BPC, implantado em 1996, é um benefício de transferência monetária mensal instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS. Transfere um salário mínimo mensal a pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e a pessoas portadoras de deficiências, desde que possuam renda familiar mensal per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, não se encontrem vinculados a nenhum regime de previdência social e não recebam outros benefícios. A pessoa portadora de deficiência, além da insuficiência econômica deve encontrar-se incapacitada para o trabalho e para a vida independente.

As famílias atendidas passam por reavaliação a cada dois anos, de modo que o benefício cessa no momento em que ocorrer a recuperação da capacidade laborativa, no caso de pessoa portadora de deficiência, ou pela alteração das condições socioeconômicas nos dois grupos.

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

### **3.3 Previdência Social Rural**

A Previdência Social Rural transfere um benefício mínimo equivalente a um salário mínimo para pessoas idosas, viúvas, pessoas em licença para tratamento de saúde, em estado de recuperação por acidente de trabalho ou doenças ou que se encontrem em regime especial de aposentadoria rural, desde que tenham trabalhado em atividades rurais, mesmo sem fluxo de contribuição contínuo. Trata-se de um Programa de Transferência de Renda com significativo impacto na redução da pobreza entre a população rural idosa pela significativa redistribuição de renda no país (DELGADO; CARDOSO JUNIOR, 2000; SCHWARZER, 2000) e pela flexibilidade no tempo de contribuição do segurado, cujo marco fundamental fixado pela Lei da Seguridade Social foi o estabelecimento das bases legais para garantia de uma proteção especial para a economia familiar rural. Nesse regime de previdência se encontravam, em dezembro de 2003, 6.586.824 pessoas com a cobertura de recursos de R\$ 19.662.549.271,16.

### **3.4 Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação - Bolsa Escola**

O Programa “Bolsa Escola”, instituído em 2001, pelo Ministério da Educação, destinava-se a famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade, sendo o benefício transferido para cada família no valor de R\$ 15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando até R\$ 45,00. A contrapartida era a matrícula e freqüência da criança à escola.

Em dezembro de 2002, foram atendidas 5.056.245 famílias com investimento de 1.532.202.990,00 e em dezembro de 2003 foram atendidas 3.771.199 famílias com investimento de R\$ 1.429.510.350,00. Esse declínio no Programa de 2002 para 2003 foi em virtude da implantação do Programa Bolsa Família, que passou a incorporar o Bolsa Escola, no processo de unificação proposto.

O Programa “Bolsa Escola” foi o de maior alcance quantitativo em relação ao número de famílias, crianças e municípios atendidos. O limite mais apontado pelas avaliações se referia ao valor irrisório do benefício monetário transferido para as famílias, insuficiente para produzir impacto na situação de pobreza nessas famílias. Ademais, é notória a deficiência do Sistema Educacional brasileiro, incapaz de atender a todas as crianças em idade escolar, além de apresentar baixa qualidade do ensino oferecido.

### **3.5 Programa Bolsa Alimentação**

O Bolsa Alimentação, criado em 2001, pelo Ministério da Saúde, visava reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, destinado a famílias com mulheres gestantes ou que estivessem amamentando os filhos na faixa de 06 meses de idade ou ainda com crianças de 06 meses a 06 anos de idade.

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

Para 2001/2002 a cota total de bolsa para todo o país foi estipulada na ordem de 3.575.650, sendo distribuída entre 5.549 municípios brasileiros, além do Distrito Federal. Em dezembro de 2003, o Programa atendia apenas 369.463 famílias, sendo aplicados recursos na ordem de R\$ 264.420.355,00, declínio registrado também pela incorporação desse Programa pelo Bolsa Família, criado em outubro de 2003 para unificar os Programas de Transferência de Renda.

---

<sup>15</sup> A Agenda de Compromisso incluía a exigência de as gestantes fazerem consultas de pré-natal, e participarem de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde e para mãe ou pai responsável, era exigido apresentar registro de nascimento da criança; manter a amamentação da criança (no caso da nutrízes) e pesá-la periodicamente; manter a vacinação da criança em dia e participar de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde.

### **3.6 Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**

Agente Jovem, criado em 2001, é uma medida assistencial direcionada a jovens de 15 a 17 anos de idade, prioritariamente os que se encontrem fora da escola; que vivam em famílias pobres, com renda per capita de até meio salário mínimo e em situação de risco social; que tenham participado de outros programas sociais, como o PETI e o Programa de Atendimento à Exploração Sexual; jovens que estejam envolvidos em situações de crime ou contravenção; que sejam egressos ou que estejam sob medida de proteção ou ainda sejam jovens portadores de algum tipo de deficiência. Para que o jovem possa receber a bolsa é necessário que freqüente à escola e às outras atividades desenvolvidas pelo Programa, assim como esteja inserido em atividades comunitárias. O valor do benefício é de R\$ 65,00 mensais.

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

### **3.7 Auxílio Gás**

O Programa Auxílio Gás foi criado em 2002, pelo Ministério de Minas e Energia, para compensar às famílias pobres devido à retirada de subsídio ao gás de cozinha. O critério de acesso era a família já integrar os programas do Governo federal ou ter uma renda familiar per capita mensal de até meio salário mínimo. O benefício era uma transferência de R\$ 7,50 por mês, com repasse a cada dois meses. Em dezembro de 2003 foram beneficiadas 8.229.144 famílias, com recursos aplicados no valor de R\$ 800.203.134,00.

### **3.8 Cartão Alimentação**

O Cartão Alimentação, instituído já no âmbito do Governo Lula em fevereiro de 2003, constituía-se numa das ações, situadas no campo das Políticas Específicas que integram o Programa Fome Zero, criado para combater a fome e as suas causas estruturais.

O Programa se implantou prioritariamente nos municípios da região do semi-árido brasileiro, assim como nas áreas de grupos populacionais sujeitos a insegurança alimentar, como: aldeias indígenas em situação de risco; moradores de lixões; comunidades remanescentes de quilombos; acampamentos e assentamentos rurais.

A implementação do Cartão Alimentação era assumida em parceria com Estados e Municípios e com a sociedade civil e a transferência monetária era de R\$ 50,00 por família que tivesse uma renda per capita mensal de até meio salário mínimo.

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

O Programa Cartão Alimentação, em dezembro de 2002, atendeu a 774.764 famílias, declinando para 349.905, em dezembro de 2003, quando também já estava sendo incorporado pelo Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003. O investimento em dezembro de 2003 foi de R\$ 290.134.510,00.

### **3.9 O Bolsa Família**

O Bolsa Família foi instituído em outubro de 2003 em decorrência da já apontada necessidade de unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil conforme diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, elaborado durante a transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo de Luiz Inácio Lula

da Silva, destacando concorrência e sobreposição de programas, objetivos e público alvo; desperdício de recursos por falta de uma coordenação geral e dispersão dos programas em diversos ministérios; falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor, além de alocações orçamentárias insuficientes, com não atendimento do público alvo conforme os critérios de elegibilidade determinados (BRASIL, 2002).

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

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

O Bolsa Família é considerado uma inovação por se propor a proteger o grupo familiar como um todo, representado pela mãe; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza. Destina-se a famílias indigentes, com renda per capita familiar de até R\$ 50,00 e a famílias consideradas pobres, com renda per capita familiar de até R\$ 100,00, de modo que o primeiro grupo de famílias recebe um benefício fixo no valor de R\$ 50,00, podendo receber mais R\$15,00 por cada filho de até 15 anos de idade, até três filhos, podendo alcançar um benefício total de até R\$ 95,00 por família. As famílias consideradas pobres recebem uma transferência monetária variável de até R\$ 45,00, sendo R\$ 15,00 por cada filho de até 15 anos de idade. As famílias têm toda liberdade na aplicação do dinheiro recebido (SILVA, 2004, p. 128).

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

Foi fixado como meta para 2003 o atendimento de 3,6 milhões de famílias, com aplicação de recursos no valor de 4,3 bilhões de reais, com previsão de um investimento de 5,3 bilhões em 2004. Até 2006, devem ser atendidas 11,4 milhões de famílias, representando cerca de 50 milhões de pessoas, aproximadamente o universo de pessoas em situação de pobreza no país. Essas metas vêm sendo superadas, de modo que em dezembro de 2004, o Bolsa Família já estava sendo implementado em 5.533 dos 5.561 municípios brasileiros (99,50%), atendendo 6.571.842 famílias, com benefício médio por família de R\$ 66,93 (Fonte: Bolsa Família)<sup>16</sup>.

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

**4 CONCLUSÃO:** problematizando os Programas de Transferência de Renda na sua (im) potencialidade para redução da pobreza no Brasil

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

#### **No campo das potencialidades:**

- ✓ Considero que mesmo que os resultados e impactos decorrentes desses programas em termos de superação da fome e da pobreza no Brasil sejam muito modestos, conforme tem demonstrado avaliações desenvolvidas sobre vários

---

<sup>16</sup> Informações divulgadas pela coordenação do Bolsa Família no Jornal Nacional DA TV Globo de 24/05/2005, indicam que o Bolsa Família já atende 7 milhões de famílias em todo o país, beneficiadas com uma transferência monetária média de R\$ 70,00 mensais, aplicando um montante de recursos mensais em torno de 459 milhões de reais.

desses Programas<sup>17</sup>, o significado real que apresentam para as famílias beneficiárias deve ser considerado, por permitir a elevação ou mesmo o único acesso a uma renda monetária por parte de um número elevado de famílias que se encontra à margem da sociedade, principalmente pelo significado que esses Programas assumem para essas famílias, devido ao nível de destituição em que sobrevivem. Todavia, entendo que isso não significa que esses Programas sejam capazes de ir além da manutenção de certo nível de pobreza que poderá ser apenas reproduzida e não superada. Na medida em que esses Programas possam distribuir, mas sejam incapazes de redistribuir renda entre a população brasileira, deixando inalterado o nível de concentração da riqueza, eles podem apenas servir para controle e regulação dos níveis de indigência e pobreza que servem como critério de acesso das famílias a esses programas.

- ✓ Considero também a potencialidade desses Programas para criação de condições progressivas, mesmo que, em longo prazo, de inclusão de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que passam a freqüentar escola, postos de saúde, sair da rua ou do trabalho penoso e degradante. O alcance dessa intencionalidade requer, todavia, mudanças no Sistema Educacional, de Saúde e de Trabalho, com acesso e melhoria do ensino, do atendimento à saúde, do acesso e permanência no trabalho bem como a continuidade e sustentabilidade dos Programas. O que parece vir ocorrendo é um grande descompasso entre a manutenção da transferência monetária e o oferecimento de serviços sociais básicos, suficientes e de qualidade, para atender às necessidades das famílias.
- ✓ Entendo que os Programas de Transferência de Renda, ao serem implementados de modo descentralizado, incluindo no seu desenho a necessidade de avaliação, de controle social e de articulação de uma transferência monetária com outros programas sociais e com a Política Econômica, podem gerar uma nova institucionalidade, capaz de maximizar resultados e impactos na Política Social brasileira. Porém, para efetivação desses pressupostos, torna-se necessária o funcionamento de uma rede de serviços sociais, suficiente e adequada para

---

<sup>17</sup> Diversas avaliações desenvolvidas sobre experiências de Programas de Transferência de Renda no Brasil têm evidenciado os seguintes resultados e impactos: freqüência de crianças e adolescentes à escola e a postos de saúde; diminuição da evasão escolar; melhoria no nível de aprendizagem; diminuição de índices de desnutrição; retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos; elevação da auto-estima e confiança no futuro, principalmente nas mulheres que são as representantes privilegiadas das famílias nos programas, todavia essas avaliações têm revelado também baixos ganhos em relação à autonomização dessas famílias para a vida econômica e social.

atender às necessidades básicas dos beneficiários dos Programas; uma administração municipal, técnica e materialmente, capaz de assumir suas atribuições e uma sociedade civil organizada e atuante para desempenhar suas atribuições de controle social das Políticas Públicas, o que entendo serem estas conquistas ainda a serem alcançadas.

- ✓ Entendo que a transferência monetária direta ao beneficiário, mediante cartão bancário magnético, poderia estar possibilitando maior liberdade das famílias na aquisição de bens e serviços que atenderiam melhor suas necessidades; reduzir possibilidades de corrupção com menos intermediações; contribuir para simplificação do sistema e redução de custos de administração ou custos meios, além da possibilidade de redução de práticas clientelistas. Todavia, vem se verificando, com frequência, a apropriação do cartão magnético de usuários de Programas de Transferência de Renda pelo comércio local, como garantia antecipada de um crédito atribuído aos beneficiários dos Programas, transformando estes não em cidadãos, mas em escravos e dependentes para manter sua sobrevivência, mediante a exploração, senão do trabalho, mas de sua cidadania.
- ✓ Entendo que as condicionalidades postas pelos Programas de Transferência de Renda, instituídas por governos municipais, estaduais e federais e reafirmadas, fortemente pelo principal Programa federal, o Bolsa Família, mesmo com a intencionalidade de garantir acesso a direitos sociais básicos no sentido de potencializar impactos positivos sobre a automização das famílias atendidas pelos Programas, apresentam problemas e desafios a serem considerados. Primeiro, ferem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade; segundo os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias atendidas pelos Programas de Transferência de Renda. Além da instituição de uma transferência monetária, implicam e demandam na expansão e democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade, que uma vez disponíveis seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade. O que poderia ser desenvolvido seriam ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis.

**No campo dos limites:**

- ✓ Um limite apontado, com muita frequência, por vários estudiosos dos Programas de Transferência de Renda, com o qual concordo, é o irrisório valor da transferência monetária às famílias, incapaz de produzir impacto efetivo na redução da pobreza, possibilitando tão somente a reprodução biológica, de modo a manter a pobreza e a indigência num dado patamar.
- ✓ Outro limite relevante é a adoção de critérios de acesso muito restritivos: baixa renda per capita familiar; existência de crianças em idade escolar na família, entre outros, elegendo apenas famílias que vivenciam severas situações de pobreza, com limitadas condições reais para sua autonomização. Ademais, o critério único da renda para dimensionar a pobreza é insuficiente e não alcança uma concepção multidimensional desse fenômeno. Além de o único critério adotado ser a renda, é indicado um valor fixo muito baixo, limitando ao atendimento de famílias apenas em situação de extrema pobreza e ignorando a dimensão estrutural e multidimensional desse fenômeno.<sup>18</sup>
- ✓ Registro ainda como limite a insuficiência de recursos financeiros, humanos e institucionais na maioria dos municípios brasileiros para o desenvolvimento satisfatório dos programas, além da já mencionada fragilidade ou ausência de uma rede de serviços sociais locais, incapaz de atender adequadamente ao grupo familiar conforme previsto no desenho dos programas.
- ✓ Limites para autonomização das famílias beneficiárias decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, limitado acesso a informações.
- ✓ Por último, convém ressaltar a continuidade da desvinculação das Políticas Sociais brasileiras da política macroeconômica que vem aprofundando a concentração da renda e da riqueza socialmente produzida, agravado por uma conjuntura de desemprego e elevação da pobreza, o que só serve para reduzir os

---

<sup>18</sup> Para se ter uma idéia, o corte de renda adotado para atendimento de famílias por esses programas era de meio salário mínimo de renda per capita familiar, exceto para o Benefício de Prestação Continuado que fixa ¼ do salário mínimo de renda familiar per capita, sendo esse valor rebaixado, a partir de 2003, para um valor fixo de R\$ 100,00 para famílias pobres e de R\$ 50,00 de renda familiar per capita, para famílias extremamente pobres.

programas sociais, entre estes os Programas de Transferência de Renda, a uma funcionalidade compensatória ou de uma mera distribuição de renda insuficiente e incapaz de reverter o quadro social de pobreza e de indigência que marca a sociedade brasileira na contemporaneidade.

**THE INCOME TRANSFER PROGRAMS AND POVERTY IN BRAZIL:  
overcoming or regulating?**

ABSTRACT

A reflexion about poverty and its patterns to face it in Brazil. Emphasis is given to the Transfer Income Programs, considered as the main strategy of Social Policy in the context of the Brazilian Social Protection System nowadays. Poverty is seen as multidimensional phenomenon. It is being assumed that there has never been adopted a global strategy of articulation between the Economical the Policy and Social Policy to face poverty in the country. The Social Policy is considered as a marginal matter, assistencial or even just a compensatory action. It also pointed out potencialities and limits of the Income Transfer Programs to face poverty. In this debate, the presupposition is that poverty in Brazil is structural and it has as it main cause the high income concentration and that just an articulation between the Social Policy and the Economical Policy would be able to change the social situation of the Brazilian population.

Key words: Poverty. Social Policy. Income Transfer Programs. Brazil.

REFERÊNCIAS

- BACHA, Edmar Lisboa; UNGER, Roberto Mangabeira. **Participação, salário e voto**: um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- BRANCO, Francisco José do Nascimento. **A Face lunar dos direitos sociais**: virtualidades e limites do RMG como direito de cidadania em Portugal. Tese de doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003**. Brasília, 2004, disponível na página [www.fomezezo.gov.br](http://www.fomezezo.gov.br), acesso em: 07/02/2005.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **A Importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros**. Brasília, 2004, disponível na página [www.fomezezo.gov.br](http://www.fomezezo.gov.br), acesso em: 07/02/2005.

BRASIL. **Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais**. Brasília, 2002 (mimeo.).

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Brasil 1994-2002 – na era do Real**. Brasília,

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA – FGV . Disponível na página [www.ibre.fgv.br](http://www.ibre.fgv.br), acesso em 12/12/2001.

INSTITUTO DE CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**, 3ª versão, São Paulo, 2001 (mimeog.)

KATZ, Michael B. **The undersrving poor**. From war on poverty to the war on welfare. New York: Pantheon Books, 1989.

IPEA. **Radar Social 2005**. Brasília, 2005.

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

POCHANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2003.

POCHMANN, M.; CAMPOS, A.; BARBOSA, A. et al. Atlas de exclusão social, volume 3: **Os Ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

SCHWARZER, Helmut. Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará. **Texto para Discussão**, 729. Rio de Janeiro, IPEA, 2000

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

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

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, 2002, p. 65-102.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política Pública de Transferência de Renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v.7, n.2, 2003, p. 233-253.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Os programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, 2004, p. 113-133.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

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

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