



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

## MITO DE SÍSIFO OU A GRANDE TRANSFORMAÇÃO?

- a experiência brasileira com programas de transferência direta de renda

**Tiago Falcão Silva**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Tiago Falcão Silva** em 24/11/2006 e orientado pelo Prof. **Dr. Geraldo Di Giovanni**.*

CPG, 24/11/2006

A handwritten signature in blue ink, which appears to be "Tiago Falcão Silva", is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

Campinas, 2006

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Si38m	<p>Silva, Tiago Falcão.</p> <p>Mito de Sisifo ou a grande transformação?: a experiencia brasileira com programas de sustentação de renda / Tiago Falcão Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2006.</p> <p>Orientador : Geraldo Di Giovanni.</p> <p>Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.</p> <p>1. Programa de sustentação de renda. I. Di Giovanni, Geraldo. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.</p>
	07-001-BIE

**Título em Inglês: Sisifo myth or the great transformation?: the Brazilian experience with direct income transfer programs**

**Keywords: Income transfer ; minimum income**

**Área de concentração: Economia Social e do Trabalho**

**Titulação:** Mestre em Desenvolvimento Economico

**Banca examinadora:** Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni  
Prof. Dr. Nilson do Rosario Costa  
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

**Data da defesa:** 24-11-2006

**Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico**

Dissertação de Mestrado

Aluno: TIAGO FALCÃO SILVA

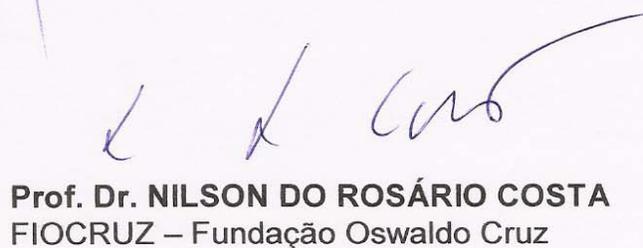
**“Mito de Sísifo ou a Grande Transformação?  
– a experiência brasileira com programas de transferência direta de renda”**

Defendida em 24 / 11 / 2006

### COMISSÃO JULGADORA



**Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI**  
Orientador – IE / UNICAMP



**Prof. Dr. NILSON DO ROSÁRIO COSTA**  
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz



**Prof. Dr. PEDRO LUIZ BARROS SILVA**  
IE / UNICAMP



“Questões políticas geram controvérsias. Questões de política econômica parecem provocar polêmicas maiores. Redistribuição de renda é dos temas mais explosivos que conhecemos” (Antonio Maria da Silveira; 1975).



## RESUMO

O lançamento e/ou ampliação de programas de transferência direta de renda, são considerados por inúmeros analistas como a principal inovação na política social brasileira nos últimos anos. No entanto, a experiência brasileira com programas desta natureza, é longa. Inicia-se em 1941, com o lançamento do abono família e amplia-se, ainda na década de 1970, com a instituição da Previdência Rural e da Renda Mensal Vitalícia. Não obstante, são as profundas reformas implementadas a partir da década de 1990, no arranjo institucional, na concepção dos programas e na definição dos recursos voltados, prioritariamente, para a população em situação de pobreza, que dão visibilidade ao tema.

Esta dissertação tem como objeto de estudo o Sistema Federal de Proteção Social Brasileiro. Demonstra-se que as referidas reformas sofrem a influência da combinação de seis fatores: a Constituição de 1988; o reconhecimento da ineficácia de programas tradicionais; o reconhecimento de “novos” problemas na agenda governamental; a observação das experiências municipais e estaduais; a crise de financiamento do Estado; e o debate internacional sobre renda mínima. Percebe-se que o arranjo institucional proposto no Governo Fernando Henrique Cardoso, não resolveu os tradicionais problemas de fragmentação e superposição de objetivos, competências e público-alvo.

Adicionalmente, verifica-se que os programas de transferência direta de renda têm uma base de financiamento frágil e incompatível com o tamanho e a complexidade dos problemas que pretendem enfrentar, permeados por grandes possibilidades de instabilidade e descontinuidade.

Dentro das condições deste estudo, conclui-se que a proposta de unificação dos programas de transferência direta de renda, em execução no Governo Lula, surge como uma oportunidade impar de fortalecimento das ações sociais no sentido da consolidação de um Sistema Federal de Transferência Direta de Renda no Brasil.



## ABSTRACT

Several analysts consider the launch and/or expansion of direct income transfer programs as the main innovation in the Brazilian Social Policy System in the recent period. However, Brazil has a long time tradition on the execution of such programs, which was initiated in 1941 when the *abono familiar* was launched and then enlarged in the 1970's with the implementation of the Rural Social Security and the Lifetime Monthly Grant. Notwithstanding, since the decade of 1990, greater visibility was given to the theme due to the significant reforms that were put into practice – the institutional public arrangements; the conception of the programs and its resources allocation, prioritizing the low income population.

This thesis aims at investigating the Brazilian Federal System of Social Protection. It attempts to demonstrate that the referred reforms were influenced by the combination of six major factors: the Constitution of 1988; the recognition of the inefficiency of traditional programs; the recognition of the existence of “new” problems in the governmental agenda; the observation of the states and districts experiences; the State funding crisis and the international debate about minimum income. It can be noticed that the institutional array employed by the government of the ex-President, Fernando Henrique Cardoso, did not solve traditional problems such as: fragmentation and overlapping of objectives, competences and targeted population.

It can be verified that the programs have a fragile funding structure and are not compatible with the size and complexity of the problems they are intended to address, in addition to the fact that there are great possibilities of instabilities and discontinuities.

This analysis comes to the conclusion that the proposal of the unification of the direct transfer income programs, which have been implemented by Lula's government, emerges as an unique opportunity for strengthening social actions in the sense of allowing the consolidation of a Federal System of Direct Income Transfer in Brazil.



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 CAPÍTULO I: Programas de Garantia de Renda: lições do debate internacional .7</b>	
1.1 Tópicos para análise de propostas e programas .....	10
1.1.1 Cobertura .....	10
1.1.2 Cálculo do benefício .....	14
1.1.3 Valor do benefício .....	16
1.1.4 Exigência de contrapartida .....	18
1.1.5 Forma de pagamento .....	21
1.1.6 Posição Frente aos sistemas de proteção social .....	22
1.2 Mito de Sísifo? .....	25
1.3 Acalmando o otário? .....	26
1.4 A grande transformação? .....	27
<b>2 CAPÍTULO II: Trajetória das políticas de assistência social e combate à pobreza no Brasil .....</b>	<b>31</b>
2.1 Antecedentes .....	31
2.1.1 Pré 1964 .....	31
2.1.2 1964/73 .....	35
2.1.3 1974/85 .....	38
2.2 A Nova República .....	43
2.2.1 Financiamento do setor público e relações intergovernamentais .....	46
2.2.2 Financiamento das políticas sociais e o orçamento da seguridade social .....	49
2.2.3 Contra reforma e implementação truncada .....	52
2.3 A Era FHC .....	56
2.3.1 FHC I.....	59
2.3.2 Estabilidade e avanços sociais .....	63
2.3.3 FHC II .....	65

<b>3</b>	<b>CAPÍTULO III: Debate, Propostas e Programas: a experiência brasileira na implementação de programas de transferência direta de renda .....</b>	<b>71</b>
3.1.	Programas não contributivos da Seguridade Social .....	79
3.1.1	Previdência Rural e Amparo Previdenciário.....	79
3.1.2	A Constituição de 1988 e a legislação complementar dos anos 1990 .....	82
3.1.3	O Amparo Assistencial da LOAS – benefício de prestação continuada .....	86
3.2	Os novos programas de transferência direta de renda: benefícios monetários não constitucionais .....	91
3.2.1	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI/Bolsa Criança Cidadã .....	93
3.2.2	Apoio Federal: Lei n. 9.533 .....	96
3.2.3	Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social .....	100
3.2.4	Bolsa Escola Federal .....	102
3.2.5	Bolsa Alimentação .....	106
3.2.6	Bolsa Renda .....	109
3.2.7	Auxílio-Gás .....	111
3.3	Perspectivas e debate .....	112
3.3.1.	<i>Waiting for Kuznets</i> .....	112
3.3.2.	Tentativas de coordenação: <i>Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal</i> .....	116
<b>4.</b>	<b>CAPÍTULO IV: O Governo Lula e os Programas de Transferência Direta de Renda .....</b>	<b>129</b>
4.1	Coligação Lula Presidente - Um Brasil para Todos .....	129
4.1.1	Transição .....	131
4.2	Governo Lula .....	133
4.2.1	Nova Estrutura .....	134
4.2.2	Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação .....	134
4.2.3	Debate acerca da Unificação e a proposta de Benefício Social Único .....	138
4.2.4	Controle Social .....	141
4.2.5	Bolsa Família - lançamento / Implementação .....	143
4.2.6	Bolsa Família 2004 .....	147

4.2.7 Auditoria e Regulamentação .....	154
4.2.8 Aperfeiçoamento do Cadastro Único .....	160
4.2.9 Super dimensionamento? .....	162
4.3 O Governo Lula e os programas Constitucionais de Transferência Direta de Renda .....	165
4.3.1 Previdência Rural .....	165
4.3.2 BPC .....	166
4.4 Programas não incorporados ao Bolsa Família .....	168
4.4.1 PETI .....	168
4.4.2 Agente Jovem .....	169
4.5 Outras inovações do Governo Lula .....	172
4.6 Gasto Total 2001 à 2004 .....	177
4.7 O papel dos Programas de Transferência Direta de Renda no novo Modelo de Desenvolvimento Econômico .....	179
4.8 Considerações Finais do Capítulo .....	181
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>185</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>199</b>



## INTRODUÇÃO

A reestruturação dos programas de assistência social, no sentido da adoção de uma política nacional, e o movimento de elaboração de estratégias<sup>1</sup> de combate à pobreza, são recentes, e de certa forma, embrionários no Brasil (DRAIBE, 1998). Praticamente inexistente durante a década de 1960 e na primeira metade da década 1970, a temática surge na agenda política brasileira no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974 – 1979).

No final da década de 1970, impulsionado pelo agravamento da crise econômica, registra-se o aparecimento de incontáveis programas dirigidos aos segmentos mais pobres da população que se somaram às políticas universais nas áreas de saúde e educação. De acordo com Draibe (1998), *“o sistema de políticas sociais que chega à década dos 80 já se constituía em área destacada de ação estatal, atestada por várias das suas dimensões, entre elas a sua “modernidade”, o significativo esforço financeiro do Estado e um grau avançado de “maturidade institucional”*. No entanto, ainda de acordo com Draibe (1998), *“o binômio forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo versus fracas capacidades administrativas e participativas tendeu a conferir pouca transparência ao sistema de política social, inibindo a ação de eventuais mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional”*, comprometendo sua eficácia e sua efetividade.

A Nova República, influenciada pela agenda reformista dos anos 80, adotou a idéia de tratamento emergencial da pobreza e lançou os Planos de Prioridades Sociais - PPS de 1985 e 1986. Concebidos como planos de emergência para o combate à fome, ao desemprego e à miséria, os PPS propunham o melhor aproveitamento dos programas existentes e dos recursos disponíveis.

A introdução de capítulos sobre a seguridade social na Constituição de 1988 foi saudada como uma das maiores conquistas do direito social brasileiro (FAGNANI, 1997). Pode-se afirmar que este foi o momento institucional decisivo na elevação da assistência

---

<sup>1</sup> Estratégia entendida como integração, harmônica e adequada do conjunto de planos, programas, projetos e instituições com objetivos comuns.

social à categoria de política social, já que, juntamente com a previdência social e a política de saúde, passa a conformar a Política de Seguridade Social.

No entanto, os esforços da década de 1980 esbarraram nos resistentes mecanismos do clientelismo e nos fortes privilégios corporativos encastelados no sistema de políticas sociais (DRAIBE, 1998) e enfrentaram os limites impostos por crises econômicas que ampliaram demandas e reduziram recursos disponíveis para o seu financiamento.

Sendo assim, “*o Brasil, que no período de dinamismo econômico anterior não equacionou adequadamente a questão social, nem havia implementado uma estratégia de combate à pobreza, entra nos anos 90 desprovido até mesmo dos mecanismos mais simples de ajuda aos pobres*”. (NEPP, 1994)

O Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFM), anunciado em 1993, inovou ao incorporar a participação da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas na área social. Coordenado pelo Conselho Nacional da Segurança Alimentar – CONSEA, o PCFM introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Draibe (1998) ressalta o inegável impacto mobilizatório do Plano, mas afirma que seus resultados foram muito modestos. Dentre os principais obstáculos à implementação do PCFM destacam-se: restrições orçamentárias, precariedade de funcionamento das instituições públicas, dificuldades de articulação entre os órgãos governamentais e incapacidade de freio ao clientelismo.

Em 1995, durante o seu discurso de posse (1º mandato), o Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC afirmou que o grande desafio do Brasil no final do século XX e o objetivo número um de seu governo seria a conquista da justiça social. “*Vou governar para todos. Mas, se for preciso acabar com privilégios de poucos para fazer justiça à imensa maioria dos brasileiros, que ninguém duvide: eu estarei ao lado da maioria*” (discurso de posse, 1º de janeiro de 1995).

De acordo com Peliano, *et. al.* (1995), o compromisso com o combate à fome e à pobreza assumido pelo Governo FHC passava pela estabilidade da moeda, pelo crescimento econômico e pela redistribuição da renda nacional. Envolveria, a priorização das

áreas de saúde e educação, como políticas essenciais para a promoção da cidadania e inclusão social, e da política de assistência social voltada para a garantia dos mínimos sociais. Sem esquecer um conjunto de ações que poderiam trazer benefícios imediatos para a parcela da população mais vulnerável.

A redução drástica da inflação, propiciada pelo Plano Real, gerou uma série de efeitos que impactaram de forma positiva principalmente nos níveis mais baixos de renda. A redução do imposto inflacionário, as mudanças nos preços relativos favoravelmente aos produtos/serviços não comercializáveis, o aumento do salário mínimo, combinados com a recuperação da oferta de crédito ao consumidor e com a boa safra agrícola, geraram redução dos níveis de pobreza. A pesquisadora Sonia Rocha (1996) constatou que *“a proporção de pobres passou de 44% da população brasileira (62,6 milhões de pessoas) em 1993 para 33,3% (49 milhões de pessoas) em 1995”* ressaltando que *“o fenômeno foi geral, afetando todos os estratos de residência e regiões”* pesquisados<sup>2</sup>.

A partir de 1996, verifica-se redução do ritmo de crescimento e dos avanços sociais alcançados pelo Plano Real. Rocha (2000) ressalta a estabilização das taxas de pobreza no período compreendido entre 1996 e 1997. Faria (2000) argumenta que *“a estabilidade é condição necessária, embora não seja condição suficiente, para enfrentar o desafio do resgate da dívida social”*, sendo preciso *“reformar o sistema de proteção social brasileiro sem incorrer em maior pressão sobre os gastos públicos”*. Dissemina-se a noção de que o montante de gastos sociais é suficiente para erradicar a miséria no País, o problema estaria na composição e na má focalização desses gastos. Portanto, o importante seria aprofundar a análise e atuação em direção a mudanças na atual composição dos gastos sociais, de forma que tais gastos passassem a privilegiar as camadas efetivamente pobres da população.

Em 2000, ao comemorar 6 anos do lançamento do Plano Real, o governo brasileiro atribuiu a persistência da injustiça social no Brasil a causas históricas, notadamente: a herança escravista; a relação perversa entre planos econômicos e políticas

---

<sup>2</sup> Linhas de pobreza definidas pela Pesquisadora Sonia Rocha do IPEA (1993 e 1999) a partir dos parâmetros do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF/IBGE), da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE) e dos parâmetros das necessidades nutricionais divulgados pela FAO/OMS. Para maiores informações consultar Rocha (1999).

sociais; e a ineficiência de políticas sociais no passado<sup>3</sup>. A partir de 2001, o lançamento e/ou ampliação de programas de transferência direta de renda passam a ocupar posição de destaque na agenda governamental. Esta é a principal inovação<sup>4</sup> na política social nos últimos tempos.

Este trabalho tem como objeto de estudo o Sistema Federal de Proteção Social Brasileiro, enfocando as reformas iniciadas na década de 1990 no arranjo institucional, na concepção dos programas e na definição dos recursos voltados prioritariamente para a população em situação de pobreza.

Procura responder às seguintes questões: Qual a profundidade destas reformas? Quais as suas motivações? Em que direção elas apontam? Em que medida solucionam problemas identificados anteriormente? Quais as suas limitações? Quais as perspectivas que se abrem com o Governo Lula?

As seguintes hipóteses são centrais para a construção dos argumentos:

1. as profundas mudanças implementadas na década de 1990 nos programas de assistência social e combate à pobreza no Brasil, sofreram a influência da combinação de seis fatores: a Constituição de 1988; o reconhecimento da ineficácia de programas tradicionais; o reconhecimento de “novos” problemas na agenda governamental; a observação das experiências municipais e estaduais; a crise de financiamento do Estado; e o debate internacional sobre renda mínima;
2. as reformas apontam na direção da focalização e seletividade dos programas sociais com prioridade na descentralização e na transferência direta de renda, sem, no entanto, abrir mão dos arranjos universais especialmente nas áreas de educação e saúde ;
3. o arranjo institucional proposto no Governo FHC não resolveu os problemas de fragmentação e superposição de objetos, competências e público-alvo;
4. os programas têm uma base de financiamento frágil e incompatível com o tamanho do problema que pretendem enfrentar, com grandes possibilidades de instabilidade e descontinuidade; e

---

<sup>3</sup> Presidência (1999)

<sup>4</sup> Utilização do conceito de inovação conforme proposto por Geraldo Di Giovanni (2002) em Dilemas da Inovação nas Políticas Públicas.

5. a proposta de unificação dos programas de transferência direta de renda, em execução no Governo Lula, surge como uma oportunidade ímpar de fortalecimento das ações sociais no sentido da estruturação de um Sistema Federal de Transferência Direta de Renda.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: No primeiro capítulo o complexo debate acerca das possibilidades e limitações dos programas de garantia de renda é apresentado. Mergulha-se no debate prático de concepção e implementação de programas e sugere-se uma análise multidimensional de propostas e programas desta natureza. A análise da cobertura dos programas é o ponto de partida para classificá-los em alocação universal e alocação não universal. O cálculo do benefício separa os programas em: benefício fixo, benefício diferencial ou imposto negativo. O valor do benefício caracteriza o programa como “suficiente” ou “insuficiente”. A existência ou não de contrapartidas determina se as experiências são condicionais ou incondicionais. A forma de pagamento permite classificá-los como monetários ou não monetários. Por fim, definem-se as experiências como complementares ou substitutivas de acordo com a posição dos programas frente aos sistemas de proteção previamente existentes.

Ao sistematizar em alguns itens parte da discussão teórica juntamente com algumas experiências práticas, este capítulo torna evidente a amplitude da discussão.

No segundo capítulo, são apresentados alguns antecedentes históricos. As especificidades dos programas de assistência social e combate à pobreza, no movimento geral de constituição da Política Social no Brasil, são destacadas. Os avanços e retrocessos da Nova República merecem atenção especial, principalmente as alterações constitucionais e seus efeitos nas políticas sociais. Finalmente, ao final deste capítulo, os anos 1990 são examinados. Dado o elevado número de programas e a amplitude das reformas deste período, destaque é dado aos programas inovadores, às tentativas de coordenação e ao lançamento dos programas de transferência direta de renda (formação da Rede de Proteção Social).

No terceiro capítulo a análise dos programas de transferência direta de renda implementados no Brasil é aprofundada. A partir das reflexões teóricas apresentadas no primeiro capítulo e da trajetória da política de assistência social e combate à pobreza

examinada no segundo capítulo, é possível tirar conclusões acerca da concepção e implementação de diversos programas federais que têm como característica comum a transferência direta de renda ao beneficiário.

O quarto capítulo apresenta uma análise preliminar da temática dos Programas de Transferência Direta de Renda nos dois anos iniciais do Governo Lula (2003 - 2004). Percebem-se o aperfeiçoamento no modelo de gerenciamento dos Programas de Transferência Direta de Renda, a continuidade da tendência de ampliação dos gastos desta natureza e a intensificação do debate acerca da configuração dos mesmos.

Finalmente, nas considerações finais, destaque é dado a resultados preliminares destes programas e simulações de impacto dos mesmos. Por fim, cabem algumas considerações acerca das perspectivas dos programas de transferência direta de renda no Brasil. Neste sentido, são apresentados quatro cenários extremos realizáveis na próxima década.

## CAPÍTULO I - Programas de Garantia de Renda: lições do debate internacional

Apesar da idéia de garantir uma renda mínima para pessoas ou famílias em situação de pobreza ser antiga<sup>5</sup>, o debate acerca do tema se intensifica apenas no pós-guerra. Muito embora países como a Dinamarca já tivessem instituído experiências na década de 1930, o movimento de aceitação de programas desta natureza toma força após a implementação do programa no Reino Unido em 1948. Segundo Lavinias & Varsano (1997:3), paulatinamente surgem experiências nacionais na Alemanha, em 1961, e na Holanda, a partir de 1963, até que a fórmula se generaliza nos países membros da União Européia.

Destacam-se as experiências da Bélgica em 1974, Irlanda em 1977, Luxemburgo em 1986, França em 1988 e Portugal em 1996. Suplicy (2002: 76-7) lembra que em 1988 o Parlamento Europeu declarou-se favorável à adoção de programas desta natureza para a erradicação da pobreza na comunidade européia e que “*no começo do século XXI, a União Européia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) defendem junto a seus países membros a adoção de programas de renda mínima (...)*”.<sup>6</sup>

Os programas instituídos a partir da década de 1970 sofreram influências do ambiente de crise<sup>7</sup>. Políticos, gestores e acadêmicos procuraram desenvolver alternativas para enfrentar o avanço do desemprego, especialmente o de longo prazo, e da nova pobreza nos países industrializados.

*“Nessa conjuntura são identificadas as duas determinações fundamentais dessa nova política: as grandes transformações que vêm ocorrendo na economia internacional, com profundos rebatimentos no mundo do trabalho, e, conseqüentemente, a desestruturação que vem ocorrendo no ‘Welfare State’ da era keynesiana”* (SILVA E SILVA; 1996:161).

---

<sup>5</sup> v. SUPPLY (2002).

<sup>6</sup> SUPPLY (2002:76-7).

<sup>7</sup> Diversos autores procuram caracterizá-la - crise da sociedade salarial (Castel, 1998), crise do fordismo (Bihar); crise das relações hegemônicas (Burawoy, 1990); crise do keynesianismo (Streek); crise de governabilidade e estagnação econômica (Gorz).

Assim, os novos programas adotam a lógica da luta contra a exclusão, com objetivos de inserção e/ou reinserção no mercado de trabalho, e passam a preocupar-se com a racionalização da despesa em decorrência da crise de financiamento dos sistemas de proteção social.

Euzeby (1991:12) ressalta a necessidade de distinção entre a pobreza “tradicional” e a “nova pobreza”. Segundo ela esta distinção é introduzida a partir da década de 1960 em decorrência do impacto da crise econômica e da emergência de um novo contingente de pobres. Os pobres “tradicionalistas” ou “persistentes” seriam aquelas pessoas ou famílias onde as deficiências sócio-econômicas e culturais se transmitem de geração para geração. Segundo a autora, estes geralmente são conhecidos e atendidos pelos serviços sociais.

O grupo dos “novos” pobres seria constituído por desempregados, trabalhadores precários e famílias monoparentais<sup>8</sup> sem qualificação. Ao que tudo indica, a emergência desta nova pobreza está diretamente relacionada com as transformações na economia, no mundo do trabalho, na estrutura das famílias e na pirâmide etária que têm gerado: altas e persistentes taxas de desemprego; aumento no desemprego de longa duração; precarização do trabalho; intensificação da concorrência internacional; desestruturação das famílias em razão da multiplicação de divórcios e separações; pressões constantes e crescentes nas despesas com aposentadorias em detrimento da cobertura dos riscos sociais<sup>9</sup>.

Os sistemas de proteção social tradicionais, estruturados para atender famílias nucleares, em uma economia estável com crescimento econômico, e com os membros

---

<sup>8</sup> Como sintetiza Feletto (1999:6), famílias monoparentais apresentam um maior risco de insuficiência de renda, por no mínimo três razões claras e fundamentais: (i) apenas um indivíduo se apresenta como potencial gerador de renda para a família; (ii) ausência das “economias de escala” usufruídas por domicílios maiores; e (iii) irregularidade no suporte financeiro realizado pelo outro adulto, geralmente o pai, que não exerça a custódia da criança.

Um agravante importante a ser acrescentado consiste no fato de que mesmo esse único provedor potencial tem que se desdobrar entre a atividade econômica e a atividade de atenção e cuidado, reduzindo consideravelmente suas possibilidades no mercado de trabalho (McFATE, SMEEDING & RAINWATER, 1995:47). Um outro lembrete é que, para além das possibilidades e/ou obrigações legais de suporte financeiro por parte do outro pai, nem sempre o estabelecimento da relação de paternidade constitui tarefa simples – nos EUA, caso extremo, 70% das crianças nascidas fora do instituto do casamento não tem paternidade reconhecida (FELETTTO, 1999:6).

<sup>9</sup> EUZEBY (1991:5).

adultos trabalhando, mostrou-se inadequado para o atendimento desta nova clientela. Para Castel (1998):

*“É quando o aparecimento de um novo perfil de ‘populações com problemas’ atropela essa construção, que emerge a questão da inserção (...) Esse novo público não depende diretamente nem da injunção ao trabalho, nem das diferentes respostas preparadas pela ajuda social. As políticas de inserção vão se mover nesta zona incerta onde o emprego não está garantido, nem mesmo para quem quisesse ocupá-lo, e onde o caráter errático de algumas trajetórias de vida não decorre somente de fatores individuais de inadaptação. Para essas novas populações, as políticas de inserção vão precisar inventar novas tecnologias de intervenção. Vão situar-se aquém das ambições das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas das ações particularistas com o objetivo reparador, corretivo e assistencial de ajuda social clássica. Aparecem numa conjuntura específica em que, no fim dos anos 70, começa a se abrir uma zona de turbulência na sociedade salarial. Será que estão à altura dessa perturbação?” (CASTEL 1998: 542)*

Pierson (1994:100) afirma que nenhuma área do “*Welfare State*” provocou controvérsia tão persistente como os programas direcionados ao que ele chama de “*abled-bodied poor*”, ou seja, pobres em condição de trabalhar<sup>10</sup>. É neste contexto que o debate europeu sobre garantia de renda vem se apresentando.

Nos Estados Unidos, a trajetória dos programas de garantia de renda foi diferenciada. Inicia-se em 1935 com a instituição de um programa de auxílio a famílias monoparentais com dificuldades para cuidar dos filhos - o “*Aid Families with Dependent Children*” – AFDC. Em 1964, institui-se o programa de cupons de alimentação - “*Food Stamps*”, uma espécie de imposto de renda negativo. Posteriormente, em 1974 um outro programa com característica de imposto negativo é lançado, trata-se do “*Earned Income Tax Credit*” – EITC<sup>11</sup>. A história destes programas é marcada desde o início pelos intensos

---

<sup>10</sup> Para este autor, é essencial distinguir este grupo em condições de participar do mercado de trabalho, de idosos, deficientes e desabilitados.

<sup>11</sup> SUPPLY (2002:76-7).

debates relacionados aos possíveis desestímulos ao trabalho que seriam gerados em função da garantia de renda.

O quadro atual é de uma infinidade de programas, implementados e propostos, com diferenças substanciais no que se refere à fundamentação teórica; à forma de cálculo do benefício e ao peso dos programas nos sistemas de proteção. Euzeby (1988) classifica os programas segundo o cálculo do benefício em: imposto negativo, alocação universal e alocação diferencial; Euzeby (2001) utiliza o critério de posição dos programas frente aos sistemas de proteção social existentes para defini-los como substitutivos ou complementares; Silva e Silva (1996) faz uma clivagem segundo a matriz teórica e argumentação básica: corrente de inspiração liberal; corrente de inspiração distributivista, progressista ou reformista; e correntes que defendem a inserção.

## **1.1 Tópicos para análise de propostas e programas**

Neste capítulo, com o intuito de facilitar a percepção das diferenças na concepção e na fundamentação teórica dos programas discutidos e implementados ao redor do globo, as clivagens de Euzeby (1996 e 2001) e Silva e Silva (1996) são aproveitadas para a formulação de um roteiro de análise. A análise da cobertura dos programas possibilita classificá-los em alocação universal e alocação não universal. O cálculo do benefício separa os programas em: benefício fixo, benefício diferencial ou imposto negativo. O valor do benefício caracteriza os programas como “suficiente” ou “insuficiente”. A existência ou não de contrapartidas determina se as experiências são condicionais ou incondicionais. No que se refere à forma de pagamento: monetário ou não monetário. Por fim, os programas são classificados em complementares ou substitutivos, de acordo com sua posição frente aos sistemas de proteção previamente existentes.

### **1.1.1 Cobertura**

#### **Alocação universal**

Com diversas denominações - renda básica, benefício universal, renda de cidadania - a alocação universal pode ser definida como uma “...*renda paga* (regularmente

e em dinheiro) *por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho*”.<sup>12</sup>

Os defensores do benefício universal utilizam basicamente três argumentos:

- A taxa de requisição – “*take-up*” - do benefício é maior em um sistema universal, pois todos estarão informados sobre seus direitos e farão uso dos benefícios;
- Reduz o estigma associado a programas de garantia de renda;
- Remove aspectos da armadilha do desemprego associados aos programas tradicionais<sup>13</sup>.

Admitem ainda concepções mais ou menos abrangentes de filiação a uma comunidade política. Pode tanto estar incluído no pacote de direitos e deveres associados à cidadania plena, como associado à residência permanente. No caso dos não cidadãos, admite-se a possibilidade de definição de um prazo mínimo de residência anterior<sup>14</sup>.

A fundamentação liberal para a defesa de um programa de alocação universal é de ordem econômica. Trata-se de um elemento necessário à eficiência do capitalismo em sua fase atual. Conceber uma renda mínima como mecanismo para combater a pobreza e o desemprego de longa duração serve de apoio ao inevitável processo de flexibilização/modernização do mercado de trabalho. Justifica, também, uma estratégia de simplificação do ineficaz e inadequado “welfare state”. As propostas liberais tendem a supor a substituição de serviços e transferências sociais previamente existentes<sup>15</sup>.

A fundamentação de esquerda, distributiva ou progressista, preconiza uma nova forma de distribuição da riqueza produzida a partir da instituição da renda mínima como direito universal, em um momento em que é a participação do homem no processo de produção que perde importância<sup>16</sup>. Há os que concebem a renda mínima garantida como um direito decorrente da cidadania (VAN PARIJS; 2002). Outros, argumentam tratar-se de

---

<sup>12</sup> VAN PARIJS (2002:195) – grifo nosso.

<sup>13</sup> Armadilha do desemprego, ver SUPLICY (2002).

<sup>14</sup> VAN PARIJS (2002:195).

<sup>15</sup> SILVA e SILVA (1996:163)

<sup>16</sup> SILVA e SILVA (1996:164).

uma nova forma de distribuição do excedente dado que a centralidade do trabalho na economia capitalista esta em fase de questionamento. (GORZ; 1997)

Euzeby (1988) e (1991:33-4) enumera os efeitos positivos destacados pelos seus defensores:

- simplificação da gestão e da administração dos sistemas atuais de proteção social;
- “suavização” do mercado de trabalho permitindo uma redistribuição do tempo livre, aumento do tempo com a família ou em atividades não remuneradas, bem como, em períodos de formação e requalificação profissional;
- dinamização do emprego e redução das taxas de desemprego por meio do estímulo ao empreendedorismo e redução do risco;
- melhoria na qualidade de vida;
- não estigmatização dos beneficiários.

Os críticos procuram questionar principalmente sua viabilidade econômica, dado o provável impacto de um programa universal nas contas públicas. A única experiência registrada de programas com as características de alocação universal é a do Alasca. Segundo Suplicy (2003), os resultados observados são animadores. De 1989 a 1999 foram distribuídos 6% do PIB igualmente para todos os cidadãos. Como resultado, a renda média das famílias 20% mais pobres do Alasca cresceu 28% na década, contra 12% nos EUA.

#### Alocação não-universal

A alocação não-universal insere-se na lógica de discriminação positiva. Seguindo o conceito de Castel (1998) trata-se de uma política de inserção<sup>17</sup> que define com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. Parte-se do princípio que certos grupos ou regiões sofrem de um

---

<sup>17</sup> Castel (1998:538) contrapõe políticas de inserção às políticas de integração típicas do “Estado social”. Entendendo por políticas de integração “*as que são animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro. São desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro*

*déficit de integração*, neste sentido, “*as políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração*”. (CASTEL;1998:538)

Programas desta natureza tendem a ser submetidos à lógica do direito subjetivo e condicional, isto é, atribuído com base na demanda feita pelo próprio interessado e vinculado à obrigações morais.<sup>18</sup> Seus defensores argumentam que existem grupos mais vulneráveis que outros e que, em momentos de crise, esta maior exposição ao risco se manifesta de maneira intensa e diferenciada. Neste sentido, questões como sexo, idade, deficiência (física e mental), local de residência, facilidade lingüística (ex: imigrantes e comunidades indígenas), raça/cor/etnia, classe social, etc.; devem ser levadas em consideração na definição de programas com o intuito de garantir ao menos a igualdade de oportunidades.

Os críticos procuram ressaltar seu aspecto assistencialista e argumentam que a multiplicação de públicos-alvo e de políticas específicas fazem parte de um questionamento maior relativo à capacidade do Estado de conduzir políticas de integração com vocação universal e homogeneizadora. Segundo eles, esta forma de atuação estatal aceita os efeitos adversos do capitalismo contemporâneo. “*Não se trata mais de tentar reduzir as desigualdades, mas de deixar o máximo de margem ao mercado, controlando apenas as conseqüências mais extremas do liberalismo*” (CASTEL; 1998:540)

Segundo Silva e Silva (1996) os argumentos críticos incluem ainda:

- questionamento da abordagem individualizante de uma questão coletiva e estrutural;
- a transferência da função reguladora do estado;
- a incapacidade de produzir o fim da sociedade dual, dada a instituição de uma nova dualidade: pobres assistidos X pobres não assistido.

---

*nacional. É o caso das tentativas para promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial”.*

<sup>18</sup> O tema será melhor tratado a seguir.

As críticas mais conservadoras incluem o desestímulo ao trabalho e a possibilidade de perpetuação da dependência com a criação de um grupo de “parasitas sociais”. Dentre os riscos destacados na literatura vale ressaltar ainda:

- excessiva fragmentação, com especializações institucionais, técnicas, profissionais e regulamentares cada vez mais minuciosas;
- estigmatização dos beneficiários;
- baixa taxa de requisição - *take up*;
- atribuição de um viés de caráter idealista e voluntarista às políticas públicas, com possibilidade de utilização política;
- instabilidade, limitação e precariedade dos programas;

Mesmo com todas as dificuldades ressaltadas, o modelo de programas de alocação não-universal<sup>19</sup> é o predominante na experiência internacional. Normalmente os programas estão associados a insuficiência de renda. A associação das experiências de transferência de renda com políticas de combate à pobreza embute, ainda, outras dificuldades relacionadas à necessidade de estabelecimento de linhas de pobreza e a realização de testes de meio<sup>20</sup>.

### 1.1.2 Cálculo do benefício

#### *Benefício Fixo*

O benefício fixo consiste em definir um valor único por família ou indivíduo, que pode estar relacionado com uma linha de pobreza. Tomando emprestada a formulação de EUZEBY (1988):

$$s = G - gt$$

onde  $s$  designa a alocação (benefício a receber);  $G$ , a renda mínima;  $g$ , a renda pessoal e  $t$  o fator de ponderação (neste caso,  $t = 0$ ).

---

<sup>19</sup> Há autores como Behrendt (2000) e Euzeby (1991) que classificam como universais programas que atingem a toda a população alvo previamente estabelecida. Segundo esta forma de classificação os programas europeus podem ser classificados, na sua maioria, como universais.

<sup>20</sup> Para maiores informações a respeito de linhas de pobreza ver Townsend (1984) e Rocha (1999).

A vantagem desta forma de cálculo está na simplificação já que o valor é estabelecido *a priori* e independe de cálculos diferenciais. Dentre os problemas ressaltados destacam-se: as dificuldades de definição do valor da alocação; a questão do desestímulo ao trabalho; a permanência da discriminação; e a existência de carências diferenciadas.

Existem variações da fórmula original que estabelecem benefícios fixos por família e adicionais no caso da presença de: crianças em idade escolar, idosos, gestantes, portadores de deficiência, etc.

### *Benefício diferencial*

EUZEBY (1988) define benefício diferencial com o auxílio da fórmula já utilizada no tópico anterior:  $s = G - gt$ . No entanto, neste caso  $t = 1$  (100%). Ou seja, o beneficiário - indivíduo ou família - recebe exatamente a diferença entre a sua renda  $- g$  e a renda mínima  $- G$ .

Está é a fórmula que orienta a maioria das experiências internacionais, especialmente as européias (EUZEBY 1991). As experiências européias definem com regularidade a renda mínima (G) a partir de uma proporção (40%, 50% ou 60%) da renda mediana.

O maior problema para a aplicação desta fórmula está na comprovação da renda das famílias/indivíduos. A armadilha do desemprego também é colocada como empecilho para a sua aplicação tendo em vista que rendimentos adicionais do beneficiário reduzem, na mesma proporção, o valor do benefício recebido.

### *Imposto Negativo*

O imposto negativo consiste em fixar uma renda mínima, socialmente aceitável, de forma que se um indivíduo receber uma renda inferior à fixada, terá de pagar um imposto negativo, isto é, receber um subsídio. O imposto negativo é necessariamente regressivo em função da renda para incentivar o trabalho. Pela fórmula de EUZEBY(1991:29):

$$s = G - tg,$$

com  $t$  (taxa de ponderação) variando entre 0 e 1, de forma a impedir que o ganho final  $(s+g)$  seja superior a  $G$ .

A proposta tem uma clara influência liberal. O economista Milton Friedman, um dos maiores responsáveis por sua popularização, argumenta que este é o instrumento mais eficaz para combater a pobreza. Para ele:

*“como qualquer outra medida para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que ajudados se ajudem a si próprios, mas não elimina, como o faria um sistema de suplementação das rendas até um mínimo estabelecido. Um dólar extra ganho significa sempre mais dinheiro disponível para gastar”*. (FRIEDMAN apud SUPPLY, 2002:69 e 70).

Esta é a forma predominante de cálculo dos programas dos EUA. Euzeby (1991:30-1) ressalta as vantagens da fórmula no que se refere à simplificação do sistema social. Para a autora esta forma de definição do benefício permite a compatibilização da eficiência econômica com a equidade social. No entanto, ela aponta alguns perigos no plano social: aumento de uma pobreza menos intensa em decorrência do fim dos sistemas de proteção; indução à discriminação; reforço à dualidade pobres/não pobres.

Normalmente o valor do benefício é calculado levando em consideração o montante das demais prestações sociais e da renda, seja ela individual ou familiar inserindo-se, assim, no rol dos direitos subsidiários. A seguir, possíveis efeitos relacionados ao valor estabelecido são destacados.

### **1.13 Valor do benefício**

#### *Insuficiente / Suficiente*

Gorz (1997) lembra que a garantia de uma renda mínima inferior à renda de subsistência funciona para forçar o beneficiário a aceitar qualquer trabalho. Segundo o autor, seus defensores baseiam-se na idéia de Economistas da Escola de Chicago que afirmam que o desemprego pode ser explicado pelo fato de que numerosos empregos potenciais, de baixa qualificação e produtividade, são economicamente inviáveis dadas os

níveis normais de remuneração. Sendo assim, estes empregos devem ser subsidiados permitindo ao trabalhador combinar um benefício insuficiente com um salário igualmente insuficiente. Desta forma, estaria sendo criado um mercado de trabalho secundário.

Percebe-se que programas estruturados com benefícios muito baixos tendem a funcionar como subsídio aos empregadores, garantindo a possibilidade de pagar salários abaixo do nível de subsistência. Quanto menor o benefício, maior o encorajamento para aceitar qualquer trabalho em quaisquer condições.

Outro risco apontado por Gorz (1997) e corroborado por Castel (1998) é o estímulo a serviços de ordem doméstica. Para os autores essas relações de trabalho trazem de volta uma dependência de tipo servil – neodomesticidade (Castel) ou neo-serviçais (Gorz) – que está muito aquém da relação salarial moderna.

Garantir um valor “suficiente” para o benefício tem lógica inversa. Ao invés de estimular os beneficiários a aceitarem qualquer trabalho tendem a libertá-los de constrangimentos do mercado de trabalho reduzindo a assimetria existente entre os lados da demanda e da oferta de trabalho. Permite a recusa de propostas e a rejeição à condições sub-humanas de trabalho. Neste sentido, os programas podem ser compreendidos como “políticas generativas”<sup>21</sup>, ou seja, permite o aumento do controle do indivíduo sobre a sua própria vida. Desta forma, o trabalho volta à sua condição de direito e perde o seu sentido de dever. (GORZ; 1997:83)

A grande dificuldade está no estabelecimento do que é, ou poderia ser, “valor suficiente”. A definição do valor do benefício e seus impactos no comportamento dos beneficiários estão no centro dos debates internacionais.

A experiência do Governo Clinton – 1993 a 2000 - de reforma da proteção social orientada para o trabalho (Work Oriented Welfare Reform) é paradigmática. Tinha a seguinte filosofia:

*“We’ll still help people who can’t help themselves, and those who need education and training and child care. But if people can work, they’ll*

---

<sup>21</sup> O termo em inglês é “generative policy” e foi tomado emprestado por Gorz (1997) de Anthony Giddens.

*have to do so. We'll give them all help they need for up to two years. But after that, if they're able to work, they'll have to take a job in the private sector, or start earning their way through community service.”*  
(CLINTON; 1991 in BLANK e ELLWOOD; 2001:3)

Segundo Blank e Ellwood (2001) o governo americano alterou os valores dos benefícios e das linhas de pobreza com o objetivo de estimular a procura por trabalho. Os incentivos e pressões para famílias monoparentais se expandiram de forma dramática. Em alguns casos, a obrigatoriedade a aceitar qualquer trabalho foi imposta.

#### **1.1.4 Exigência de Contrapartidas** *Condicionais / Incondicionais*

O estabelecimento de condicionalidades aos beneficiários de programas de renda mínima tem gerado intenso debate. Para alguns é um retrocesso depois de anos de conquista do reconhecimento dos direitos sociais como elemento de cidadania dos Estados modernos. Trata-se de uma imposição da matriz contratual onde se exige que indivíduos carentes ajam como indivíduos autônomos.

De acordo com Deacon e Mann (1999), um dos fatores de retomada dessa discussão foi a influência de teóricos norte americanos no debate internacional e a retomada do debate a cerca do conceito de “human agency”. Neste sentido, três formulações distintas podem ser identificadas:

1. Partindo do princípio de que as pessoas agem racionalmente em defesa de seus próprios interesses, ressalta-se o papel dos incentivos no direcionamento deste comportamento para a promoção do bem comum – política social como um canal de perseguição do próprio interesse e do bem comum;
2. Recusa o pressuposto da racionalidade e ressalta o uso da coerção para induzir atitudes que promovam o bem-estar – política social como exercício de autoridade;
3. Destaca argumentos morais para mudar valores e crenças e assim persuadir as pessoas a agirem de forma a conduzir ao bem comum – política social como mecanismo de regeneração moral;

Algumas formulações têm clara influência do pensamento moralistas, já que compartilham uma rejeição ao não julgamento do *Welfare* tradicional e uma convicção na necessidade de liderança moral do Estado. Ou seja, existe a necessidade de reestruturação das políticas públicas de forma a encorajar e recompensar as atitudes e comportamentos “responsáveis”. Deacon e Mann (1999) lembram que para alguns sociólogos este fato pode ser ao mesmo tempo fútil e perigoso. Fútil, pois muitos dos alegados problemas do *welfare* são na verdade inevitáveis conseqüências da modernidade. Perigosos, pois representam a imposição de uma moralidade a uma sociedade fragmentada e diversa.

No entanto, a definição de um programa incondicional gera objeção imediata. Os argumentos predominantes questionam a viabilidade de programas que não exigem como contrapartida ao menos a disposição de trabalhar.

Gorz (1997) lembra que Offe e Rifkin vislumbram a possibilidade de situar a compulsoriedade ao trabalho no desenvolvimento de atividades do terceiro setor: trabalho voluntário, atividades educacionais, assistenciais ou comunitárias. Desta forma, estariam contribuindo para o desenvolvimento de um setor doméstico pós-industrial. Como já foi dito a reforma pró-trabalho do governo Clinton foi muito influenciada por idéias semelhantes. (BLANK e ELLWOOD; 2001)

Gorz (1997) e Castel (1998) são radicalmente contra esta visão. Para eles, relacionar pagamento com atividades voluntárias desvirtua a ação voluntária. A mercantilização de ações solidárias transforma o voluntário em compulsório corroendo ainda mais os já esgaçados laços de solidariedade das sociedades contemporâneas.

É interessante ressaltar a incoerência de programas que se ampliam a partir da crise do mundo trabalho e que passam a misturam *direitos do trabalho, direito ao trabalho e dever de trabalhar* em um contexto no qual mesmo os que querem e têm condições de trabalhar não encontram trabalho.

Como visto, a reforma do *Welfare State* norte americano, promovida pelo Governo Clinton, previa que se em dois anos os beneficiários dos programas de garantia de renda não conseguissem trabalho seria criado um trabalho subsidiado para ele (ela). Os

programas europeus analisados por Marques (1997) – Bélgica, Alemanha, França, Holanda e Grã-Bretanha- também tinham como pressuposto a disponibilidade do beneficiário a trabalhar.

Uma outra condicionalidade imposta a beneficiários de programas de garantia de renda são os chamados “projetos de vida”. O programa francês (RMI) estabelece um contrato de inserção onde a contrapartida da atribuição de recursos liga o beneficiário à realização de um projeto. Teoricamente compromete, também, a comunidade nacional que deveria ajudá-lo a realizar este projeto.

Para Castel (1998):

*Essa nova “contratualização traduz, e ao mesmo tempo impulsiona, uma recomposição da troca social de modo cada vez mais individualista (...). Esse novo regime de políticas sociais pode, de fato, ser interpretado parcialmente a partir da situação de antes das proteções, quando indivíduos (...) deviam enfrentar com seus próprios meios os sobressaltos devidos ao nascimento da sociedade industrial (...). Esta injunção perpassa todas as políticas de inserção e assumiu, com o contrato de inserção do RMI, sua formulação mais explícita: um subsídio e um acompanhamento contra um projeto (...). É verdade que esse tipo de contrato em geral é fictício, porque o impetrante dificilmente está a altura de semelhante exigência. Mas então o agente social é que é juiz da legitimidade do que funciona como contrato e concede, ou não, a subvenção financeira em função dessa avaliação. Exerce assim, uma verdadeira magistratura moral (...) muito diferente da atribuição de uma subvenção para coletivos detentores de direito, anônimos certamente, mas ao menos garantido a automaticidade da distribuição(...). Sem a mediação de direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre reconhecimentos, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido”. (CASTEL, 1998)*

Alguns defensores das condicionalidades argumentam, no entanto, que apesar dos exageros, há experiências exitosas de estímulo a comportamentos responsáveis (renda

mínima vinculada à educação, nutrição, acompanhamento médico, etc.). Estes programas inserem-se no que os juristas classificam como “sanção premial”<sup>22</sup>. Reconhecem dificuldades e riscos, mas acreditam que o debate acerca do protagonismo deve ser aprofundado.

Mesmo nestes casos, Gorz (1999:86) mostra-se preocupado. Já que, existem riscos em submeter atitudes espontâneas de comportamento intra-familiar (pais/filhos; adultos/idosos) - à obrigação social e ao controle público.

### **1.1.5 Forma de pagamento**

Quanto à forma de pagamento do benefício, este pode ser monetário ou não monetário. Os benefícios não monetários, na forma de bens ou serviços, variam da tradicional cesta padronizada de alimentos ao lote de terra. Existem, também, as experiências da adoção de moedas especiais com usos restritos, por exemplo, vales-alimentação (*food stamps*) ou créditos habitacionais. Trata-se de uma outra forma de condicionalidade já que os benefícios devem ser utilizados para uma finalidade específica.

Há uma série de problemas relacionados a benefícios não-monetários. A estigmatização dos beneficiários é a mais clara. No entanto, outros problemas devem ser destacados. Existem experiências de vales que assumem a forma de quase-moeda com montagem de um mercado paralelo para sua negociação. Experiências de venda casada também são relatadas<sup>23</sup>.

O benefício em dinheiro, sem qualquer restrição, quanto à natureza ou o ritmo do consumo ou investimento que ele ajuda a financiar é mais raro. Normalmente são estabelecidas formas alternativas de controle via assistente/agente social. Alguns programas exigem, por exemplo, a apresentação de notas fiscais ou comprovantes de compra por parte dos beneficiários.

---

<sup>22</sup> A sanção premial subverte o conceito tradicional de sanção oriunda do estado liberal. Dada certa conduta considerada ilegal ou socialmente reprovável, ao invés de punição, concede-se um prêmio ao indivíduo pela adoção de uma conduta socialmente responsável.

<sup>23</sup> Foi o caso dos vale-leite da experiência brasileira ainda nos anos 1980 durante o governo Sarney.

### 1.1.6 Posição Frente aos Sistemas de Proteção

#### *Substitutivos / Complementares*

Como já foi dito, uma das justificativas para a adoção de programas de garantia de renda seria a necessidade de simplificação do “ineficaz” e “inadequado” *welfare state*. Assim, propostas liberais tendem a supor a substituição de serviços e transferências sociais<sup>24</sup> por programas de garantia de renda. Os benefícios monetários liberariam os beneficiários para exercerem no mercado o papel de consumidores *soberanos* de bens e serviços, inclusive serviços sociais, permitindo a diminuição do Estado tal qual conhecido nos dias de hoje.

Autores como Euzeby (1991) questionam a eficácia dos programas de garantia de renda isolados de ações complementares. Diante de um fenômeno multidimensional como a pobreza, o benefício monetário seria apenas um paliativo. Van Parijs (2002) argumenta que na maioria das variantes propostas, a renda mínima complementa, em vez de substituir, transferências na forma de bens ou serviços existentes, tais como ensino gratuito ou seguro de saúde básico (VAN PARIJS; 2002:195).

Euzeby (1991:47) destaca que os programas de renda mínima europeus caracterizam-se pela complementaridade. Ou seja, somam-se aos mecanismos de solidariedade e assistência no interior dos sistemas de proteção social existentes. As experiências européias concebem a renda mínima como transferência monetária a partir do conceito de “*basic needs*”<sup>25</sup>. Ou seja, combinam os dois elementos: requerimentos mínimos para o consumo privado das famílias - comida adequada, abrigo e roupas, artigos domésticos e equipamentos - e serviços essenciais providos pela e para comunidade como

---

<sup>24</sup> SILVA e SILVA (1996:163)

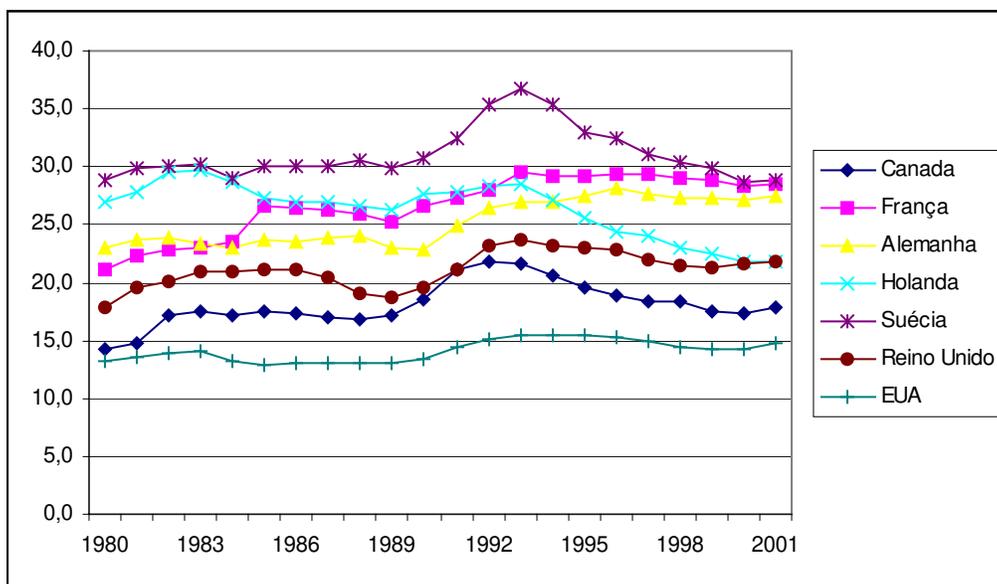
<sup>25</sup> Na década de 1970, organismos internacionais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial (BIRD) patrocinaram uma ampla discussão em torno da proposta de um conceito de “*Basic Needs*”. Adotada formalmente na Conferência Mundial de Emprego da OIT de 1976, em Genebra, o conceito combina dois elementos: requerimentos mínimos para o consumo privado das famílias: comida adequada, abrigo e roupas, artigos domésticos e equipamentos; e serviços essenciais providos pela e para comunidade como um todo: água potável, saneamento básico, transporte e saúde públicos, facilidades educacionais e de cultura. O documento destaca, ainda, o caráter dinâmico e específico do conceito. Dinâmico porque se altera de acordo com o contexto do desenvolvimento social e econômico, específico porque varia de país para país.

um todo - água potável, saneamento básico, transporte e saúde públicos, facilidades educacionais e de cultura.

Desta forma, os impactos da “reforma” em curso sobre os gastos sociais devem ser analisados com calma a partir dos dados disponíveis. Conforme conclui Rezende (2002:139):

*“Os governos dos países mais ricos interferem mais na economia e na sociedade, exercem maior intervenção social, e são aqueles que menos se movimentam na direção (...) do ‘Estado Mínimo’ (...). À diferença do que é difundido desses países para o Terceiro Mundo, o que os dados revelam é que os países mais ricos vêm conservando e consolidando seus padrões alocativos desde os anos 70. Mesmo nos países que ‘ideologicamente’ se mantêm fiéis à idéia do ‘limited government’ (como os EUA), o governo continua a gastar consideravelmente em funções sociais”.*

**Gráfico 1. Evolução do Gasto Social (% do PNB) em Países Selecionados - 1980 / 2001 -**



Fonte: OCDE (2004), Social Expenditure Database (SOCX, [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)).  
Elaboração própria.

Os Gráficos 1 e 2 confirmam a assertiva. Não é de modo algum visível um movimento de retração nos gastos sociais. À exceção de Holanda, que apresenta um viés de baixa, e dos EUA, que se mantém relativamente estável, todos os outros países apresentam tendências de elevação ao longo do período, com uma clara mudança de patamar na primeira metade dos anos 1990. Entretanto, Suécia e Canadá chegam ao final do período com seus níveis de gasto social em queda, retornando a níveis próximos ao do final dos anos 1980.

A observação dos gastos específicos com benefícios monetários para as famílias<sup>26</sup>, como *proxi* para avaliação da trajetória dos programas de garantia de renda a partir do gasto, indica que o comportamento é bem mais errático. Os gastos dos EUA com esta rubrica caem à metade, enquanto os do Canadá se elevam no início da década 1990, caindo um pouco desde então. Alemanha e França invertem suas posições em meados dos anos 1990, enquanto que a Holanda vem diminuindo, gradativamente, seus gastos nesses itens. Os gastos do Reino Unido apresentam estabilidade, enquanto o comportamento da Suécia é o mais errático, com um momento de pico na primeira metade dos anos 1990.

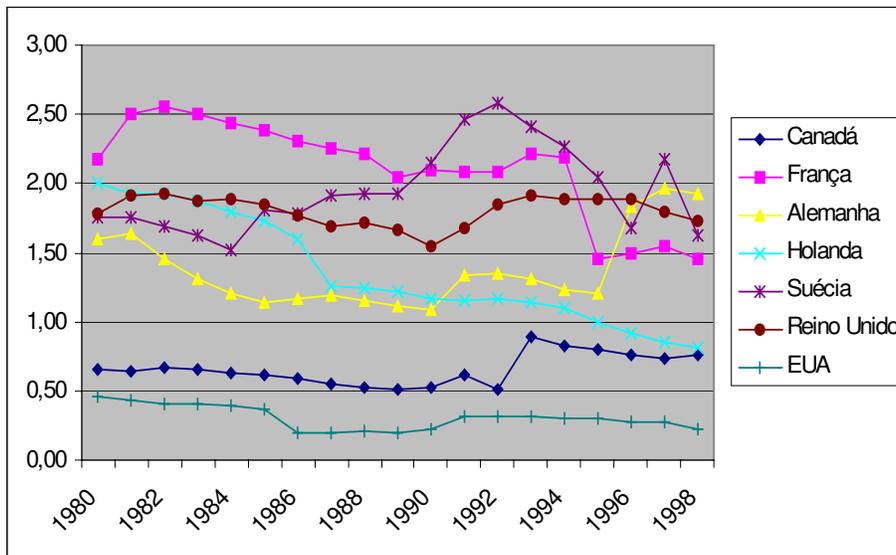
A observação conjunta dos Gráficos 1 e 2 sugere que, ao contrário do senso comum, os programas de transferência de renda não estão ocupando o espaço dos tradicionais programas universais de educação, saúde e previdência social.

O comportamento errático, no entanto, parece corroborar as teses de instabilidade, limitação e precariedade dos programas. As bruscas alterações apontadas pelos dados podem estar relacionadas a mudanças nos valores dos benefícios e nas linhas de pobreza adotadas. São, também, resultantes do intenso questionamento da real capacidade de transformação de programas desta natureza.

---

<sup>26</sup> A OCDE, inclui entre os benefícios monetários para famílias uma gama de programas de atendimento à criança, às famílias, aos dependentes; às famílias monoparentais; além de benefícios maternidade e paternidade; o que constitui uma *proxi* interessante para avaliar a trajetória dos programas de transferência direta de renda a partir do gasto.

**Gráfico 2. Evolução dos Gastos com Benefícios Monetários para Famílias (% do PNB) em Países Seleccionados - 1980/1998 -**



Fonte: OCDE.  
Elaboração Própria.

## 1.2 Mito de Sísifo?

*“Sísifo foi condenado à mais dura das penas: empurrar sem descanso uma rocha até o cume de uma montanha. Atingido o objetivo, a rocha, em conseqüência do seu peso e do declive do terreno, sempre caía. Não nos deteremos no pecado cometido por Sísifo, apenas à sua pena. Não há castigo mais terrível - trabalho inútil e sem esperança e o que é pior, consciente. Óbvio, onde estaria a tortura se a cada passo a esperança de superação da pena o ajudasse a prosseguir?”<sup>27</sup>*

Relacionar o “Mito de Sísifo” ao processo de trabalho repetitivo e alienante é tarefa relativamente óbvia. Castel (1998), no entanto, evoca o castigo de Sísifo para analisar o programa de renda mínima de inserção francês – RMI. As críticas do autor são duras: *“(…) o RMI torna-se um beco sem saída onde correm o risco de ser espremidos todos aqueles cuja existência não é justificada socialmente”* (CASTEL; 1998:555). Por traz

<sup>27</sup> Baseado no “Mito de Sísifo” de Albert Camus.

de sua análise está a percepção da impossibilidade de integração social desvinculada de inserção profissional.

É inquestionável que, nos países ocidentais, a cidadania se estruturou em torno da ética do trabalho. Castel (1998) trata brilhantemente do tema. Aos que acreditam que esta construção histórica do capitalismo é inexorável e permanente, o papel a ser desempenhado por programas de garantia de renda é limitado: ajudar os desempregados a aguardar novas oportunidades no mercado de trabalho assalariado – principal mecanismo de integração social –, e contribuir para evitar o pior, *“se pelo menos se pensa que a passagem ao ato de violência e a revolta são o pior a evitar”*. (Castel; 1998: 558). Neste sentido, um possível caráter revolucionário parece ausente da maioria das propostas de renda mínima hoje em discussão; em outras palavras, nelas não está presente uma preocupação maior com a transformação social profunda, capaz de eliminar as desigualdades sociais.

### **1.3 Acalmando o Otário?**

É verdade que Castel (1998) destaca, também, uma função distinta dos programas de garantia de renda - *“acalmar o otário”* no sentido de aceitar a *“coerção maior”* que a internacionalização do mercado e a busca a qualquer preço da competitividade e da eficiência representam. De qualquer forma, o autor acredita que:

*“Ninguém, exceto os partidários da política do pior, pode contestar o interesse desses esforços. Contudo, é preciso ser singularmente otimista para ver nessas práticas de manutenção as primícias de uma ‘nova cidadania’. Não se constrói cidadania sobre inutilidades sociais”*. (CASTEL; 1998:552)

O autor atribui enorme importância à problemática da distribuição do trabalho. Neste sentido, nega com veemência a possibilidade de separação entre a renda e os direitos vinculados ao trabalho, e entre trabalho e cidadania.

André Gorz teve, neste aspecto, opinião semelhante. Durante muitos anos rejeitou a possibilidade do indivíduo, em virtude da garantia de uma renda, viver sem *“trabalhar”*. O próprio autor enumera suas razões. Para ele o trabalho é uma atividade

necessária para o desenvolvimento das capacidades humanas, criada na modernidade de acordo com normas definidas pela própria sociedade. Neste sentido, o reconhecimento, a sociabilidade e a própria conferência de direitos estão atrelados à atividade produtiva.

A partir desta convicção, Gorz só admitia programas de garantia de renda (renda social) para os ativos com o intuito de promover a diminuição do tempo de trabalho, sem perda de renda, permitindo a redistribuição de postos de trabalho. Tratava-se, portanto, da desvinculação entre renda e tempo de duração do trabalho. No entanto, programas de garantia de renda incondicionais que dispensassem o indivíduo de trabalhar o mínimo eram considerados pelo autor como criadores de uma cidadania de segunda classe.

Para Antunes (2000), na medida em que todas as relações sociais são dominadas pelas relações de produção capitalista, enquanto estas se mantiverem dominantes, o trabalhador precisará vender sua força de trabalho para o capitalista. Mesmo a diminuição do tempo de trabalho, e a conseqüente redistribuição do mesmo, seria apenas um calmante para as massas, pois por maior que fosse a diminuição da jornada, ela não permitiria ao homem reencontrar-se com o trabalho que dá sentido à vida, não permitiria a emancipação do ser social. Tal fato só seria efetivamente possível com a abolição das relações de produção capitalistas. Sob este ponto de vista, os programas de renda mínima seriam apenas paliativos e, por conta disso, até prejudiciais à utopia socialista.

#### **1.4 A Grande Transformação?**

Por outro lado, se a separação entre trabalho e renda, assim como entre trabalho e cidadania, é vista como alternativa viável para a resolução dos problemas atuais de pobreza, distribuição de renda, integração social e cidadania, é possível verificar nos programas de renda mínima uma potencialidade além da de mero calmante. E cabe sempre reafirmar que isso depende das doutrinas e ideais que sustentam as diferentes propostas de programas.

Em seu livro de 1997 - “Misères du présent: richesse du possible”, publicado em inglês sob o sugestivo título de “Reclaiming Work – beyond the wage-based society” (1999) – André Gorz revê sua posição acerca da renda mínima. Segundo ele, sua proposição inicial estava de acordo com a necessidade de retomada do controle do tempo

por parte dos trabalhadores. No entanto, não era consistente com as perspectivas abertas e com as mudanças trazidas pelo pós- fordismo.

Neste sentido, o autor enumera razões para abandonar sua posição anterior e defender a adoção de um programa de renda mínima, universal, incondicional e com valor acima dos níveis de subsistência:

1. O trabalho não pode mais ser mensurado na forma tradicional, a partir do tempo de trabalho, já que o valor de uso produzido perdeu sua relação com o seu tempo de produção.
2. Só a instituição de um programa de renda mínima universal e incondicional pode aliviar a luta pelo emprego em um mercado de trabalho abarrotado e cada vez menor;
3. Só um programa incondicional poderá proteger a natureza das atividades que só têm significado completo quando realizadas por vontade própria. Trata-se da única forma de preservar o setor voluntário de burocratização e economicismos, e, ao mesmo tempo, fazê-lo acessível a todos;
4. É a forma mais apropriada para uma situação na qual o “estado geral da ciência” está se tornando a principal força produtiva e na qual o tempo de trabalho direto está se tornando incomparável com o tempo necessário para a produção, reprodução e reprodução ampliada - capacidades e vocações da força de trabalho na chamada economia imaterial;
5. Está na hora de superar as limitações das análises baseadas na teoria do valor trabalho.

Em suma, para o autor parece que esta seria a descoberta do que pode ser a grande transformação para a sociedade do século XXI. Trata-se, se não da mais ampla possibilidade de desmercantilização do trabalho, ao menos da redução das assimetrias inerentes ao mercado de trabalho, permitindo ao trabalhador que nele circule apenas na busca da realização da sua personalidade e da sua existência.

Como visto, o tema é complexo, envolve certezas, interesses, paixões e utopias. E assim, deverá continuar a ser discutido por muito tempo. Neste capítulo, foram resgatadas opiniões e experiências que fazem parte do debate internacional. Os itens apresentados pretendem apenas sistematizar parte da discussão teórica mesclando-a com algumas

experiências práticas. O debate continua e é impossível permanecer indiferente ao tema, uma vez que a distribuição de renda é um dos principais problemas das sociedades capitalistas e, na busca de sua resolução, é indispensável refletir sobre as relações entre trabalho e política social.

A experiência brasileira de implementação de programas de transferência direta de renda será amplamente discutida no terceiro capítulo. No entanto, antes de aprofundar a análise destes programas, é necessário ressaltar o seu significado na trajetória da política de assistência social e combate à pobreza no Brasil. Este será o tema do próximo capítulo.



## **CAPÍTULO II - “Trajetórias das políticas de assistência social e combate à pobreza no Brasil”**

### **2.1 Antecedentes**

#### **2.1.1 Pré 64**

No século XIX, as interpretações do fenômeno da pobreza eram essencialmente individualistas. Derivadas da teoria econômica do “*laissez-faire*”, estas interpretações apresentavam a pobreza como uma condição de vida lamentável, no entanto, inevitável - um elemento necessário à sociedade, indutor ao trabalho. Neste sentido, países europeus como Inglaterra, França, Holanda e Alemanha adotaram atitudes fatalísticas em relação à destituição e interpretaram a pobreza como um fenômeno decorrente da fraqueza individual e da falta de capacidades, portanto, biologicamente determinada. Políticas implementadas a partir desta interpretação, como a “Lei dos Pobres”, envolviam uma combinação de assistência e punição.<sup>28</sup>

No caso brasileiro é possível afirmar que esta interpretação foi dominante por um longo período. Até 1930, a pobreza não era percebida sequer enquanto expressão da questão social e, portanto, não se colocava como questão para o Estado, a não ser como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos<sup>29</sup> (SPOSATI; 1995).

A competência para tratar do problema era, no mundo urbano, delegada à rede de organismos de solidariedade da sociedade civil com destaque para os organismos atrelados às igrejas de diferentes credos. Na zona rural, destacava-se o caráter assistencialista das ações das oligarquias. Sposati (1995:43) observa que neste período a assistência se mesclava, ainda, com as necessidades de saúde, caracterizando o que ela chama de binômio de ajuda médico-social.

Com o processo de extensão regulada da cidadania dos anos 1930<sup>30</sup>, a assistência começa a se configurar como uma esfera programática da ação governamental e como mecanismo político para amortecimento de tensões sociais. O Estado passa a

---

<sup>28</sup> TOWNSEND (1984:3).

<sup>29</sup> “Os modelos de atendimento assistencial decorrentes da percepção de pobreza como disfunção pessoal encaminhavam-se, em geral, para o asilamento ou internação dos indivíduos portadores dessa condição” (SPOSATI; 1995: 42)

incorporar a nova técnica social, o Serviço Social. Seus profissionais tornam-se agentes fundamentais na execução desta área programática.<sup>31</sup> “A assistência se reveste de maior racionalidade introduzindo serviços sociais de maior alcance sem perda, no entanto, de sua característica básica: o sentido do benefício ou benevolência, só que, agora, do Estado”. (SPOSATI; 1995)

A instituição do Serviço de Assistência ao Menor, em 1941, e da Legião Brasileira de Assistência - LBA, em 1942, comprovam o espaço assumido pela política de assistência no âmbito governamental. A LBA foi organizada como parte do Programa Emergencial de Mobilização do Trabalho Civil, durante a Segunda Guerra Mundial. Desde sua criação, esta agência tinha sua presidência assegurada, estatutariamente, às primeiras damas.

No final dos anos 1930 e início dos anos 1940 vale destacar, ainda, a intensificação da dicotomia assistência social *versus* promoção social. A partir deste período as atividades de pronto-socorro social (ajuda material ou financeira destinadas às populações com problemas agudos de subsistência) passam a ser denominadas como assistenciais<sup>32</sup>.

Nos anos 1940, a assistência adquire nova amplitude no discurso governamental com programas de pronto socorro social e com a prestação de serviço social básico. Vale destacar a atuação de instituições como: Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), LBA, bem como, Serviço Social da Indústria e do Comércio (SESI e SESC).

A expansão do abono familiar<sup>33</sup>, de caráter não contributivo destinado às famílias numerosas, com o objetivo de estimular a natalidade e proteger os filhos, também

---

<sup>30</sup> Conforme definido por Wanderley Guilherme dos Santos (1987).

<sup>31</sup> O Serviço Social é implantado no Brasil (SP) em 1936 através do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), um dos promotores da Ação Católica de São Paulo. Em 1938 o Decreto Lei n. 525 estatui a organização nacional de Serviço Social enquanto modalidade de serviço público, através do Conselho Nacional de Serviço Social, junto ao Ministério da Educação e Saúde.

<sup>32</sup> Utiliza-se amplamente o trabalho de Vieira (1983) nesta parte do texto.

<sup>33</sup> O Programa de Abono Familiar, instituído pelo Decreto-lei 3.200 de 1941, guarda semelhanças com os Programas de Renda Mínima vinculados à educação em voga nos anos 1990. O tema será tratado com maior profundidade no Capítulo III.

merece destaque. Segundo Vieira (1983) o governo federal concedeu em 1951 cerca de 88.322 abonos para casais com mais de 8 filhos (compreendendo 765.295 dependentes).

Ainda de acordo com Vieira (1983):

*“Distante de medidas estruturais em sua atuação governamental, Getúlio só veio a melhorar as condições de vida da população carente, no Brasil, através de algumas providências dispersas de política econômica e de política social. Embora pregasse a melhoria das condições de vida dos necessitados, procurando reuni-los em torno de si, ele não avançou além das soluções de momento”.* (VIEIRA, 1983: 63)

Na estratégia de Juscelino Kubitschek - JK, acreditava-se que:

*“O desenvolvimento na medida em que se acelera, reduz os conflitos internos do sistema econômico-social e dilui a força reacionária e egoísta dos interesses estabelecidos. A certeza de que haverá eventualmente o bastante para todos, elimina a necessidade que se apresenta aos indivíduos nas economias estagnadas, de lutar ferozmente pela posse de migalhas e facilita a prática da justiça social”.* (JK 1960 em VIEIRA, 1983: 86)

Neste sentido, o programa de política social deveria estar diretamente subordinado ao planejamento do desenvolvimento econômico.

Sob a influência de Josué de Castro, a partir de 1956, os SAPS ultrapassam sua atuação tradicional de fornecimento de refeições a preços reduzidos, e passam a trabalhar a questão da educação alimentar e investir na formação de médicos especializados, nutricionistas e assistentes visitantes de alimentação. Sua estrutura é ampliada: os postos de subsistência, para vender produtos alimentícios a baixo preço, aumentam de 301, em 1956, para 451, em 1957; as delegacias regionais chegam a 20, as agências locais a 18, armazéns de distribuição 39, restaurantes 30, auto-serviços 20, escolas de visitantes de alimentação 2, além de uma granja. (VIEIRA; 1983: 121)

O abono familiar é mantido. Em 1958 são concedidos 107.433 abonos (53,15% para o Nordeste). No entanto, a ampliação da cobertura foi acompanhada de redução significativa no valor do benefício que se tornou quase irrisório.

A influência de organismos internacionais na definição de programas voltados à população excluída origina-se, também neste período. Especialmente a influência da Organização das Nações Unidas - ONU nos programas de desenvolvimento destinados às comunidades e regiões com “problemas de estagnação sócio-econômica”. Programas de alfabetização de adultos, de qualificação profissional, de formação social e desenvolvimento comunitário, são iniciados.

Por outro lado, as políticas sociais definidas por organismos supra-nacionais (ONU, Aliança para o Progresso, Convênio MED-USAID) propunham o realinhamento dos fundos e das práticas internacionais, orientadas segundo o modelo de Estado de Bem-Estar Social. Datam deste período programas de alimentação de gestantes, nutrízes e crianças (0 a 5 anos), bem como, de alimentação escolar, apoiados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF.

João Goulart, em 1961, afirmava que “*Nem pode sobreviver a democracia que não soluciona os problemas do povo; nem pode o povo continuar a sustentá-la se amarga na preterição dos seus problemas essenciais*”. (VIEIRA; 1983: 164) No entanto, a falta de recursos financeiros já era colocada como empecilho para a concretização de uma larga obra assistencial, “*não apenas moral, não apenas educacional, mas especificamente profissional*”. (Jânio Quadros, 1961 em VIEIRA, 1983: 179).

Neste período merece destaque a politização do debate. As experiências cubana e chilena são adotadas como paradigmas, apesar de o serviço social começar a explicitar o conteúdo político de sua prática marcado, fundamentalmente, por um movimento de contra dependência e denúncia dos elos e programas importados. Assim, as propostas de reforma se orientam no sentido de fortalecer a elaboração e realização de programas sociais nacionais, como: educação de base; método Paulo Freire; programas de desenvolvimento comunitário; e ações das ligas camponesas.

Com o advento do estado ditatorial, o caráter assistencial das políticas sociais é reforçado. A questão social passa a ser tratada a partir da articulação repressão / assistência atendendo ao interesses de determinados segmentos sociais especialmente a burocracia estatal e os setores empresarias que se especializam na produção de bens e serviços.

### 2.1.2 1964/73

As reformas monetária, financeira e fiscal, implementadas na década de 1960 visavam atacar, simultaneamente, a desaceleração econômica e a aceleração inflacionária. Tinham como preocupação central:

*“(..) assegurar um adequado financiamento do setor público, de modo a evitar o uso de expedientes inflacionários na cobertura dos déficits eventuais e, simultaneamente, estimular a poupança privada, cujo volume insuficiente era identificado como problema crucial do crescimento econômico”* (BELLUZZO & ALMEIDA, 1992 p. 27).

Neste contexto, discussões relacionadas à política social esbarravam, inevitavelmente, na questão do financiamento. O gasto social não podia pressionar o orçamento fiscal. Logo, as reformas institucionais do período não foram concebidas visando à estruturação de um sistema de proteção social, estavam subordinadas às questões “econômicas”, privilegiando certos setores em detrimento a outros e definindo novos rumos para a política social (FAGNANI; 1997).

Fagnani, Braga e Silva (1989) analisando o período afirmam que: *“Na verdade, o avanço da intervenção estatal nas áreas sociais materializou-se somente naqueles setores onde foi possível a montagem de mecanismos de financiamento autônomos em relação ao orçamento fiscal”*. (FAGNANI, BRAGA E SILVA:1989, 136)

Setores tradicionalmente dependentes de recursos fiscais como: saúde pública e suplementação alimentar; bem como, setores onde não foi possível viabilizar formas alternativas de financiamento, como transporte coletivo urbano; foram relegados. Por outro lado, previdência social, assistência médica, habitação e saneamento básico, ao possibilitarem a criação de fontes de recursos extrafiscais, tiveram seus rumos determinados a partir da lógica econômica e da estratégia conservadora<sup>34</sup>.

Fagnani (1997) argumenta que o setor educacional, devido a características históricas e singulares - competência compartilhada entre as esferas de governo e

---

<sup>34</sup> Nos referimos à estratégia conservadora nos termos propostos por Fagnani (1997), ou seja, com traços estruturais de: regressividade dos mecanismos de financiamento; privatização do espaço público; expansão da cobertura; e reduzido caráter redistributivo. Para um melhor detalhamento dos determinantes econômicos na concepção das reformas sociais ver FAGNANI (1997: 194-203).

descentralização - foi o único com relevância na estratégia conservadora a utilizar predominante recursos fiscais em seu financiamento.

Assim, dadas as principais características dos mecanismos de financiamento da política social brasileira no período - reduzida utilização de recursos fiscais a fundo perdido, regressividade das fontes “alternativas” de financiamento, caráter excludente e sensibilidade cíclica - percebe-se que políticas de assistência social e combate à pobreza, devido a sua total incompatibilidade com a lógica do auto financiamento, foram praticamente inviabilizadas.

É verdade que os determinantes deste esquecimento não foram apenas econômicos. Na década de 1960 e na primeira metade da década de 1970, acreditava-se no efeito redistributivo do processo de crescimento econômico *a la* Kuznets (1955)<sup>35</sup> e associava-se a pobreza e a exclusão a problemas residuais localizados em bolsões de miséria que seriam “naturalmente” superados pelo desenvolvimento econômico.

No entanto, ações pontuais na área de assistência social estavam incorporadas ao complexo previdenciário (assistência médica, previdência social e assistência social). Este, por sua vez, tinha como principal fonte de receita a contribuição compulsória de trabalhadores e empregadores. Segundo Fagnani, Braga e Silva (1989) as contribuições compulsórias responderam, em média, por 88,0% da receita total da previdência durante a década de 1970. Fato que demonstra a reduzida utilização de recursos fiscais.

Fagnani, Braga e Silva (1989) argumentam que a alternativa encontrada, “*criar fontes autônomas em relação ao orçamento fiscal baseadas na contribuição de empregados e empregadores*”, foi injusta devido à sua dupla regressividade<sup>36</sup>. As contribuições dos empregados acentuaram o caráter regressivo da estrutura tributária brasileira. Já as contribuições dos empregadores eram contabilizadas como encargos e repassados aos preços finais das mercadorias onerando os consumidores. (FAGNANI, BRAGA E SILVA, 1989: 136) A limitação do teto de contribuição à faixa de 20 salários

---

<sup>35</sup> Em 1955, o economista S. Kuznets, utilizando-se da hipótese conhecida como U-invertido, ressaltava a transitoriedade da concentração de renda alegando que a concentração verificada nos primeiros estágios de crescimento seria compensada por uma maior distribuição em estágios mais avançados.

<sup>36</sup> A regressividade é caracterizada pela inadequação dos mecanismos de financiamento para a obtenção de equidade.

mínimos acentuava, ainda mais a regressividade deste mecanismo de financiamento. Trabalhadores que recebiam salários superiores ao teto de contribuição pagavam proporcionalmente menos do que os trabalhadores com salários inferiores ao teto.

No que se refere ao caráter excludente, ele pode ser identificado, tanto na necessidade de formalização das relações de trabalho para se tornar assegurado, quanto na discriminação de clientelas diferenciadas, como os trabalhadores rurais, no que se refere ao plano de benefícios, por exemplo.

Entre 1968 e 1973, no entanto, o elevado grau de dinamismo da economia brasileira mascarou o caráter excludente das políticas sociais adotadas. Além das possibilidades de ascensão social, típicas de períodos com grande dinamismo, o caráter procíclico dos mecanismos de financiamento adotados permitiu a incorporação de novos grupos e categorias profissionais no sistema de proteção. A instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)<sup>37</sup>, financiado pelo FUNRURAL, é um exemplo. Só a partir de 1971, com a instituição do Programa, é que os trabalhadores rurais e seus dependentes tornaram-se possíveis beneficiários da previdência social.

Ainda no âmbito da previdência, cabe ressaltar a obrigatoriedade de cobertura para trabalhadores domésticos, instituída em 1972, e a extensão do seguro de acidente de trabalho à área rural.

Segundo Delgado e Schwarzer (2000:193), a criação da Previdência Rural e sua posterior extensão são parte de um amplo projeto gestado pela tecnocracia previdenciária nos anos 60. Para os autores, a implementação deste projeto foi viabilizada, em grande medida, graças às estratégias clientelistas do partido governista, ARENA<sup>38</sup>.

Outro aspecto interessante deste período é a reinserção da política de alimentação e nutrição na agenda governamental. Com o fim das doações do governo norte-americano, por meio da Aliança para o Progresso, o governo brasileiro procurou definir novos formatos de atuação nesta área. Assim, a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972, e o lançamento do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, relacionam-se com a necessidade do governo de encontrar formas

---

<sup>37</sup> Lei Complementar n. 11, de 1971. O Programa será analisado em profundidade no terceiro capítulo deste trabalho.

de financiamento alternativas às fontes externas para manutenção de programas de merenda escolar e de atenção materno-infantil (COIMBRA; 1985).

A burocracia do programa escolar resolveu o problema do término do fluxo externo de gêneros alimentícios procurando estimular a iniciativa privada para a produção de alimentos de “alto valor nutritivo”, assegurando-lhes mercado. Surge, assim, um setor industrial “*intimamente acoplado e associado à agência pública encarregada, e faz com ela um casamento onde favores e agrados são trocados amavelmente.*” (COIMBRA; 1985: 90).

Já o programa de suplementação alimentar de gestantes, nutrizes e crianças caracterizou-se pela dispersão e perda de foco de sua ação. “*Como resultado, pouco se faz para resolver a falta de disponibilidade de gêneros de distribuição*”. (COIMBRA; 1985: 91)

### **2.1.3 1974/85**

Com o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1974 / 1979), percebe-se uma mudança real no discurso governamental no que se refere à pobreza. O II PND trouxe referências explícitas à execução de uma política social articulada com o objetivo de aumentar a renda real de todas as classes e reduzir a pobreza.

Para Coimbra (1985) este processo de “redescoberta da pobreza” assume algumas características básicas no que se refere à política social. O autor destaca: o surgimento de inúmeros programas; a liderança de grupos tecno-burocráticos dotados de graus relativamente elevados de autonomia; a heterogeneidade das políticas sociais; e a falta de recursos financeiros. Conclui que muitos destes novos programas:

*“se tornaram quase que apenas cosméticos, úteis à imagem governamental, fundamentais para os poucos segmentos da população que conseguem ter acesso a eles, mas insignificantes como instrumentos para enfrentar os problemas do conjunto das classes trabalhadoras”*  
(Coimbra; 1985: 91 )

---

<sup>38</sup> O assunto será discutido com maior profundidade no Capítulo III.

Dentre as medidas adotadas neste período, dados os objetivos deste trabalho, vale destacar: a reorganização do INAN (1974); o lançamento do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976/79); a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974); e a institucionalização do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SIMPAS (1977).

A reorganização do INAN (1974), órgão vinculado ao Ministério da Saúde, envolveu a definição de uma nova estrutura organizacional e o desenvolvimento de estudos com o intuito de rever a concepção do formato da política de governo nesse campo. O resultado mais expressivo deste processo foi o II PRONAN (1976/79), fundamentado por enfoque mais estrutural e menos assistencialista.

Peliano (1985) destaca a substituição do binômio alimentação-educação por alimentação-renda, como o grande diferencial deste Programa. A autora lembra que a substituição:

*“não se tratava de uma diatribe limitada ao mundo da ciência, mas de uma áspera batalha político ideológica. As estratégias de intervenção tomavam caminhos diametralmente opostos, a partir da identificação dos fatores determinantes. Se desnutrição resulta de ignorância, a cura seria programas educativos e a introdução de novos alimentos. Se desnutrição resulta de pobreza, cumpriria propor transformações estruturais no modelo de desenvolvimento econômico”.* (PELIANO et. al.; 1985: 209,210)

A coordenação do II PRONAN ficou a cargo do INAN e do seu Conselho Deliberativo, composto de forma a incorporar representantes dos diversos ministérios ligados ao programa. O objetivo central era integrar ações e garantir uma atuação multidimensional. *“Esse objetivo, contudo, foi olímpicamente frustrado. Uma das mazelas flagrantes dessa política foi a extraordinária fragmentação, multiplicidade e não complementariedade das instituições e dos programas”.* (FAGNANI; 1997:209)

A criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974) e a institucionalização do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SIMPAS (1977), indicam uma nova ordenação administrativa. O SIMPAS passou a ser integrado pelos seguintes órgãos: INPS; INAMPS; Instituto de Administração Financeira (IAPAS);

Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV); Central de Medicamentos (CEME); Fundação Legião Brasileira de Assistência Social (LBA); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

Percebe-se, também, a instituição de novos benefícios como a Renda Mensal Vitalícia<sup>39</sup> que propiciava cobertura a idosos acima de 70 anos de idade ou para inválidos que não completassem os requisitos estabelecidos para aposentadoria/pensão.

No final da década de 1970, impulsionado pelo agravamento da crise econômica, registra-se o aparecimento de incontáveis programas dirigidos aos segmentos mais pobres da população que se somaram às políticas de saúde e educação. De acordo com Draibe (1998), o sistema de políticas sociais que chega à década dos 80 já se constituía em área destacada de ação estatal, atestada por várias das suas dimensões, entre elas a sua “modernidade”<sup>40</sup>, em matéria de proteção social; o significativo esforço financeiro do Estado<sup>41</sup> e um grau avançado de “maturidade institucional”<sup>42</sup>. No entanto, ainda de acordo com Draibe (1998), *“o binômio forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo versus fracas capacidades administrativas e participativas tendeu a conferir pouca transparência ao sistema de política social, inibindo a ação de eventuais mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional”* e comprometendo sua eficácia e sua efetividade.

No *“início de 1981, a economia sofreu uma forte desaceleração que rapidamente se transformou numa recessão aberta, com queda pronunciada do produto, da renda e do emprego. Foi o chamado ‘ajuste voluntário’ que prevaleceu até setembro de 1982, quando sobreveio a moratória mexicana, desencadeando a crise da dívida externa”*. (BELLUZZO & ALMEIDA; 2002) O agravamento da crise econômica e a recessão levaram a uma queda brutal na arrecadação do complexo previdenciário. De acordo com Fagnani, Braga e Silva (1989) o ajustamento imposto teve maiores impactos no valor real

---

<sup>39</sup> A instituição da Renda Mensal Vitalícia será debatida em maior profundidade no terceiro capítulo.

<sup>40</sup> Draibe (1998) utiliza o termo modernidade devido à presença, no núcleo do sistema brasileiro existente na época, da combinação típica dos modernos sistemas de proteção social das sociedades urbano-industrias. Quais sejam: programas de transferência monetária e de prestação universal de serviços básicos.

<sup>41</sup> Expresso, de acordo com Draibe (1998), em um gasto social da ordem de 15 a 18% do PIB.

<sup>42</sup> Caracterizada, segundo Draibe (1998), pelo elevado grau de diferenciação institucional.

dos benefícios previdenciários e nos gastos com assistência médica. Agravando as iniquidades e atingindo especialmente os segmentos de mais baixa renda.

Por outro lado, no auge da crise (1982) o governo instituiu o Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL. Gerado por um percentual do faturamento das empresas para aplicações em projetos de caráter assistencial, nas áreas de habitação, saúde, educação e alimentação, o FINSOCIAL permitiu um crescimento contínuo dos gastos em programas de alimentação e nutrição no auge da crise econômica. Mas, foi incapaz de solucionar os problemas de financiamento para o setor.

**Tabela 1 - Composição dos gastos do sistema previdenciário por entidade  
1970 - 1984**

Ano	(%)				
	INPS	Inamps	lapas	LBA	Funabem
1970	64,83	28,98	5,3	0,5	0,39
1971	65,67	27,91	5,39	0,67	0,36
1972	67,99	26,37	4,8	0,58	0,26
1973	67,77	26,84	4,64	0,51	0,24
1974	68,18	26,51	4,69	0,44	0,2
1975	65,12	29,21	5,05	0,43	0,19
1976	62,14	31,59	5,47	0,33	0,2
1977	64,91	30,56	3,66	0,63	0,24
1978	65,87	29,81	3,24	0,79	0,29
1979	68,84	27,58	2,19	1,09	0,3
1980	68,02	27,35	2,96	1,28	0,39
1981	68,26	24,34	5,67	1,3	0,43
1982	72,19	23,29	2,99	1,15	0,37
1983	74,08	21,91	2,63	1,04	0,34
1984	70,54	25,34	3,03	0,82	0,28

Fonte: Grupo de custeio do MPAS, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da

Obs: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do SINPAS se existente a partir de

Retirado de Fagnani, Braga e Silva

A análise da composição dos gastos do sistema previdenciário por entidade (TABELA 1) demonstra o caráter marginal da política de assistência social no âmbito do SIMPAS. É verdade que a tendência é de aumento durante a década de 1970. No entanto, os dados demonstram que em nenhum momento a LBA e a Funabem juntas se apropriam de parcelas superiores a 2% do total do Sistema.

É importante ressaltar que parte dos gastos relativos a programas de alimentação e nutrição era computada como despesas de saúde. Neste sentido, vale

observar outra Tabela de Fagnani, Braga e Silva (1989) para perceber a evolução dos gastos desta área (TABELA 2). Conforme destacado, percebe-se que os programas setoriais de alimentação e nutrição realmente ganham importância na medida em que a recessão se intensifica, passando de 2,83% do total de gastos em saúde em 1978, atingindo 5,95%, em 1983.

**Tabela 2**  
**Evolução das despesas em saúde por programas setoriais**  
**1978 - 1984**  
**(%)**

Setores	Anos						
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Alimentação e nutrição</b>	2,83	3,00	3,28	3,97	4,72	5,95	5,84
<b>Serviços básicos de saúde</b>	0,87	1,46	2,14	2,87	3,06	2,89	2,36
<b>Atenção médica hospitalar</b>	86,48	86,64	86,29	85,21	83,95	80,46	81,33
<b>Controle de doenças transmissíveis</b>	2,91	2,81	2,12	1,76	2,21	2,93	2,72
<b>Produtos profiláticos e terapêuticos</b>	0,41	0,28	1,89	2,78	2,56	2,81	2,23
<b>Outros</b>	6,52	5,81	4,28	3,42	3,46	4,94	5,49
<b>Total</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Consolidação Plurianual de programas de Governo (CPPG), Ministério do Planejamento da Presidência da República / Comissão Nacional de Recursos Humanos / Instituto de Planejamento Econômico e Social - Seplan/CNRH/Ipea  
Retirado de Fagnani, Braga e Silva (1989)

No que se refere à cobertura, destaca-se, a partir dos dados apresentados por Peliano e Castro (1983), que os principais programas da política de alimentação e nutrição brasileira atingiam, em 1983, parcela considerável da população. O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) cobria 2,5 milhões de trabalhadores; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) alcançou 17,2 milhões de estudantes; O Programa de Nutrição em Saúde (PNS) 4,1 milhões de pessoas e o Programa de Complementação Alimentar (PCA) 340 mil moradores das periferias metropolitanas.

Percebe-se que durante este período o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial complexo, que se refere teoricamente a grupos específicos residuais, mas que, dada a realidade social brasileira, termina por se dirigir à maior parte da população.

*“Mais que universalizar-se ou caminhar na direção de mínimos sociais garantidos, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos de corte assistencialista, cujo volume, em*

*meados da década de 80, parece ser bastante importante.”* (NEPP; 1989:7).

## **2.2 A Nova República**

A ambiciosa agenda reformista que começou a ser desenhada durante o período de abertura “lenta, gradual e segura”, ganhou forças no primeiro governo da Nova República. A atuação da chamada “ala progressista”, representada, sobretudo, pelas lideranças históricas do Movimento Democrático Brasileiro – MDB, ampliou o espaço de discussão para a reforma do “sistema de proteção social” forjado durante o regime militar. O ímpeto reformador concentrou-se no Executivo Federal (especialmente no biênio 1985/86) e na Assembléia Nacional Constituinte (1987/88). (FAGNANI, 1997)

A estratégia governista se apoiava em ações de natureza e temporalidade distintas. Medidas de caráter emergencial tinham objetivos de curto prazo relacionados à fome, ao desemprego e à pobreza absoluta. Medidas de caráter estrutural, davam prioridade ao crescimento econômico sustentado, ampliação do emprego, aumento do salário real e melhor distribuição de renda e riqueza. Adicionalmente, destacam-se a criação de grupos de trabalhos e comissões para a discussão de quase todos os setores sociais, representando a institucionalização dos fóruns de debate para a reforma do sistema de proteção.

O lançamento dos Programas de Prioridades Sociais - PPS (1985 e 1986) indicam que o governo adotou a idéia de tratamento emergencial da pobreza. Concebidos como planos de emergência para o combate à fome, ao desemprego e à miséria, os PPS propunham o melhor aproveitamento dos programas existentes e dos recursos disponíveis. Rejeitando as teses do desenvolvimento social como decorrência “espontânea” do crescimento.

Foram identificados programas na área de alimentação e nutrição, prioritariamente os focalizados em crianças, gestantes e nutrizes na faixa de renda até 2 salários mínimos. A estes programas foram adicionadas ações nas áreas de abastecimento, saúde, educação, construção, assentamentos agrários, assim como estímulos à integração

entre a pequena produção de alimentos e os programas regionais de alimentação. (NEPP;1988: 6)

Assim, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) passou a incluir os pré-escolares e foi estendida ao período de férias. A meta do governo era atender a 30 milhões de crianças em 1986. O Programa Nacional de Suplementação Alimentar (PSA), que previa a distribuição, pela rede de saúde, de cesta de alimentos básicos ao grupo materno-infantil, teve sua cobertura ampliada para crianças de até quatro anos. Em 1985, foram atendidas cerca de 6 milhões de pessoas e a meta do governo era beneficiar 10 milhões em 1986 e 15 milhões em 1989. Já o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), tinha como previsão atender a 1,5 milhão de crianças, em 1986, e a 10 milhões, em 1989. (FAGNANI, 1997:.216)

Neste contexto, questões historicamente excluídas da agenda governamental como reforma agrária, seguro-desemprego e legislação trabalhista e sindical, foram colocadas em pauta. A revisão da estratégia autoritária para as políticas sociais a fim de promover a descentralização político-administrativa, ampliar os canais de participação e de controle social nos processos decisórios, redefinir o padrão regressivo de financiamento, universalizar o acesso e ampliar os seus impactos redistributivos, também passou a ser priorizada. (FAGNANI; 1997:.215)

Soma-se a este ambiente, o lançamento do Plano Cruzado. Deve-se destacar o inegável efeito positivo para a população de baixa renda da interrupção abrupta do processo inflacionário e do “boom” de investimentos ocorridos em 1986. No mesmo ano, destaca-se, ainda, a instituição do seguro desemprego, mesmo que sem a definição de uma base de financiamento própria.

Com o fracasso do Plano Cruzado, as esperanças de avanços efetivos foram depositadas no processo constituinte. A criação de grupos de trabalhos e comissões para quase todos os setores sociais, nos anos de 1985 e 1986, representou a institucionalização dos fóruns de debate para a reforma do sistema de proteção social. Com o objetivo de elaborar diagnósticos e propor reformulações do padrão de intervenção social do Estado, representantes sindicais, membros do governo, especialistas, intelectuais e lideranças políticas, reuniram-se em torno de temas setoriais.

Neste processo, a Comissão Nacional de Reforma Sanitária, o Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social e a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, merecem destaque. Os relatórios setoriais serviram como base para as discussões do processo constituinte, especialmente no que se refere aos três pontos principais apontados por eles: necessidade de estruturas democráticas e descentralizadas, ampliação dos benefícios e universalização do acesso ao sistema de proteção. (NEPP: 1989)

A Constituição, promulgada em 1988, se torna um marco, pois introduz avanços formais:

*“amplia o escopo dos direitos sociais, modifica o perfil das relações trabalhistas no país e define um novo padrão descentralizado de intervenção pública na área social, envolvendo importantes alterações na estrutura tributária e nas atribuições e responsabilidades do Estado”*  
(NEPP; 1989: 17).

Os avanços formais foram tão significativos que alguns como Draibe (1991) acreditavam, naquele momento, na possibilidade de um deslocamento do modelo de proteção social. A partir do modelo meritocrático-particularista, até então vigente, em direção ao modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país.

Dentre as diversas inovações introduzidas na Constituição, a adoção do conceito de seguridade social, dado os objetivos deste trabalho, merece atenção especial. Sob este conceito foram integradas e ampliadas as concepções dos modelos de proteção à saúde, previdência e assistência social, reconhecendo os direitos sociais básicos de toda a população.

Draibe (1991) registra os princípios e objetivos norteadores dessa reestruturação:

*“universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a toda a população; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação e custeio; diversidade da base de financiamento; participação da comunidade, em*

*especial de trabalhadores, empresários e aposentados, e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa*". DRAIBE (1991: 95)

Adicionalmente, vale registrar que este espírito universalista de acesso ao sistema de proteção envolveu o afrouxamento do vínculo contributivo, princípio estruturante do sistema anterior, e a definição da responsabilidade de toda a sociedade pelo seu financiamento.

Dada a importância do tema, uma análise mais detalhada das mudanças constitucionais no que se refere ao financiamento das políticas sociais, é apresentada a seguir.

### **2.2.1 Financiamento do setor público e relações intergovernamentais**

A reforma constituinte produziu inúmeras mudanças no padrão de financiamento do setor público, especialmente no que se refere ao pacto federativo e às políticas sociais. Dain e Soares (1998) afirmam que a Constituição *“ao tratar da esfera tributária, indica a intenção de estabelecer relações intergovernamentais mais transparentes, definindo competências tributárias por esfera de governo”*. Draibe (1991:97) acredita que a reforma tributária promoveu uma profunda alteração no quadro de centralização financeira, traço característico do padrão de financiamento do setor público desde o final da década de sessenta.

A reforma de 1967, promovida pelo regime militar, caracterizou-se entre outras coisas pela centralização das competências tributárias e pela instituição de um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas. Em 1988, verificou-se a redução da competência tributária federal e a ampliação das transferências intergovernamentais, sem alterações na fisionomia do sistema fiscal. (REZENDE; 1995:246).

Para uma melhor visualização das alterações promovidas a partir das Constituições de 1967 e 1988, o quadro Federalismo Fiscal no Brasil: 1967 e 1988 elaborado por Fernando Rezende, é reproduzido a seguir. Chamam atenção as novas competências tributárias de estados e municípios, bem como, as alterações nos percentuais

de rateio dos impostos federais em favor dos governos subnacionais via fundos de participação.

Os ganhos de autonomia para tributar envolveram, além da criação de novos impostos estaduais e municipais, a ampliação da base de arrecadação de impostos existente como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM que passa a abranger, também, a tributação dos serviços, sendo transformado em ICMS.

As alterações nos percentuais de rateio dos fundos de participação indicam que metade da arrecadação dos principais impostos federais – Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados – passaram a ser repassados automaticamente aos governos subnacionais.

Para Rezende (1995) o esvaziamento relativo do Governo Federal imposto pela Carta constitucional esta relacionado com o desequilíbrio da representação política no Congresso Nacional. A predominância de representantes das regiões mais pobres e a influência das municipalidades determinaram uma maior participação destas nas receitas ao invés de maior competência para tributar. Segundo o autor:

*“em 1988, os limites e a descentralização tributária foram traçados pelos que se beneficiaram do sistema criado em 1967, que, em decorrência da confortável maioria de que dispunham no Congresso, lograram não só alcançar seus objetivos como também ampliar de forma expressiva os ganhos obtidos anteriormente”.* (REZENDE; 1995:246)

Dain e Soares (1998) recorrem ao processo histórico de formação da organização federativa brasileira para explicar o ocorrido. Segundo as autoras: *“O Brasil seria um caso de federalismo ‘pragmático’, onde a reorganização do poder democrático estaria associada à descentralização da intervenção estatal.”*

Mora (2002) argumenta que as disparidades regionais no Brasil justificam um mecanismo para contrabalançar, em alguma medida, as limitações impostas pela base de tributação aos governos estaduais (ICMS).

**Quadro 1 - FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: 1967 x 1988**

COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS		TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E PARTILHA DE RECEITAS	
1967	1988	1967	1988
<b>UNIÃO</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renda – IR;</li> <li>▪ Produção Industrial;</li>   <li>▪ IPI, Combustíveis e Lubrificantes;</li> <li>▪ Energia Elétrica, Transportes e Telecomunicações;</li> <li>▪ Minerais – IUM;</li>   <li>▪ Operações Financeiras;</li>   <li>▪ Importações;</li> <li>▪ Exportações;</li> <li>▪ Propriedade Rural - ITR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renda;</li> <li>▪ Produção Industrial;</li>   <li style="text-align: center;">–</li> <li style="text-align: center;">–</li> <li style="text-align: center;">--</li>   <li>▪ Operações Financeiras;</li>   <li>▪ Importação</li> <li>▪ Exportação</li> <li>▪ Propriedade Rural</li>   <li>▪ Grandes Fortunas</li> <li>▪ Lucro (Cont. Social)</li> <li>▪ Faturamento (Cont. Social)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fundo de Participação dos Estados (10% do IR + IPI)</li>   <li>▪ Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + IPI)</li> <li>▪ 40% do IUCL , 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a estados, D.F. e municípios;</li> <li>▪ Receita do ITR atribuída aos municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + IPI)</li>   <li>▪ Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR + IPI)</li> <li>▪ Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% IPI)</li>   <li>▪ Receita do ITR atribuída aos municípios</li> <li>▪ Fundos de desenvolvimento Regional – NO, NE e CO (3% da Receita do IR + IPI)</li> </ul>
<b>ESTADOS</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Circulação de mercadorias – ICM;</li> <li>▪ Transmissão de propriedade Imobiliária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS</li> <li>▪ Transmissão de Propriedade Mobiliária “Causa-Mortis”;</li> <li>▪ Propriedade de Veículos – IPVA;</li> <li>▪ Adicional do IR Federal;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 20% do ICM atribuído aos municípios;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25% do ICMS atribuído aos municípios;</li> <li>▪ 50% do IPVA atribuído aos municípios</li> </ul>
<b>MUNICÍPIOS</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prestação de Serviços;</li> <li>▪ Propriedade Imobiliária Urbana;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prestação de Serviços;</li> <li>▪ Propriedade Imobiliária Urbana;</li> <li>▪ Venda a Varejo de Combustíveis;</li> <li>▪ Transmissão de Propriedade Imobiliária “Inter-Vivos”;</li> </ul>		

Fonte: Constituições Federais de 1967 e de 1988;

Nota: (1) Compensação pela imunidade tributária à exportação de manufaturados;

Elaboração: (REZENDE; 1995: 247)

## 2.2.2 Financiamento das políticas sociais e o orçamento da seguridade social

Como foi visto no tópico anterior, a distribuição da receita disponível proposta pela Constituição de 1988 favoreceu especialmente os municípios em detrimento da União. No entanto, como lembra Draibe (1991), esta descentralização tributária “*não foi acompanhada por uma distribuição compatível de encargos entre os três níveis de governo*”, bem como, atingiu de maneira diferenciada os diversos setores da política social.

O setor da educação foi contemplado com um aumento da vinculação no nível federal. O patamar mínimo obrigatório de aplicações no setor passou de 13% para 18% das receitas de impostos. Para estados e municípios os percentuais foram mantidos em 25%. Adicionalmente, foram preservados, no texto constitucional, os recursos provenientes da contribuição social para o Salário-Educação.

As alterações mais significativas no financiamento da política social, no entanto, estão no capítulo sobre a seguridade social. Mais especificamente no art. 195 que alterou a concepção anterior de responsabilidade pelo Sistema. O novo texto confere a toda sociedade a responsabilidade pela manutenção da seguridade e fica estabelecida a vinculação entre as contribuições sociais e o financiamento do Sistema.

*“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;*

*II - dos trabalhadores;*

*III - sobre a receita de concursos de prognósticos.” (Constituição Federal; 1988)<sup>43</sup>*

---

<sup>43</sup> Texto original, sem as alterações das emendas constitucionais.

Vale destacar que a nova estrutura de financiamento proposta previa, no caso da previdência, a diversificação das fontes de financiamento antes restritas à folha de salários e à contribuição do empregador. Adicionalmente os fundos Finsocial<sup>44</sup>, o PIS-PASEP e de Assistência Social (FAS), foram definidos como receita do Sistema. Assim, com exceção do FGTS e do Salário Educação, o conjunto das contribuições sociais ficou atrelado ao financiamento da seguridade social (QUADRO 2).

Outra inovação importante pode ser percebida no texto do parágrafo 2º do mesmo art. 195:

*“§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.”*  
(Constituição Federal; 1988)

A previsão da elaboração de um orçamento específico da seguridade social foi comemorada. Acreditava-se na possibilidade de formulação de um instrumento de integração das diversas áreas que compõem a seguridade social a partir da discussão conjunta de metas e prioridades do sistema (DRAIBE; 1991:101). Além disso, a convergência das diversas fontes de financiamento para a formação de um orçamento único facilitaria o controle da sociedade sobre a gestão financeira do principal sistema de proteção social do país. (FAGNANI; 1997:219)

É importante lembrar que até 1988, quando o Fundo de Previdência e Assistência Social foi anexado ao orçamento da União, as contribuições sociais não constavam de qualquer orçamento (NEPP 1988). A partir da Constituição o salário-educação integra o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social passa a englobar as demais contribuições sociais. A única exceção fica por conta do FGTS, que continua a não constar de qualquer orçamento. (DRAIBE; 1991: 101)

---

<sup>44</sup> O Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL passa à seguridade em detrimento das demais áreas sociais às quais seus recursos se dirigiam (BNDES e Secretaria Especial de Ação Comunitária e outros Ministérios).

## Quadro 2 - SINOPSE DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS\*

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	CONTRIBUINTE	BASE DE CÁLCULO
1. PREVIDÊNCIA SOCIAL	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MTPS) para aplicação nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social	Empregado e Empregador	Salário de Contribuição
2. PIS	Financiamento do Programa do Seguro Desemprego e do Abono salarial e ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento;	Empresas Privadas	Faturamento
3. PASEP	Financiamento do Programa do Seguro Desemprego e do Abono salarial e ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento;	União , Estados, Municípios, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações	Receitas correntes da União, Estados e Municípios, Receitas Orçamentárias e Operacionais das Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações
4. CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO	Financiamento da Seguridade Social	Pessoas jurídicas domiciliadas no País	Valor do resultado do exercício antes da previsão para o imposto de renda.
5. FINSOCIAL	Financiamento da Seguridade Social	Empresas públicas e privadas	Receita bruta mensal das empresas mercantis; Rendas operacionais e não operacionais das instituições financeiras; imposto de renda devido das empresas prestadoras de serviços
6. FGTS	Formação de patrimônio individual do trabalhador p/ indenização em caso de demissão; aquisição da casa própria; aplicação em habitação popular, nas áreas de saneamento e infra-estrutura (Caixa Econômica Federal)	Empregador	Salário do empregado
7. SALÁRIO EDUCAÇÃO	1/3 p/ o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); 2/3 p/ secretarias estaduais de educação (1º Grau)	Empregadores e Empresas vinculadas a Previdência Social, empresas e produtores rurais.	Folha de salários e honorários definida na legislação previdenciária, e valor comercial dos produtos rurais das empresas agrícolas.

Nota: Baseado em quadro semelhante elaborado por Draibe (1991:100);

\* Contribuições existentes em 1988.

O artigo 195 prevê, ainda, a possibilidade de instituição de “*outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social*” (§ 4º) e veda a criação de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total. (§ 5º).

Além disso, as contribuições sociais obtiveram um tratamento diferenciado dos demais tributos. Podem ser “*exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado*” não se lhes aplicando as limitações impostas para a aplicação dos outros tributos.(idem op. : § 6º) Ressalta-se, ainda, as isenções de contribuição para a seguridade social outorgadas às entidades beneficentes de assistência social. (§ 7º)

No que se refere à descentralização, Draibe (1991) aponta uma contradição entre o princípio anunciado para as áreas de saúde e assistência social e a forma de financiamento da seguridade. Conforme destacado pela autora:

*“a estrutura de recursos definida neste capítulo é totalmente centralizada em mãos da União e não há qualquer dispositivo que trate da questão dos repasses dos recursos para Estados e municípios, de forma a viabilizar o processo de descentralização pretendido nestas áreas.”* (DRAIBE; 1991: 101)

Em relação à assistência social, vale destacar, ainda, que apesar dos significativos avanços deste setor, que não era se quer mencionado no texto constitucional anterior, a omissão de um piso mínimo de recursos para área já se colocava naquele momento como possível limitador.

### **2.2.3 Contra Reforma e Implementação Truncada<sup>45</sup>**

Os esforços da década de 1980 e os avanços constitucionais esbarraram nos resistentes mecanismos de clientelismo e nos fortes privilégios corporativos encastelados no sistema de políticas sociais (Draibe; 1998) e enfrentaram os limites impostos por crises econômicas que ampliaram demandas e reduziram recursos disponíveis para o seu financiamento.

As resistências foram tão intensas que, para alguns, sinalizam uma verdadeira contra-reforma conservadora no período. Caracterizada por Fagnani (1997) como uma tentativa de obstrução de avanços tanto na fase da Assembléia Nacional Constituinte, quanto na etapa de regulamentação constitucional complementar, o movimento de contra-reforma apresentou como principais manifestações:

- *“ampliação do escopo e da importância das ações assistenciais e clientelistas na agenda estatal;*
- *esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores (com destaque para a reforma agrária e as políticas urbanas), gerando descontinuidades e paralisia decisória;*
- *desmonte orçamentário e burocrático no campo social, imediatamente após a promulgação da nova Carta constitucional;*
- *oposição sistemática do Executivo ao processamento constitucional da agenda reformista.”* (FAGNANI; 1997: 220)

A multiplicação de ações assistenciais isoladas e permeáveis à cooptação fisiológica clientelista foi comandada pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) vinculada diretamente à Presidência da República. A estratégia conhecida como *“filosofia de ação comunitária”* pregava a necessidade da *“participação direta da população beneficiária na gestão dos programas sociais”*. Assim, utilizando-se do argumento de descentralização administrativa e participação comunitária, a SEAC promoveu uma *“extraordinária fragmentação e superposição institucional e de programas em praticamente todos os setores”*. (FAGNANI; 1997)

O mentor intelectual dessa *“filosofia”*, após ser promovido a Ministro do Planejamento, deixou o governo em 1988 sob denúncias de corrupção e favorecimentos<sup>45</sup>. No entanto, o *“modelo SEAC”* permaneceu direcionando a política social do governo até o final do mandato do Presidente Sarney.

---

<sup>45</sup> Seguindo periodização de Fagnani (1997). As informações desta obra são amplamente utilizadas nesta parte do trabalho.

<sup>46</sup> Para maiores informações ver Dimenstain (1988)

Ainda neste período, percebe-se, também, um corte drástico de recursos do orçamento da união para programas de suplementação alimentar. Neste caso, o argumento de descentralização foi utilizado para retirar as responsabilidades do Governo Federal deste setor.

O financiamento da seguridade social também foi atingido. Parcela significativa de recursos das contribuições sociais e das transferências da União foi desviada para outras finalidades. O orçamento da seguridade social, previsto na Constituição foi sistematicamente ignorado, não havendo qualquer controle sobre a utilização dos recursos arrecadados com esta finalidade. “*O resultado é que a União passa a ser financiada pela seguridade e não ao contrário, como estabelece a Constituição.*” (AZEREDO, 1990: 5-6).

O descumprimento de prazos estabelecidos nas Disposições Transitórias da nova Carta, também merece atenção. O Executivo tinha seis meses a partir da promulgação da Constituição para apresentar ao Congresso os projetos de lei relativos à organização da seguridade e aos planos de custeio e benefícios.

Além do não cumprimento dos prazos, o Executivo passou a agir em desacordo às regras constitucionais. A tentativa de desvinculação dos benefícios de prestação continuada das variações do salário mínimo, foi um exemplo. A retenção de recursos do PIS-PASEP, constitucionalmente destinados ao financiamento do seguro desemprego, é outro.

Já no governo **Fernando Collor** (1990/92), percebe-se a rearticulação das forças conservadoras contrárias à concretização dos novos direitos constitucionais no campo social. Soma-se a isto, um novo fracasso na tentativa de estabilização da economia, com conseqüente aceleração do processo inflacionário e deterioração do quadro social.

A investida conservadora centrou-se nas ações do Executivo Federal a partir do descumprimento e descaracterização das regras constitucionais, bem como, do veto integral a projetos de lei aprovados no congresso.

O caso da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS é paradigmático. Após tramitação no Congresso e aprovação, em dois turnos, pela comissão temática e pela Comissão de Finanças, o presidente Collor vetou integralmente o Projeto de Lei de regulamentação da LOAS.

Dando continuidade a prática iniciada no governo anterior, verifica-se a ampliação do uso de recursos da seguridade para financiar encargos típicos do orçamento fiscal. A introdução do Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social (Lei n.º. 8.213/91) institucionalizou esta prática e incluiu o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos da união nos gastos da Seguridade.

No que se refere à formulação e implementação de políticas públicas, o período caracterizou-se pelo clientelismo e pelo reforço da fragmentação institucional. A atuação do Ministério da Ação Social (MAS) foi reforçada. O conceito de “assistência social” foi ampliado possibilitando englobar os setores da habitação, saneamento e defesa civil. O fato por si não é negativo, no entanto, este super-aparato foi colocado a serviço da coalizão governante no campo político-eleitoral<sup>47</sup>. (FAGNANI; 1997: 230).

O exemplo da LBA não pode ser esquecido. Presidida pela primeira dama, Rosane Collor, a LBA tinha como ação prioritária o Programa de Apoio Nutricional (PAN). Este Programa foi marcado por suspeitas de irregularidades administrativas e de favorecimento a aliados eleitorais. A constatação de superfaturamento gerou processos penais que ainda hoje tramitam na justiça.

Percebe-se que o período foi marcado por avanços surpreendentes no marco jurídico. No entanto, a aplicabilidade destas leis à realidade social se mostrou bastante problemática. A fragilidade da coalizão progressista, que não conseguiu sustentar parte dos avanços constitucionais, somada à crise econômica, que minou definitivamente a capacidade de financiamento do Estado, merece destaque.

Sendo assim:

*“O Brasil, que no período de dinamismo econômico anterior não equacionou adequadamente a questão social, nem havia implementado uma estratégia de combate à pobreza, entra nos anos 90 desprovido até mesmo dos mecanismos mais simples de ajuda aos pobres”*(NEPP: 1994).

---

<sup>47</sup> O autor destaca a ausência de mecanismos de acompanhamento e controle da execução físico-financeira dos projetos. A ampla utilização da figura jurídica dos convênios também é ressaltada.

### 2.3 A era FHC

A análise deste período inicia-se com a gestão Itamar Franco (1992-1994). Após os retrocessos do final do Governo Sarney e do desastroso Governo Collor, este foi um período de grandes avanços na discussão, formulação e implementação de programas de assistência social e combate à pobreza. Dentre as diversas iniciativas do período, atenção especial é direcionada ao Plano de Combate à Fome e a Miséria, com ênfase na atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, e à sanção da Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

O ambiente político gerado pela intensa participação social no processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor, foi propício para o surgimento de movimentos sociais relacionados à solidariedade nacional. Destaca-se neste processo a campanha Ação da Cidadania Contra a Fome a Miséria e pela Vida, liderada pelo Movimento pela Ética na Política. O governo de coalizão que assumiu o poder captou e amplificou este sentimento nacional.

O presidente Itamar Franco atribuiu prioridade ao combate a fome já no seu discurso de posse e lançou, no mesmo ano, o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFM). Anunciado ainda em 1993, o PCFM inovou ao incorporar a participação da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas na área social. Coordenado pelo Conselho Nacional da Segurança Alimentar – CONSEA, composto majoritariamente por representantes da sociedade civil, o PCFM introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal.

Draibe (1998) ressalta o inegável impacto mobilizatório do Plano, mas afirma que seus resultados foram muito modestos. Dentre os principais obstáculos à implementação do PCFM destacam-se: restrições orçamentárias, precariedade de funcionamento das instituições públicas, dificuldades de articulação entre os órgãos governamentais e incapacidade de freio ao clientelismo.

Ana Peliano, na época diretora de políticas sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e integrante do CONSEA, destaca como aspectos positivos da

atuação do Conselho: a descentralização da merenda escolar, a distribuição de estoques públicos de alimentos a populações carentes ou a vítimas da seca, a transformação do programa de desnutrição em programa de distribuição descentralizada de leite e a rediscussão do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT<sup>48</sup>.

Dentre os limites e deficiências, a socióloga ressalta a falta de poder formal de coordenação e integração de ações, e as resistências da burocracia em receber orientações de representantes da sociedade civil. Percebe-se, também, que havia certo desconhecimento do funcionamento da máquina do Estado por parte dos conselheiros e uma ansiedade excessiva para solucionar problemas extremamente complexos como a questão agrária.

Ao longo deste processo foi elaborado, pelo IPEA, o “Mapa da Fome” que subsidiou o debate e a formulação de políticas ao revelar a existência de 32 milhões de brasileiros que não tinham renda suficiente para se alimentar. Neste período, consolidou-se a versão brasileira do conceito de segurança alimentar e nutricional:

*“trata-se de garantir, a todos, condições de acesso a alimentos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para a existência digna em um contexto de desenvolvimento integral do ser humano”.*  
(IPEA/SEDH/MRE; 2002:13 e 14)

Ainda no ano de 1993, mais especificamente em sete de dezembro, o Presidente Itamar sancionou a Lei nº 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. A LOAS dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Em seu artigo 1º definiu:

*“A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.* (Lei 8.742, art. 1º)

Os objetivos da assistência social também estão dispostos na Lei:

---

<sup>48</sup> Ana Peliano em entrevista à Folha de São Paulo, em 02/02/2003.

*“I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*

*II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;*

*III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;*

*IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*

*V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. (Lei 8742 art. 2º)*

Percebe-se que objetivos gerais como proteção à família; amparo às crianças, e promoção da integração ao mercado de trabalho; estão acompanhados de objetivos mais específicos como habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e garantia de um salário mínimo de benefício mensal a grupos específicos.

O parágrafo único, do mesmo artigo segundo, é ainda mais abrangente e destaca a necessidade de integração das políticas sociais com vistas ao enfrentamento da pobreza:

*“A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”. (Lei 8742 art. 2º, parágrafo único)*

Dentre os princípios da LOAS vale ressaltar a *“supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”*; a universalização dos direitos sociais; o *“respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade”*; a *“igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais”*; e a necessidade *“de divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”*. (Lei 8742 art. 3º)

As diretrizes de descentralização político-administrativa, participação da população e primazia da responsabilidade do Estado, também estão colocadas. Neste sentido, alguns avanços devem ser ressaltados dados os seus efeitos na condução da política de assistência nos anos seguintes. A definição das competências para as três esferas de governo, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

O Benefício de Prestação Continuada já estava previsto no art. 203 da Constituição Federal, mas dependia de regulamentação infra-constitucional. Assim, a partir da LOAS o BPC é definido como a “*garantia de 1(um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família*”. (Lei 8742 art. 20).

Considera-se, para efeito da Lei, incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. A concessão do benefício está sujeita a exame do INSS revisto a cada 2 anos.

É importante ressaltar que o BPC é criado em substituição a benefícios previamente existentes. Já que, com sua regulamentação, são extintos a renda mensal vitalícia<sup>49</sup>, o auxílio natalidade e o auxílio funeral.

### **2.3.1 FHC I**

Em 1995, durante o seu discurso de posse (1º mandato), o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que o grande desafio do Brasil no final de século XX e o objetivo número um de seu governo seria a conquista da justiça social. “*Vou governar para todos. Mas, se for preciso acabar com privilégios de poucos para fazer justiça à imensa maioria dos brasileiros, que ninguém duvide: eu estarei ao lado da maioria*” (discurso de posse, 1º de janeiro de 1995).

---

<sup>49</sup> Os beneficiários da RMV permanecem com direito ao benefício. O assunto será retomado no terceiro capítulo.

Percebe-se nos documentos oficiais uma reorientação no foco da ação social, da segurança alimentar e nutricional para o combate à pobreza. De acordo com Peliano, Resende e Beghin (1995), o compromisso com o combate à fome e à pobreza assumido pelo Governo FHC passava pela estabilidade da moeda, pelo crescimento econômico e pela redistribuição da renda nacional. Envolvia, a priorização das áreas de saúde e educação, como políticas essenciais para a promoção da cidadania e inclusão social, e da política de assistência social voltada para a garantia dos mínimos sociais. Sem esquecer um conjunto de ações que poderiam trazer benefícios imediatos para a parcela da população mais vulnerável.

O Conselho da Comunidade Solidária surge, em substituição ao CONSEA, a partir desse compromisso:

*“(...) como uma estratégia que busca um novo estilo de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, e em uma abertura à participação e parceria com a sociedade na procura de soluções mais adequadas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres.” (Peliano, Resende e Beghin; 1995).*

A Secretaria Executiva do CONSEA trabalhou na identificação e seleção de programas federais com maior impacto na melhoria das condições de vida das populações mais carentes. Buscou-se, então, a integração e a convergência das ações destes programas em áreas geográficas de maior concentração de pobreza. Este processo de focalização geográfica<sup>50</sup> resultou na definição de um conjunto de municípios submetidos a regras especiais para a assinatura de convênios com vistas à acelerar a implementação de programas sociais.

O Conselho da Comunidade Solidária em articulação com a sociedade civil, optou pelo lançamento de programas inovadores: Universidade Solidária (Unisol), Alfabetização Solidária (PAS) e Capacitação Solidária (PCS). A análise qualitativa destes Programas promovida pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP, indica bons resultados e alguns impactos significativos. Segundo o relatório, os resultados positivos derivam do formato dos programas e das parcerias em que estes se assentaram.

---

<sup>50</sup> Para maiores informações acerca de focalização geográfica consultar Bigman e Fofack, 2000.

Destacam-se especialmente os sistemas internos de monitoramento e avaliação, presentes nos três Programas, que possibilitaram bons níveis de aprendizagem institucional e agilidade na correção de desvios e superação de obstáculos. (NEPP; 1999)

No entanto, no que se refere à política de assistência social e enfrentamento da pobreza, as mudanças institucionais promovidas pelo Governo FHC vão muito além da criação do Conselho da Comunidade Solidária e de sua Secretaria Executiva. A extinção do Ministério do Bem Estar Social e da Legião Brasileira de Assistência - LBA, por exemplo, representa uma maior profissionalização deste setor. A assistência deixa de ser vista como área da atuação de primeiras damas, quebra-se consideravelmente a tradição clientelista da LBA e a ênfase no direito social surge como base normativa dos novos programas.

A Instituição do Conselho Nacional de Assistência Social e de seu Fundo Nacional, as discussões da Política Nacional Assistência e a criação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SEAS) como órgão responsável pela coordenação desta Política Nacional, demonstram a profundidade das inovações institucionais.

Dentre os avanços obtidos destaca-se a descentralização dos recursos federais às instâncias congêneres dos estados e municípios. Os repasses automáticos, fundo a fundo, inibem as trocas de favores e os pedidos políticos, além de oferecerem maior previsibilidade orçamentária, tão importante para o planejamento de ações.

A nova Secretaria passa a desenvolver ações necessárias à implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), especialmente no que se refere ao Benefício de Prestação Continuada e ao amparo a crianças e adolescentes.

A mobilização social para o combate ao trabalho infantil estimulou o governo a tratar o tema como prioridade. Criado em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, tem como objetivo geral “*erradicar, em parceria com diversos setores governamentais e da sociedade civil, o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural*”. Seus objetivos específicos são:

- *possibilitar acesso, permanência e bom desempenho de crianças e adolescentes na escola;*
- *implantar atividades complementares à escola – Jornada Ampliada;*

- *conceder uma complementação mensal de renda às famílias;*
- *proporcionar apoio e orientação às famílias beneficiadas;*
- *promover programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda junto às famílias.*

Percebe-se claramente a influência das experiências municipais e estaduais de programas do tipo “Bolsa Escola” na concepção do PETI<sup>51</sup>. No que se refere à focalização espacial, o Programa valeu-se do estudo do Ministério do Trabalho intitulado *Diagnóstico preliminar dos focos de trabalho da criança e do adolescente no Brasil* (1996). Foram considerados de acesso prioritário aqueles municípios que apresentaram trabalho infantil com risco iminente de morte, mutilações ou violência pessoal. O PETI atendeu, em 1996, apenas 3.700 crianças. O número de beneficiários chega a 117 mil em 1998 e é consideravelmente ampliado nos anos seguintes.

A SEAS resolveu, ainda, investir no aprofundamento da discussão do conceito de ‘mínimos sociais’. Dada a definição da assistência social como “*política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas*” (Loas, artigo 1º), a Secretaria passa a discutir a sua própria área de atuação. O rico debate acerca do tema está consubstanciado no documento *Discutindo a Assistência Social no Brasil: Mínimos Sociais questões conceitos e opções estratégicas*. (SEAS, 1999)

A leitura do documento deixa clara a dificuldade de se trabalhar com o conceito de mínimos sociais. O caráter dinâmico de um conceito que se altera de acordo com o contexto do desenvolvimento social e econômico, e a arbitrariedade necessária para a definição de necessidades - especialmente as não alimentares – são problemas. De certa forma a definição dos mínimos indica o grau de solidariedade de uma sociedade.

No entanto, o problema maior parece estar relacionado com a grande responsabilidade atribuída à assistência – *provê os mínimos sociais*. Responsabilidade esta

---

<sup>51</sup> Este Programa é objeto de análise mais aprofundada no terceiro Capítulo.

que não foi acompanhada por grandes alterações na posição relativa da assistência social em sua relação com as demais políticas sociais.

As transformações acumuladas neste período foram acompanhadas pela implementação do Plano Real. As alterações no ambiente econômico tiveram grandes impactos na área social. Neste sentido, analisam-se, a seguir, alguns destes impactos dando destaque a sua relação com as políticas de assistência e combate à pobreza.

### **2.3.2 Estabilidade e Avanços Sociais**

A redução drástica da inflação ocasionada pelo Plano Real e a estabilização monetária do período pós Real geraram uma série de efeitos que impactaram de forma positiva na redução dos níveis de pobreza. A pesquisadora Sonia Rocha (1996) constatou que *“a proporção de pobres passou de 44% da população brasileira (62,6 milhões de pessoas) em 1993 para 33% (49 milhões de pessoas) em 1995”* ressaltando que *“o fenômeno foi geral, afetando todos os estratos de residência e regiões”* pesquisados<sup>52</sup>.

Os economistas que analisam este período divergem em relação aos determinantes dessa drástica redução no número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Amadeu e Néri (1997), destacam os efeitos redistributivos decorrentes da redução do imposto inflacionário, das mudanças nos preços relativos e do aumento do salário mínimo. Verificam os efeitos da estabilização sobre a demanda agregada e o nível de atividade, destacando as reduções dos constrangimentos de liquidez e da poupança preventiva bem como, o aumento na oferta de crédito ao consumidor. Para Rocha (2000), o fenômeno decorre do efeito combinado da liberação do comércio exterior, da boa safra agrícola e da alta dos preços dos *non-tradables*. Barros, Henriques e Mendonça (2000) atribuem ao crescimento econômico do período (1993-1995) a quase totalidade (84%) da queda da pobreza observada. Para eles, *“o impacto sobre a pobreza decorrente do Plano Real, apesar do inegável êxito do programa de estabilização monetária, não é tributário de mecanismos redutores da desigualdade de renda entre as famílias brasileiras”*. Todos

---

<sup>52</sup> Linhas de pobreza definidas pela Pesquisadora Sonia Rocha (1993 e 1999) a partir dos parâmetros do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF/IBGE), da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE) e dos parâmetros das necessidades nutricionais divulgados pela FAO/OMS. Para maiores informações consultar Rocha (1999).

parecem concordar que o declínio na pobreza esteve associado a uma combinação favorável de fatores resultantes da política governamental de garantia da estabilidade de preços e não a ações específicas de enfrentamento da pobreza.

A partir de 1996, verifica-se redução do ritmo de crescimento e dos avanços sociais alcançados. Rocha (2000) ressalta a estabilização das taxas de pobreza no período compreendido entre 1996 e 1997. Néri, Considera e Pinto (1999) afirmam que, em outubro de 1997, com a chegada da crise asiática ao País, a melhora dos indicadores sociais começa a apresentar uma reversão, mesmo com a manutenção de baixos índices de inflação.

O colapso da Rússia, em agosto de 1998, ao reduzir sensivelmente a disponibilidade de financiamento e de capitais para os países em desenvolvimento intensificou os problemas internos da economia brasileira. O desemprego nas regiões metropolitanas atinge níveis alarmantes. Como ressaltam Belluzzo e Almeida (2002), com a intensificação da crise *“não restou alternativa (ao Brasil) senão a formulação de um imediato plano fiscal para melhorar a situação das combalidas finanças públicas e, no plano externo, recorrer ao FMI para recompor em parte as reservas”*.

O acordo com o Fundo Monetário Internacional envolvia empréstimos do próprio Fundo bem como, do BID, do BIRD e do BIS. Negociado em tempo recorde sob o argumento de risco de contágio, o acordo trouxe uma novidade, a determinação de condicionalidades sociais para a liberação de suas parcelas. O Governo Brasileiro se comprometeu a manter os gastos em determinados programas sociais, independentemente do grau da crise econômica.

A montagem da chamada Rede de Proteção Social envolveu uma ampla negociação entre técnicos do governo e dos organismos internacionais na definição de programas, ações e metas físicas e financeiras para o ano de 1999. Como resultado, verifica-se que os principais programas sociais do governo tiveram seus recursos orçamentários relativamente protegidos durante o ano de 1999, apesar do colapso cambial. (BARROS E SILVA, notas de aula)

### 2.3.3 FHC II

Mesmo após o empréstimo de US\$ 41,0 bilhões, coordenado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, e o aperto fiscal promovido pelo Programa de Estabilização, não foi possível manter a política de câmbio administrado. Assim, em janeiro de 1999, o Brasil adotou o regime de câmbio flutuante. As turbulências do período tiveram graves efeitos sobre o emprego e a renda.

Com o agravamento da crise e da violência urbana no início do ano de 1999, o Congresso Nacional constituiu uma Comissão Mista Especial “*com a finalidade de analisar as condições de pobreza em que vive a população brasileira e propor ações e políticas capazes de reduzir ou eliminar nossos elevados graus de privação e miséria*”. (Relatório Final, 1999)

Neste sentido, a Comissão ouviu inúmeros especialistas, estimulou o debate e formalizou uma proposta de ação. O relatório final contém um sumário dos depoimentos, um diagnóstico das condições de pobreza no País, uma análise dos gastos públicos da área social, uma análise das proposições legislativas que estavam em tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional e uma proposta de ação para reduzir, ou mesmo eliminar, as situações mais extremas de indigência. (COMISSÃO MISTA; 1999)

As discussões da Comissão foram extremamente influenciadas pelo diagnóstico e pela análise dos gastos públicos promovidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Em relação ao diagnóstico: *Análise das Condições de Pobreza no Brasil* (Relatório Final, Capítulo II), o documento reafirma a idéia de que “*o Brasil não é um país pobre, mas sim um país que possui uma parcela significativa de sua população vivendo com uma renda que não é suficiente para atender as suas necessidades básicas*”. Resgata o caráter histórico desse elevado grau de pobreza e sua estabilidade ao longo do tempo, e coloca o elevado grau de desigualdade da sociedade brasileira como principal determinante da pobreza no País.

No que se refere ao capítulo de análise dos gastos públicos - *Pobreza e Gastos Públicos no Brasil* (Relatório Final, Capítulo III), percebe-se que a linha de argumentação é

a seguinte: “A economia e o Estado brasileiro adquiriram uma dimensão que torna perfeitamente possível uma forte redução, ou até mesmo a virtual eliminação, da indigência e da pobreza”<sup>53</sup>. No entanto, a má focalização dos gastos sociais impede uma redução significativa do grau de pobreza do País. A conclusão é surpreendente: “é possível eliminar a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social”. Ou seja, a solução do problema dependeria exclusivamente do aperfeiçoamento das políticas públicas sendo desnecessária a elevação dos gastos sociais.

A conclusão deste estudo foi muito adequada dado o momento econômico que o país atravessava e a necessidade de elevação constante do superávit primário para garantir o pagamento dos juros e a continuidade do programa de estabilização. Assim, o discurso governamental adotou livremente esta linha de argumentação.

Faria (2000) argumenta que “a estabilidade é condição necessária, embora não seja condição suficiente, para enfrentar o desafio do resgate da dívida social”, portanto, é preciso “reformular o sistema de proteção social brasileiro sem incorrer em maior pressão sobre os gastos públicos”. Segundo o autor, quatro aspectos devem ser destacados na relação entre a estabilidade e o resgate da dívida social: a eliminação do imposto inflacionário, a explicitação do conflito distributivo, a estabilidade institucional e a possibilidade de melhorar substancialmente o desempenho da política social brasileira.

Malan também vincula as questões<sup>54</sup>. Partindo do princípio de que os atuais gastos sociais são suficientes para erradicar a miséria no País, conclui que o problema está na composição e na má focalização desses gastos. Portanto, o importante é aprofundar a análise e atuação em direção a mudanças na atual composição dos gastos sociais, de forma que tais gastos passem a privilegiar as camadas efetivamente pobres da população. Para Malan<sup>55</sup>, isso envolveria, inclusive, a descentralização da atuação do setor público na área social e o incentivo à organização da sociedade civil no combate à miséria.

Além do aprofundamento do debate, a contribuição concreta da Comissão Mista foi a Proposta de Emenda à Constituição que ao ser aprovada instituiu o Fundo de

---

<sup>53</sup> A comprovação desta afirmação estaria no fato de que o hiato de insuficiência de renda no Brasil é de R\$ 34 bilhões. Valor equivalente a 4% do PIB ou 25% dos gastos sociais.

<sup>54</sup> Relatório Final da Comissão Mista Especial (1999).

<sup>55</sup> Idem.

Combate e Erradicação da Pobreza. Aprovada em 14 de dezembro de 2000, a Emenda prevê que o Fundo é instituído, para vigorar até o ano de 2010, “*com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida*”. (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 31, art. 1º)

A composição do Fundo ficou a cargo do aumento da alíquota da CPMF em 0,8 ponto percentual, bem como, de um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.

A Emenda prevê, ainda, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, é possibilitada a adição de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos. Já os Fundos Municipais, podem ser criados a partir de um adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre Serviços ou do Imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos.

Ainda em 2000, ao comemorar 6 anos do lançamento do Plano Real, o governo brasileiro atribuiu a persistência da injustiça social no Brasil a causas históricas, notadamente: a herança escravocrata, a relação perversa entre planos econômicos e políticas sociais e a ineficiência de políticas sociais no passado<sup>56</sup>. E, lançou o Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano (IDH – 14) mais tarde batizado de Projeto Alvorada.

O Projeto foi uma tentativa de articulação de 17 programas sociais do Governo Federal nos setores: educação, assistência, saneamento, saúde, infra-estrutura e agricultura familiar. O critério para a seleção dos estados baseou-se no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Foram identificados 14 estados brasileiros que tinham IDH inferior à mediana nacional. Nesses estados, havia 1.962 municípios com IDH menor ou igual a 0,50.

---

<sup>56</sup> Presidência (1999)

Mais tarde, devido a pressões políticas, especialmente dos estados do Sudeste, o projeto foi estendido para os demais estados da Federação.

A coordenação do Alvorada ficou a cargo da SEAS e este foi um dos fatores identificados como problemáticos dada a pouca influência desta Secretaria nos demais Ministérios. De toda forma, conclui-se que os programas integrantes do Alvorada foram priorizados ficando sujeitos a cortes e contingenciamentos menores que outros programas federais.

Praticamente no mesmo período, uma outra iniciativa do Governo Federal estava sendo colocada em prática. O Programa Comunidade Ativa foi lançado como uma nova estratégia para superar a pobreza e promover o desenvolvimento por meio da indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Coube à Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária coordenar o Programa em âmbito nacional. Os pressupostos do Programa eram: os principais problemas sociais do País não poderiam ser enfrentados sem a parceria com a sociedade; uma intervenção eficiente do Estado na área social exige articulação intragovernamental; e o enfrentamento da pobreza requer convergência e integração de ações.

Isto exigia o desenvolvimento de uma capacidade local de gestão, definição de uma agenda local, mobilização da coletividade em torno do próprio processo de desenvolvimento e articulação da oferta de programas com a demanda pública identificada pelas populações locais. *“É a localidade que constrói sua própria agenda, de baixo para cima”*. (COMUNIDADE ATIVA; 1999). Não foram encontradas avaliações consistentes do Programa. No entanto, depoimentos de participantes indicam que as experiências foram muito variadas, com êxito em localidades onde a sociedade e o poder público local demonstraram maior capacidade de articulação.

A partir de 2001, o lançamento e a ampliação de programas de transferência direta de renda passam a ocupar posição de destaque na agenda governamental. A formação desta “nova” Rede de Proteção Social - RPS<sup>57</sup> envolveu programas da década de 1970, como Previdência Rural (1971), Renda Mensal Vitalícia (1972) e Abono Salarial do

---

<sup>57</sup> O termo passa a ser utilizado com um significado diferente daquele proposto durante o acordo coordenado pelo FMI em 1998.

PIS/PASEP (1977); programas oriundos da Constituição de 1988 – Seguro Desemprego (1988) e Benefícios de Prestação Continuada (1996); e iniciativas mais recentes do Executivo Federal como: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (1995), Bolsa Alimentação (1998), Bolsa Escola (2001), Agente Jovem de Desenvolvimento Humano (2001), Bolsa Qualificação (2001), Auxílio Gás (2002) e Seguro Safra (2002).<sup>58</sup>

Segundo dados do Governo Federal<sup>59</sup>, em 2002 os 12 programas da Rede de Proteção Social concederam mais de 37 milhões de benefícios, com gasto estimado em mais de R\$ 30 bilhões. Superando, portanto, em mais de 50% a arrecadação do Governo Federal com Imposto de Renda de Pessoas Físicas<sup>60</sup>.

A análise dos Programas da RPS indica que a fragmentação institucional percebida ao longo de toda a trajetória das políticas de assistência social e combate a pobreza, se mantém.

Inicialmente cada programa tinha um cadastro próprio de beneficiários. A instituição do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, pelo Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001, foi uma tentativa de garantir a unicidade e a integração dos cadastros, bem como, a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos.

As prefeituras foram chamadas para colaborarem na tarefa de realizar o cadastramento. A Caixa Econômica Federal responsabilizou-se pela distribuição dos formulários e pelo processamento do banco de dados. No entanto, em outubro de 2002 apenas 4,9 milhões de famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita estavam inseridas no cadastro, o que representa pouco mais da metade (52%) do número estimado de famílias pobres no Brasil<sup>61</sup>. Algumas unidades da federação como o Distrito Federal tinham menos de 2% das famílias cadastradas.

A falta de documentação (RG e Certidões de Nascimento) de uma parcela da população alvo foi um problema identificado neste processo. Outro problema constatado

---

<sup>58</sup> Alguns destes programas serão amplamente discutidos no terceiro capítulo.

<sup>59</sup> (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; 2002)

<sup>60</sup> A comparação é apenas ilustrativa já que estes programas não são financiados pelo Imposto de Renda.

<sup>61</sup> Segundo dados da SEAS em Presidência da República 2002.

refere-se ao cadastramento irregular de famílias que não se enquadravam no critério de renda mensal de até meio salário mínimo per capita<sup>62</sup>.

Adicionalmente vale destacar duas experiências inovadoras deste período. A simplificação do pagamento dos benefícios e a definição das mães como responsáveis pela conta bancária na qual é depositado o dinheiro dos programas sociais.

O Cartão Cidadão, lançado em junho de 2002 é um cartão magnético que permite a uma família sacar o dinheiro pago pelos programas sociais nos quais estiver cadastrada. Os saques podem ser realizados diretamente nas agências e nos postos da Caixa Econômica Federal ou em casas lotéricas autorizadas, evitando os constrangimentos de receber o dinheiro de intermediários. Segundo dados do Governo, em outubro de 2002, havia 3,7 milhões de unidades do Cartão em circulação no País.

A entrega dos Cartões passou a ser efetivada preferencialmente para as mães. A experiência inicial desta sistemática vem do programa Bolsa Escola. A avaliação desta experiência comprovou que a transferência do dinheiro para a mulher resulta em uso mais apropriado dos recursos, além de assegurar uma maior participação das mães na educação e no desenvolvimento da criança.

A proximidade das eleições gerou uma série de questionamentos acerca das reais intenções do governo com a implementação deste conjunto de medidas. Procurava-se resolver erros identificados no passado? Ou os objetivos eram meramente eleitoreiros? Um outro grupo de críticos atribuiu essas mudanças à “agenda neoliberal” e a sugestões de organismos multilaterais. Houve também os que afirmavam que os programas eram meramente “assistencialistas”.

No Capítulo seguinte, é aprofundada a análise da experiência brasileira na implementação de programas de transferência direta de renda, tendo como pano de fundo a trajetória da política de assistência social e combate à pobreza no Brasil, apresentada neste Capítulo, e as reflexões do debate internacional apresentadas no Capítulo anterior.

---

<sup>62</sup> A análise desta iniciativa será aprofundada no terceiro Capítulo.

### **CAPÍTULO III – DEBATE, PROPOSTAS E PROGRAMAS: a experiência brasileira na implementação de programas de transferência direta de renda.**

Diversos projetos foram apresentados no Congresso Nacional Brasileiro, entre os anos 1920 e 1940, com o intuito de estabelecer programas de complementação de renda aos casais com filhos. No entanto, como destacado no Capítulo II, é o programa de abono familiar instituído pelo Decreto-lei 3.200/1941 que guarda maiores semelhanças com o que veio a ser, nos anos 1990, considerado no Brasil Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM (SUPLICY in FONSECA; 2001:13).

O Abono dirigia-se à famílias numerosas *“com oito ou mais filhos brasileiros, até dezoito anos de idade, ou incapazes de trabalhar, vivendo em companhia e a expensas dos pais ou de quem os tenha sob sua guarda criando e educando-o à sua custa”* (DECRETO-LEI nº 3.200/1941, art. 37 “a”).

O benefício era pago por filho com valores diferenciados de acordo com a renda do chefe da família. Os servidores públicos percebendo, por mês, menos de um conto de réis de vencimento, remuneração, gratificação, provento ou salário<sup>63</sup>, recebiam mensalmente, o abono familiar de vinte mil réis por filho, caso a renda mensal fosse de quinhentos mil réis ou menos, ou de dez mil réis, quando a renda mensal fosse maior que quinhentos mil réis. (art. 28, *idem* )

Aos não servidores públicos, que exercendo qualquer modalidade de trabalho, percebessem retribuição *“que de modo nenhum baste às necessidades essenciais e mínimas da subsistência de sua prole”* previam-se a concessão mensal do abono familiar no valor de cem mil réis, se tivesse oito filhos, e de mais vinte mil réis por filho excedente. (art. 29, *idem*).

Destaca-se, ainda, que para a obtenção do benefício era *“exigida do interessado prova de que tem feito ministrar a seus filhos educação não só física e intelectual senão também moral, respeitada a orientação religiosa paterna, e adequada á sua condição, como permitam as circunstâncias”*. (art. 39, *idem*)

---

<sup>63</sup> Se os dois cônjuges trabalhassem, a renda de ambos seria somada e não poderia ultrapassar a renda de corte.

Como visto no Capítulo II o Governo Federal concedeu, em 1951, cerca de 88.322 abonos, compreendendo 765.295 dependentes. Em 1958, foram concedidos 107.433 abonos (53,15% para o Nordeste). No entanto, a ampliação da cobertura foi acompanhada de redução significativa no valor do benefício que se tornou quase irrisório. (VIEIRA, 1983)

Em 1963, a Lei nº 4.242, de 17 de julho, reajustou os valores do abono familiar para três mil cruzeiros (Cr\$3.000,00) e reduziu para seis o número mínimo de filhos que caracteriza a família como numerosa. A mesma Lei previa, ainda, mais quinhentos cruzeiros (Cr\$500,00) por filho excedente.

Ainda em 1963, o Governo instituiu, por meio da Lei nº 4.266, de 03 de outubro, o Salário-Família. Inicialmente o Salário-Família era pago diretamente pela empresa sob a forma de uma quota percentual, calculada sobre o valor do salário-mínimo, por filho menor de 14 anos de idade.

As empresas eram reembolsadas mensalmente mediante desconto do valor respectivo das contribuições recolhidas à Previdência Social por meio de um Fundo de Compensação do Salário-Família. Para os três anos iniciais do Programa, a Lei estabeleceu o valor do Salário-Família em 5% do Salário Mínimo vigente por filho. As famílias incluídas no Salário-Família eram excluídas no Abono.

A Lei nº 5.559, de 11 de dezembro de 1968, estendeu o direito ao Salário-Família aos filhos “inválidos” de qualquer idade. O empregado aposentado por invalidez ou por velhice pelo sistema geral da previdência social também foi incorporado ao Programa. Em 1974, o salário-família foi incluído entre as prestações da previdência social e o Fundo de Compensação foi extinto.

Interessante ressaltar que a Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975, estabeleceu que anualmente, para o pagamento do salário-família, seria exigida do segurado a apresentação dos Atestados de Vacinação dos seus beneficiários, na forma estabelecida em regulamento (art 5º, §3º). Mais uma vez, o país estava diante de uma experiência de benefício monetário condicional pago à famílias com filhos.

O Salário-Família foi incluído no art 7º da Constituição, no Capítulo dos Direitos Sociais, como um direito dos trabalhadores urbanos e rurais, *pago em razão do*

*dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei.* No art. 201 da Carta Magna, nova referência ao Salário-Família desta vez caracterizando-o com benefício da Previdência Social<sup>64</sup>.

Mesmo reconhecendo a experiência inicial do Abono, Fonseca (2001) e Suplicy (2002) atribuem a primeira discussão, no Brasil, sobre a introdução de um programa de garantia de renda mínima a Antonio Maria da Silveira. Segundo a autora:

*“estava entusiasmado com as possibilidades de sua proposta porque, naquele momento, estava em discussão o Projeto de Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Trata-se da legislação que instituiu o amparo previdenciário aos maiores de 70 anos ou inválidos, conhecido como renda mensal vitalícia”.* (FONSECA; 2001:21)

Em artigo de 1975, intitulado “Redistribuição de Renda”, Antônio Maria da Silveira iniciou as discussões sobre a instituição de um programa de garantia de renda mínima como forma de erradicação da pobreza. Silveira (1975) destacou a ineficácia dos métodos até então utilizados para enfrentar o problema da distribuição de renda no Brasil e propôs um ataque direto. *“Se o problema é pobreza, a forma de redistribuição deve atacá-la diretamente”* sem, no entanto, trazer grandes interferências à economia de mercado. Influenciado pela idéias de Milton Friedman (1962), sua proposta de política de redistribuição de renda envolvia um programa com as características de imposto de renda negativo<sup>65</sup>.

O argumento central era que os indivíduos que não atingissem um nível de renda que lhes garantisse a sobrevivência deveriam ter direito à proteção por meio da garantia de, ao menos, um piso de renda independente de vínculos empregatícios, da renda do trabalho, do estado civil ou da descendência do cidadão. Segundo Silveira (1975), este arranjo do sistema de redistribuição (imposto de renda negativo) seria capaz, ainda, de romper a conotação de caridade atribuída a ações desta natureza.

Para Silveira (1975), o programa deveria ser implementado de forma gradual evitando uma possível “instabilidade social”. Iniciando pelos mais idosos e caminhando progressivamente ao longo da distribuição etária até os mais novos. Segundo o autor,

---

<sup>64</sup> A tentativa de resgate da importância do salário-família será objeto de discussão no Capítulo IV.

haveria várias vantagens neste esquema: seria muito atrativo em termos humanísticos; não existiriam, inicialmente, efeitos diretos no mercado de trabalho; os efeitos iniciais no crescimento populacional seriam menores; e modificações, se necessárias, poderiam ser oportunamente introduzidas no programa.

O autor ressalta que naquele ano (1975) o Brasil estava adotando, mesmo que inconscientemente, o primeiro passo na direção da consolidação de um sistema redistributivo nos moldes dos programas de renda mínima. Referia-se ao Projeto de Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, que previa a instituição do amparo previdenciário<sup>66</sup>.

Em 1978, Edmar Bacha e Mangabeira Unger, retornam ao tema. No livro *Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil*, os autores argumentam que a instituição de uma complementação de renda, nos moldes do Imposto de Renda Negativo, seria um instrumento fundamental de democratização da sociedade brasileira. “*A democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que limite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos*” (BACHA & UNGER; 1978:17) Sendo assim, segundo os autores, o projeto brasileiro de democratização deveria compreender dois níveis complementares: a redistribuição de renda (ao menos o mínimo necessário à democracia) e a democratização da própria sociedade. Ao analisarem os dados de distribuição de renda no Brasil, apresentados pelo Censo de 1970, os autores concluem que não poderia haver democracia onde a iniquidade social alcança níveis tão elevados quanto os apresentados na sociedade brasileira<sup>67</sup>. Neste sentido, se perguntam: “*Qual a magnitude da redistribuição que se impõe executar, e quais os instrumentos que devem ser utilizados para alcançar os objetivos redistributivos?*” (BACHA & UNGER; 1978:18)

Bacha e Unger (1978:18) estabelecem uma linha de pobreza hipotética<sup>68</sup> e concluem que “*para eliminar o problema da miséria no Brasil é preciso transferir 9 (nove)*

---

<sup>65</sup> As características do imposto de renda negativo foram apresentadas no Capítulo I.

<sup>66</sup> O amparo previdenciário, também conhecido como Renda Mensal Vitalícia, será objeto de análise a seguir.

<sup>67</sup> Os 10 por cento mais ricos detinham 49 % da renda do país, enquanto os 40 por cento mais pobres se apropriavam de 7,7 por cento. (BACHA & UNGER; 1978:18)

<sup>68</sup> A linha de pobreza estabelecida pelos autores foi de Cr\$ 186,80 a preços de 1970 e seria equivalente à renda média do decil da distribuição de renda situado imediatamente acima dos 40 por cento mais pobres. Esta renda mensal familiar praticamente se iguala ao salário mínimo vigente, no Rio de Janeiro e em São Paulo, à época do censo.

*por cento da renda total do país dos 60 por cento mais ricos<sup>69</sup> para os 40 por cento mais pobres.*” Após esta transferência, o Brasil teria, segundo os autores, uma distribuição de renda compatível com a observada, naquela época, nas democracias ocidentais e em países em desenvolvimento como Formosa e Coréia do Sul.

Os autores argumentam que o êxito de um programa de redistribuição dessa amplitude pressupunha mudanças institucionais significativas cuja análise foge aos objetivos deste trabalho. No entanto, a seriedade do problema distributivo brasileiro exigia a aplicação de medidas imediatas que constituíam, segundo os autores, o pressuposto econômico da democratização. Seriam elas: renda mínima garantida e reestruturação tributária.

O programa de renda mínima garantida proposto por Bacha e Unger (1978) objetivava fornecer a todas as famílias brasileiras uma renda monetária pelo menos equivalente ao salário mínimo do centro-sul do país. O imposto de renda negativo e a provisão comunitária de bens essenciais foram os instrumentos propostos para alcançar o objetivo estipulado.

No que se refere ao imposto de renda negativo, os autores apresentaram apenas a idéia sem a sugestão de linhas de pobreza e/ou taxas de subsídio. É interessante ressaltar que algumas limitações de programas desta natureza para a realidade brasileira foram apresentadas naquele momento. Problemas que ressurgem anos mais tarde durante o debate dos novos programas de transferência direta de renda da década de 1990 como, por exemplo, a dificuldade de comprovação de renda das famílias mais pobres e a complexidade da remessa desburocratizada dos pagamentos mensais.

Na década de 1980, Eduardo Suplicy e Paul Singer passam a defender a necessidade de inclusão de alguma proposta de garantia de renda mínima no programa do Partido dos Trabalhadores - PT. Em 1986, no programa nacional do PT, transmitido em cadeia nacional de TV, Paul Singer defende publicamente a proposta. (SUPLICY; 2002:122)

---

<sup>69</sup> Os autores ressaltam que os 9 por cento da renda total a serem transferidos devem sair prioritariamente da renda dos 10 por cento mais ricos que, naquele momento, se apropriavam de 49 por cento da renda total.

No entanto, o debate só ganhou visibilidade com a apresentação, pelo Senador Eduardo Suplicy, do projeto de lei de criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) ao Congresso Nacional. Segundo Suplicy (2002:122), ao se tornar o primeiro senador eleito pelo PT, percebeu que a idéia estava amadurecida. Antônio Maria da Silveira foi procurado pelo Senador e ajudou na formulação da proposta, assim, o projeto guarda semelhanças explícitas com as idéias apresentadas pelo economista na década de 1970.

O Projeto de Lei 80/91 apresentado pelo Senador Eduardo M. Suplicy, propunha uma complementação de renda, sob a forma de imposto negativo, que beneficiaria todos os residentes no país, maiores de 25 anos, cujos rendimentos brutos mensais fossem inferiores a CR\$ 45.000 - 2,5 vezes o salário mínimo efetivo na época.

O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre linha de pobreza estabelecida (CR\$ 45.000) e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de rendimento nulo<sup>70</sup>. A implementação seria gradual, começando pelos maiores de 60 anos, e previa a supressão da maioria dos programas assistenciais existentes, diagnosticados como ineficientes.

Na discussão do projeto do Senador Suplicy, o economista José Márcio Camargo introduziu uma importante modificação nos termos do debate ao vincular renda mínima à família e à educação. O economista procurava responder à seguinte questão: *“como elaborar uma política social que, no curto prazo, amenize a pobreza e, no longo prazo, reduza a geração de pobreza?”* (FONSECA; 2001: 93)

Sua sugestão era oferecer um complemento de renda às famílias pobres desde que suas crianças e adolescentes frequentassem a escola. José Márcio Camargo argumentava que o ingresso precoce no mercado de trabalho afetava o nível de escolaridade e reduzia drasticamente as possibilidades desta geração sair, no futuro, das condições de

---

<sup>70</sup> Utilizando a fórmula proposta por Euzebey e apresentada no Capítulo I teríamos:  $s = G - tg$  com  $s =$  benefício;  $G = 45.000$ ;  $t = 0,50$  p/  $g > 0$  e  $t = 0,30$  p/  $g = 0$  ( $g =$  renda do beneficiário). Percebe-se a preocupação do projeto com a manutenção do estímulo ao trabalho.

pobreza. Assim, ao aumentar a renda da família, o programa reduziria o custo de oportunidade de estudar, quebrando o ciclo de reprodução da pobreza<sup>71</sup>.

O economista apresentou restrições ao projeto de PGRM defendido por Suplicy. Primeiro, discordava da implementação gradual começando pelos idosos. Segundo, argumentava que o programa, ao calcular o benefício a partir da renda declarada, incentivaria a informalidade. Adicionalmente, afirmava que os custos de programas desta natureza seriam indeterminados.

A questão do grau de informalização do mercado de trabalho também foi apresentada por Guilherme Schymura de Oliveira (FGV-RJ) como limitador para a implementação de programas do tipo imposto negativo em países como o Brasil. Segundo o economista, nestes casos seria mais apropriada a definição de um benefício fixo, independente do nível de renda, desenho que simplificaria a administração do programa ao eliminar a necessidade de declaração de rendimento. Sua sugestão era a introdução de uma renda básica em torno de US\$ 20, para os indivíduos maiores de 25 anos. O custo total da proposta seria da ordem de 3,5% do PIB. (SUPLICY e CURY;1994: 106)

O projeto do Senador Suplicy foi aprovado no Senado, em 16 de dezembro de 1991, por unanimidade. Todos os partidos se pronunciaram favoravelmente ao projeto. No entanto, o formato que acabou servindo de referência aos programas de renda mínima implantados no Brasil na década de 1990 foi o sugerido por José Márcio Camargo, com a contribuição de Schymura.

Para Fonseca (2001:105) a proposta de um programa de renda mínima vinculado à obrigatoriedade de ingresso e permanência dos filhos, em idade escolar, na rede pública de ensino representou uma mudança radical em relação ao projeto original e ao debate da década de 1970. É o vínculo familiar, respeitadas as condições de renda, o elemento determinante do acesso ao programa.

Neste sentido, é semelhante à proposta de abono familiar, presente no Estatuto da Família na década de 1940. Tais semelhanças podem ser percebidas nas condições de acesso – corte por renda, presença de filhos menores (legítimos, legitimados, adotivos) – e

---

<sup>71</sup> Segundo Suplicy (2002:125), Cristovam Buarque vinha pensando no mesmo sentido desde 1986 e colocou como proposta básica de sua campanha para governador a instituição de uma renda mínima para todas as

na obrigação, para fazer jus ao benefício, de garantia da educação dos filhos. Assim, para a autora, a renda mínima se consolida no Brasil não como um “*direito de todos os cidadãos pobres, mas de um grupo específico, famílias com crianças, é uma forma de investir no futuro tornando viável, no presente, a manutenção das crianças e adolescentes na rede escolar*”. FONSECA (2001:105/106)

No entanto, a observação do grupo de programas de transferência direta de renda presentes no Brasil indica a necessidade de ampliação do conceito de Programas de Renda Mínima utilizado na discussão apresentada. Para tanto, é necessária a inclusão dos programas não contributivos da seguridade social brasileira - Previdência Rural, Amparo Previdenciário e os Benefícios de Prestação Continuada (LOAS) - no âmbito das políticas redistributivas<sup>72</sup>. Sendo assim, verifica-se que o “grupo específico” apontado por Fonseca (2001) se expande consideravelmente. Deve-se ressaltar, também, a implementação, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, de programas destinados a gestantes e famílias com crianças de 0 a 6 anos (Bolsa Alimentação) a jovens acima dos 16 anos (Agente Jovem), bem como, a famílias de baixa renda (Auxílio Gás e Bolsa Renda). Só a análise conjunta deste grupo de programas pode dar a real dimensão dos instrumentos de Transferência Direta de Renda em curso no Brasil.

Neste capítulo, a análise dos programas federais de transferência direta de renda implementados no Brasil é aprofundada. A partir da trajetória da política de assistência social e combate à pobreza apresentada no Capítulo II e das reflexões teóricas apresentadas no Capítulo I, é analisada a concepção e a implementação de diversos programas federais que têm como característica comum a transferência direta de renda ao beneficiário.

Segue-se uma ordem cronológica, iniciando com a análise da expansão previdenciária a grupos tradicionalmente excluídos, ainda durante a década de 1970. A seguir, as mudanças constitucionais e seus efeitos nos programas até então existentes e na formulação de novos programas são debatidas. Por fim, a chamada segunda geração de programas federais de transferência direta de renda, implementados a partir de 1997, é estudada. Este capítulo finaliza com a análise das tentativas de coordenação dos programas

---

famílias poderem manter suas crianças frequentando a escola.

e das propostas de unificação que surgem no final da década de 1990 e início dos anos 2000.

### **3.1 Programas não Contributivos da Seguridade Social**

Foi demonstrado no Capítulo II que a expansão dos benefícios monetários regulares a grupos relativamente excluídos nos setores urbano informal e rural se intensifica durante o governo militar (1964-1984). Os fatores explicativos deste aparente paradoxo podem ser encontrados nas análises de autores como Malloy (1976; 1979); Delgado e Cardoso Jr. (2000); Schwarzer e Querino (2002); dentre outros. O setor rural ganhou força política no fim dos anos 1950 e início de 1960 com a criação de diversas organizações sindicais, inclusive da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG, em 1963; a tecnocracia estatal, influenciada pelo paradigma universalizante defendido pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, trabalhou pela expansão da seguridade; os interesses da Aliança Renovadora Nacional (Arena) animada com a possibilidade de aumentar o controle sobre grande segmento da população, por meio de um novo sistema de distribuição de benefícios; por fim, a doutrina militar de segurança nacional que atribuía à estabilidade social uma pré-condição para o desenvolvimento econômico; são alguns dos fatores explicativos apresentados pelos autores citados. (SCHWARZER & QUERINO; 2002:14)

Deve-se destacar, ainda, o carácter pró-cíclico do sistema de financiamento das políticas sociais forjado durante a ditadura militar. O tema foi discutido no segundo capítulo, no entanto, vale lembrá-lo neste momento já que foi o intenso crescimento da arrecadação do sistema previdenciário no início dos anos de 1970 que permitiu a incorporação de uma nova clientela com pouca, ou nenhuma, capacidade contributiva.

#### **3.1.1 Previdência Rural e Amparo Previdenciário**

Foi a Lei Complementar nº 11, de 25 de março de 1971, que criou, em substituição a programas anteriores, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural -

---

<sup>72</sup> Mesmo reconhecendo que são benefícios tipicamente previdenciários - benefícios que substituem a renda quando cessa a atividade laboral.

PRORURAL. O PRORURAL veio beneficiar os trabalhadores rurais dependentes e autônomos em regime de economia familiar, pescadores (a partir de 1972) e garimpeiros (a partir de 1975), bem como seus dependentes. No rol de benefícios assegurados estavam presentes: aposentadoria por idade, concedida aos 65 anos ou mais; aposentadoria por invalidez; pensão para viúvas e órfãos; auxílio-funeral; e assistência médica.

A administração ficou a cargo do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural - FUNRURAL. Seu financiamento era feito com uma contribuição de 2,1% (originalmente 2% somados a 0,1% decorrentes da expansão do seguro acidente de trabalho) sobre o valor da comercialização da produção rural, sempre a cargo do comprador. Adicionalmente, dada a baixa capacidade de contribuição do segurado rural, foi agregada uma alíquota de 2,4% sobre a folha de salários urbana. Esta foi a fonte que efetivamente viabilizou a estrutura de custeio do FUNRURAL.

Em 1974 foi instituído, pela Lei nº 6.179, de 11 de dezembro, o amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos. O amparo previdenciário garantia uma Renda Mensal Vitalícia, a cargo do INPS ou do FUNRURAL, igual à metade de um salário mínimo vigente no país. Os maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos definitivamente incapacitados para o trabalho, que não tivessem outro meio de prover sua própria subsistência ou de tê-la provida por sua família, passaram a ser amparados pela Previdência Social.

No entanto, para fazer jus ao benefício precisavam ser filiados ao regime do INPS, em qualquer época, por no mínimo por 12 (doze) meses, consecutivos ou não. Abriram-se exceções para os que tinham exercido atividade remunerada incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, por no mínimo 5 (cinco) anos. Bem como, para os que ingressaram no regime do INPS após completarem 60 (sessenta) anos de idade.

A verificação da invalidez passou a ser feita por exame médico-pericial a cargo da Previdência Social urbana ou rural. A prova de inatividade e inexistência de renda, ou de meios de subsistência, se dava mediante atestado de autoridade administrativa ou judiciária local, identificada e qualificada que conhecesse pessoalmente, há mais de 5 (cinco) anos, o pretendente à renda mensal instituída.

No que se refere ao financiamento, o amparo passa a ser atendido sem aumento de contribuições. Foi garantido em lei o destaque de uma parcela da receita do INPS e do FUNRURAL, correspondente a 0,4% (quatro décimos por cento) da folha de salários-de-contribuição, onerando em partes iguais cada uma dessas entidades.

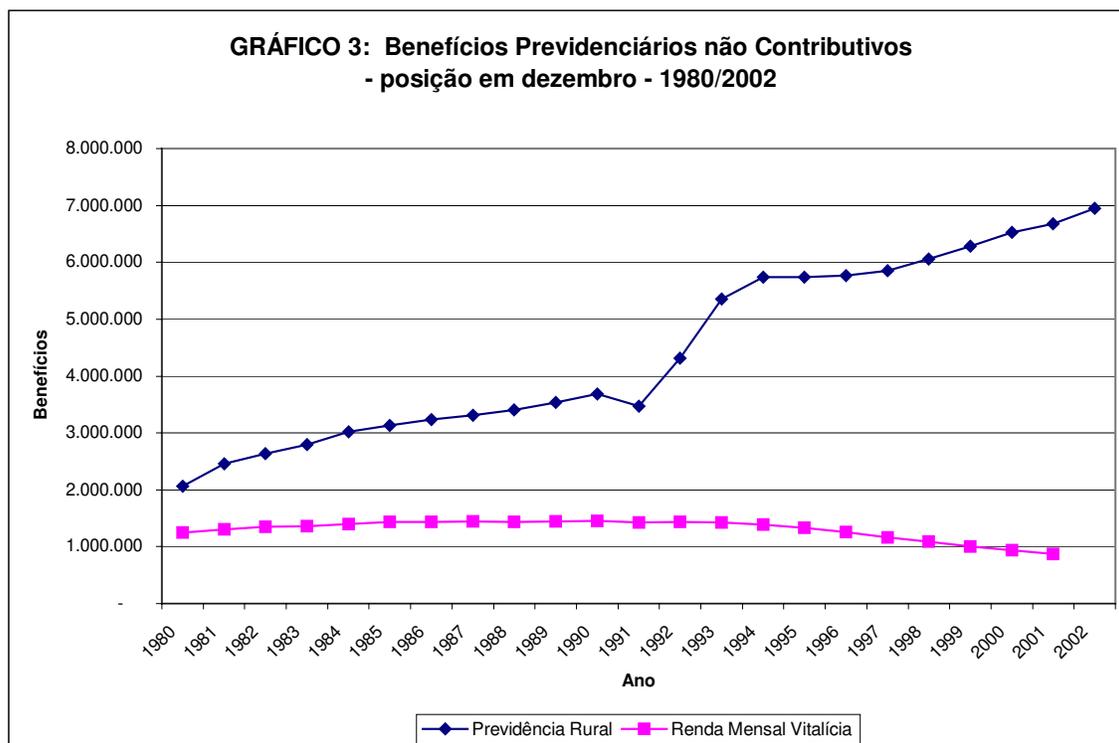
Delgado e Schwarzer (2000) concordam com Malloy (1976,1979) e afirmam que o elemento inovador do PRORURAL/FUNRURAL é o rompimento com os princípios do seguro social de padrão contributivo bismarckiano. Segundo os autores:

*“houve ruptura com as noções de que: (i) a um benefício deve corresponder uma contribuição; (ii) essa contribuição deve ser tripartite (segurado, empregador e Estado); e (iii) o benefício resultante deve estar vinculado ao padrão de rendimentos progressos do segurado”.*  
(DELGADO & SCHWARZER; 2000:195/96)

O benefício fixo, no valor de meio salário mínimo, torna-se uma inovação, pois, como já foi dito, rompe a relação entre renda anterior dos segurados, seu esforço contributivo e o valor percebido. A redistribuição urbano-rural de renda (subsídio cruzado), garantida pela contribuição patronal adicional incidente sobre a folha salarial urbana, também merece destaque.

No entanto, como ressaltado por Schwarzer e Querino (2002), o FUNRURAL teve um escopo ainda limitado e um enfoque paternalista. O benefício era concedido aos chefes de família, o que significava que as mulheres eram excluídas da cobertura de benefícios por idade, a não ser que vivessem sozinhas; o valor fixo para as aposentadorias por idade era reduzido, apenas meio salário mínimo oficial (a pensão foi fixada em 30% do salário mínimo); a exigência de contribuição prévia excluía parcela considerável da população alvo; e a utilização eleitoral era ampla. Durante os períodos eleitorais, *“no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, a emissão de documentos pessoais requeridos para a solicitação de benefícios do Funrural era realizada pelos políticos locais pertencentes à Arena, em troca de votos nas áreas rurais por todo o Brasil (...). Ter posição de diretor local do Funrural nas cidades pequenas era um ponto de partida promissor para ‘alavancar’ uma carreira política”.* (SCHWAERZER & QUERINO; 2002:15)

Foram nestas condições que os benefícios rurais se expandiram rapidamente. Podemos observar no GRÁFICO 3 que, no início da década de 1980 os beneficiários da Previdência Rural superaram o contingente de 2 milhões. Alcançando, no final da mesma década, aproximadamente 3 milhões e 500 mil idosos.



FONTES: SPS/MPS  
Elaboração própria.

No que se refere ao amparo previdenciário, a Renda Mensal Vitalícia atinge no início da década de 1980 em torno de 1 milhão 250 mil beneficiários, dos quais 921.523 urbanos e 324.209 rurais. No final da década de 1980, o número de beneficiários se aproxima de 1 milhão 450 mil, sendo 846.725 urbanos e 600.922 rurais.

### 3.1.2 A Constituição de 1988 e a Legislação Complementar dos anos 1990

As alterações promovidas pela Constituição de 1988 e por sua legislação complementar (Leis nº. 8.212 e nº. 8.213, de 1991) na previdência rural, foram profundas. O tratamento administrativo-institucional em separado dos sistemas urbano e rural, foi extinto. O piso de benefícios para aposentadorias e pensões teve o seu valor dobrado,

passando a ser de um salário-mínimo, aplicável, também, aos benefícios concedidos antes de 1988. No quesito gênero, vale destacar que as mulheres vieram a ter acesso à aposentadoria independente de serem chefes de família. Adicionalmente, foi reduzida a idade de acesso à aposentadoria de 65 para 60 anos no caso dos homens e de 60 para 55 para mulheres.

Mas, a Constituição não se destaca apenas pelo processo de expansão quantitativa e qualitativa do direito previdenciário, destaca-se, também, pela manutenção do tratamento diferenciado no meio rural no que se refere à carência medida em tempo de trabalho rural e não em tempo de contribuição. Bem como, pela manutenção da possibilidade de comprovação do tempo de trabalho por meio de documentação do uso da terra, notas de venda da produção rural ou declaração expedida pelo sindicato rural e homologada pelo INSS. A forma de contribuição do segurado especial, também foi mantida - contribuição sobre a produção comercializada com recolhimento a cargo do comprador. Neste quesito, a alteração constitucional limitou-se à introdução de um adicional de 0,1% destinado ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, totalizando 2,2% do preço de comercialização.

Os efeitos das mudanças constitucionais, no número de beneficiários, foram imediatos. Observando os dados do GRÁFICO 3 verificamos que a partir de 1992, ano seguinte à aprovação da legislação complementar da Previdência Rural, o estoque de benefícios aumenta de maneira expressiva. Em 1991, aproximadamente 3 milhões e 500 mil idosos eram beneficiários do sistema, saltando para em torno de 5 milhões e 740 mil no final de 1994. Nos anos seguintes a expansão quantitativa se mantém apesar do ritmo reduzido. Assim, em dezembro de 2002, o Sistema Rural incorporava 6 milhões 950 mil beneficiários.

No que se refere às despesas com benefícios, o impacto foi ainda maior em decorrência do aumento no piso e de ganhos reais no salário mínimo durante a década de 1990. De 1994 a 2002 o valor líquido de créditos emitidos para pagamento de benefícios

previdenciários rurais passa de aproximadamente R\$ 4,4 bilhões para patamares superiores a R\$ 16,4 bilhões<sup>73</sup>.

Assim, nos anos 1990 a Previdência Social Rural passa a ter um papel cada vez maior na composição da renda das famílias. Delgado e Cardoso Jr. (2000) ao analisarem os dados da Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural – Fase II, 1998 - afirmam que o peso previdenciário na composição do orçamento domiciliar representava na região Sul perto de 41,5% do total e chegava a 71,2% na região Nordeste. Se forem analisadas só as famílias mais pobres com renda domiciliar entre 0,01 e 2 salários mínimos, o peso do benefício previdenciário ultrapassava os 90% nas duas regiões pesquisadas.

Sendo assim, é de se esperar que a previdência rural tenha efeitos significativos no tamanho da pobreza do setor rural. Os dados apresentados por Delgado e Cardoso Jr. (2000) corroboram esta expectativa. Ao utilizarem uma linha exógena de pobreza (meio salário mínimo domiciliar per capita) os autores identificam 38,1% dos domicílios da região Nordeste com acesso à previdência rural e 14,3% da região Sul, situados abaixo desta linha exógena. Já entre os domicílios sem acesso à previdência rural os índices de pobreza chegam a 51,5% e 18,9% no Nordeste e Sul respectivamente.

No entanto, o efeito impulsionador da renda proveniente da previdência rural tem conseqüências que vão além da redução da pobreza. Os estudos de Delgado e Cardoso Jr. (2000) e Schwarzer (2000) indicam outros efeitos<sup>74</sup>:

- (a) Melhoria / Substituição do acesso a serviços sociais - este efeito foi verificado especialmente na área de saúde. A renda monetária permitiu o acesso a serviços médicos em áreas urbanas ou até mesmo a serviços privados. Em alguns casos, garantiu a compra de medicamentos indisponíveis nos serviços de saúde pública.
- (b) Aumento da qualidade de vida – refere-se à possibilidade de aquisição de aparelhos domésticos e de melhoria das condições dos domicílios;

---

<sup>73</sup> Valor líquido (R\$) de créditos emitidos para pagamento de benefícios rurais ativos no cadastro - acumulado do ano.

<sup>74</sup> Aproveitamos-nos do resumo dos resultados dos trabalhos citados apresentado em (SCHWAERZER e QUERINO; 2002:18).

- (c) Desenvolvimento da agricultura – a regularidade, a segurança e a liquidez monetária que caracterizam os benefícios previdenciários exercem a importante função de ampliar as oportunidades de geração de pequenos excedentes funcionando, também, como uma espécie de “seguro agrícola”.
- (d) Redução da migração rural/urbana – os efeitos positivos já destacados têm influência nas decisões de mudança de domicílio e nos fluxos migratórios.
- (e) Mudanças nos papéis sociais – ao conceder valores e benefícios semelhantes para homens e mulheres, a previdência rural representa um poderoso instrumento de equidade entre gêneros.

Os autores destacam ainda o financiamento de sindicatos rurais, a redistribuição regional da renda e o suporte para a economia local, como benefícios indiretos da Previdência Rural.

Dentre os pontos críticos, merece destaque a questão do financiamento da Previdência Rural. Dada a pouca, ou nenhuma capacidade contributiva dos segurados, fica claro que o financiamento das aposentadorias rurais não pode estar baseado exclusivamente nos princípios contributivos bismarkianos. Percebe-se, na TABELA 3<sup>75</sup> que a necessidade de financiamento é estrutural e encontra-se em aproximadamente 90% do gasto total com a Previdência Rural.

**TABELA 3: Orçamento do Subsistema Rural  
1991/1998**

(Em R\$ milhões de agosto/1994)

Fontes e Usos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Fontes Legais de arrecadação								
Comercialização	186,65	77,34	176,75	323,99	374,85	401,82	452,13	362,30
Foha de salário	n.d	n.d	332,80	219,72	225,24	241,77	233,61	249,67
Subtotal (I)	n.d	n.d	509,55	543,70	600,09	643,59	685,60	611,90
2. Despesas com benefícios	2340,04	n.d	6018,28	6884,00	6979,00	7601,00	7094,20	7566,30
3. Necessidade de financiamento	2154,70	-	5508,73	6340,30	6378,91	65957,41	6363,60	6954,40
Fonte presumida de vinculação*	2212,20	2436,80	2464,20	2379,80	2808,80	3047,20	2795,80	2875,40
Recursos do orçamento	Não há	-	3044,50	3960,50	3570,10	3901,20	3612,80	4079,00

Fonte: AEPS - vários anos.

Extraído de Delgado e Schwarzer (2000)

\* 3% da alíquota patronal urbana - supõe que a antiga vinculação não foi de fato abandonada.

Fica claro que a definição de uma fonte de financiamento estável para os benefícios rurais é um aspecto crucial a ser solucionado para que no futuro o subsistema rural esteja garantido. Conforme lembrado por Schwarzer e Querino (2002;20), a boa técnica fiscal propõe que para gastos de natureza fortemente redistributiva, como é o caso da Previdência Rural, as fontes devem ser idealmente tributárias, em vez de serem baseadas em contribuições sobre a folha de pagamento.

### **3.1.3 O Amparo Assistencial da LOAS – Benefício de Prestação Continuada**

No Capítulo II demonstrou-se que a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS regulamentou, em substituição à Renda Mensal Vitalícia - RMV prevista no amparo previdenciário<sup>76</sup>, o Benefício de Prestação Continuada - BPC do amparo assistencial. O BPC já estava previsto no art. 203 da Constituição Federal, mas dependia de regulamentação infra-constitucional.

O amparo previdenciário - RMV dava direito à percepção de benefícios mensais no valor de meio salário mínimo. Para a inclusão na RMV, exigia-se ao menos 12 contribuições mensais à Previdência Social ao longo do histórico do segurado. Com a regulamentação do BPC, o requisito de contribuição prévia foi suspenso, o valor do benefício foi equiparado ao de um salário mínimo e o universo de segurados rurais e urbanos foi unificado. No que se refere às modalidades, idade e invalidez foram substituídas por idosos e pessoas portadoras de deficiência.

Assim, a partir da LOAS, o BCP é definido como a “*garantia de 1(um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70<sup>77</sup> anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família*”. (Lei 8.747 art. 20).

---

<sup>75</sup> Os valores de despesa com benefícios utilizados na TABELA 3 são diferentes dos utilizados ao longo do texto devido ao tratamento dado pelos autores (milhões de agosto de 1994) e às correções feitas ano a ano pelo MPAS nos dados da previdência. Nada disso, invalida a análise apresentada.

<sup>76</sup> Além da substituição do RMV, foram extintos o auxílio natalidade e o auxílio funeral.

<sup>77</sup> Reduzido para 67 anos em 1998 pela Lei nº 9720 de 30/11/98.

Considera-se, para efeito da Lei, incapaz de prover a manutenção, da pessoa portadora de deficiência ou idosa, a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. A concessão do benefício está sujeita a exame do INSS, revisto a cada 2 anos.

Parte da população portadora de deficiência e aqueles que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal e não tiveram acesso à RMV, foram incorporados ao BCP. Destaca-se, ainda, a nova definição de pessoas portadoras de deficiência. Ao permitir que pessoas com deficiência congênita também pudessem ser consideradas, o novo benefício incluiu um número de candidatos potenciais que nunca havia sido objeto de uma política social específica no Brasil. Assim, a instituição do BCP significou uma importante expansão da cobertura da política social.

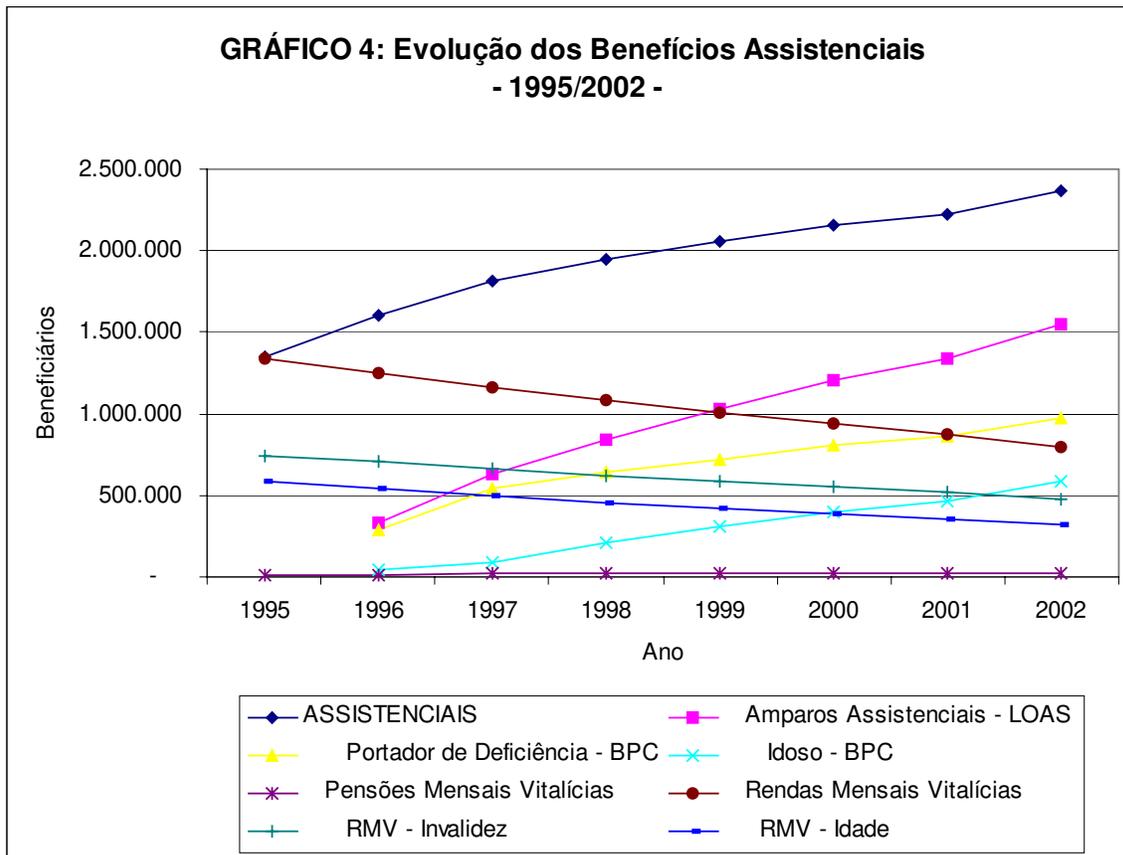
O GRÁFICO 4 mostra esta significativa expansão de cobertura. O total de benefícios assistenciais (soma do estoque da RMV com os novos beneficiários do BCP) eleva-se de aproximadamente 1.350 mil em 1995 para mais de 2 milhões de beneficiários em 1999. Em 2002, a quantidade de benefícios ultrapassa os 2 milhões e 360 mil, dos quais 1,55 milhões de benefícios BPC/LOAS e 0,8 milhão de RMVs. Ou seja, foram incorporados ao Sistema mais de 1 milhão de beneficiários no período de 7 anos.

Percebe-se que inicialmente este efeito expansivo decorre, em grande medida, da incorporação dos portadores de deficiência. Só nos dois anos iniciais (1996/97) foram incorporados mais de 540 mil portadores de deficiência. Em 2002, estes ultrapassaram os 970 mil beneficiários.

No que se refere aos idosos, a redução da idade mínima de acesso ao BCP, de 70 para 67 anos, em 1998, acelerou o processo de expansão quantitativa. Percebe-se no GRÁFICO 4 que, após a modificação nos requisitos de acesso, o número de beneficiários idosos aumentou significativamente, passando de aproximadamente 589 mil em 1997 para quase 730 mil em 1999 e ultrapassando os 900 mil em 2002<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Os dados referem-se à soma do BCP idoso com RMV idade e as pensões mensais vitalícias e encontram-se no anexo estatístico.



Fonte: SPS/MPAS

Elaboração própria

Onde: Assistencias = Amparos LOAS + RMV

Amparos LOAS = Idoso BPC + Portador de Deficiência BPC

RMV = Invalidez RMV + Idade RMV + Pensões Mensais Vitalícias

A queda no estoque de RMV, nas modalidades idade e invalidez, decore do baixo número de novas concessões. O que era esperado já que a facilitação do acesso promovida pelo BPC torna este programa mais atraente mesmo para os que, dadas as regras de transição, teriam a possibilidade de requisitar o amparo previdenciário (RMV).

A TABELA 4 mostra a variação na quantidade de benefícios assistenciais emitidos e concedidos, bem como, nos valores pagos entre os anos de 2001 e 2002. Percebe-se que a variação total na quantidade de benefícios emitidos mal ultrapassa os 7% sendo puxada pelo aumento na quantidade de benefícios assistenciais aos idosos (BPC – idoso) com aumento de 24,64% em relação a 2001. Os valores pagos têm uma variação

maior, 17,82 %, em virtude do aumento do salário mínimo. Em relação às novas concessões, destaca-se o aumento superior a 58% na quantidade de benefícios assistenciais concedidos na comparação 2001/2002.

**TABELA 4: Benefícios Assistenciais Concedidos e Emitidos pela Previdência Social - 2001/2002**

Grupos Específicos	Benefícios Emitidos por Grupo de Espécies						Benefícios Concedidos por Grupo de Espécie					
	Quant. de Benefícios*			Valor Pago**			Quant. de Benefícios*			Valor Pago**		
	2001	2002	Δ%	2001	2002	Δ%	2001	2002	Δ%	2001	2002	Δ%
<b>ASSISTENCIAS</b>	2.105	2253	7,02	4.389,5	5171,9	17,82	179	285	58,84	31	55,2	78,28
<b>Amparo Assistenciais - LOAS</b>	1.339	1.561	16,56	2.694,0	3428,1	27,25	178	284	59,22	30,7	55,5	80,61
<b>Idoso</b>	469	585	24,64	926,9	1251,7	35,04	90	140	55,26	15,5	27,3	75,88
<b>Portador de Deficiência</b>	870	976	12,2	1.767,1	2176,4	23,16	88	144	63,26	15,2	28,2	85,42
<b>Pensões Mensais Vitalícias</b>	19	18	(2,68)	79,1	87,5	10,64	1	1	(15,03)	0,2	0,2	(2,35)
<b>Rendas Mensais Vitalícias</b>	747	674	(9,84)	1.616,4	1656,3	2,47	0	0	(31,77)	0	0	(22,11)
<b>Idade</b>	272	237	(12,75)	596,0	592,2	(0,63)	0	0	(55,00)	0	0	(48,44)
<b>Invalidez</b>	476	437	(8,18)	1.020,4	1064,1	4,28	0	0	(27,85)	0	0	(17,70)

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - SPS/MPAS in BGU 2002

\*mil; \*\* milhões

Alguns autores como Schawazer e Querino (2002), acreditam que o efeito de extensão da cobertura resultante da reforma legal está praticamente concluído. Sendo assim, na ausência de novas reforma legais<sup>79</sup>, as oscilações no número de beneficiários estariam condicionadas a flutuações das taxas de pobreza e demografia. Os mesmos autores ressaltam, no entanto, outras forças capazes de influenciar na determinação do estoque de benefícios. A mais importante delas parece estar relacionada com as mudanças nas regras da Previdência Social que, ao se tornarem mais rigorosas, aumentam o número de potenciais candidatos a benefícios assistenciais.

Outra variável que influencia o montante gasto e, também, a quantidade de beneficiários é o valor real do salário mínimo. Não só pelo benefício ter valor equivalente a este, mas, também, em decorrência dos critérios de concessão do BPC - renda familiar mensal per capita inferior a ¼ de salário mínimo. Ou seja, estabelecer linhas de pobreza a partir do salário mínimo implica em um paradoxo, ao garantir aumentos reais no salário

<sup>79</sup> O Estatuto do Idoso que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2004, prevê nova redução da idade mínima, passando de 67 para 65 anos. Outra alteração prevista é a possibilidade de concessão do benefício mesmo que outro membro da família já receba benefício semelhante, o assunto será tratado no próximo Capítulo.

mínimo, aumenta-se o número de famílias em situação de pobreza candidatas aos benefícios assistenciais.

Quanto ao financiamento, o BPC depende exclusivamente das transferências do Tesouro Nacional via Fundo Nacional de Assistência Social. A fonte mais utilizada é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), com uma leve participação do Fundo de Combate à Pobreza, dos recursos ordinários do Tesouro e da Contribuição sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL). (IPEA; 2003)

Como já foi dito, cabe ao Governo Federal, além do pagamento direto dos benefícios amparados pela LOAS, os serviços de concessão, revisão e cessão dos benefícios. A justificativa para esse arranjo de financiamento está na falta de capacidade fiscal dos municípios e estados mais pobres para suportar o peso do financiamento de um benefício assistencial universalizado.

A combinação da expansão quantitativa e qualitativa do subsistema rural com o lançamento do BPC permitiu a incorporação de uma parcela significativa da população de idosos e portadores de deficiência ao sistema de proteção social. Os microdados das PNADs / IBGE demonstram que de 1996, ano de criação do BPC, até 2001 o percentual de idosos (67 anos ou mais) vivendo com renda domiciliar per capita abaixo de ¼ de salário mínimo caiu de 3,5% para 1,8%. Mesmo assim, em 2001 dos 8.525.746 idosos brasileiros, 151.813 permaneciam sobrevivendo com rendimentos abaixo da linha de indigência. Isto provavelmente decorre da falta de informação do idoso e de suas famílias a respeito de seus direitos e de possíveis barreiras burocráticas à entrada de beneficiários potenciais no Sistema. Outra explicação seria a existência de domicílios com quatro pessoas ou mais tendo o idoso como único provedor. Neste caso, a renda garantida pelo BPC ou o piso da previdência seriam insuficientes para propiciar a superação da linha de indigência.

De qualquer forma, os dados demonstram que a erradicação da indigência entre idosos é uma tarefa possível no curto prazo. Situação muito diferente da enfrentada por parcela da população com faixa etária inferior aos 67 anos. Como será apresentado a seguir, a rede de proteção montada para esta parcela da população, mesmo reconhecendo seus avanços, continua muito frágil.

### **3.2 Os novos Programas de Transferência Direta de Renda – benefícios monetários não constitucionais**

No início deste capítulo afirmou-se que apesar do projeto do Senador Suplicy ter sido aprovado no Senado em 1991, o formato que acabou servindo de referência aos programas de renda mínima implantados no Brasil na década de 1990 foi o sugerido por José Márcio Camargo.

Trata-se de programas de renda mínima vinculados à obrigatoriedade de ingresso e permanência dos filhos, em idade escolar, na rede pública de ensino. E que, é o vínculo familiar, respeitadas as condições de renda, o elemento determinante do acesso ao programa.

As experiências iniciais deste modelo foram: Campinas - março de 1995; Distrito Federal - maio de 1995 e Ribeirão Preto - dezembro de 1995. Fonseca (2001)<sup>80</sup> destaca diferenças e semelhanças entre os programas implementados.

No que se refere à origem dos programas, verifica-se que no caso do D.F. foi um decreto do executivo que possibilitou a implementação do programa. Em Ribeirão Preto decorreu de um projeto de lei de iniciativa do legislativo municipal. Campinas, por sua vez, optou por um projeto de lei do executivo.

Do ponto de vista partidário as iniciativas do D.F. e Ribeirão foram comandadas pelo PT enquanto a experiência de Campinas pelo PSDB. Em relação à vinculação institucional, variou entre a Secretaria de Ação Social (Campinas e Ribeirão) e Secretaria de Educação (D.F.).

O desenho do programa também foi diferenciado. O tempo de moradia prévia no município - para não estimular a migração - foi estipulado em 2 anos no caso de Campinas e 5 anos no D.F. e Ribeirão. O corte por renda, em ½ salário mínimo de renda familiar *per capita* no D.F., R\$ 35,00 em Campinas e R\$ 240 de renda familiar em Ribeirão.

No que se refere ao cálculo do benefício, optou-se por fixo no D.F. e em Ribeirão e variável em Campinas. A faixa etária dos filhos variou de 0 a 14 anos em

---

<sup>80</sup> Utilizamos amplamente as informações expostas pela autora nesta parte do trabalho.

Campinas e Ribeirão e de 7 a 14 anos no D.F.. O sistema de acompanhamento configurou-se em reuniões mensais em Campinas e controle de presença escolar em Ribeirão e no D.F..

A grande semelhança destacada por Fonseca (2001) está no entendimento destes programas de que é por meio da família que a política de transferência monetária atinge seu público alvo (crianças e adolescentes) e seu objetivo (aumento do nível educacional)<sup>81</sup>.

É a partir destas experiências piloto que o modelo se dissemina pelo país. No mesmo ano - 1995, projetos de lei, visando à instituição de programas de renda mínima, começam a ser apresentados por vereadores, deputados estaduais, federais e senadores. Em 1996, verificou-se uma multiplicação de projetos no âmbito municipal, estadual e federal com a implementação de vários programas, sobretudo de abrangência municipal. *“Assim, a visibilidade dos programas instituídos em 1995 parece ter estimulado a multiplicação do número de programas de renda mínima ou bolsa-escola, sobretudo no âmbito municipal”*. (FONSECA; 2001:169)

A partir de 1997, cresceram as iniciativas municipais no sentido da implantação de programas de transferência de benefícios monetários para famílias pobres com crianças e adolescentes. Tais programas, com distintas denominações e formatos, passam a ser apresentados como uma grande inovação no campo das políticas de combate à pobreza. As iniciativas não se caracterizam como típicas de um determinado partido político nem mesmo, como exclusivamente governamentais<sup>82</sup>. No entanto, como nos programas iniciais, verifica-se a predominância do critério de focalização: famílias pobres com crianças e adolescentes<sup>83</sup>. (FONSECA; 2001)

---

<sup>81</sup> A autora esclarece que *“cada programa, cada projeto de lei visando a instituição de programas deste tipo, cada legislação que institui um programa de transferência de benefícios monetários dirigidos a famílias pobres, com crianças e adolescentes, define o que é uma família”*. (FONSECA; 2001:168)

<sup>82</sup> Fonseca (2001) relata programas implementados em parcerias entre o Unicef e entidades não-governamentais.

<sup>83</sup> Segundo Fonseca (2001) *“..., a justificativa da focalização dos programas de renda mínima, tal como os conhecemos no Brasil, em famílias com crianças e adolescentes estabelece uma relação entre educação e renda: a educação é a variável que melhor explica o nível de renda (...) é também uma maneira de restringir a população-alvo e reduzir a aplicação de recursos (...) outros argumentos: estratégias familiares (maximização do bem-estar); maior vulnerabilidade (as famílias pobres dificilmente conseguem ultrapassar, sem rupturas, a fase de criação dos filhos)”*. (FONSECA; 2001:176)

Deve-se ressaltar ainda que os programas não se dirigiam a todas as famílias pobres. Famílias sem crianças e adolescentes estavam automaticamente fora do processo de seleção. As restrições orçamentárias normalmente impediam o atendimento até mesmo de famílias que se enquadrassem nos critérios de seleção. Além disso, os programas estavam restritos, em sua maioria, aos municípios comparativamente com melhores recursos. Sendo assim, esse modelo de generalização de programas de renda mínima a partir das esferas municipais mostrou-se perverso já que havia uma relação inversa entre a necessidade de programas desta natureza e a capacidade financeira dos municípios.

### **3.1.2 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Bolsa Criança Cidadã**

A primeira iniciativa federal no campo das políticas de renda mínima vinculadas à educação se dá no âmbito da Secretaria de Assistência Social – SEAS do Ministério da Previdência e Assistência Social. Em parceria com secretarias estaduais, conselhos de assistência social, entidades não governamentais e o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, a SEAS lança em 1996 o Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

O PETI tem como objetivo eliminar o trabalho infantil em atividades perigosas, insalubres e degradantes. Tem como público alvo prioritário famílias atingidas pela pobreza e pela exclusão social, com renda per capita de até ½ salário mínimo e com filhos na faixa etária de 7 a 15 anos que trabalhem.

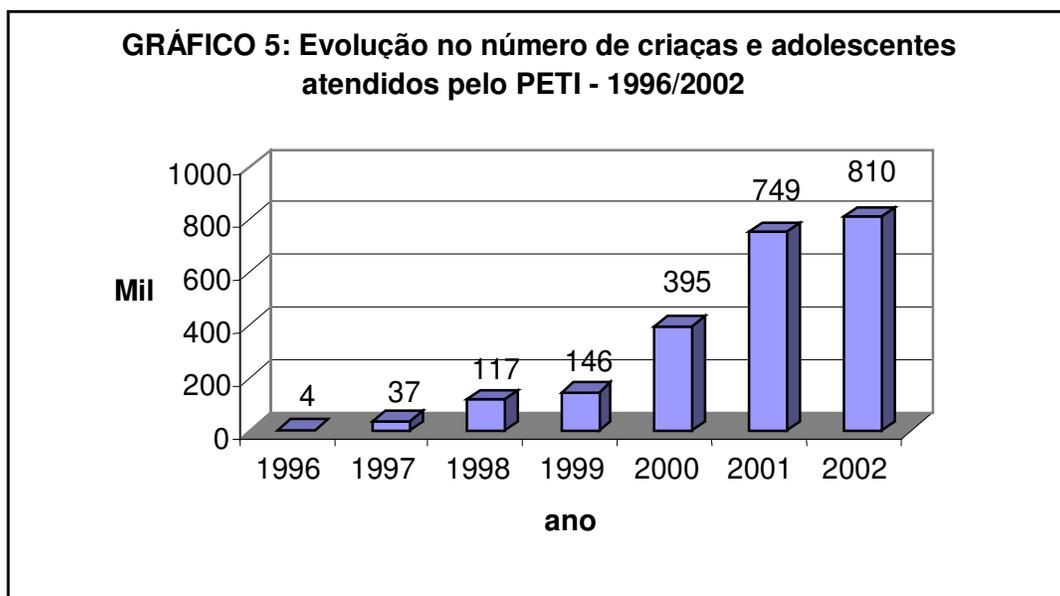
As ações do PETI, desenvolvidas no âmbito da Assistência Social, consistem em promover o ingresso e a permanência de crianças e adolescentes na escola, por meio da concessão da **Bolsa Criança-Cidadã**. Trata-se de um programa de renda mínima com restrição geográfica. Foi instituído na forma piloto nas carvoarias e nos ervais do Estado do Mato Grosso do Sul. No ano seguinte, janeiro de 1997, atinge alguns municípios da região canavieira da Zona da Mata do sul de Pernambuco. Em julho de 1997, foi lançado no Estado da Bahia, mais especificamente na região do sisal e das pedreiras, iniciando o atendimento também nos estados do Amazonas e Goiás. Em 1998, foi estendido para a região citrícola de Sergipe, para áreas de garimpo em Rondônia e canaviais no litoral fluminense do Rio de Janeiro. A partir de 1999, o Programa teve sua área de abrangência

ampliada para diversas atividades nos demais estados do país, bem como para novos municípios naqueles estados já atendidos. (BGU; 1999)

As áreas e atividades laborais prioritizadas foram escolhidas de acordo com o mapeamento realizado pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e pelo Ministério do Trabalho. Em cada localidade o programa recebeu uma denominação diferente.

O PETI inovou ao exigir como contra partida das famílias o compromisso de assegurar a permanência dos seus filhos não só nas atividades do ensino regular como, também, na jornada complementar, na qual, são desenvolvidas atividades de reforço escolar, esportivas, artísticas, culturais e lúdicas. A execução dessa ação é de responsabilidade dos governos municipais, cabendo ao governo federal repassar os recursos destinados à sua manutenção. O Programa também procura encaminhar as famílias a ações sócio-educativas e de geração de trabalho e renda.

O benefício inicial foi estabelecido em R\$ 50,00 mensais por criança (no Mato Grosso do Sul), e R\$ 50,00 para famílias com 1 ou 2 filhos, nos demais estados. Mais tarde, o benefício mensal foi reduzido para R\$ 25,00 nas áreas rurais e R\$ 40,00 em áreas urbanas.



Elaborado pela SPOA/MPAS

Fonte: SEAS/MPAS in BGU 2001.

Obs: os dados de 2002 foram agregados pelo autor a partir do BGU 2002.

É notável a expansão quantitativa de beneficiários do PETI. Em 1996, eram atendidas apenas 3,7 mil crianças e adolescentes em 17 Municípios. Quatro anos depois, em 2000, o número de beneficiários atinge aproximadamente 395 mil, distribuídos em 976 municípios. No ano de 2001, cerca de 750 mil crianças e adolescentes estavam incorporados ao Programa. Em 2002, o Programa atendeu 810 mil crianças e adolescentes. Acompanhe no Gráfico 5 a evolução no número de crianças e adolescentes atendidos de 1996 a 2002.

Foi a ampliação dos recursos aplicados que possibilitou essa significativa expansão do PETI. Destaca-se a extensão do atendimento para áreas urbanas, onde são encontradas crianças trabalhando em lixões, comércio ambulante, como engraxates, “flanelinhas”, comércio de drogas, venda e distribuição de jornais.

Em 2000, foram despendidos R\$ 166,6 milhões dos quais R\$ 95,6 milhões referentes ao pagamento de bolsas. Os dispêndios com o Programa em 2001 chegaram a R\$ 309,6 milhões, desse total, quase R\$ 164 milhões foram utilizados efetivamente para o pagamento de benefícios monetários – Bolsa Criança Cidadã. Em 2002, foram executadas despesas no montante geral de R\$ 531,5 milhões inclusive com despesas operacionais como o do Cadastro Único<sup>84</sup> (R\$ 19,89 milhões) e com atividades de geração de ocupações produtivas para famílias de crianças atendidas (R\$ 41,36 milhões). O restante do recurso foi aplicado da seguinte maneira, R\$ 274,8 milhões foram gastos efetivamente com o pagamento de Bolsas e R\$ 190,6 milhões em atividades da jornada ampliada. (TABELA 5)

**TABELA 5 : Evolução de gastos do PETI em jornada ampliada e concessão de bolsas – em R\$ 1.000,00 – 2000/2002**

<b>PETI</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2001/2000</b>	<b>2002/2001</b>
<b>Jornada Ampliada</b>	71.009	122.223	190.642	72,12	55,98
<b>Concessão de Bolsa</b>	95.580	163.995	274.854	71,58	67,60
<b>Total</b>	166.589	286.218	465.496	71,81	62,64

Fonte: BGUs 2000, 2001 e 2002  
Elaboração própria

Até 2001, os recursos para o pagamento da Bolsa eram provenientes de transferências do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para os Fundos de

<sup>84</sup> O cadastro Único será objeto de estudo de outra seção ainda neste capítulo.

Assistência Social estaduais, municipais ou do Distrito Federal. Um dos critérios de habilitação utilizados é a adimplência junto à União quanto às obrigações previdenciárias, comprovada pela Certidão Negativa de Débito - CND junto ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

Avaliação promovida pelo Tribunal de Contas da União - TCU no PETI constatou que, em agosto de 2001, 53% dos municípios estavam impedidos de receber recursos devido à falta da referida certidão. Segundo o relatório, o atraso ou suspensão temporária no envio dos recursos estava levando as famílias a retirar seus filhos da escola e levá-los novamente para o trabalho. A fim de resolver tal problema, a SEAS/MPAS publicou a Portaria nº 458/2001, que prevê o repasse dos recursos destinados à Bolsa Criança Cidadã diretamente às famílias, por meio de bancos oficiais ou agências dos correios.

Outros pontos destacados pela auditoria do TCU referem-se à inexistência de critérios uniformes entre os municípios para a inclusão de crianças no Programa, dificultando a identificação e seleção do público alvo. A falta de equidade em razão da ausência de ações específicas para apoiar a execução do Programa nos municípios mais carentes, também foi destacada pelo TCU.

A pesquisa postal promovida pelo Tribunal como parte da avaliação demonstrou que 92% dos municípios consideram satisfatório o impacto do PETI na redução da evasão escolar. Ainda de acordo com a pesquisa, 95% dos municípios avaliaram como satisfatório o controle da frequência dos alunos. Em todos os municípios visitados pelos auditores do TCU constatou-se que, na ocorrência de faltas às aulas, há uma investigação para que se apure o que está motivando a ausência da criança. (TCU; 2002)

### **3.2.2 Apoio Federal – Lei nº 9.533/97**

No ano seguinte à implantação do PETI, especificamente em dezembro de 1997, o presidente da república sancionou a Lei nº 9.533. Trata-se do instrumento legal que permitia ao poder executivo federal conceder apoio financeiro aos Municípios que não

dispunham de recursos suficientes para bancar integralmente a implementação de programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

O apoio foi restringido aos Municípios com receita tributária por habitante, incluídas as transferências constitucionais correntes, inferior à média do Estado onde o município estivesse situado. Adicionalmente, exigia-se que a renda média familiar por habitante do Município fosse inferior à renda média familiar por habitante do Estado.

O limite máximo de benefício por família, financiado pela União, era calculado pela seguinte equação: valor do benefício por família = R\$ 15,00 (quinze reais) x número de dependentes entre zero e catorze anos - [0,5 (cinco décimos) x valor da renda familiar *per capita*]. Sendo que o benefício mínimo seria equivalente a R\$15,00 (quinze reais). Este foi um dos fatores mais criticados da Lei. A correção deste valor ficou a cargo do Presidente da República, desde que este se mostrasse inadequado para atingir os objetivos do apoio financeiro.

O apoio financeiro da União ficou limitado a cinquenta por cento do valor total dos respectivos programas municipais, responsabilizando-se cada Município, isoladamente ou em conjunto com o Estado, pelos outros cinquenta por cento.

A prefeitura municipal que aderisse ao programa não poderia despender mais do que quatro por cento dos recursos a ele destinados com atividades intermediárias, funcionais ou administrativas para sua execução.

A transferência dos recursos federais ocorria mediante a celebração de convênio com o Município e, se fosse o caso, com o Estado. A forma de acompanhamento, o controle e a fiscalização do programa municipal também seriam estipulados no convênio.

A Lei estabelecia os critérios de elegibilidade dos beneficiários. Famílias<sup>85</sup> que se enquadrassem nos seguintes parâmetros, cumulativamente:

I - renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo<sup>86</sup>;

---

<sup>85</sup> “Para os efeitos desta Lei, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros”. (§ 1º, art 5º)

<sup>86</sup> “Serão computados para cálculo da renda familiar os valores concedidos a pessoas que já usufruam de programas federais instituídos de acordo com preceitos constitucionais, tais como previdência rural, seguro-desemprego e renda mínima a idosos e deficientes, bem como programas estaduais e municipais de complementação pecuniária”. (§ 2º, art.5º)

II - filhos ou dependentes menores de quatorze anos;

III - comprovação, pelos responsáveis, da matrícula e frequência de todos os seus dependentes entre sete e quatorze anos, em escola pública ou em programas de educação especial.

Sendo que o descumprimento da frequência escolar mínima por parte da criança cuja família fosse beneficiada pelo programa implicaria na imediata suspensão do benefício.

Metas também foram estabelecidas em Lei. Inicialmente os Municípios mais carentes, obedecendo-se ao limite de vinte por cento do total desses Municípios existentes em cada Estado da Federação, até que, em 2002, todos os Municípios passíveis de ajuda fossem beneficiados.

A partir de 2003, previa-se a possibilidade de estender a abrangência do programa para todos os Municípios brasileiros e para o Distrito Federal. Desde que houvesse disponibilidade de recursos.

Quanto ao financiamento, a Lei previa, no âmbito da União, custeamento com dotação orçamentária específica em 1998. Nos exercícios seguintes, previa-se a desativação de programas ou entidades de políticas de cunho social compensatório, no valor igual aos custos decorrentes da Lei.

Por fim, o artigo 10 da referida Lei estabelecia que os atos necessários à regulamentação e gestão do apoio financeiro seriam editados, pelo Poder Executivo, no prazo de sessenta dias a contar de sua publicação (10 de dezembro de 1997).

No entanto, apenas em 2 de junho de 1998, em decorrência da edição do Decreto nº 2.609, a Lei foi efetivamente regulamentada. *“Era época da campanha à Presidência da República e travou-se uma enorme polêmica acerca da paternidade da proposta de renda Mínima no Brasil”* (FONSECA; 2001:113)

O Decreto de regulamentação previa que os convênios de apoio financeiro seriam firmados entre o Ministério da Educação e do Desporto, as Prefeituras Municipais e os Estados (quando necessário). Cabendo ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA a elaboração da relação dos municípios que poderiam ser beneficiados.

Foi instituído, no âmbito do Ministério da Educação e do Desporto, o Comitê Assessor de Gestão, composto por representantes dos Ministérios da Educação e do Desporto, da Previdência e Assistência Social, do Planejamento e Orçamento, e da Fazenda com o objetivo de:

- I – definir os termos do convênio;
- II - detalhar a operacionalização do programa de apoio financeiro;
- III - avaliar o andamento dos programas municipais, sugerindo ajustes eventualmente necessárias.

Inicialmente os recursos orçamentários destinados ao atendimento do apoio financeiro foram alocados ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. Em 10 de agosto do mesmo ano, o Governo Federal alterou as regras de concessão de apoio financeiro. O Decreto nº 2.728 determinava que os convênios seriam firmados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto.

O Decreto previa, também, a constituição de conselhos municipais, com participação da sociedade civil, para o acompanhamento permanente da execução do programa, assegurada a representação do Estado quando este participasse do programa.

Exigia-se, ainda, que os Municípios apresentassem comprovação da inexistência de débitos junto à Seguridade Social, bem assim ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

No que se refere ao financiamento, o Decreto previa o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

O apoio explícito do governo federal para a implementação de programas de renda mínima associados a ações socioeducativas resultou num total de 106 convênios firmados até o final de 1999. (CAMARGO & FERREIRA; 2001:6)

Como já foi dito, o modelo adotado, fortemente inspirado nas experiências municipais e estaduais, limita o acesso já que se destina apenas a uma parcela dos pobres. Os que residem em certos municípios e que têm filhos menores de 14 anos.

Fonseca (2001) enfatiza que:

*“entre nós prevaleceu a lógica da focalização mais restrita: famílias pobres com crianças e adolescentes e residentes nos municípios que aderirem ao programa. No embate político e intelectual esta foi a tese vencedora”*. Para a autora este fato representa um retrocesso e poderia, no limite, acabar consagrando as desigualdades regionais. (FONSECA; 2001:118/119)

Percebe-se claramente que no modelo adotado o direito à renda, passou a ser condicional - presença de crianças, sobretudo em idade escolar; provisório – o tempo de duração do benefício é previamente definido (em geral, no máximo dois anos); geograficamente restrito – atinge às famílias pobres de alguns municípios; e com prazo de carência – expresso pelo tempo de moradia no município.

Além disso, a perversidade foi mantida, pois as condições impostas pela legislação que autoriza o poder executivo federal a repassar recursos aos municípios que implementassem programas de renda mínima, dificultavam a adesão de municípios muito pobres.

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

Em junho de 2000 é lançada uma nova iniciativa federal no campo dos programas de transferência direta de renda. O MPAS estabelece a partir da Portaria nº 1.111, de 6 de junho de 2000/CNAS – as normas e diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

De acordo com a Portaria o Projeto tem diversos objetivos, dentre os quais se destacam: estimular o papel de protagonista jovem; ajudar o jovem adolescente a compreender que é possível planejar e construir o seu próprio futuro; fornecer instrumentos conceituais que permitam ao jovem se transformar; preparar o jovem para atuar de modo cooperativo e para contribuir na transformação da própria comunidade em que está inserido; promover o resgate de vínculos familiares, comunitários e sociais; e, contribuir para a melhoria dos indicadores sociais.

Destina-se a jovens vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social, na faixa etária de 15 a 17 anos. O desenho do Projeto envolve as três esferas de governo. Os

jovens seriam capacitados por um período de 6 meses, com carga horária mínima de 300 horas/aula, mediante um programa composto de 2 núcleos complementares. Um básico com duração de 2 meses, compreendendo a abordagem de temas que despertem a autoestima do jovem. Outro específico com duração de quatro meses e abordagem de temas que estimulem o protagonismo juvenil nas áreas de: saúde, cidadania, esporte e turismo, cultura e meio ambiente.

Os jovens devem desenvolver atividades planejadas pelo gestor municipal (Secretaria Municipal ou congênere) na sua comunidade em conjunto com orientadores social. O Projeto tem como condicionalidade a permanência ou reativação de vínculos com alguma forma de escolaridade, observando-se sua frequência e seu rendimento escolar. Sendo implementado prioritariamente nas capitais, devido à concentração de jovens; nos municípios que possuem menor IDH que média regional; em municípios em situação de emergência (enchente, seca, desastre ecológico etc.). É dada preferência aos municípios que tenham em desenvolvimento programas como PETI, Renda Mínima e Bolsa Escola.

A seleção dos jovens deve compreender, além da verificação da faixa etária, a priorização de egressos de programas como PETI, Renda Mínima, Bolsa Escola, em liberdade assistida e/ou que estejam desligados da escola.

O financiamento do Projeto é feito com a participação das três esferas de governo envolvidas. Na Portaria 1.111, de 6 de junho de 2000/CNAS o custo de cada agente jovem ao projeto foi fixado em R\$ 1.000,00 (um mil reais) por ano, assim distribuídos, pagamento mensal de bolsa para os agentes jovens, no valor de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais), pagamento mensal de bolsa para um orientador social, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e pagamento de R\$ 12,33 (doze reais e trinta e três centavos) por hora aula para instrutores envolvidos na capacitação.

De acordo com o Balanço Geral da União 2000 - BGU 2000, foram aplicados R\$ 24,7 mil na concessão de bolsas e na capacitação de 24,7 mil jovens como agente jovem de desenvolvimento social e humano no ano 2000.

Em 2001, o Projeto foi incorporado ao Programa Brasil Jovem envolvendo, além dos agentes comunitários, Centros de Juventude. Foram aplicados, neste ano, cerca de R\$ 3,3 milhões na construção de 40 Centros, proporcionando aos jovens acesso a

informações através da Internet e alternativas de socialização nas áreas de esporte, cultura e lazer. De acordo com o MPAS, os centros foram implantados em municípios onde existe grande quantidade de jovens de famílias de baixa renda, de jovens portadores de doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, sujeitos ao uso e ao comércio ilegal de drogas, alto índice de mortalidade juvenil por causas externas, gravidez na adolescência, bem como baixo índice de escolaridade. O programa Brasil Jovem promoveu, ainda, através da concessão de bolsas de estudo, a capacitação de cerca 68,8 mil jovens, tendo utilizado recursos da ordem de R\$ 27,1 milhões, dos quais 18,7 milhões foram aplicados diretamente na concessão de bolsas. (BGU; 2001)

Foram investidos, em 2002, cerca de R\$ 43,3 milhões para ações de concessão de bolsa a 62.203 jovens como agente jovem de desenvolvimento social e humano. Neste ano, foram pagos R\$ 2,8 milhões, com despesas operacionais, no que se refere ao cadastramento único, serviço de processamento de dados e remuneração de agentes pagadores da bolsa aos jovens. Os Centros de Juventude ficaram com R\$ 8,4 milhões. O programa contou, ainda, com recursos extraordinários do Projeto Alvorada e do Plano Nacional de Segurança Pública. (BGU; 2002)

### **3.2.4 Bolsa Escola Federal**

A Medida Provisória nº 2.140-1, de 14 de março de 2001, convertida na Lei nº 10.219, em 11 de abril do mesmo ano, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola".

Trata-se do instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima<sup>87</sup>. O apoio da União foi restrito a programas de garantia de renda mínima que preenchessem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - fossem instituídos por lei municipal, compatível com o termo de adesão ao Programa Nacional;

---

<sup>87</sup> Para os fins desta Lei, o Distrito Federal equipara-se à condição de Município. (Art. 1º § 2º)

II - tivessem como beneficiárias as famílias residentes no Município, com renda familiar per capita inferior ao valor fixado nacionalmente para cada exercício e que possuíssem sob sua responsabilidade crianças com idade entre (6) seis e (15) quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento;

III - incluíssem iniciativas que, diretamente ou em parceria com instituições da comunidade, incentivem e viabilizem a permanência das crianças beneficiárias na rede escolar, por meio de ações socioeducativas de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais em horário complementar ao das aulas;  
e

IV – se submetessem ao acompanhamento de um conselho de controle social, designado ou constituído para tal finalidade, composto por representantes do poder público e da sociedade civil.

Os procedimentos de competência da União ficaram a cargo do Ministério da Educação. Tendo sido criada, no organograma do Ministério, a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola. No entanto, coube à Caixa Econômica Federal, na condição de agente operador o fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e manutenção do cadastro nacional de beneficiários; o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados; a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; e a elaboração dos relatórios necessários ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução do programa por parte do Ministério da Educação.

A adesão dos Municípios ao Programa foi condicionada ao cumprimento do disposto no inciso V do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Ou seja, caberia ao Município:

*“oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos*

*percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. (art. 11 da Lei nº 9.394/96)*

A grande novidade desta iniciativa está na garantia da União do pagamento diretamente à família beneficiária, via cartão de pagamento, do valor mensal fixo de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança, respeitando-se o limite máximo de três crianças por família. Outra inovação, consagrada pela Lei é a definição da mãe como titular do benefício.

A Lei prevê a exclusão do programa das crianças que deixarem a faixa etária definida, cuja frequência escolar situe-se abaixo de oitenta e cinco por cento ou pertencentes a famílias residentes em Municípios que descumprirem os compromissos constantes do termo de adesão. Além disso, foi vedada a participação de famílias beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, enquanto permanecessem naquela condição.

O instrumento legal de regulamentação do Programa foi o Decreto nº 3.823 publicado em de 28 de maio de 2001. Fixou-se em R\$ 90,00 (noventa reais) o valor máximo de renda familiar per capita para participação no Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola"

O Decreto continha, ainda, minuta do termo de adesão dos Municípios, bem como as condições para sua homologação pelo Ministério da Educação. Foram definidas, normas de organização e manutenção do cadastro de famílias beneficiárias por parte dos Municípios aderentes. Bem como, normas de organização, funcionamento, acompanhamento e avaliação do programa no âmbito federal.

O controle social via conselho e as normas de auditoria mereceram uma atenção especial na regulamentação do Programa. Foram definidas as competências e a composição dos Conselhos. Bem como, o caráter sistemático das auditorias nos procedimentos e nos Programas Municipais apoiados.

No exercício de 2001, os Termos de Adesão foram recebidos entre a data de publicação do Decreto e 30 de novembro. Na análise para homologação dos Termos de

Adesão previa-se a priorização dos Municípios com os quais a União já tivesse celebrado, no exercício de 2000, convênio nos termos da Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. O IDH também foi utilizado como critério de priorização.

O ano de 2001 encerrou com a adesão de 5.470 municípios ou 98% municípios brasileiros. Houve atraso no início dos repasses de recursos às famílias devido à demora na aprovação da Lei que regulamentou o Fundo de Combate à Pobreza. Mesmo assim, mais de 8,3 milhões de crianças pertencentes a 4,8 milhões de famílias carentes foram inseridas no programa. Ao longo daquele exercício foram transferidos R\$ 501,3 milhões em benefícios. (BGU; 2002)

**TABELA 6: Programa Nacional de Bolsa Escola – posição dezembro de 2002**

UF	Total de Municípios	Total de Municípios que receberam benefícios na UF	%	Total de Famílias que receberam benefícios na UF	Total de crianças que receberam benefícios na UF	R\$
AC	22	22	100,00	21.375	37.557	563.355,00
AL	102	102	100,00	136.538	235.164	3.527.460,00
AM	62	60	96,77	82.912	156.482	2.347.230,00
AP	16	15	93,75	18.075	34.017	510.255,00
BA	417	416	99,76	698.736	1.184.657	17.769.855,00
CE	184	184	100,00	448.732	764.063	11.460.945,00
DF	1	1	100,00	43.245	68.609	1.029.135,00
ES	78	78	100,00	90.763	147.159	2.207.385,00
GO	246	246	100,00	133.445	213.440	3.201.600,00
MA	217	216	99,54	348.406	620.007	9.300.105,00
MG	853	853	100,00	551.403	953.025	14.295.375,00
MS	77	75	97,40	45.457	73.493	1.102.395,00
MT	139	136	97,84	61.203	106.947	1.604.205,00
PA	143	141	98,60	239.524	448.265	6.723.975,00
PB	223	223	100,00	186.270	320.462	4.806.930,00
PE	185	185	100,00	312.814	519.619	7.794.285,00
PI	222	222	100,00	190.119	327.162	4.907.430,00
PR	399	398	99,75	252.323	415.886	6.238.290,00
RJ	92	92	100,00	206.180	326.622	4.899.330,00
RN	167	167	100,00	133.962	224.355	3.365.325,00
RO	52	51	98,08	28.382	49.169	737.535,00
RR	15	15	100,00	7.550	14.596	218.940,00
RS	497	497	100,00	223.250	346.330	5.194.950,00
SC	293	293	100,00	95.587	160.454	2.406.810,00
SE	75	75	100,00	78.680	130.957	1.964.355,00
SP	645	645	100,00	418.765	695.095	10.426.425,00
TO	139	138	99,28	52.813	92.386	1.385.790,00
<b>Subtotal</b>	<b>5561</b>	<b>5546</b>	<b>99,73</b>	<b>5.106.509</b>	<b>8.665.978</b>	<b>129.989.670,00</b>
					CPMF	493.960,75
						130.483.630,75

Fonte: SNPBE/MEC in BGU 2002

Em 2002, um novo Decreto de regulamentação do Programa foi promulgado o Decreto nº 4.313, de 24 de julho de 2002. O novo Decreto procurava adequar o funcionamento do Bolsa Escola Nacional à iniciativa do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3877, de 24 de julho de 2001<sup>88</sup>. Neste ano (2002), conforme destacado na TABELA 6, o Programa atingiu 5.546 municípios, beneficiando 8.665.978 crianças no mês de dezembro, o que equivale a 5.106.509 famílias atendidas em todo o país.

Os recursos do Programa superaram, em 2002, o montante de R\$ 1,6 bilhões. Sendo que mais de R\$ 1,5 bilhões foram gastos efetivamente com o pagamento de bolsas, ou seja, 92,8% do total de gastos referem-se a transferência direta de renda. (TABELA 7)

**TABELA 7: Recursos por Tipo de Dispêndio – Bolsa Escola 2002**

<b>Tipo de Dispêndio</b>	<b>R\$</b>	<b>% do valor pago em benefício</b>	<b>% do orçamento total</b>
<b>Benefício</b>	1.537.096.294,14	100	92,8
<b>Serviço de Concessão</b>	113.970.481,62	7,4	6,9
<b>Gerenciamento</b>	5.298.362,53	0,3	0,3
<b>Total</b>	1.656.365.138,29		100

Fonte: SNPBE/MEC in BGU 2002

### 3.2.5 Bolsa Alimentação

Em agosto de 2001, mais precisamente no dia 10, o Governo Federal criou, a partir da Medida Provisória nº 2.206, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação"<sup>89</sup>. Havia se passado apenas cinco meses da edição da MP nº 2.140-1 que criou o Bolsa Escola Federal.

O novo Programa tinha como objetivo a promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes<sup>90</sup> e crianças de seis meses a seis anos de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação. O público alvo eram

<sup>88</sup> O cadastro único foi apresentado no segundo capítulo deste trabalho e será novamente objeto de discussão a seguir.

<sup>89</sup> A MP nº 2206 foi reeditada em 10 de setembro 2001.

<sup>90</sup> A MP definiu como nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até seis meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

pessoas em risco nutricional, pertencentes a famílias com renda per capita inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo, para cada exercício financeiro.

O cálculo do benefício e a forma de pagamento seguiram o determinado pelo Programa do Ministério da Educação. Ou seja, garantia o pagamento do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada. O pagamento era feito diretamente à gestante, nutriz ou à mãe das crianças que fossem contempladas com a concessão do benefício<sup>91</sup>.

Todos os Municípios brasileiros podiam aderir ao Programa. No entanto, a Lei determinava prioridade na implantação aos Municípios que preenchessem qualquer um dos seguintes requisitos:

- I - pertençam aos quatorze Estados de menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH;
- II - pertençam a microrregiões dos demais Estados, que apresentem IDH menor ou igual a 0,500.

O Ministério da Saúde assumiu a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do Programa, em articulação com Estados, Municípios, órgãos e instituições da Administração Pública e outros entes da sociedade civil organizada.

Quanto ao Financiamento a Lei previa que as despesas no âmbito do Programa seriam custeadas com dotações orçamentárias do Ministério da Saúde. Com uma ressalva: *“Durante a vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, parcela do Programa poderá ser financiada com recursos vinculados àquele Fundo, até o limite anual de R\$ 479.500.000,00 (quatrocentos e setenta e nove milhões e quinhentos mil reais)”*. (Art. 8º Parágrafo único)

A regulamentação do Programa, foi efetivada pelo Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001, que definiu, dentre outros aspectos, que o benefício seria monetário e com vigência de seis meses, podendo ser renovado, desde que a família cumprisse a agenda pré-definida de compromisso.

De acordo com o Decreto, a agenda de compromissos compreendia a participação da família beneficiada em ações básicas de saúde, com enfoques

---

<sup>91</sup> Na sua ausência ou impedimento, ao pai ou responsável legal.

predominantemente preventivos, tais como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde.

O saque eletrônico via cartão magnético, previsto no Bolsa Escola, também estava presente no Bolsa Alimentação. Cabendo ao Ministério da Saúde a fixação do montante de bolsas disponível para cada Município, de acordo com dados provenientes de estudos sócio-econômicos, epidemiológicos e nutricionais. O controle social via Conselho também era semelhante ao do Programa do Ministério da Educação.

Outra semelhança era o agente operador. A Caixa Econômica Federal foi designada como agente pagador do Programa, cabendo a este a responsabilidade de organização e operação do pagamento dos benefícios em todos os Municípios participantes do Programa.

Para a definição do número de bolsas, o Ministério da Saúde estimou o número de crianças, por município, em risco nutricional. Para tanto, utilizou o modelo estatístico de predição do estado nutricional elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Epidemiológicas Nutricionais e de Saúde - NUPENS/USP. Levando em consideração a evolução regional da prevalência da desnutrição entre 1989 e 1996 e um fator de correção entre o indicador nutricional estatura/idade e peso/idade. Pretendia com isso garantir que os municípios com maior prevalência de desnutrição recebessem, proporcionalmente, maior número de bolsas-alimentação, priorizando as regiões mais acometidas pela desnutrição no país.

Em 2001, foram registradas dificuldades em viabilizar o cadastramento das famílias. Os gestores do Programa constataram a falta de infra-estrutura e recursos humanos para a operacionalização descentralizada. Isto justificaria a baixa execução do Programa que concedeu apenas 57.167 bolsas a um custo de R\$ 434.114,00.

De toda forma, o Ministério da Saúde afirma que, o Programa de Bolsa-Alimentação *“substitui com vantagens o incentivo anterior para combate à desnutrição, pois propicia à família a escolha de alimentos regionais para suprir sua nutrição, e também injeta ânimo na economia local, gerando melhoria de toda a comunidade”* (BGU; 2002).

Assim, paulatinamente o Programa de Bolsa-Alimentação substituiu o incentivo. Até dezembro de 2002, foram concedidas 1.386.500 bolsas o que representava 39% do público alvo do Programa. Foram beneficiando famílias de 4.110 municípios brasileiros e gastos aproximadamente R\$ 152 milhões, em 2002, com o pagamento de bolsas.

### **3.2.6 Bolsa Renda**

No mesmo mês de lançamento do Bolsa Alimentação (agosto de 2001), o Governo Federal instituía o terceiro programa com características semelhantes. A Medida Provisória nº. 2.213-1, de 30 de agosto de 2001, determinou a criação do Programa Bolsa-Renda para atendimento à população atingida pelos efeitos da estiagem nos municípios localizados na Região Nordeste e no norte do estado de Minas Gerais, desde que reconhecidamente em estado de calamidade pública ou de situação de emergência<sup>92</sup>.

O Programa, custeado com recursos alocados para ações emergenciais de defesa civil e sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, previa o pagamento de um benefício cujo valor poderia ser de até R\$ 60,00 (sessenta reais) mensais.

Inicialmente a iniciativa tinha caráter transitório, com duração de até três meses. No entanto, o Programa foi prorrogado, até 31 de dezembro de 2001, pelo Decreto nº 3983, de 25 de outubro de 2001. A dotação necessária à prorrogação do pagamento do benefício Bolsa-Renda decorreu de suplementação orçamentária nas Ações Emergenciais de Defesa Civil e de cancelamento parcial da dotação orçamentária do Seguro-Renda, alocada no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

De acordo com o governo trata-se de um novo enfoque de enfrentamento do problema da seca. “*Passou-se a buscar a convivência com a seca ao invés de combatê-la*” (BGU; 2001). Juntamente com o Bolsa-Renda foram dirigidos esforços para a capacitação dos trabalhadores e viabilização de micro financiamento, que se somaram às tradicionais frentes de trabalho e carros pipa.

---

<sup>92</sup> Na verdade, o Programa foi instituído pela MP. 2203 de 8 de agosto de 2001. Na sua versão inicial não existia a exigência do reconhecimento da situação de calamidade/emergência para implementação do Programa.

Neste ano de 2001, a Região Nordeste e o norte do Estado de Minas Gerais foram assolados, mais uma vez, pela seca. O Programa “Bolsa-Renda” atendeu a mais de um milhão de famílias, distribuindo para cada uma, a importância de R\$ 60,00/mês de agosto e a dezembro.

Nos meses de novembro e dezembro foi instituído o Programa “Bolsa-Renda Alimentos”, o qual substituiu na região afetada pela seca, as cestas de alimentos do PRODEA, pagando R\$ 15,00 a cerca de 800 mil famílias/mês, envolvendo um montante de recursos na ordem de R\$ 383,00 milhões. (BGU 2001 – Volume 1 cap. V MI: 12 e 13) A TABELA 8, a seguir, mostra a quantificação desse Programa:

**TABELA 8: Ações do Governo Federal – Seca 2001**

<b>Ações</b>	<b>Municípios Beneficiados</b>	<b>Famílias Beneficiadas</b>	<b>População Beneficiada</b>	<b>Recursos Despendidos</b>
<b>Bolsa-Renda</b>	1.211	1.018.654	5.000.000	383.000.000
<b>Bolsa-Renda / Alimentos</b>	737	800.000	4.000.000	
<b>Carros-Pipa</b>	1.040		4.000.000	57.500.000
<b>Total</b>		1.818.654		440.500.000

Fonte: SEDEC/MI in BGU 2001

Em 2002, devido à influência do fenômeno “*El Niño*”, a estiagem no nordeste e sul do país atingiu 18,0% dos municípios brasileiros. Os estados mais atingidos foram Santa Catarina, com 48,0% dos municípios castigados pela escassez de água, e o Piauí, com 88,24% do seu território em estado de calamidade pública.

Os Programas “Bolsa-Renda” e “Bolsa-Renda Alimento” beneficiaram, neste ano, um total de 11.327.471 pessoas nas regiões Nordeste do Brasil e Norte de Minas Gerais, tendo sido despendidos recursos da ordem de R\$ 207.262.050,00. Em decorrência da gravidade da situação nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, foram destinados R\$ 19,3 milhões para o “Bolsa-Estiagem”, atendendo 536.390 pessoas em 311 municípios. (BGU; 2002)

### 3.2.7 Auxílio-Gás

Ainda em 2001, agora no dia 28 de dezembro, o Governo Federal lançou o Auxílio-Gás. Tratava-se da concessão de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP a famílias de baixa renda, instituída pela Medida Provisória nº 18.

A MP previa que os subsídios seriam concedidos, exclusivamente, às famílias que possuísem renda familiar per capita inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício financeiro. Não definia o órgão responsável pela execução do Auxílio-Gás, bem como os mecanismos a serem adotados na sua concessão. O valor mensal do benefício por família e a periodicidade da sua concessão também estavam indefinidos no texto da MP.

Foi o Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que regulamentou o Auxílio-Gás. Diferente dos outros Programas Federais o Auxílio-Gás considerava de baixa renda a família que possuía renda mensal per capita máxima equivalente a meio salário mínimo<sup>93</sup>. Ou seja, resgatava a linha de pobreza definida pela LOAS. No entanto, para ser beneficiária do Programa não bastava à família encontrar-se abaixo da linha de pobreza, era necessário atender a pelo menos uma das seguintes condições cadastrais:

- a) ser integrante do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001; ou
- b) ser beneficiária do programas "Bolsa Escola" ou "Bolsa Alimentação", ou estar cadastrada como potencial beneficiária desses programas.

O valor do benefício mensal foi estipulado em R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos), pagos bimestralmente à mãe ou, na sua ausência, ao responsável pela família.

Ao Ministério de Minas e Energia coube a responsabilidade da coordenação, acompanhamento, avaliação e controle das atividades necessárias à execução do Programa.

Mais uma vez, coube à Caixa Econômica Federal o papel de agente operador do Programa. Sendo assim, o recebimento dos benefícios efetiva-se por meio de saques com cartão magnético nas agências da Caixa Econômica Federal ou em postos autorizados. Uma inovação gerencial está na possibilidade dos beneficiários de outros programas sociais de

transferência direta de renda do Governo Federal, que recebiam por meio da Caixa Econômica Federal e se enquadravam, também, como beneficiários do "Auxílio-Gás", pudessem sacar este benefício utilizando-se dos cartões magnéticos que já possuíam.

O financiamento do Programa ficou a cargo da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE<sup>94</sup>, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível. Segundo dados do Ministério da Fazenda (2003), o Programa efetuou gastos superiores a R\$ 650 milhões em 2002.

### **3.3 Perspectivas em debate**

#### **3.3.1 *Waiting for Kuznets***

A seção anterior detalhou as diversas iniciativas federais de implantação de programas de transferência direta de renda até 2002. A importância atribuída a este formato de programas governamentais no âmbito da política social pode ser medida também pelo montante de recursos gastos.

A TABELA 9 destaca os valores efetivamente gastos com transferências monetárias de 2000 a 2002<sup>95</sup>. Percebe-se um substancial aumento nos gastos efetuados. Em 2000, os gastos totais superaram o montante de R\$ 15,3 bilhões, ultrapassaram os R\$ 19,6 bilhões, em 2001, e chegaram a R\$ 24,5 bilhões, em 2002. Assim, os gastos do ano de 2002 representam um aumento nominal de 60,8% se comparados aos de 2000.

Chama a atenção o aumento de recursos despendidos pelos novos programas de transferência direta de renda que passam de aproximadamente R\$ 120,3 milhões, em 2000, para quase 2,9 bilhões, em 2002. Isto significa um acréscimo nominal de 2.297%.

Se os gastos totais apresentados na TABELA 9 forem comparados ao total de gastos sociais do governo federal apresentados pelo Ministério da Fazenda (2003), percebe-se que os programas de transferência direta de renda representam, em 2001, 10,25% e

---

<sup>93</sup> Do cálculo da renda familiar mensal são excluídos os rendimentos provenientes das seguintes origens: Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Erradicação do Trabalho Infantil; Seguro Desemprego; Seguro Safra; e Bolsa Qualificação.

<sup>94</sup> Instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

<sup>95</sup> Sempre que possível, foram excluídos os gastos operacionais e de ações complementares aos benefícios monetários propriamente ditos.

alcançam 12,3% do total de gastos sociais, em 2002. Se estes gastos forem isolados em uma rubrica específica eles representam, em 2002, mais que o dobro dos gastos federais com educação e cultura (R\$ 9,8 bilhões), superam os gastos com saúde (R\$ 24 bilhões), ficando atrás apenas dos gastos com pessoal inativo – RJU (R\$ 34,7 bilhões) e dos benefícios previdenciários do RGPS (R\$ 88,4 bilhões)<sup>96</sup>.

**TABELA 9: Evolução dos Gastos com Programas Federais de Transferência Direta de Renda - 2000 / 2002**

R\$ milhões correntes

Programas	2000	2001	2002	2002/2000	2002/2001
Rural <sup>(1)</sup>	11.656,70	14.188,91	16.510,71	41,64	16,36
RMV <sup>(2)</sup>	1.568,19	1.695,47	1.743,79	11,20	2,85
Amparos Assistenciais - LOAS <sup>(3)</sup>	2.001,47	2.694,02	3.428,10	71,28	27,25
<b>Sub</b>	<b>15.226,36</b>	<b>18.578,40</b>	<b>21.682,60</b>	<b>42,40</b>	<b>16,71</b>
<b>PETI - Bolsa Criança Cidadã</b>	95,58	163,99	274,85	187,56	67,60
<b>Agente Jovem</b>	24,70	18,70	43,26	75,14	131,34
<b>Bolsa Escola</b>		501,33	1.537,10		206,60
<b>Bolsa Alimentação</b>		0,43	152,00		35.248,84
<b>Bolsa Renda</b>		383,00	226,56		(40,85)
<b>Auxílio-Gás</b>			650,50		
<b>Sub</b>	<b>120,28</b>	<b>1.067,45</b>	<b>2.884,27</b>	<b>2.297,96</b>	<b>170,20</b>
<b>Total</b>	<b>15.346,64</b>	<b>19.645,85</b>	<b>24.566,87</b>	<b>60,08</b>	<b>25,05</b>

(1) Benefícios Previdenciários + benefícios acidentários (rurais)

(2) RMV + Pensões Mensais Vitalícias

(3) BPC Idosos e Portadores de Deficiências

Fontes: BGUs; 2000, 2001 e 2003 e MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003)

Alguns autores ao analisarem o aumento destes gastos argumentam que está em curso uma dramática reestruturação do orçamento federal. Isto seria reflexo de um processo maior de desajuste das contas públicas iniciado com a Constituição de 1988, identificada com excessivamente assistencialista, e agravado durante a década de 1990. Sendo assim, a expansão de programas de transferência direta de renda seria uma das principais causas da crise fiscal brasileira.

Velloso (2003:25) compara os gastos não-financeiros da União em 2002 com os de 1987 (último ano antes da vigência da nova constituição) e constata que: a despesa não financeira federal cresceu 87% no período, enquanto o PIB real cresceu apenas 32%. Segundo o autor, a grande expansão que ocorreu nessa fase decorre do aumento nos gastos

<sup>96</sup> Os gastos federais referem-se ao ano 2002. A comparação é meramente ilustrativa da importância adquirida por estes Programas.

de benefícios assistenciais e subsidiados pagos pelo governo federal. Nessa categoria são incluídos, pelo economista, os benéficos de um salário mínimo pagos pelo INSS (“rurais”, “RMV” e urbanos até 1 SM) e os novos benefícios assistenciais, pagos diretamente pelo Tesouro Nacional, que inexistiam em 1987.

Velloso (2003:26) argumenta que o aumentando impressionante destes gastos teve como contra partida redução brusca no item investimentos. Este seria um problema criado pela Constituição de 1988, que em sua opinião adotou um modelo excessivamente assistencialista. O autor afirma que durante o primeiro mandato do Governo FHC a política de ajuste fiscal foi incapaz de gerar superávits primários relevantes, mesmo mantendo os gastos do setor público tradicional (investimentos e programas fora das áreas de previdência e assistência social) sob controle, em virtude da impossibilidade do aumento de receitas compensar o aumento dos chamados gastos super rígidos (basicamente, previdência e assistência social).

A política de garantia de superávit, primário iniciada no segundo mandato do Governo FHC, teria explicitado o excesso de amarrações do orçamento federal e os recursos remanescentes logo se mostraram insuficientes para cobrir simultaneamente a despesa de pessoal, os gastos com investimentos e outros custeios dos setores fora da esfera da seguridade social.

Velloso (2003: 51) conclui que:

*“a saída pela porta do aumento da receita tem sido exaustivamente utilizada em toda a história econômica recente do país, sem resolver o problema, e parece estar chegando a um limite crítico. Como nessa discussão a taxa de juros é basicamente efeito (e não causa) a recomendação central que se faz aqui é de corte dos gastos públicos, particularmente das transferências diretas a pessoas”.*

Para Velloso (2003), a política fiscal deveria ter como objetivo simultâneo aumentar o superávit primário, reduzir a arrecadação e ampliar os gastos em investimentos, todos em relação ao comportamento do PIB. Para isso, o autor sugere que a despesa rígida (o total de previdência, assistência, saúde e pessoal) deveria retornar aos níveis médios de 1995-97.

Como os gastos com previdência e pessoal são mais rígidos que os gastos com assistência e saúde, os defensores desta linha de raciocínio tendem a mirar sua artilharia nos novos programas de transferência direta de renda supondo, erroneamente, que os recursos destinados a estes programas sejam suficientes para alcançar os “novos” objetivos da política fiscal.

Segundo Lopreato (2002):

*“os adeptos dessa visão atribuem o problema fiscal ao fim da repressão orçamentária e defendem a criação de instrumentos capazes de conter a sangria provocada pelos orçamentos em aberto<sup>97</sup>. Nessa perspectiva, o impacto dos juros e do câmbio é relegado a plano secundário e as inter-relações entre os instrumentos de política econômica não recebem atenção, deixando uma dimensão relevante da análise da situação fiscal pouco explorada”.*

É importante acrescentar que os defensores da tese simplista de substituição dos gastos sociais por aumento no investimento negligenciam outros entraves à realização deste. A falta de marcos regulatórios mais claros em diversos setores; o grau de endividamento dos entes federados; os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; a condução das políticas monetária e fiscal; e a falta de perspectiva de uma trajetória consistente de crescimento econômico, parecem ser fatores muito mais relevantes na definição dos montantes efetivamente aplicados em investimento.

Apresentar os gastos com transferência direta de renda como limitador de investimento e, por tanto, entrave à retomada do crescimento econômico, sugere, ainda, um retrocesso ao pensamento econômico dominante no período pré II PND. O gasto social não pode pressionar o orçamento fiscal, aposta-se, mais uma vez, nos efeitos “naturalmente” redistributivos do processo de crescimento econômico, *waiting for Kuznets*<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Velloso (1999: 195). “orçamentos em aberto são aqueles em que as despesas representam transferências governamentais diretas a pessoas, refletindo direitos adquiridos constitucionais básicos, e onde as regras que comandam a evolução dessas despesas não têm ligação direta com o comportamento das receitas respectivas.”

<sup>98</sup> Em palestra proferida em Brasília no ano de 2001, Tomas Skidmore afirmou que após estudar o Brasil durante grande parte de sua vida, caso fosse chamado a rodar um filme sobre os economistas brasileiros o título seria: *Waiting for Kuznetz*. Referência à fé cega de parcela importante da intelectualidade brasileira no processo naturalmente redistributivo do crescimento econômico.

### **3.3.2 Tentativa de Coordenação: *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal***

Outro efeito da multiplicação de programas de transferência direta de renda foi o reforço à percepção de sobreposição de programas e fragmentação institucional percebida ao longo de toda a trajetória das políticas de assistência social e combate à pobreza<sup>99</sup>. O Quadro 3 resume os Programas existentes e os montantes dependidos em 2002.

Percebe-se que seis Ministérios<sup>100</sup> desenvolviam em 2002 programas desta natureza. Alguns destes órgãos se quer podem ser classificados como Ministérios da área social.

A análise conjunta dos Programas indica a existência de sobreposição de público alvo; competição entre as instituições governamentais executoras; um custo administrativo elevado; a pulverização dos recursos públicos; a desvinculação de outras políticas que poderiam funcionar como porta de saída e, muitas vezes, tratamento diferenciado do mesmo público alvo (Relatório de Transição, 2002).

A manutenção de cadastros específicos para cada programa foi o fator mais aparente de sobreposição e ineficiência gerencial. Neste sentido, a experiência de consolidação de um cadastro único, conforme previsto no Decreto nº 3.877/2001, torna-se o embrião de tentativas de coordenação e unificação dos Programas e merece uma análise mais aprofundada.

---

<sup>99</sup> Ver capítulo 2.

<sup>100</sup> Somando a Secretaria de Estado de Assistência Social aos demais Ministérios.

**QUADRO 3: Programas de Transferência Direta de Renda – 2002**

<b>Programa</b>	<b>Ministério Responsável</b>	<b>Benefício / Bolsa</b>	<b>Contrapartida</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>Recursos 2002 (milhões de R\$)</b>
<b>Benefícios não Contributivos da Seguridade Social</b>					
Previdência Rural	Previdência Social / INSS	Mensal: de 1 salário mínimo	Filiação ao regime de Previdência	Aposentados e pensionistas rurais	16.510,71
Amparo Previdenciário – RMV	Previdência Social / INSS	Mensal: 1 salário mínimo	Não há.	Idosos e inválidos carentes	1.743,79
Amparo Assistencial – BPC/LOAS	Assistência Social / INSS	Mensal: 1 salário mínimo	Comprovação de insuficiência renda e/ou incapacidade para o trabalho.	Idosos e portadores de deficiência com renda familiar per capita inferior a ¼ de s.m.	3.428,10
<b>Novos Programas de Transferência Direta de Renda</b>					
PETI	Assistência Social	Mensal: R\$ 25 áreas rurais e R\$ 40 nas áreas urbanas	Permanência dos filhos na escola / jornada ampliada.	Famílias com renda per capita de até ½ s.m. com filhos de 7 a 15 anos que trabalhem	274,85
Agente Jovem	Assistência Social	Mensal: R\$ 65	permanência ou reativação de vínculos escolares / participação em atividades comunitárias	Jovens de 15 a 17 anos em risco social	43,26
Bolsa Escola	Educação	Mensal: de R\$ 15 a R\$ 45 por família	Permanência dos filhos na escola.	Famílias com renda per capita inferior a R\$ 90 com filhos entre 6 e 15 anos	1.537,10
Bolsa Alimentação	Saúde	Mensal: de R\$ 15 a R\$ 45 por família	participação em ações básicas de saúde.	Famílias em risco nutricional, com gestantes, nutrizes e crianças até 6 anos	152,00
Bolsa Renda	Integração Nacional	Mensal: até R\$ 60 – por até 3 meses		População atingida pelos efeitos da estiagem	226,56
Auxílio Gás	Minas e Energia	Bimestral: R\$ 15		Famílias com renda per capita de até ½ s.m.	650,50
<b>TOTAL</b>					<b>24.566,87</b>

Elaboração própria.

### *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*

O Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, instituiu o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Previa a sua utilização por todos os órgãos públicos federais para *a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente* - excluindo-se aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV.

Os órgãos públicos federais, gestores dos programas de transferência de renda, ficaram responsáveis pela articulação, abordagem e apoio técnico, junto aos Municípios, de ações integradas para organização da logística de coleta dos dados e das informações relativas às populações alvo e aos beneficiários dos diversos programas sociais.

O processamento dos dados e das informações coletadas ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. Procurava-se garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência de renda, e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos a partir da atribuição de um número de identificação social (NIS) aos beneficiários efetivos e potenciais dos programas.

Em 24 de outubro de 2001, por meio de Decreto Presidencial, foi criado um Grupo de Trabalho com o objetivo de articular, orientar e dar apoio técnico aos Municípios participantes dos diversos programas sociais do Governo Federal. Tinha como objetivo o desenvolvimento integrado da sistemática de coleta de dados e informações com vistas ao Cadastramento Único.

O Grupo de Trabalho, com supervisão da Casa Civil da Presidência da República e coordenação da Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, foi constituído com representantes dos seguintes órgãos e entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério da Previdência e Assistência Social; Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Estado da Assistência Social; e Caixa Econômica Federal.

Os recursos orçamentários para fazer face às despesas operacionais decorrentes do processamento dos dados foram alocados ao orçamento anual da SEAS/MPAS.

Os resultados parciais desta iniciativa foram levantados pelo Tribunal de Contas da União – TCU durante o ano de 2002. O Relatório da Auditoria Operacional realizada no

Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal procurou avaliar os aspectos da qualidade e confiabilidade das informações do Cadastro<sup>101</sup>. Tinha como meta identificar meios para o incremento da qualidade e da cobertura do Cadastro, a partir do aperfeiçoamento do processo de cadastramento e da consistência de seus dados. A equipe de auditoria buscou responder as seguintes questões: a) O Cadastro Único está conseguindo focalizar o seu público-alvo? b) Que procedimentos podem ser adotados para permitir a manutenção do Cadastro Único? c) Os módulos e aplicativos utilizados para a operação do banco de dados do Cadastro Único possuem mecanismos de verificação de consistência adequados? d) Os procedimentos adotados para efetuar o cadastramento das famílias mostram-se adequados a esta finalidade? e) De que maneira vêm sendo desempenhadas as funções de agente operador e pagador? f) Quais os efeitos do Cadastro Único para a gestão dos programas sociais e acesso aos benefícios?

De acordo com o relatório, os Programas abrangidos pelo Cadastro Único em 2002 eram<sup>102</sup>:

- Bolsa-Alimentação;
- Bolsa-Escola;
- Bolsa Criança Cidadã;
- Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano;
- Auxílio-Gás.

A auditoria verificou as competências das instituições envolvidas no Cadastramento e as definiu da seguinte forma:

---

<sup>101</sup> Utilizamos amplamente os resultados da auditoria do TCU nesta parte do trabalho.

<sup>102</sup> “O Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF está inserido no Cadastro Único para eventual utilização futura, quando da implantação do seguro-safra, não havendo nenhuma atividade relacionada em execução atualmente. Trata-se de um Programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário que visa prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, repassando recursos para financiar, a fundo perdido, investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada para possibilitar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar.

De acordo com a Resolução nº 485, de 29/08/02, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), as famílias que consomem mensalmente entre 80 e 200 kWh, atendidas por circuito monofásico e que estejam inscritas no Cadastro Único terão direito a uma tarifa menor, além de estarem isentas da cobrança do seguro apagão e da tarifa extra para cobrir as perdas com o racionamento de energia”. (TCU; 2003)

- *CAIXA: é o agente operador, responsável pelo fornecimento de infra-estrutura para organização e manutenção do Cadastro Único, processamento do banco de dados, desenvolvimento e fornecimento dos aplicativos de entrada e transmissão de dados, identificação das pessoas cadastradas com um Número de Identificação Social - NIS, atendimento ao beneficiário e cadastramento de senha, efetivação e processamento dos pagamentos dos benefícios, disponibilização de informações gerenciais;*
- *Ministérios setoriais responsáveis pelos programas: sob a coordenação da SEAS e a supervisão da Casa Civil da Presidência da República, são responsáveis pela articulação das ações, prestação de apoio técnico, acompanhamento da implantação do cadastro e repasse dos recursos para o pagamento dos benefícios.*
- *Estados: responsáveis pela divulgação do Cadastro Único junto aos gestores municipais, fornecimento de assessoria técnica a esses gestores, acompanhamento e monitoramento do processo de implantação e fornecimento dos meios para a emissão da documentação dos beneficiários;*
- *Municípios: responsáveis pelo planejamento e execução do cadastramento das famílias, manutenção da base de dados atualizada, monitoramento e informação quanto à inclusão ou exclusão de beneficiários.*

A auditoria constatou que o Cadastro Único não conta com orçamento próprio para a execução de suas atividades, as quais foram suportadas, em 2001, por recursos oriundos de duas ações vinculadas ao PETI (Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada e Concessão de Bolsa-Criança Cidadã). Para execução operacional do cadastramento, foi previsto um valor de R\$ 159,3 milhões. Para a execução operacional do pagamento dos programas Bolsa-Escola, Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação. Em 2002, a auditoria apurou que foram celebrados contratos entre a CAIXA e os Ministérios da Educação (R\$ 63.422.000,00), Minas e Energia (R\$ 36.910.000,00) e Saúde (R\$ 81.524.820,00), respectivamente.

Dentre as inconsistências observadas no curso da auditoria destacam-se:

1. A ocorrência de cadastramento de uma pessoa com mais de um número identificador (Número de Identificação Social - NIS) ou o cadastramento múltiplo de uma pessoa como o mesmo NIS, possibilitando pagamentos duplicados de benefícios.

Segundo a auditoria, a própria CAIXA reconheceu a necessidade de aperfeiçoar as rotinas para verificação de unicidade. A quantidade de cidadãos identificados com mais de um NIS superou as expectativas, exigindo, assim, uma revisão da rotina com o intuito de otimizar a performance do sistema.

No entanto, as razões para ocorrência de falhas no cadastramento não se esgotam nas deficiências na rotina de verificação de unicidade. Foram verificados problemas no cadastramento tais como: erros de digitação em campos de informação de documento, de nome ou de data de nascimento; falta de coordenação das equipes de cadastramento no âmbito dos municípios; bem como, utilização de fotocópias de formulários.

O efeito mais grave da atribuição de mais de um NIS por pessoa é a fragilização do Cadastro Único como ferramenta para políticas de assistência social e combate à pobreza. Como o objetivo fundamental do Cadastro é identificar beneficiários efetivos ou potenciais de programas assistenciais, o duplo cadastramento distorce as informações sobre o mapeamento do público-alvo, bem como, sobre as metas atingidas pelos programas.

2. A ausência de mecanismos de verificação dos rendimentos declarados pelas pessoas nos cadastramentos, resultando na inclusão de beneficiários estranhos ao universo do Cadastro Único.

O governo tem como meta cadastrar todas as famílias com renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo mensal. São obvias as dificuldades de verificação de renda em uma economia com o grau de informalidade semelhante à brasileira. No entanto, a inclusão indevida de subdeclarações de renda é um fator que fragiliza o Cadastro.

O relatório de auditoria destaca a existência de oportunidades para a introdução de mecanismos de verificação de omissões de renda nas informações prestadas ao Cadastro Único. A partir de cruzamentos, realizados periodicamente, com outras bases de dados do

próprio governo, tais como SISBEN e da RAIS, seria possível aumentar a confiabilidade e a qualidade dos dados cadastrados, evitando classificar como carentes aquelas famílias que não registraram corretamente os seus rendimentos.

3. A ausência de sistemática de revisão da base de dados, tornando possível, por exemplo, a ocorrência de pessoas incluídas no Cadastro Único com registro de óbito.

Segundo o Relatório, a própria SEAS reconheceu a necessidade urgente de preparar o programa de manutenção do Cadastro Único, sob pena de torná-lo um trabalho inacabado. Outro fator de ausência de revisão é a falta de recursos oriundos do Governo Federal para cobrir despesas de cadastramento, impondo altos custos para a Prefeitura. O relatório lembra que em outros programas federais, tais como o BPC - Benefício de Prestação Continuada possuem previsão de procedimentos de revisão para fins e continuidade de benefício a cada dois anos. No entanto, para os procedimentos de revisão previstos no BPC, a SEAS repassa via Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS recursos para estados e municípios. As Secretarias Estaduais de Assistência Social recebem R\$ 20 por benefício revisado, dos quais R\$ 18 são repassados para seus municípios.

4. O atraso no cadastramento das famílias e conseqüentemente no recebimento dos benefícios.

Mesmo com a orientação expedida pela SEAS no sentido de que o cadastramento fosse concluído até outubro de 2002 para que as famílias tivessem acesso aos recursos dos programas. Os dados relativos à posição de cadastramento em 23/10/02 indicavam atraso significativo. Nesta data, 4.958 municípios já haviam enviado parte dos formulários preenchidos. Em números absolutos foram cadastradas um total de 4.807.773 famílias ( apenas 51,6% da meta estimada)<sup>103</sup>.

Segundo o relatório, o percentual de famílias cadastradas variava muito entre os estados, sendo que alguns deles encontravam-se bastante atrasados, como era o caso do Rio

---

<sup>103</sup> Dados mais recentes indicam que em maio de 2003 mais de 28,5 milhões de pessoas em aproximadamente 6,8 milhões de famílias, residentes em 5.408 municípios, haviam sido cadastradas. (LOBATO; 2003)

de Janeiro e do Distrito Federal. Por outro lado, o Rio Grande do Norte destacava-se com 92,5% de famílias cadastradas, seguido por Ceará (79,3%), Paraíba (75,9%) e Pará (70,6%). Portanto, de 27 estados, somente 4 conseguiram atingir um desempenho de cadastramento acima de 70% das metas fixadas.

Este atraso levou a equipe de auditores a questionar a eficácia do Cadastro dada sua incapacidade de assegurar a extensão da sua cobertura a todas as famílias carentes que preenchem os requisitos básicos para participação em determinados programas federais.

Foram apontados como fatores determinantes do atraso as deficiências operacionais dos municípios, tais como: insuficiência de recursos humanos para o cadastramento, falta de familiaridade com a sistemática adotada para o cadastramento, dificuldades no envio dos dados à CAIXA, dificuldade de acesso às famílias residentes na área rural, zonas de ilhas e áreas de risco<sup>104</sup>, carência de suporte financeiro para tarefa do cadastramento e falta de documentação dos beneficiários<sup>105</sup> e de formulários. Os entraves gerados pela falta de adequada disseminação de informações aos municípios quanto à sistemática a ser observada na implantação do Cadastro Único, também merece destaque.

##### 5. A subestimativa do número de famílias carentes utilizado como meta do Cadastro Único.

O número de famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo por município foi estimado com base nas informações do Censo 1991, cruzadas com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/1999. De acordo com o relatório

---

<sup>104</sup> Nos municípios localizados em regiões metropolitanas dos grandes centros urbanos, foi registrada a existência de áreas de risco, tais como grotas, favelas, invasões e locais com altos índices de criminalidade, a exemplo do Rio de Janeiro, em relação ao crime organizado, com reflexos no processo de cadastramento das famílias. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; 2003)

<sup>105</sup> De acordo com a pesquisa postal realizada pelo TCU, 64,5% dos municípios revelaram ser a falta de documentação dos beneficiários a maior razão para o atraso ou impedimento do Cadastro Único nas suas localidades. A existência de famílias e/ou membros sem documentos constitui um grande entrave ao cadastramento, sendo encontradas gerações sem identificação civil, situação agravada pelo fato de que a expedição do registro de adultos demanda procedimentos jurídicos complicados, com significativa demora das sentenças judiciais, diante dos inúmeros processos existentes nas Varas de Justiça. A maior dificuldade diagnosticada foi em relação a pessoas que haviam perdido a Certidão de Nascimento e não se lembravam o local do registro de seu nascimento. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; 2003)

de auditoria, em diversos municípios, o público-alvo parece ser maior do que o estimado. Este seria um dos fatores de atraso no cadastramento dada a insuficiência de formulários distribuídos pela CAIXA. Com a disponibilização dos dados do Censo IBGE/2000 espera-se a realização de nova estimativa de modo a identificar os municípios com insuficiência de formulários.

Conforme destacado pelos auditores, *“os estudos de caso mostraram que os municípios geralmente encerram suas atividades de cadastramento com o atingimento de suas metas, e não a partir de uma verificação de que não há mais pobres a serem cadastrados”*. Este é um grave problema decorrente do sistema de estabelecimento de cotas municipais adotado pelo Governo Federal.

#### 6. A dificuldade de disseminação das informações contidas no Cadastro Único.

A auditoria constatou que as consultas e os relatórios oferecidos pelo Cadastro Único não atendem às necessidades de gerenciamento das ações governamentais. O Cadastro Único deveria ser um instrumento de identificação das principais carências de seu público-alvo, disponibilizando informações a respeito da renda das famílias, sua constituição, grau de escolaridade de seus membros, suas necessidades, condições de saúde e higiene e outros. As informações coletadas deveriam servir de base para a formulação e implantação de políticas públicas capazes de atender às necessidades da população em situação de pobreza nos três níveis de governo.

Apesar dos problemas identificados verifica-se, nas entrevistas realizadas pelo TCU, que os gestores estaduais e municipais apontaram, como principal benefício resultante do Cadastro Único, a possibilidade da identificação socioeconômica das famílias cadastradas, favorecendo, assim, a implementação e o planejamento de ações destinadas ao atendimento das necessidades da população mais carente.

#### 7. As dificuldades de acesso aos benefícios dos programas sociais usuários do Cadastro Único.

Segundo o relatório do TCU contatou-se um alto índice de benefícios disponibilizados e não sacados. No primeiro semestre de 2002, segundo o relatório sintético de benefícios disponibilizados e não pagos fornecido pela CAIXA, foi identificado que aproximadamente 34,4% dos recursos disponibilizados pelo programa Bolsa-Alimentação não foram sacados, ficando a média mensal de não-resgate na faixa de 37,3 %.

Os prováveis motivos apontados pelos auditores são:

- problemas na distribuição dos cartões eletrônicos aos usuários para saque do benefício. No período de janeiro de 2002 a agosto de 2002, foram emitidos 3.548.999 cartões, tendo sido distribuídos 2.342.184 desses, ou seja, 67% do total. Como as famílias normalmente tomam conhecimento de que foram beneficiadas por algum dos programas sociais por meio do recebimento dos cartões, a falta do cartão, mesmo não sendo impedimento absoluto para o recebimento do benefício, impossibilita o acesso.
- ausência de agência da CAIXA ou o baixo número de postos de pagamento na maioria dos municípios.
- custo de deslocamento dos beneficiários para o recebimento do cartão e para o saque do benefício mensalmente;
- inaptidão de alguns beneficiários para utilizar o cartão eletrônico;
- inexistência de canal de comunicação formal para que os beneficiários recorram em caso de dúvidas quanto ao recebimento do benefício.

A partir das inconsistências observadas no curso da auditoria, a equipe do TCU formulou uma série de recomendações para a adequação do Cadastro Único. Vale ressaltar, no entanto, que conforme voto do Ministro Relator Adylson Motta:

*“(...) os resultados obtidos pela auditoria sinalizam um impacto positivo do Cadastro Único na gestão dos programas governamentais, especificamente na ampliação da cobertura das ações sociais, uma vez que houve significativa melhora na identificação e localização das famílias carentes; favorecendo, ainda, o planejamento e implementação de novas ações destinadas às suas necessidades. Registro também a ausência de indícios, como prática generalizada, de cadastramento*

*direcionado por critérios político-eleitorais, fato esse que só vem reforçar a credibilidade do Cadastro Único.”*

Percebe-se que as inconsistências detectadas, bem como, os problemas verificados, são contornáveis, desde que sejam adotadas providências saneadoras. Neste sentido, as recomendações formuladas pela equipe de auditoria do TCU foram preciosas.

Vale destacar que tentativas de validação do cadastro único chegaram a conclusões semelhantes. Ramos (2002), afirma que a experiência do cadastramento único apresentava risco elevado.

*“O CadÚnico representava uma nova forma de realizar levantamentos estatísticos. Não é um registro administrativo nem tampouco uma pesquisa de domicílio. O público seria escolhido sem critérios rigorosamente definidos e a intuição dos Prefeitos deveria ser o insumo que nortearia a identificação das famílias cadastradas. Os entrevistadores não eram formados centralizadamente e essa era uma tarefa para a qual não foram formados tecnicamente. O gerenciamento, por seu turno, é realizado por estruturas burocráticas com pouca comunicação e que, muitas vezes, estabelecem relações de concorrência entre elas. Desse modo, estavam estabelecidos todos os elementos para que as informações contidas no CadÚnico tivessem uma consistência próxima de zero”. (RAMOS; 2002: 45)*

No entanto, os resultados apresentados pelo professor não confirmaram suas previsões iniciais. Pelo contrário, ao contrapor informações geradas a partir das informações do Cadastro às da PNAD, Ramos (2002) verificou uma forte aderência. Mesmo assim, conforme destacado por Ramos (2002) embora o teste tenha sido favorável permanece o desafio de aperfeiçoamento. Para o autor: *“Na medida em que ações concretas nesse sentido sejam tomadas, o CadÚnico irá paulatinamente, consolidando-se como uma base de informações que serve tanto para balizar o desenho de políticas públicas como para avaliar seu impacto”*. (RAMOS 2002: 46)

Outro questionamento dos críticos do Cadastro Único refere-se aos custos desta iniciativa. Segundo dados apresentados pelo jornal Folha de São Paulo, em 2 de junho de 2003, a CAIXA faturou R\$ 183,2 milhões no ano de 2002 operando os programas sociais

de transferência direta de renda do governo federal. O valor engloba a execução operacional do pagamento, bem como, os valores referentes ao gerenciamento do Cadastro. Segundo a reportagem, R\$ 42 milhões foi o montante pago pelo Programa Bolsa Escola à CAIXA em 2002. O Vale-Gás rendeu R\$ 29,6 milhões ao banco, enquanto o Bolsa Alimentação pagou R\$ 3,7 milhões. O Bolsa Renda arcou com R\$ 3,2 milhões, enquanto o PETI e o Agente Jovem, pagaram juntos R\$ 711 mil.



## **CAPÍTULO IV - O Governo Lula e os Programas de Transferência Direta de Renda**

É muito arriscado avaliar a atuação de um Governo em determinada área no meio do mandato. No entanto, as alterações promovidas pelo Governo Lula nos Programas de Transferência Direta de Renda e a intensificação do debate acerca do tema nos últimos anos, exigem uma breve análise do período.

### **4.1 Coligação Lula Presidente - Um Brasil para Todos - programa de governo 2002**

A coligação Lula Presidente explicitou, em seu Programa de Governo, como elemento central da política de inclusão social, a adoção de uma Política de Garantia de Renda Mínima. O documento previa a revisão dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PETI e outros voltados ao mesmo público-alvo, com o objetivo de evitar superposição, disputas entre gestores e pulverização dos recursos públicos. Adicionalmente, foram listadas quatro frentes de atuação no campo da renda mínima:

*“(a) implementação de programas nos municípios, atendendo à faixa de 0 a 15 anos de idade. A transferência de renda às famílias com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo será feita com a complementação ao valor pago por programas municipais;*

*(b) adoção de bolsas de estudo para jovens entre 16 e 25 anos, provenientes de famílias de baixa renda, para que completem o ensino médio ou superior, com contrapartida de realização de serviços comunitários;*

*(c) programa de garantia de renda e valorização profissional de trabalhadores desempregados entre 22 e 50 anos, encaminhando-os para atividades comunitárias e de capacitação ocupacional; a remuneração será garantida com o seguro-desemprego, no caso dos trabalhadores formais, e com um auxílio de renda, para os informais; e*

(d) programa Nova Oportunidade, para desempregados de 51 a 66 anos, oferecendo-lhes uma alternativa de ocupação”.  
(Coligação Lula Presidente, 2002)

O Programa de Governo conclui o tópico *Política de Garantia de Renda Mínima* afirmando que “A renda mínima que nosso governo vai propor deve ser vista como um passo na direção da implementação – quando houver condições fiscais – de uma renda básica de cidadania”. (Coligação Lula Presidente, 2002) Trata-se de uma referência explícita ao Projeto de Lei do Senador Suplicy que, naquele momento, ainda tramitava pelo Congresso Nacional<sup>106</sup>.

No tópico seguinte, *Programa de Combate à Fome*, o documento admite que “para combater a fome, não podemos nos limitar às doações, bolsas e caridade” e propõe a integração de ações que aliviem as condições de miséria.

O Projeto Fome Zero<sup>107</sup> é apresentado prevendo, além de medidas estruturais, uma política de apoio efetivo à agricultura familiar; o direito à Previdência Social para todos os trabalhadores familiares, da economia rural ou da economia informal urbana; o direito à complementação de renda para que todas as crianças das famílias pobres possam ter formação educacional adequada; a ampliação da merenda escolar; e o apoio aos inúmeros programas governamentais e não-governamentais que buscassem combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização do abastecimento, incentivo à agricultura urbana, apoio ao auto-consumo alimentar e à agricultura familiar.

Neste mesmo capítulo, o Programa de Governo previa, ainda, atacar de imediato o problema da fome por meio do fornecimento de um “cartão de alimentação” que teria como objetivo possibilitar às famílias muito pobres comprar os alimentos de que necessitam.

---

<sup>106</sup> No Capítulo III as origens do PL do Senador Suplicy são apresentadas. A seguir, neste capítulo IV, o significado da aprovação do PL será analisado.

<sup>107</sup> O projeto FOME ZERO citado no Programa de Governo tem como base teórica o documento com o mesmo título lançado pelo Instituto de Cidadania em 2002. Seguindo os objetivos deste trabalho analisaremos aqui apenas a vertente de transferência direta de renda relacionada ao projeto.

#### 4.1.1 Transição

Logo após a eleição foi elaborado pela equipe de transição, coordenada por Antônio Palocci Filho<sup>108</sup> um relatório acerca dos programas federais que transferiam recursos monetários independentemente de contribuição prévia. Só foram analisados os novos programas de transferência direta de renda. A equipe de transição optou por excluir de sua avaliação os Benefícios de Prestação Continuada (BCP/LOAS), a Renda Mensal Vitalícia e a Previdência Rural.

O relatório identificou no segundo governo FHC uma mudança de orientação com a constituição de programas de distribuição de benefícios monetários às famílias pobres com crianças e adolescentes, como incentivo ou indução ao acesso a políticas universais como saúde e educação.

No entanto, de acordo com o relatório não houve inovação na gestão.

*“(...) a renovação representada pela transferência de renda não foi suficiente para a superação dos problemas na gestão das políticas sociais. Os programas sociais que foram criados seguiram a mesma lógica de adicionais intervenções públicas, reproduzindo o modelo de fragmentação, setorialização e elevado custo meio das operações, sem apontar para autonomização dos beneficiários e, sobretudo, sem planejamento. Portanto, os novos programas se juntaram aos que já existiam, sem articulação entre eles, o que significou aumento nos gastos com programas sociais e geração de desperdícios de recursos com um elevado custo meio” (RELATÓRIO DE TRANSIÇÃO, 2002).*

As recomendações do relatório indicavam a necessidade de consolidação do Cadastro Único com elaboração de um Projeto de Lei; reformulação do formulário que alimentava o Cadastro; revisão do papel da CAIXA como agente operador e pagador, considerando, inclusive, a possibilidade de se utilizar outros agentes operadores; padronização da renda familiar *per capita* para efeitos de ingresso nos programas; revisão das metas com atualização do público alvo dos programas; validação da base de dados do

---

<sup>108</sup> Palocci licenciou-se da prefeitura de Ribeirão Preto para coordenar a campanha do então candidato Lula. Após a eleição Palocci assumiu a missão de coordenar a equipe de transição e, mais tarde, assumiu o Ministério da Fazenda.

Cadastro Único; rediscussão da conveniência de manutenção da contrapartida dos municípios; e a necessidade de retorno aos municípios das bases de dados do Cadastro.

As recomendações tinham como pressupostos: a unificação dos cadastros e a instituição do cartão único tornaram possível e desejável a unificação do gerenciamento e a redução dos custos meio; os programas precisavam abandonar a perspectiva de um fim neles mesmo; e que para realização do novo modelo de desenvolvimento com inclusão, desejado pelo Governo Lula, seria imprescindível a articulação com outros programas e políticas. Neste sentido, os programas implementados no município de São Paulo durante a gestão de Marta Suplicy (PT) foram considerados como paradigma<sup>109</sup>.

Essa unificação dos programas teria como efeito imediato a redução significativa dos custos decorrentes da manutenção de estruturas paralelas com o mesmo fim. Acreditava-se, ainda, que seria desejável que os recursos de todos os programas de transferência de renda estivessem em um único fundo.

A principal dificuldade apontada pelo relatório seria articular todos os programas em uma única estrutura burocrática sem afetar sua capacidade gerencial e sem perder o foco de seus propósitos. As alternativas apresentadas foram de unificação no âmbito da assistência social<sup>110</sup>, em uma possível Secretaria de Planejamento na Presidência da República, em uma Secretaria na Casa Civil ou em uma estrutura específica a ser criada relacionada ao tema de segurança alimentar.

Ressalta-se a visão da equipe de transição acerca da possibilidade de lançamento do “cartão alimentação” conforme previsto no Programa de Governo. “*Não é possível argumentarmos contra a superposição e criarmos mais um programa de renda, associado, nesse caso, não à educação ou ao combate ao trabalho infantil, mas à alimentação (quando já existe um assemelhado) em uma nova secretaria*”.

A opção de unificação dos Programas no âmbito da assistência social foi considerada inadequada pelo relatório de transição em virtude das dificuldades que um

---

<sup>109</sup> Os Programas implementados na gestão Marta Suplicy destacaram-se em virtude da amplitude alcançada e do grau de coordenação com outros programas de governo.

<sup>110</sup> Durante o período de transição já existia a demanda de transformação da então Secretaria de Estado de Assistência Social em Ministério da Assistência Social. A alteração nas estruturas burocráticas de gerenciamento dos Programas de transferência Direta de Renda durante os dois anos iniciais do Governo Lula será abordada ainda neste capítulo.

órgão setorial teria na difícil missão de coordenar as atividades de diversos Ministérios. Argumento semelhante foi utilizado para descartar a opção de unificação na nova “Secretaria” responsável pela política de segurança alimentar.

As duas opções restantes, Secretaria de Planejamento na Presidência da República e uma Secretaria vinculada à Casa Civil, tinham a preferência da equipe de transição. Segundo o Relatório, a integração dos Programas no âmbito de uma Secretaria de Planejamento da Presidência facilitaria o processo de definição de metas comuns e das áreas a serem atendidas pela articulação dos vários Programas. No que se refere à Casa Civil, já havia a previsão, naquele momento, de alteração de seu perfil na direção de uma estrutura voltada à articulação das ações de governo e, portanto, capaz de introduzir um novo conceito de gestão de políticas sociais.

## **4.2 O Governo Lula**

O Presidente Lula em seu discurso na sessão de posse no Congresso Nacional resgatou a promessa de campanha e definiu entre as prioridades de seu Governo um programa de segurança alimentar que levaria o nome de "Fome Zero". Mais do que um compromisso de governo, a questão foi tratada pelo presidente como missão pessoal - *“(...) se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida”* (BRASIL, PRESIDENTE; 2003)

A intenção explicitada pelo Presidente Lula era transformar o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobras e a luta pela redemocratização do País.

*“Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana”.*  
(BRASIL, PRESIDENTE; 2003)

#### **4.2.1 Nova Estrutura**

O compromisso com a segurança alimentar, ratificado pelo Presidente em seu discurso de posse, pôde ser constatado na configuração da nova estrutura montada pelo Governo para o tratamento do tema.

Destacam-se a volta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República na formulação de políticas e na definição de diretrizes para que o governo garanta o direito humano à alimentação<sup>111</sup>. Acreditava-se que com o retorno do CONSEA seria possível integrar ações governamentais visando especialmente o combate à fome.

O Conselho foi recriado como instância consultiva no primeiro dia de governo (01/01/2003). Para a execução e coordenação de ações do Programa Fome Zero, foi criado o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, com a missão de formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e articular a participação da sociedade civil e das políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais em ações ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição.

Inicialmente foram mantidas, na estrutura do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o Conselho do Programa Comunidade Solidária e a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária.

Adicionalmente criou-se, na estrutura ministerial, por transformação da Secretaria de Estado de Assistência Social, o Ministério da Assistência e Promoção Social dando o sinal de um possível fortalecimento da atuação do Governo Federal nas políticas sociais de assistência social.

#### **4.2.2 Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação**

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação foi criado pela Medida Provisória nº 108, em 27 de fevereiro de 2003 - convertida pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Segundo a MP, trata-se de um programa dirigido ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

O conceito de segurança alimentar consubstanciado na MP foi “*a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária*” (parágrafo único do art. 1º). O instrumento criado para garantir a pessoas em situação de insegurança alimentar recursos financeiros ou o acesso a alimentos foi o "Cartão-Alimentação".

A MP previa a possibilidade de parceria com os estados. O corte de renda para a concessão do benefício foi uma renda familiar mensal *per capita* de meio salário mínimo. O conceito de família seguiu o padrão de programas congêneres: “*unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros*”.

As despesas com o "Cartão-Alimentação" ficaram por conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente na unidade do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Adicionalmente, a União abriu a possibilidade de receber doações destinadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com encargo de utilizá-las, unicamente, nas ações voltadas à segurança alimentar, nutricional e ao combate à fome.

Na própria MP já estava prevista a migração dos então beneficiários do Programa Bolsa-Renda para o "Cartão-Alimentação". Os critérios para concessão do benefício, a organização do cadastramento da população junto ao Programa; o valor do benefício o período de duração do benefício; e as formas de controle social do "Cartão Alimentação", foram definidos em regulamento específico.

A regulamentação do "Cartão Alimentação" deu-se por meio do Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. A responsabilidade pela formulação, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação das ações inerentes ao "Cartão Alimentação" foi atribuída ao recém criado Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Cabia, também, ao Gabinete do Ministro de Estado a definição da forma de concessão do benefício, se em dinheiro ou em alimentos em espécie.

---

<sup>111</sup> MP nº 103, de 01 de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

Antes do lançamento do Programa discutiu-se, amplamente, a possibilidade de adoção de cartões de crédito exclusivos para a compra de alimentos. Seguindo o modelo dos *Food Stamps* americanos, acreditava-se na possibilidade de controlar a utilização dos recursos pelas famílias a partir de uma sistemática de limitação da utilização do cartão para compra de alimentos previamente definidos apenas em estabelecimentos credenciados.

Ao que parece, a intenção inicial dos formuladores desta idéia era estimular a demanda por produtos originados na própria comunidade gerando uma relação virtuosa entre o novo programa de transferência direta de renda e o apoio à produção local. No entanto, a idéia só obteve apoio daqueles que criticavam programas de transferência direta de renda a partir da visão mitificada e conservadora de que os recursos transferidos pelos programas eram utilizados na compra de bebidas alcoólicas e cigarros.

Esta inovação foi amplamente criticada em virtude do retrocesso que representava se comparada às experiências anteriores. Adicionalmente, mostrou-se totalmente inadequada para a realidade brasileira especialmente para as regiões priorizadas pelo programa, o semi-árido brasileiro, que com sua população dispersa e atendida por redes de distribuição falhas, dificilmente teria acesso aos estabelecimentos credenciados.

O formato foi alterado, no entanto, a lógica de indução à compra de alimentos foi mantida. No desenho final as famílias estavam obrigadas a manter comprovantes, como Notas Fiscais, recibos ou anotações em cadernetas, para a comprovação da utilização dos benefícios. Conforme ressaltado no primeiro capítulo, a obrigatoriedade de utilização do benefício para determinado fim equivale à imposição de uma condicionalidade para a manutenção do benefício.

O valor do benefício em dinheiro foi fixado em R\$ 50,00 (cinquenta reais) com possibilidade de alteração de seu valor condicionada ao limite orçamentário do Programa. O número de beneficiários também deveria ser compatibilizado com o limite da dotação orçamentária prevista.

O Decreto previa, ainda, que o recebimento do benefício do "Cartão Alimentação" seria efetuado por meio do Cartão do Cidadão, emitido em favor da pessoa responsável pelo grupo familiar incluída no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Seguindo o padrão dos "novos programas de transferência direta de

renda”, a titularidade do Cartão seria atribuída preferencialmente à mulher responsável pela família.

A duração do benefício do "Cartão Alimentação" foi estabelecida em até seis meses, prorrogáveis por, no máximo, mais dois períodos de seis meses.

A regulamentação do Programa procurava associar o Cartão Alimentação a ações voltadas para o desenvolvimento local e para a superação da situação de insegurança alimentar. Previa ações específicas como: educação para o consumo alimentar e nutrição; orientação básica de saúde e higiene; alfabetização e elevação do nível escolar de jovens e de adultos. As ações estruturais listadas no Decreto foram: reforma agrária e programas de geração de emprego e renda; qualificação profissional; recuperação e ampliação da infraestrutura educacional; construção de obras de irrigação e de abastecimento de água; saneamento básico e melhoria das vias de acesso; construção ou reforma de habitação.

A regulamentação estabelecia que o recebimento do benefício do "Cartão Alimentação" poderia ser associado à participação das famílias beneficiadas em atividades comunitárias e educativas, inclusive aquelas de caráter temporário, e outras formas de contrapartidas sociais a serem definidas de acordo com as características do grupo familiar.

O número máximo de pessoas ou famílias a serem atendidas em cada Município seria fixado pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Sendo estabelecido como prioridade o atendimento de Municípios da região do semi-árido brasileiro e “*em áreas de grupos populacionais sujeitos à insegurança alimentar*”. (Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003)

Uma das inovações na gestão do Programa foi a forma de controle social estabelecida. O Comitê Gestor Local - CGL previsto na regulamentação deveria ser instalado pelo Município participante e contar com representantes das esferas governamentais e da sociedade civil local, até aí nenhuma novidade. No entanto, por determinação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, os Comitês Gestores Locais, diferentemente dos Conselhos de controle social até então existentes, não mantinham a paridade entre representantes governamentais e não governamentais. Definiu-se que sua composição seria de até 9 representantes da sociedade civil ( $\frac{2}{3}$ ) e de até 3 do poder público estadual e municipal ( $\frac{1}{3}$ ). Outra novidade é

que estes Comitês seriam responsáveis pela inclusão e exclusão de famílias no Programa, bem assim, pelo acompanhamento e fiscalização de suas ações.

Ficou estabelecido, ainda, que o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome celebraria convênios de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios dispendo sobre as formas de execução, divulgação, supervisão, acompanhamento e avaliação do "Cartão Alimentação".

Os convênios de cooperação com os Estados e os Municípios, atribuiriam as seguintes responsabilidades aos conveniados: instalação de CGL, por Município; a capacitação de agentes gestores locais; o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação dos CGL; o cadastramento dos indivíduos e famílias elegíveis ao "Cartão Alimentação" no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.

A Caixa Econômica Federal foi designada, pelo Decreto como agente pagador do "Cartão Alimentação" nos termos do contrato firmado entre a Caixa e o Ministério da Assistência e Promoção Social para execução dos programas sociais vinculados ao Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.

A escolha dos municípios beneficiados na primeira fase da expansão do programa atendeu aos seguintes critérios: estar em estado de emergência oficialmente reconhecido nos meses de janeiro e fevereiro de 2003, estar localizado no semi-árido, ter população inferior a 50 mil habitantes e algum tipo de organização da sociedade civil local, como por exemplo, o Fórum de Desenvolvimento Local (DLIS).

Até outubro de 2003, mês de lançamento do Bolsa Família<sup>112</sup>, o Cartão Alimentação havia alcançado 1.070.957 famílias em 1.227 municípios, com grande concentração nas regiões Norte e Nordeste. Destaca-se, ainda, a criação de 2.238 comitês gestores do Programa durante o ano de 2003. (Mensagem ao Congresso Nacional, 2004).

#### **4.2.3 Debate acerca da Unificação: *Benefício Social Único?***

A ênfase dada pelo Presidente à questão da Fome e o lançamento de um novo Programa de Transferência Direta de Renda estimularam o debate acerca da unificação dos programas existentes. Em abril de 2003, o debate acerca da unificação dos programas de

transferência direta de renda chegou à grande imprensa. O jornal Folha de São Paulo anunciou que com o programa único, Lula estaria preparando uma guinada na área social. Segundo o Jornal, a idéia seria ter um só programa de transferência de renda, com características opostas às do Cartão Alimentação - Fome Zero. (SALOMON, M. e ATHIAS, G. Folha 13/04/2003)

A guinada segundo as jornalistas caracterizar-se-ia pela liberdade das famílias em decidir como gastar o dinheiro recebido, diferenciando-se, assim, do cartão-alimentação do Fome Zero, em que o uso dos R\$ 50 mensais estava limitado à compra de alimentos.

O segundo ponto da guinada seria que os benefícios passariam a ser condicionados a uma contrapartida das famílias: quem tivesse filhos em idade escolar teria de mantê-los na escola, gestantes teriam de fazer exames de rotina, crianças menores de seis anos deveriam freqüentar os postos de saúde, adultos analfabetos teriam de voltar a estudar. Para essas jornalistas as mudanças caminhariam no sentido contrário ao assistencialismo.

O novo formato da política social implicaria, ainda, na definição de uma coordenação única, acima dos cinco ministérios que trabalhavam com programas de transferência de renda aos pobres (Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança Alimentar e Minas e Energia).

Cardoso, jornalista do Valor Econômico, identificou na proposta de unificação do governo Lula influência da idéia defendida, em 2001, pelos professores José Márcio Camargo e Francisco Ferreira, o "Benefício Social Único". (Valor Econômico 23/04/03)

### *Benefício Social Único*

Camargo e Ferreira (2001) propuseram uma reforma dos instrumentos de política social no Brasil baseada na criação de um benefício social único, de natureza focalizada e condicional, ao qual todo cidadão brasileiro em condição de pobreza teria direito. As condicionalidades estariam relacionadas a investimentos em saúde ou educação da própria família, ou em contribuições em trabalho comunitário.

---

<sup>112</sup> O Bolsa Família será analisado a seguir.

Segundo os autores, as transferências monetárias seriam acompanhadas de intervenções seletivas pelo lado da oferta de educação e saúde, com vistas a aumentar a qualidade destes serviços nas áreas de maior necessidade. Combinando investimentos de longo prazo em capital humano com alívio imediato das necessidades mais prementes de qualquer brasileiro comprovadamente pobre.

O trabalho apresentado pelos autores propôs uma reforma da política social no Brasil, com dois objetivos básicos:

1. Estabelecer um seguro social universal<sup>113</sup> por meio da criação de um benefício social único (BSU), a que todos os brasileiros vivendo em domicílios pobres tivessem direito condicional.
2. Contribuir - por meio de um desenho adequado do sistema de incentivos destes benefícios, bem como de diretrizes para o investimento na oferta de serviços públicos – para um incremento nas taxas de acumulação de capital humano entre as famílias mais pobres, de forma a elevar a capacidade futura de geração de renda por parte das mesmas. (CAMARGO E FERREIRA, 2001)

A proposta de Camargo e Ferreira (2001) tinha como elemento central o controle das condicionalidades vinculadas ao Benefício Social Único. Para famílias com crianças em idade escolar o benefício estaria condicionado à matrícula, frequência mínima e aprovação das crianças. Famílias com crianças de 0 a 6 anos e mulheres grávidas necessitariam visitas regulamente o centro de saúde ou hospital local, ou interagir com agentes comunitários de saúde. Idosos acima de 65 anos só receberiam o benefício se ninguém no domicílio que recebesse qualquer tipo de aposentadoria. Famílias sem crianças ou idosos precisariam participar de atividades de trabalho organizadas pela agência municipal apropriada - *workfare*<sup>114</sup> com prazo limitado.

A administração do BSU seria responsabilidade de uma Agência Municipal de Administração do Benefício Único responsável por visitas ao domicílio e entrevistas

---

<sup>113</sup> A universalidade proposta pelos autores refere-se ao atendimento de todos em condição de pobreza.

<sup>114</sup> Ver Capítulo I.

comunitárias. A duração do benefício seria de 12 meses com renovação sujeita a nova avaliação das condições de contrapartida.

Programas de transferência de renda condicionados, como o proposto no trabalho destes autores:

*“podem ser vistos como um contrato entre o Governo (o principal) e o cidadão (agente), no qual o recebimento da transferência depende do resultado decorrente da realização de um determinado esforço não observável pelo principal (...) Analisar este tipo de política por este ângulo é interessante, porque alguns resultados da teoria dos contratos podem ser úteis para determinar o sucesso do programa”.* (CAMARGO E FERREIRA, 2001)

Como ressaltado no primeiro Capítulo desta dissertação, a imposição da matriz contratual no âmbito da política social é um retrocesso depois de anos de conquista do reconhecimento dos direitos sociais como elemento de cidadania nos Estados modernos<sup>115</sup>. Neste sentido, a proposta de Camargo e Ferreira (2001) é diametralmente oposta à Renda Básica de Cidadania, defendida pelo Senador Suplicy e prevista no Programa de Governo do Presidente Lula.

#### **4.2.4 Controle Social**

A questão do tratamento das condicionalidades esteve no centro dos debates acerca da unificação, outro fator de intensas discussões foram as formas de controle social e o papel das prefeituras no processo.

Teresa Cruvinel, em sua coluna no Jornal O Globo (17/09/2003), argumentava que a unificação dos programas sociais seria uma boa idéia jogada no ralo se o governo mantivesse as prefeituras como responsáveis pela elaboração do cadastro dos beneficiados. De acordo com a jornalista, a grande questão relacionada aos Programas de Transferência Direta de Renda seria saber como ter o nome incluído na lista dos escolhidos. A jornalista cita o antropólogo Roberto da Matta para lembrar o peso das relações pessoais na construção das relações institucionais no Brasil. Para ela *“isso sempre foi resolvido pelas*

*boas ou más relações que se tem com os representantes do mando local, que ao longo dos tempos já foi encarnado por diferentes figuras. O guarda-mor, o ouvidor, o fazendeiro, o coronel e hoje o prefeito”.*

Neste sentido, o modelo adotado pelo Fome Zero na montagem do cadastro do Cartão-Alimentação representaria uma evolução ao incluir nos comitês gestores locais representante da prefeitura e “*figuras da comunidade local*”. A coluna reproduz depoimento do deputado Walter Pinheiro (PT/BA) para demonstrar que a discussão teria alcançado a bancada petista:

*“Nenhuma política de transferência de renda terá sucesso no Brasil enquanto as velhas estruturas do clientelismo forem mantidas. E hoje as prefeituras é que manipulam a relação de clientela com os mais pobres, usando os programas sociais como moeda político-eleitoral. Se deseja mesmo a mudança e a inclusão, o presidente Lula terá que fazer valer a participação popular e a transparência na escolha dos beneficiados, levando em conta as necessidades”.*

O discurso de transparência e participação social é sempre bem vindo. No entanto, acreditar que as práticas clientelistas se resolvem com a mudança dos atores envolvidos no processo, soa inocente. Os comitês gestores do Fome Zero também foram acusados de criar um poder político paralelo nos municípios, seria uma maneira do Governo Federal, ou mais especificamente do partido dominante, atuar politicamente nos grotões do país (Pereira, M. 2004 – O GLOBO 20/10/2004). Há que se concordar com o controle dos prefeitos pela sociedade civil, no entanto, substituir o poder do prefeito, legitimado pelo voto direto, pelo padre, o líder sindical, o representante do partido ou a diretora da ONG pode gerar outras distorções. Achar o equilíbrio é o desafio.

As matérias que saíram na imprensa foram apenas reflexo das discussões interministeriais e com os gestores dos programas setoriais que precederam o lançamento do Bolsa Família. A formulação do programa também foi discutida com a Frente Nacional dos Prefeitos, a Confederação Nacional dos Municípios, a Associação Brasileira de Municípios e representantes dos governos estaduais, inclusive com alguns governadores.

---

<sup>115</sup> Ver Marshall (1967).

Os conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Alimentar e a Comissão de Família e Seguridade Social da Câmara dos Deputados, também debateram o novo programa. (BRASIL, Presidente; 2004)

#### **4.2.5 Bolsa Família – lançamento e implementação**

##### *Lançamento*

Em 20 de outubro de 2003, por meio da MP 132 - Convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - foi lançado o Programa Bolsa Família. O discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa começa com um cumprimento especial ao presidente do Banco Mundial, senhor Wolfensohn presente à cerimônia.

Em sua fala o presidente fez menção especial ao Senador Eduardo Suplicy “*o verdadeiro paladino, o Dom Quixote*” da renda mínima no país. Segundo o Presidente, “*este ainda não é o projeto Renda Mínima, mas é um bom embrião*”.

A necessidade de coordenação da iniciativa federal com os programas estaduais e municipais esteve no centro das preocupações presidenciais. Neste sentido, a presença do governador Marconi Perillo (PSDB/GO) foi destacada em decorrência de sua atuação na primeira reunião de governadores durante o Governo Lula, quando sugeriu a unificação das políticas de transferência de renda no país. A experiência de Marta Suplicy, então Prefeita de São Paulo, na condução do Programa Municipal de Renda Mínima, também foi lembrada.

Quanto à concepção do Programa, o Presidente fez questão de ressaltar que o atendimento proposto pelo Programa, como o próprio nome deixa claro, é de proteção integral a toda a família e não apenas a alguns de seus membros, ou seja, trata-se de um programa à família e não ao indivíduo.

Foi estabelecido como meta para dezembro de 2003 o atendimento de 3 milhões e 600 mil famílias, tendo o presidente explicitado o desejo de chegar aos 11 milhões até o final de 2006. No que se refere a recursos, o governo comprometeu-se a mais do que dobrar o volume de recursos destinados, naquele momento, aos programas de transferência de renda existentes.

Percebe-se, ainda no discurso presidencial, a preocupação com a confiabilidade dos cadastros e com a possibilidade de solução de continuidade, com interrupção do pagamento, durante o período de transição das famílias dos programas remanescentes para o Bolsa Família.

A polêmica das condicionalidades também esteve presente no discurso. Para o Presidente *“o mais importante de tudo é que o Bolsa Família transfere renda mas estabelece obrigações coletivas para que a família – com seu próprio esforço – crie condições para sair da situação em que vive”*. As obrigações das famílias sublinhadas pelo Presidente foram manter em dia a vacinação dos seus filhos, comprovar a presença das crianças na escola, comparecer periodicamente aos postos de saúde, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional, e, quando for o caso, participar de cursos de alfabetização, profissionalizantes e outros.

Sob a metáfora de não estamos dando o peixe estamos ensinando a pescar o Presidente arremata com verso de Luiz Gonzaga *“(...) uma esmola, para um homem que é são, ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão(...)”*

Por outro lado, as obrigações estabelecidas pelo Bolsa Família, foram reconhecidas como direitos de cidadania: alimentação sadia; educação básica; saúde preventiva. O que, na opinião do Presidente, traz uma responsabilidade ao Estado - *“As redes públicas vão ser muito mais solicitadas e terão que ser cada vez mais fortalecidas e ampliadas”*.

Por fim, a porta de saída e os programas complementares mereceram destaque *“o benefício recebido e o exercício desses compromissos vão fortalecer o grupo familiar, aumentando a sua autonomia e criando condições para que as famílias obtenham a própria renda ou se integrem ao mercado de trabalho”*. Ainda segundo o Presidente, as famílias contariam, também, com o suporte de um conjunto de programas adotados pelo governo para beneficiar os setores populares: microcrédito, apoio à agricultura familiar, conta bancária simplificada, facilidade para formação de cooperativas.

## *O Programa*

De acordo com a MP nº 132, o Programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - "Bolsa Escola", do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - "Bolsa Alimentação", do Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal<sup>116</sup>.

A população alvo do Programa foi dividida em dois grupos: famílias em situação de extrema pobreza e famílias em situação de pobreza. Foi considerada em situação de extrema pobreza a família cuja renda *per capita* mensal é de até R\$ 50,00 (cinquenta reais). Já como família em situação de pobreza foi considerada aquela cuja renda *per capita* mensal seja de até R\$ 100,00 (cem reais).

Foram instituídos pelo Programa dois benefícios financeiros mensais. O benefício básico no valor de R\$ 50,00 destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza. O benefício variável de R\$ 15,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos.

A MP já previa a execução descentralizada do Programa Bolsa Família, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Para operacionalização do Bolsa Família foi criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (CGI), com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento do Programa, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas.

---

<sup>116</sup> Programas com dificuldade de integração imediata como o PETI e o Agente Jovem foram excluídos do desenho inicial.

No entanto, a competência de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa foi atribuída a uma Secretaria Executiva. Dentre as suas responsabilidades destacaram-se o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, o pagamento de benefícios, a interlocução com as instâncias de participação e controle social, bem assim a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

As despesas do Programa Bolsa Família foram alocadas à conta das dotações destinadas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, prevendo ainda, outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que viessem a ser consignadas ao Programa.

#### *Implementação*

Em dezembro de 2003, o Programa ultrapassou a meta estabelecida pelo Presidente da República no dia de seu lançamento, atingindo 3.615.596 famílias com um volume de recursos mensal da ordem de R\$ 264 milhões. A divisão regional dos beneficiários indica o sucesso da priorização dada à Região Nordeste (Tabela 10).

O valor médio do benefício alcançou, em novembro do mesmo ano, R\$ 75,43. De acordo com as informações constantes da Mensagem Presidencial (2004), o valor médio alcançado pelo Bolsa Família em 2003 foi aproximadamente três vezes superior se comparado aos valores médios pagos pelos programas antes da unificação (R\$ 24,00). (BRASIL, Presidente; 2004)

**TABELA 10 – Implementação do Programa Bolsa Família em 2003**

REGIÃO	OUTUBRO		NOVEMBRO		DEZEMBRO	
	FAMÍLIAS	VALOR R\$	FAMÍLIAS	VALOR R\$	FAMÍLIAS	VALOR R\$
Norte	103.521	8.506.295	212.056	16.948.370	279.131	21.820.921
Nordeste	611.921	44.828.172	1.805.422	137.817.010	2.130.571	159.677.191
Centro-Oeste	62.112	4.508.336	100.138	7.136.156	732.762	50.860.804
Sul	108.121	7.825.791	253.289	18.509.404	352.225	23.549.570
Sudeste	264.552	19.394.352	574.319	42.593.930	120.907	8.340.233
TOTAL	1.150.228	85.062.946	2.945.224	223.004.871	3.615.596	264.248.719

Fonte: BGU 2003

Além da expansão do programa destacam-se os esforços de coordenação do Bolsa Família com os programas estaduais e municipais. Ainda em 2003, alguns governos estaduais manifestaram a decisão de integrar seus programas de transferência de renda ao Programa Bolsa Família<sup>117</sup>. Alguns deles como Goiás, Acre, Amazonas e Mato Grosso do Sul definiram modelos de integração (que incluem um único cartão) e deram início à troca de bases de dados e à gestão compartilhada de cadastros. (BGU; 2003)

A Caixa Econômica Federal, por sua vez, procurou corrigir erros do Cadastro Único como, por exemplo, a duplicidade de famílias. Só em outubro de 2003, foram identificados 2.174 casos de duplicidade. Adicionalmente, iniciou-se o desenvolvimento de instrumentos capazes de permitir às prefeituras o acesso aos dados. (BGU; 2003)

#### **4.2.6 Bolsa Família 2004**

##### *Sanção da Lei*

Durante a tramitação da MP 132 no Congresso Nacional inseriu-se um novo artigo explicitando que a concessão dos benefícios dependeria do cumprimento “*de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento*”. (art. 3 A da Lei nº 10.836)

A Lei nº 10.836 foi sancionada em 09 de janeiro de 2004. O reforço das condicionalidades, durante a tramitação da MP no Congresso Nacional parece refletir a rejeição, do Congresso Nacional e de parcela significativa da sociedade brasileira, a um programa de transferência de renda incondicional.

##### *Renda Básica de Cidadania*

No entanto, de forma contraditória, o mesmo Congresso Nacional, havia aprovado o Projeto de Lei 266/01 de autoria do Senador Eduardo Suplicy. Com a sanção presidencial, em 08 de janeiro de 2004, o PL foi convertido na Lei nº 10.835, que instituiu no Brasil a Renda Básica de Cidadania.

---

<sup>117</sup> Goiás, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Acre, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Roraima. (BGU 2003)

Diz a Lei que, a partir de 2005 fica instituída a renda básica de cidadania entendida como “*direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário*”.

A abrangência prevista em Lei, atingir todos os brasileiros residentes e estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos, deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

Quanto ao valor do benefício, a Lei estabelece que será de igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. No entanto, abre uma ressalva, prevendo que seja considerado o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias, cabendo ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Percebe-se que o Projeto aprovado em 2003 e sancionado em 2004 é muito diferente do inicialmente proposto por Suplicy em 1992<sup>118</sup>. No projeto de lei do Programa de Garantia de Renda Mínima, inicialmente apresentado por Suplicy, previa-se a instituição de uma complementação de renda sob a forma de imposto negativo<sup>119</sup>. O benefício universal, individual, incondicional, fixo e igual para todos, previsto na Lei nº 10.835/04 e defendido pelo Senador, tem grande influência do propugnado por Van Parijs<sup>120</sup>.

### *Nova Estrutura*

No início de 2004, a reforma ministerial trouxe novos nomes e algumas mudanças à estrutura do Governo Federal. A Medida Provisória nº 163, publicada na edição extra do Diário Oficial do dia 23 de janeiro, trouxe mudanças especialmente na área social.

Destaca-se a fusão das estruturas do Ministério da Assistência Social, do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Ainda no

---

<sup>118</sup> Ver Capítulo III.

<sup>119</sup> Para maiores informações acerca de imposto negativo ver Capítulo I.

que se refere à estrutura, foram extintos o Conselho e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária.

O super-ministério, como anunciado pela imprensa, passou a responsabilizar-se pela gestão dos programas sociais de maior destaque, o Fome Zero e o Bolsa Família. Acreditava-se que a gestão unificada nas áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social, transferência de renda e renda de cidadania evitaria a superposição de estruturas e permitiria a simplificação do processo decisório, tornando a implementação das ações mais ágil e a articulação das políticas e a formulação de diretrizes de forma integrada.

Na estrutura do MDS, o governo criou a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania -SENARC. Composta pelos Departamentos de Operação, Gestão dos Programas de Transferência de Renda e Cadastro Único, a SENARC tem como competências:

*“assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania; coordenar, implementar, acompanhar e controlar os programas e projetos relativos à Política Nacional de Renda de Cidadania, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os municípios; atuar para promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à política de renda de cidadania; atuar para promover a orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área de renda de cidadania; promover a normalização da Política Nacional de Renda de Cidadania; e coordenar a implementação das ações estratégicas da Política Nacional de Renda de Cidadania”.* (Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004).

### *Expansão*

Em 2004, a estratégia de expansão do Programa foi priorizar o atendimento das regiões metropolitanas. Só no primeiro semestre do ano, foi promovida a inclusão de 914 mil famílias nas grandes cidades brasileiras. (Mensagem Presidencial; 2005)

---

<sup>120</sup> Ver Suplicy 2002.

A meta de 6,5 milhões de famílias atendidas em todo o Brasil, estabelecida para o ano, foi superada. Em dezembro, o Programa atendeu a 6.571.842 famílias<sup>121</sup> em 5.533 municípios. Com este resultado garantiu presença em 99,5% dos 5.561 municípios brasileiros<sup>122</sup> (TABELA 11).

**TABELA 11: Resumo Bolsa Família por UF - dezembro / 2004**

UF	Total de municípios na UF	Municípios recebendo Bolsa Família	Participação (%)	Famílias atendidas	Valor médio do benefício (R\$)
AC	22	22	100,00%	28.851	72,19
AL	102	102	100,00%	214.726	71,10
AM	62	62	100,00%	104.135	74,77
AP	16	16	100,00%	10.256	71,91
BA	417	417	100,00%	838.963	70,24
CE	184	184	100,00%	572.730	70,92
DF	1	1	100,00%	41.943	54,92
ES	78	78	100,00%	120.911	62,03
GO	246	233	94,72%	135.758	58,69
MA	217	217	100,00%	380.742	74,35
MG	853	853	100,00%	756.335	63,66
MT	139	139	100,00%	82.116	61,74
MS	77	77	100,00%	32.588	67,47
PA	143	143	100,00%	259.641	72,39
PB	223	223	100,00%	273.135	70,45
PE	186	185	99,46%	518.956	68,36
PI	222	221	99,55%	217.931	72,40
PR	399	399	100,00%	308.754	58,44
RJ	91	91	100,00%	196.330	64,51
RG	167	167	100,00%	190.116	67,95
RS	497	497	100,00%	290.663	61,37
RR	15	15	100,00%	14.522	69,84
RO	52	50	96,15%	54.942	64,39
SC	293	293	100,00%	101.247	61,12
SP	645	639	99,07%	657.099	60,35
SE	75	75	100,00%	113.147	70,68
TO	139	134	96,40%	55.305	68,77
<b>Brasil</b>	<b>5.561</b>	<b>5.533</b>	<b>99,50%</b>	<b>6.571.842</b>	<b>66,93</b>

Fonte: Demonstrativo 2004, www.mds.gov.br

Segundo as estimativas do MDS, em dezembro de 2004, 58,6% das famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 100,00 estavam sendo atendidas pelo Programa. Vale

<sup>121</sup> Se for considerada como família padrão os pais e dois filhos, o Programa beneficiou diretamente em dezembro de 2004, mais de 26 milhões de pessoas.

<sup>122</sup> Os dados são do Demonstrativo - Resumo Bolsa Família por UF, ref.: dezembro/2004 no sítio: www.mds.gov.br.

ressaltar que a estimativa utilizada pelo Ministério, com base na PNAD 2001, indicava a existência de 11.206.212 famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 100,00 no país. Alguns Estados alcançaram um percentual ainda maior de atendimento, destaca-se a Paraíba com 70,9% das famílias em situação de pobreza atendidas pelo Programa, seguido pelo Ceará com 69,5% e pelo Rio Grande do Norte com 69,7%. No extremo oposto estavam Mato Grosso do Sul com apenas 28,0% e Rio de Janeiro com 35,8% das famílias, estimadas como potenciais beneficiários do programa, recebendo o benefício.

No que se refere ao valor médio do benefício, constata-se uma queda de R\$ 75,43, no final de 2003, para R\$ 66,93, em dezembro de 2004. A redução no valor médio do benefício está associada à incorporação de famílias com renda *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 que só têm direito, de acordo com as regras do Programa, ao benefício variável (até R\$ 45,00). De toda forma, alguns estados como Amazonas e Maranhão continuavam com benefícios médios acima dos R\$ 74,00. As unidades da federação com benefícios médios menores foram: Distrito Federal com R\$ 54,92 e Goiás com R\$ 58,69<sup>123</sup>.

O Programa Bolsa Família também se destacou pela capacidade de redução das desigualdades regionais do país. Do total de famílias atendidas pelo Programa, em dezembro de 2004, 50,5% residiam na região Nordeste<sup>124</sup>. A avaliação coordenada por Marques (2004), reafirma a importância do Bolsa Família para os municípios brasileiros. O estudo indica que em julho de 2004 o percentual da população total dos municípios nordestinos beneficiária do Programa variava entre 13% e 45%. Segundo a pesquisadora, “a importância assumida pelo Bolsa Família no Nordeste, não encontra paralelo nas demais regiões”. (MARQUES, 2004)

No que se refere à importância dos recursos transferidos, vale destacar que o valor total repassado aos beneficiários do Programa, em dezembro de 2004, foi equivalente a 20% do repassado no mesmo mês para Estados e Municípios por meio dos Fundos Constitucionais de Participação<sup>125</sup> - FPM e FPE, respectivamente. Se comparado aos

---

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> A participação das famílias da região nordeste no total de famílias atendidas pelo programa vem caindo. Segundo Marques (2004), em julho de 2004 estas representavam 69,1% do total.

<sup>125</sup> -É importante ressaltar que no mês de dezembro de 2004 os repasses aos Fundos de Participação de que trata o art. 159 da Constituição apresentaram acréscimo nominal de 23,42% quando comparados aos repasses efetuados em novembro do mesmo ano (STN, 2005).

repassados via FUNDEF<sup>126</sup>, os valores do Bolsa Família representam 44% do total (ver TABELA 12)

**TABELA 12 - Distribuição dos Fundos Constitucionais e Bolsa Família por UF**  
- dezembro de 2004 (R\$ mil) -

UF	FPM	FPE	FUNDEF União	BOLSA (B) Família	B/FPM %	B/FPE %	B/FUNDEF %
AC	11.646,93	69.196,16	14.308,13	2.082,68	17,88	3,01	14,56
AL	50.115,39	84.145,84	45.101,35	15.267,30	30,46	18,14	33,85
AM	29.610,26	56.441,09	16.569,69	7.786,04	26,30	13,79	46,99
AP	8.015,38	69.014,12	13.766,43	737,50	9,20	1,07	5,36
BA	191.161,40	190.055,81	78.978,36	58.927,71	30,83	31,01	74,61
CE	110.205,56	148.402,60	51.227,12	40.617,84	36,86	27,37	79,29
DF	4.299,68	13.960,59	3.568,34	2.303,48	53,57	16,50	64,55
ES	37.765,03	30.340,32	15.215,89	7.500,57	19,86	24,72	49,29
GO	77.512,40	57.507,04	24.639,55	7.968,30	10,28	13,86	32,34
MA	85.015,21	146.001,67	163.116,35	28.307,45	33,30	19,39	17,35
MG	278.228,44	90.100,64	73.874,38	48.149,16	17,31	53,44	65,18
MS	31.507,54	26.942,20	11.024,02	5.070,14	16,09	18,82	45,99
MT	40.070,84	46.681,62	16.398,13	2.198,58	5,49	4,71	13,41
PA	76.924,01	123.626,69	65.244,73	18.796,33	24,43	15,20	28,81
PB	68.204,50	96.864,51	29.342,91	19.243,08	28,21	19,87	65,58
PE	106.808,84	139.569,52	41.842,47	35.478,04	33,22	25,42	84,79
PI	52.466,92	87.408,44	37.583,07	15.777,80	30,07	18,05	41,98
PR	142.942,40	58.318,14	43.097,09	18.042,94	12,62	30,94	41,87
RJ	62.632,64	30.900,61	22.075,48	12.666,23	20,22	40,99	57,38
RN	53.306,80	84.505,88	24.555,36	12.917,44	24,23	15,29	52,61
RO	19.120,38	56.950,80	13.565,53	17.838,26	93,29	31,32	131,50
RR	10.102,59	50.176,82	10.656,35	1.014,27	10,04	2,02	9,52
RS	142.818,69	47.630,26	42.173,51	3.537,96	2,48	7,43	8,39
SC	82.316,06	25.886,36	23.155,65	6.188,14	7,52	23,91	26,72
SE	30.664,17	84.048,76	20.367,42	39.653,48	129,32	47,18	194,69
SP	283.920,77	20.226,88	71.910,61	7.996,76	2,82	39,54	11,12
TO	32.239,43	87.784,66	21.215,50	3.803,36	11,80	4,33	17,93
<b>Total</b>	<b>2.119.622,25</b>	<b>2.022.688,03</b>	<b>994.573,44</b>	<b>439.870,81</b>	<b>20,75</b>	<b>21,75</b>	<b>44,23</b>

Fonte: Boletim - FPE / FPM Ano IX nº 12 Tesouro Nacional dezembro de 2004, [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)  
Dados do Bolsa Família, [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) - Demonstrativo - Resumo Bolsa Família por UF  
Elaboração própria.

Na análise por estado, destaca-se a importância assumida pelo Programa para estados como Sergipe onde o total repassado pelo Programa supera em 29% o repassado via

<sup>126</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

FPM e em 94% o repassado via FUNDEF. Em Rondônia, os recursos do Bolsa Família chegam a 93% do repassado via FPM e superam em 31,5% o repassado via FUNDEF. Mesmo estados maiores como Ceará e Bahia recebem via Bolsa Família, diretamente em suas economias, recursos superiores a 70% do repassado por meio do FUNDEF.

Na avaliação municipal promovida por Marques (2004), foram comparados os dados repassados pelo Bolsa Família<sup>127</sup> com informações tais como a Receita Disponível<sup>128</sup> do município, o total da transferência federal para o Sistema Único de Saúde - SUS, o total da transferências federal via FPM e o total da transferência estadual do ICMS. A pesquisadora encontrou casos como Pedra Branca (CE) e Vitória de Santo Antão (PE) onde os recursos do Bolsa Família correspondem a aproximadamente 40% da Receita Disponível do município. Na comparação com recursos do SUS, os valores do Bolsa Família chegam a ser 283% maiores que os recursos transferidos para municípios como Vitória de Santo Antão.

Mesmo em Porto Alegre (RS), onde em julho de 2004 apenas cinco por cento da população era beneficiada pelo programa, os Recursos do Bolsa Família equivaliam a 2% da Receita Disponível, 6% das transferências federais para o SUS, 6% da arrecadação de ICMS e 31% dos recursos recebidos via FPM.

A pesquisa conclui que:

*“de maneira geral, para o conjunto das regiões, quanto menos desenvolvido for o município, o que transparece na baixa transferência de ICMS, maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família. Em alguns casos, sem que haja necessidade de maiores investigações, tal como em Medina, como a renda de quase 30% da população é garantida pela transferência de renda desse programa, não há dúvida de que esse programa é responsável por boa parte das atividades econômicas nele realizadas”.* (MARQUES; 2004)

É importante ressaltar que os programas remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) permaneceram pagando os benefícios enquanto as famílias não migram definitivamente para o Bolsa Família. Assim, em

---

<sup>127</sup> Estimativa anualizada com base nos dados de julho de 2004.

<sup>128</sup> Impostos municipais e transferências constitucionais.

dezembro de 2004 o Programa Bolsa Escola atendeu mais de 3 milhões de famílias repassando aproximadamente R\$ 70,5 milhões. O Auxílio Gás ainda cobria neste mês, 4,2 milhões de famílias e repassou R\$ 63,3 milhões. O Cartão Alimentação e o Bolsa Alimentação transferiram juntos mais de R\$ 6,3 milhões em dezembro e atenderam, respectivamente, a 107 mil e a 53 mil famílias (TABELA 13).

**TABELA 13 - Programas Remanescentes por Região Administrativa - dezembro 2004**

Região	Bolsa Escola		Bolsa Alimentação		Cartão Alimentação		Auxílio Gás	
	Famílias	R\$	Famílias	R\$	Famílias	R\$	Famílias	R\$
<b>Centro-Oeste</b>	196.037	4.424.550,00	3.812	69.120,00	41	2.050,00	259.072	3.886.080,00
<b>Nordeste</b>	1.451.545	33.720.735,00	25.535	482.370,00	95.192	4.759.600,00	2.011.133	30.166.995,00
<b>Norte</b>	323.771	8.194.605,00	7.229	134.460,00	575	28.750,00	379.656	5.694.840,00
<b>Sudeste</b>	747.783	17.138.130,00	11.775	225.345,00	10.943	547.150,00	1.069.095	16.036.425,00
<b>Sul</b>	323.658	7.151.175,00	5.156	92.865,00	1.156	57.800,00	501.997	7.529.955,00
<b>Total</b>	<b>3.042.794</b>	<b>70.629.195,00</b>	<b>53.507</b>	<b>1.004.160,00</b>	<b>107.907</b>	<b>5.395.350,00</b>	<b>4.220.953</b>	<b>63.314.295,00</b>

Fonte: Demonstrativo - Programas de Transferência Direta de Renda em [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)

#### 4.2.7 Auditoria e regulamentação

##### *Auditoria*

Com menos de um ano desde sua criação, o Programa Bolsa Família foi objeto de auditoria pelo Tribunal de Contas da União. O Tribunal procurou verificar em que medida a ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social poderia estar prejudicando o alcance dos objetivos do Programa. Além disso, examinou a existência de dificuldades de acesso às transferências financeiras por parte dos beneficiários<sup>129</sup>.

Três questões mereceram atenção especial dos auditores: o efeito da criação do Bolsa Família no cumprimento e monitoramento das condicionalidades, a vigência do controle social do programa e o processo de distribuição e uso de cartões e senhas.

Para os auditores, a implantação do Bolsa Família significou a desconstrução do sistema de monitoramento das condicionalidades da área de educação existente durante a vigência do Bolsa Escola. Na área de saúde, os auditores afirmaram que não houve

mudança significativa no acompanhamento das famílias. A auditoria sugeriu, no entanto, que a desinformação das famílias sobre a falta de monitoramento das condicionalidades poderia estar contribuindo para que não tenha ocorrido redução perceptível no nível de cumprimento destas pelas famílias.

No que se refere ao controle social, a auditoria verificou que não havia atuação significativa desta instância de controle. A explicação encontrada foi a falta de regulamentação da matéria. Outras constatações dos auditores indicam que de forma geral, não foram encontrados problemas graves na distribuição e usos de cartões e senhas aos beneficiários, no entanto, foram levantadas falhas nos fluxos de informação entre a Caixa e os municípios.

Questões referentes ao cadastro único e à atuação dos governos estaduais também mereceram destaque no relatório. O TCU identificou que os municípios continuavam com muitas dificuldades operacionais em relação ao Cadastro Único especialmente no que se refere a dúvidas quanto à inserção de famílias, críticas aos critérios de inclusão e ao relacionamento operacional com a Caixa.

As recomendações do TCU apontavam a necessidade de: regulamentação do controle das condicionalidades e do controle social; envio aos municípios das listagens necessárias ao acompanhamento das condicionalidades; divulgação dos critérios de acesso aos benefícios; articulação com os programas de Agentes Comunitários de Saúde e Saúde da Família; capacitação dos agentes envolvidos no controle social; instituição de indicadores de desempenho; revisão, pela Caixa, do procedimento de cadastramento das senhas; e disponibilização aos municípios da relação mensal com o endereço de beneficiários que não retirassem seus cartões ou não sacassem os benefícios.

O relatório do TCU e denúncias de falta de controle das condicionalidades veiculadas pela imprensa recolocaram a questão da regulamentação do Programa na pauta do dia.

---

<sup>129</sup> TCU, 2004.

### *Regulamentação*

Foi o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamentou a Lei que criou o Programa Bolsa Família - Lei nº 10.836. Um das inovações do Decreto foi a definição da composição do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF. Acreditava-se que este seria o órgão capaz de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

O Conselho, presidido pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade: Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Casa Civil da Presidência da República; e Caixa Econômica Federal. Como órgão executivo capaz de implementar e acompanhar as decisões do Conselho foi criado o Comitê Executivo do CGPBF.

O Decreto explicitou as competências e responsabilidades dos Estados e Municípios na execução do Programa Bolsa Família ressaltando as suas características de execução e gestão descentralizadas. Destaca-se a previsão de participação dos Estados e Municípios na execução de programas e políticas sociais complementares orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família. A possibilidade de aporte de recursos financeiros para ampliação da cobertura ou para o aumento do valor dos benefícios do Bolsa Família, também estava prevista.

Ainda segundo o Decreto, cabe aos Estados e Municípios constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, nos âmbitos estadual e municipal.

O Decreto determinou que as famílias atendidas pelo Bolsa Família seriam excluídas do Programa caso houvesse comprovação de trabalho infantil na família, descumprimento de condicionalidades, comprovação de fraude ou prestação deliberada de

informações incorretas quando do cadastramento e/ou alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa.

O regulamento definiu como condicionalidades do Programa Bolsa Família “*a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social*”. Ressaltando que cabe aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa.

O Ministério da Saúde assumiu a responsabilidade pelo acompanhamento e pela fiscalização do cumprimento das condicionalidades relacionadas ao desenvolvimento infantil, à assistência ao pré-natal e ao puerpério, à vacinação e à vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos. Ao Ministério da Educação coube o acompanhamento da frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome comprometeu-se com a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa, bem assim com a disponibilização da base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

No capítulo do controle e participação social, o Decreto renovou a necessidade de criação, em âmbito local, de um conselho formalmente constituído pelo Município, respeitada a paridade entre governo e sociedade<sup>130</sup>. Sugeriu-se que, na sua composição, os municípios priorizassem integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente. No entanto, o Decreto criou a possibilidade de, a critério do município, aproveitar conselho ou instância anteriormente existente.

Os conselhos de controle social do Programa Bolsa Família têm entre suas competências a atribuição de fiscalização da execução do Programa Bolsa Família; de acompanhamento da oferta de políticas públicas complementares ao Programa, de

---

<sup>130</sup> O debate acerca da composição do órgão de controle social já foi tratado neste Capítulo.

acompanhamento da oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades.

Para o exercício de suas atribuições seria garantido aos conselhos acesso à relação de beneficiários do Programa Bolsa Família. Ressalta-se a determinação do Decreto no sentido de dar ampla divulgação à relação de beneficiários do Programa.

Além do Decreto, destacam-se no campo da regulamentação do Programa Bolsa Família a edição das Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789 e MS/MDS nº 2.509, ambas de 2004. A primeira regulamentou as atribuições institucionais e as normas para cumprimento das condicionalidades relativas à frequência. Definiu-se que a frequência escolar seria apurada mensalmente pelos estabelecimentos regulares de ensino com consolidação bimestral. Segundo a Portaria, a frequência deve ser registrada no sistema para cada aluno com índice de frequência escolar inferior aos 85% definidos na Lei. Os titulares dos órgãos municipais e estaduais de educação tornaram-se os gestores do sistema de frequência escolar.

Ainda em 2004, foi disponibilizado pela Caixa um aplicativo na Internet que permitiu aos gestores municipais o acesso *on-line* ao Sistema para informar a frequência escolar e gerar relatórios para o acompanhamento das crianças e adolescentes registradas no Programa.

Segundo a Caixa o novo aplicativo disponibilizado às prefeituras difere do utilizado no período do Bolsa Escola principalmente pela forma de alimentação das informações, que deixa de ser feita por meio de aplicativo *off-line* e passa a ser feita via Internet *on-line*. Outra alteração refere-se à forma de envio aos municípios das relações de alunos beneficiários que deixa de ser em papel e passa a ser via arquivo magnético, a partir do próprio módulo de Controle de Frequência Escolar, acessado via sítio da CAIXA na Internet<sup>131</sup>.

Os resultados apresentados pelo MEC em março de 2005 indicam que, no período compreendido entre outubro e abril de 2004, 95,6% dos estudantes pesquisados foram a pelo menos 85%. Foram coletadas informações de 6.301.747 crianças e adolescentes em idade escolar integrantes de famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Percebe-se que o esforço iniciado em 2004 resultou na disponibilização de informações de 50,8% do total de crianças e adolescentes (12.393.146) identificadas como integrantes de famílias beneficiárias do Programa. Das 206.621 escolas consultadas, 114.135 (55,24%) em 3.872 municípios informaram a frequência dos alunos. Ressalta-se que no último trimestre de 2003, apenas 13% das escolas informaram a frequência escolar para o Bolsa Escola.

O MEC previu, a partir de 2005, a atribuição de Número de Identificação Social – NIS às crianças e adolescentes registradas pelo Censo Escolar o que permitiria a identificação de crianças e adolescentes e a possibilidade de controle universal da frequência, além de uma análise detalhada da evasão escolar e dos impactos do Bolsa Família. (Mensagem Presidencial, 2005)

Na Portaria Interministerial do MDS com o Ministério da Saúde, o Governo regulamentou as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades impostas às famílias beneficiárias do Programa. Percebe-se que a opção, neste caso, foi relacionar a competência legal de acompanhamento das condicionalidades a um esforço maior do Ministério de implantação do programa de Vigilância Alimentar e Nutricional do Ministério da Saúde.

É interessante acompanhar o esforço do Governo na tentativa de responder ao anseio da sociedade pelo fortalecimento dos mecanismos de controle das condicionalidades quando dados e estudos demonstram que os problemas para consecução das “obrigações sociais” (saúde e educação) do Programa Bolsa Família estão concentrados do lado da oferta e não necessariamente da demanda.

Conforme ressaltado no Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2002, quase todas as crianças de 7 a 10 anos (93%) estavam frequentando as quatro primeiras séries do ensino fundamental. No entanto, essa quase universalização não garante qualidade. Parcela expressiva dessas crianças termina a 4ª série sem ter sido adequadamente alfabetizada, 59% não desenvolvem competências elementares de leitura e 52% apresentam profundas deficiências em matemática. (IPEA, 2004)

---

<sup>131</sup> Controle de Frequência Escolar – Perguntas e Respostas – v1-26/10/2004, Caixa Econômica federal.

Neste sentido, do ponto de vista educacional o reforço no controle das condicionalidades poderia afetar apenas o fenômeno da evasão escolar. No entanto, a evasão escolar, muito estudada no Brasil, é atribuída por vários pesquisadores brasileiros<sup>132</sup> à própria organização da escola e não, exclusivamente, à fatores sócio-econômicos. Segundo Sposito, em alguns trabalhos há um predomínio dos fatores sócio-econômicos e em outras se privilegia os fatores intra-escolares. Em todos, porém, a evasão escolar aparece, de uma forma ou de outra, relacionada com as condições sócio-culturais das camadas populares. Sposito destaca que *“apenas o trabalho de Ragonesi (1990) busca articular uma compreensão mais ampla do fenômeno ao apontar que este é resultado de múltiplas determinações onde se somam fatores de ordem política, ideológica, social, econômica, psicológica e pedagógica”*.

No que se refere à saúde, a cobertura nacional por vacinas contra sarampo, poliomielite e BCG (tuberculose) e DPT (difteria, coqueluche e tétano) alcançou ou ficou muito próxima a 100% em 2000, demonstrando que quando o serviço é oferecido de forma adequada, a população responde ciente de sua responsabilidade, independentemente de estímulos financeiros.

Em relação ao pré-natal, a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde<sup>133</sup> constatou que mulheres da zona rural tinham dificuldade de acesso aos serviços de saúde, em 1996, 32% delas não realizaram nenhuma consulta pré-natal, contra 9% das residentes em áreas urbanas, onde o serviço é oferecido com maior frequência.

#### **4.2.8 Aperfeiçoamento do Cadastro Único**

Após um período de intenso questionamento na imprensa acerca da falta de controle das condicionalidades, percebe-se um segundo ciclo de denúncias relativo a desvios no alcance do Programa. Pessoas fora dos requisitos de renda estabelecidos para o Programa Bolsa Família estariam recebendo o benefício, enquanto potenciais beneficiários permaneciam fora.

---

<sup>132</sup> Ver Estado do Conhecimento – Juventude; estudo coordenado por Marília Pontes Sposito, disponível no sítio do INEP.

<sup>133</sup> Realizada pela instituição Bem-Estar Familiar no Brasil (Bemfam). O dado é utilizado pelo governo brasileiro no relatório de acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento do milênio (IPEA, 2004).

Este desvio no alcance do Programa Bolsa Família pode ser atribuído à ausência de mecanismos de verificação dos rendimentos declarados pelas pessoas no momento do cadastramento. De certa forma, todo programa social que tem como critério de acesso um patamar de renda previamente definido está sujeito a este risco. No Brasil a situação é potencializada em virtude do alto grau de informalidade da economia.

Tradicionalmente os programas federais de transferência direta de renda utilizam a autodeclaração como base para a aferição da renda. É importante ressaltar que o mesmo procedimento é utilizado pela Receita Federal no ajuste anual do imposto de renda, auto-declarado por pessoas físicas e jurídicas. No entanto, a receita desenvolveu nos últimos anos mecanismos mais efetivos de aferição das informações declaradas. O Cadastro Único ainda está iniciando este processo.

Em dezembro de 2004, o número de famílias inscritas no Cadastro Único alcançou 10,3 milhões<sup>134</sup>. Durante o ano, percebe-se um esforço do Governo para melhorar as ações de auditoria e controle dos dados inseridos no Cadastro. Houve alterações e correções de milhares de cadastros identificados com inconsistências e duplicidades. Para fiscalizar as irregularidades foram assinados convênios de cooperação técnica com os procuradores dos Ministérios Públicos Estaduais, Federais, Militares e do Trabalho e Emprego. (Mensagem Presidencial, 2005)

Além disso, a divulgação dos nomes dos beneficiários do Bolsa Família via Internet fortaleceu o controle social sob o Cadastramento. A discussão relacionada à possibilidade de estigmatização dos beneficiários foi superada pela necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle.

As avaliações feitas no Cadastro Único demonstram que existem, ainda, problemas estruturais que necessitam de resposta mais efetiva do Governo. A própria Caixa Econômica reconhece que o Cadastro Único adotou uma arquitetura tecnológica inadequada para o armazenamento das informações e operacionalização de um Programa das dimensões do Bolsa Família. Para este problema não existe solução definitiva de curto prazo. A adequação do sistema operacional do Programa - cadastro e pagamento - necessita

---

<sup>134</sup> Para efeito de comparação a Receita Federal, no mesmo ano, recebeu em torno de 18 milhões de declarações de pessoa física.

da especificação e do desenvolvimento de um novo sistema com uma arquitetura tecnológica bastante complexa.

#### **4.2.9 Super dimensionamento?**

O terceiro ciclo de denúncias foi motivado por falhas na interpretação dos dados iniciais da Pesquisa de Orçamento Familiar – POF 2002 – 2003 do IBGE e referia-se a um possível super dimensionamento do Programa em um “país de obesos” e não de famintos.

Divulgada em dezembro de 2004, a POF reafirmou a trajetória de queda da desnutrição no país. O Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2004) já demonstrara que entre os anos de 1975 e 1996 a desnutrição infantil caiu cerca de 70%. Peliano (2005) ressalta que a depender da medida utilizada, a desnutrição atingia naquele último ano, 10,5% das crianças menores de 5 anos (com déficit altura para a idade), 5,7% (com déficit de peso para a idade), ou 2,3 (com déficit de peso para a altura).

A novidade nos dados apresentados pela POF 2002-2003 está na constatação de que a frequência de excesso de peso na população brasileira superou em muito a frequência de déficit de peso. Entre as mulheres o percentual das com excesso de peso chega a ser oito vezes o percentual das com déficit de peso. Na população masculina a diferença chega a quinze vezes.

Segundo o IBGE (2004), em um universo de 95,5 milhões de pessoas de 20 anos ou mais de idade há 3,8 milhões de pessoas (4,0%) com déficit de peso e 38,8 milhões (40,6%) com excesso de peso. <sup>135</sup> “A POF 2002-2003 revela que a população adulta brasileira, quando observada no seu todo, não está exposta aos riscos de desnutrição, sendo a taxa de 4% compatível com os padrões internacionais (...) Taxas entre 3% e 5% são encontradas em todas as populações (...) Assim, apenas quando os déficits excedem os 5% considera-se que a população está exposta a risco de desnutrição”.

---

<sup>135</sup> Das quais 10,5 milhões são consideradas obesas.

Estes dados causaram grande estardalhaço na mídia nacional. Muitos se apressaram em questionar a prioridade dada pelo governo ao problema da fome<sup>136</sup>. Eduardo Nunes, presidente do IBGE, rebateu os questionamentos argumentando em entrevista à revista Carta Capital<sup>137</sup> que obesidade e fome não são situações necessariamente antagônicas. No caso brasileiro ambas, fome e obesidade, estariam relacionadas à péssima distribuição de renda do país. “O cidadão é obeso porque consome muito açúcar ou muita farinha. Não mata a fome e engorda. A razão desse problema é a baixa renda de que dispõe”.

É interessante que a mesma POF demonstra que 47% das famílias pesquisadas destacaram que a quantidade de alimento consumido era habitualmente ou eventualmente insuficiente (responderam normalmente ou às vezes insuficiente), sendo que, 14% afirmaram que o alimento disponível é normalmente insuficiente.

**Tabela 14 - Distribuição das famílias por avaliação da quantidade de alimento consumido pela família (%) - 2003**

Brasil e Região Geográfica	Avaliação da quantidade de alimento consumido pela família		
	Normalmente insuficiente	Às vezes insuficiente	Sempre suficiente
<b>Brasil</b>	13,83	32,80	53,36
<b>Norte</b>	17,18	46,67	36,14
<b>Nordeste</b>	19,25	41,51	39,24
<b>Sudeste</b>	13,36	30,00	56,64
<b>Sul</b>	7,46	22,74	69,81
<b>Centro-Oeste</b>	8,98	29,53	61,50

**Notas:**

1 - O termo família está sendo utilizado para indicar a unidade de investigação da pesquisa "Unidade de Consumo".

2 - As informações foram prestadas por um único membro indicado pela família.

Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2002 - 2003)

As desigualdades regionais são marcantes neste quesito. No Norte e Nordeste do País, acima de 60% das famílias indicaram insuficiência habitual ou eventual na

<sup>136</sup> Editorial do Jornal O GLOBO pedia a revisão dos programas sociais.

<sup>137</sup> ANO XI nº 324 de 12 de janeiro de 2005.

quantidade de alimentos consumidos. No Sudeste a proporção das famílias que apontaram algum grau de quantidade insuficiente foi pouco acima de 43%. No Sul, este percentual se aproximou de 30% e no Centro Oeste de 39%. (POF 2002-2003)

Destacam-se, também as diferenças entre as áreas urbanas e rurais do País. Nas áreas rurais, 56,9% das famílias responderam algum grau de insuficiência da quantidade de alimentos consumidos e nas urbanas este percentual se aproxima de 44%.

A proporção das famílias com dificuldades para se alimentar indica que parcela considerável da população sacrifica outros gastos básicos e dependem de programas sociais (merenda escolar, transferência de renda, por exemplo) ou recorrem à caridade, para garantir alimentação suficiente. É um sinal claro de insegurança alimentar.

Neste sentido, o debate provocado pelos dados da POF no final de 2004 e início de 2005 parece encaminhar-se para o campo político. Conforme destacado por Pelliano (2005), isso se deve à prioridade atribuída pelo Governo Lula à questão da fome.

No entanto, a confusão também tem como causa certa mistura no discurso político entre os conceitos de fome, indigência e pobreza. Segundo a economista Sônia Rocha em entrevista ao *site* nominimo, quando o Presidente da República fala em fome, se ele está falando de famintos desnutridos, então ele só pode estar falando de uma população essencialmente em condições de pobreza crítica, que são as crianças até 5 anos e as mães. Assim, não há como falar em 55 milhões de famintos no Brasil.

O número de 55 milhões refere-se a pessoas pobres e pobreza está relacionada com insuficiência de renda. São pessoas que não têm renda para atender todas as suas necessidades: alimentação, vestuário, habitação, lazer. A economista lembra que pobreza é sempre medida a partir de algum cálculo de valor de renda mínimo (linha de pobreza). Quem estiver abaixo daquele patamar está na faixa de pobreza. No caso brasileiro, tradicionalmente é um cálculo feito a partir da renda familiar *per capita*, não da renda individual.

Já o nível de indigência está associado ao valor mínimo para atender apenas as necessidades nutricionais. O cálculo de indigência também é feito a partir de renda, procura-se calcular se a renda disponível é suficiente para a aquisição de alimentos. Rocha (2003) conclui que como pobreza, indigência e desnutrição são categorias diferentes,

representam análises diferentes, e levam a implicações de política social completamente diversas.

Os Programas Cartão Alimentação e Bolsa Família utilizaram desde sua concepção estimativas calculadas a partir da PNAD que indicavam o número de famílias com renda inferior a meio salário mínimo. Portanto, um claro indicador de pobreza. No entanto, a vinculação dos Programas à marca Fome Zero parece ter distorcido a percepção de parcela da sociedade do verdadeiro público alvo do Programa.

Segundo Rocha (2004), utilizando os rendimentos das famílias em setembro de 2002 (PNAD) e o critério de renda do Cartão Alimentação<sup>138</sup>, a população alvo deste programa seria de quase 14 milhões de famílias (13.987.359). O Bolsa Família, por sua vez, ao privilegiar as famílias pobres com crianças e excluir as famílias com renda per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 sem crianças, teria como beneficiários potenciais 12.143.893 famílias.

### **4.3 O Governo Lula e os Programas Constitucionais**

#### ***4.3.1 Previdência Rural***

As regras para a concessão dos benefícios previdenciários à população rural não foram alteradas no Governo Lula. Destacam-se, apenas o Decreto nº 4845, de 24 de setembro de 2003, que manteve a qualidade de segurado especial ao produtor rural, mesmo quando se outorga a exploração em parceria de até 50% do imóvel rural. Até então, o parceiro outorgante, era excluído da condição de segurado especial. Adicionalmente, foi permitido o registro de prova de trabalho rural há mais de dez anos e meio no momento da solicitação do benefício. (BRASIL, 2004)

A análise dos dados da previdência demonstra que o ano de 2003 encerra-se com 6,76 milhões de beneficiários rurais no regime geral de previdência social<sup>139</sup>. Sendo que, apenas 1% (6.938) do número de aposentadorias rurais estava relacionada a tempo de contribuição. Em dezembro de 2004, os beneficiários rurais da previdência social já se aproximavam dos 7 milhões (6.947.742).

---

<sup>138</sup> Renda per capita familiar igual ou inferior a meio salário mínimo, o que correspondia a R\$ 100 por pessoa na data de referência da PNAD 2002.

Os valores acumulados em 2003 indicam gastos com benefícios para a clientela rural superiores a R\$ 20 bilhões<sup>140</sup> representando um aumento nominal de 22% quando comparado aos gastos de 2002. Em 2004, estes gastos chegam a R\$ 23,56 bilhões (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005).

#### ***4.3.2 Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia***

No que se refere ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, destaca-se o fato de o Estatuto do Idoso<sup>141</sup>, sancionado pelo Presidente Lula em outubro de 2003, ter reduzindo a idade mínima exigida para os beneficiários de 67 para 65 anos. Adicionalmente, o estatuto exclui o valor do benefício assistencial recebido pelo idoso do cálculo de renda *per capita* familiar e permitiu que mais de um idoso na mesma família recebesse o BPC previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

As alterações nas regras de concessão do BPC não geraram efeito imediato, na verdade a quantidade de novos benefícios concedidos para idosos em 2003 (116.404) foi menor que a de 2002 (139.750). Já em 2004, o incremento de 317 mil novas concessões demonstra a força da medida. Com os novos benefícios concedidos, a quantidade de BPC emitidos para idosos alcançou, em dezembro de 2003 o patamar de 664.875 e, em dezembro de 2004, chegou a 933.164 benefícios pagos. O aumento no número de benefícios para idosos entre dezembro de 2002 e dezembro de 2004 é expressivo e se aproxima de 60%. (DATAPREV, SUB, SINTESE; 2005)

Os Benefícios de Prestação Continuada para portadores de deficiência mantiveram o ritmo de crescimento, em 2003 foram incluídos, como beneficiários do BPC, 119.096<sup>142</sup> pessoas, com isso o programa ultrapassou, em dezembro do mesmo ano, um milhão de beneficiários (1.036.365). Em dezembro de 2004, os benefícios emitidos chegaram a 1.127.849, representando um aumento de 15% se comparado aos de dezembro de 2002.

---

<sup>139</sup> Benefícios previdenciários e acidentários.

<sup>140</sup> R\$ 20.136.864 segundo a DATAPREV, SUB, SINTESE, anuários estatístico da previdência social, 2003. R\$ 20.602 milhões segundo o Ministério da Fazenda (2005).

<sup>141</sup> Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

<sup>142</sup> Benefícios concedidos em 2003.

As Rendas Mensais Vitalícias - RMV e a Pensão Mensal Vitalícia continuaram com a esperada tendência de queda. Em dezembro de 2003, o programa permanecia com 629.179 beneficiários e, em dezembro de 2004, eram atendidos 568.698 idosos e portadores de deficiência.

No que se refere a valores, os recursos despendidos para benefícios assistenciais<sup>143</sup> saltaram de aproximadamente R\$ 5,2 bilhões, em 2002, para mais de R\$ 6,4 bilhões, em 2003, e superaram, em 2004, R\$ 7,6 bilhões<sup>144</sup>.

No início de 2005, a aprovação por unanimidade do Projeto de Lei 3.055/97 na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados gerou um verdadeiro *frisson* acerca dos gastos com os benefícios da LOAS. O referido PL previa a extensão do direito ao Benefício de Prestação Continuada a idosos e portadores de deficiência pertencentes a famílias com renda *per capita* “*inferior à metade do menor salário de benefício pago pelo Regime Geral de Previdência Social*”<sup>145</sup>.

Na prática o Projeto Lei ampliaria de 1/4 para 1/2 salário mínimo o limite de renda para concessão do BPC. Segundo os cálculos da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados<sup>146</sup> a estimativa de impacto da medida para o ano de 2005 alcançaria R\$ 8,4 bilhões só no período de abril a dezembro.

Além do impacto fiscal direto, analistas como Fábio Giambiagi procuraram destacar o efeito de uma medida com esta na arrecadação da Previdência Social. “*Para que alguém vai querer contribuir para a Previdência se pode ter um benefício sem contribuir? Não precisa ser gênio em matemática, basta ter bom senso. Certamente vai reduzir a contribuição à Previdência*”<sup>147</sup>.

A intensidade das críticas e a preocupação com o impacto fiscal fizeram com que a base do governo utilize-se manobras regimentais para retirar a medida da pauta. No entanto, o PL permanece em condições de ser votado a qualquer momento.

---

<sup>143</sup> BCP + RMV + pensões mensais vitalícias.

<sup>144</sup> Os aumentos nos valores gastos estão relacionados à variação no número de beneficiários e aos aumentos no valor do salário mínimo.

<sup>145</sup> Redação dada pelo relator da matéria.

<sup>146</sup> Nota Técnica nº 04/05 conof/camara.

<sup>147</sup> “Farra no Congresso” Coluna da jornalista Miriam Leitão no Jornal o Globo de 17/03/2005.

#### **4.4 Programas não incorporados ao Bolsa Família**

##### **4.4.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI**

Segundo informações do Governo Federal (anexo do BGU, 2003)<sup>148</sup> o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI beneficiou em 2003, na ação “atendimento à criança e ao adolescente em jornada ampliada”, 797.716 crianças/adolescentes a um custo total para o Governo Federal de R\$ 184.504.147,00. No que se refere à concessão de bolsas, o BGU (2003) indica que 798.450 crianças/adolescentes foram atendidos com um montante total de R\$ 271.741.121,00.

Adicionalmente estão computadas como beneficiárias da ação “geração de ocupação produtiva para famílias de crianças atendidas pelo PETI”, 416.803 famílias com um dispêndio total de R\$ 18.879.619,00.

O Programa priorizou a região nordeste com 58% dos atendimentos, seguida pelas regiões centro-oeste, com 13%, sudeste com 11%, norte com 10% e sul com 8% dos atendidos.

Na gestão do Programa destacam-se, em 2003, a constituição da Comissão Especial de Erradicação do Trabalho Infantil Doméstico - CETID e o início da análise situacional nacional do PETI em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e a Organização Internacional do Trabalho - OIT.

Em 2004, o PETI atendeu 930,8 mil crianças em 2.785 municípios. Para a implementação da jornada ampliada o Governo Federal executou R\$ 178,6 milhões, para a concessão de bolsas foram executados recursos orçamentários da ordem de R\$ 262,2 milhões. (BRASIL, 2005)

Por fim, merece destaque, o anúncio em 2005 da integração gradual do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI com o Programa Bolsa Família, ao menos no que se refere à unificação dos cadastros e operacionalização do pagamento, as funções relativas à jornada ampliada continuam sob responsabilidade dos municípios com financiamento do Governo Federal.

---

<sup>148</sup> Os dados do texto e do anexo do Balanço são divergentes, optou-se, aqui por utilizar os dados do anexo que tem como origem o relatório do SIAFE.

No entanto, a análise situacional do Programa promovido pelo MDS indica a permanência de vários problemas na sua execução. O número expressivo de crianças e adolescentes a ser retirado do trabalho infantil, conforme dados da PNAD de 2001, se aproxima de 3,1 milhões (crianças e adolescentes de 5 a 15 anos trabalhando no Brasil). Sendo assim, mesmo com a ampliação do Programa, a sua evolução não tem sido condizente com a demanda identificada.

Os dados e as informações obtidas pela análise situacional evidenciam uma série de problemas relacionados à concepção, gestão, financiamento, participação e controle social e, especialmente, ao monitoramento e avaliação dos resultados do Programa. (UNICEF, 2004)

Dentre os problemas identificados destacam-se: limitada articulação entre a jornada ampliada e a rede educacional, fragilidade do sistema de seleção e a disparidade entre as formas de contratação estabelecidas pelos diferentes municípios; inexistência de uma proposta estratégica e de metodologias para a promoção das famílias; pouca participação dos conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, bem assim, dos conselhos setoriais (Assistência Social) e dos conselhos tutelares, atores imprescindíveis no sistema de garantia de direitos.

Diante dos principais resultados verificados na análise situacional foram elaboradas várias recomendações que podem servir como base para melhorias na execução do Programa.

#### **4.4.2 Agente Jovem**

A ação de capacitação de jovens de 15 a 17 anos como agentes jovens de desenvolvimento social e humano atendeu 55.563 jovens em 2003, com um dispêndio total de R\$ 12.291.327,00. No que se refere ao pagamento de bolsas foram gastos R\$ 43,6 milhões. (anexo do BGU 2003)

Em 2004, 57 mil jovens receberam a bolsa em 1.077 municípios do país. O dispêndio total com bolsas alcançou, neste ano, R\$ 55,1 milhões. (BRASIL, 2005) Neste sentido, o Programa Agente Jovem apresentou uma expansão tímida durante o Governo

Lula. A explicação pode ser encontrada no diagnóstico promovido pelo governo para políticas de juventude.

Seguindo determinação da Câmara de Política Social, foi instalado, no início de 2004, o Grupo de Trabalho Interministerial de Juventude – GTI Juventude. O referido GTI elaborou diagnósticos da situação dos jovens no Brasil e dos programas federais voltados para este público, e avançou na direção de um conjunto de diretrizes para a formulação de uma Política Nacional de Juventude.

O GTI destacou-se pela qualidade do trabalho de diagnóstico. Com o apoio técnico de pesquisadores do IPEA, foram escolhidos indicadores que refletiam a gravidade da situação social dos jovens no país. Foram trabalhadas as bases de dados dos Censos, das PNADs, do DATASUS-Sinasc e pesquisas qualitativas do Instituto de Cidadania e do Centro Brasileiro sobre Drogas Psicotrópicas.

De maneira resumida os dados levantados pelo GTI indicavam que: dos 34 milhões de brasileiros entre 15 e 24 anos, 4,2 milhões (12,2%) viviam em famílias com renda *per capita* de até 1/4 de salário mínimo (Censo 2000); 84% moravam em regiões metropolitanas e/ou áreas urbanas não-metropolitanas; aproximadamente 74% não concluíram o ensino médio e apenas 16,2% estavam freqüentando a escola (PNAD 2002); 1,2 milhões de jovens eram analfabetos em 2002 (PNAD); e, dos residentes em Regiões Metropolitanas, 25,7% estavam desempregados (PNAD, 2002).

Os dados demonstraram ainda a grande incidência de gravidez entre jovens - 22,6% dos nascidos vivos no Brasil, em 2001, eram filhos de mães com idade entre 15 e 19 anos (DATASUS), e os altos índices de mortalidade de jovens por homicídio - 45,8 por 100 mil jovens no ano de 1999 - esta taxa é, segundo a UNESCO, a terceira maior do mundo. (UNESCO; 2002)

No que se refere às ações do governo federal para a juventude, o levantamento realizado pelo GTI indicou: fragmentação institucional; baixa comunicação setorial; desarticulação e superposição das ações; insuficiência dos mecanismos de monitoramento e avaliação; reduzida participação dos jovens na formulação dos Programas.

A qualidade do diagnóstico apresentado facilitou as discussões relativas à necessidade de aprimoramento da ação governamental para esta parcela da população. A

viabilização da criação de um novo órgão governamental - Secretaria Nacional de Juventude - com a competência de articular as ações federais destinadas a jovens e a formulação de um novo programa destinado à juventude, em um contexto de grande restrição fiscal, só foram possíveis graças à qualidade dos indicadores utilizados.

O GTI acreditava que o governo estava diante de uma grande oportunidade: desenvolver uma política integrada de peso capaz de combater os principais problemas desse grupo etário. Neste sentido, foi elaborada a proposta de diretrizes para uma Política Nacional para a Juventude apresentada à coordenação de governo. A partir do diagnóstico e das diretrizes foram formuladas propostas de desenhos para um novo programa federal.

Havia consenso entorno das dimensões a serem abrangidas pelo novo Programa: escolaridade, qualificação profissional e ação comunitária. A necessidade de uma bolsa/auxílio também estava clara. No entanto, a limitação de recursos orçamentários a serem destinados ao novo Programa exigia do GTI uma restrição do público e das áreas geográficas a serem atendidas.

Decidiu-se por um Programa direcionado a jovens de 18 a 24 anos de idade, sem vínculo empregatício, que tivessem completado a quarta série, mas não tivessem concluído o ensino fundamental. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem garantiria a possibilidade de certificação no ensino fundamental, qualificação profissional básica com aplicação nas comunidades. Foi garantida uma bolsa de R\$ 100 por mês para cada jovem e as capitais foram priorizadas na etapa inicial do programa em 2005 e 2006.

Diferentemente de outros programas sociais optou-se pela não utilização de critérios de renda e/ou cor na definição do público alvo prioritário. Além das dificuldades para a comprovação de renda e para a definição de cor, ambas relacionadas à auto declaração, acreditava-se na possibilidade de auto focalização. Definidas a faixa etária, a escolaridade e a situação empregatícia, a tendência seria de alcance dos mais pobres e dos grupos tradicionalmente discriminados.

Os dados do diagnóstico demonstravam que 1,2 milhões de jovens encontravam-se em condições de aderir ao Programa. A meta inicial do ProJovem é atender a 200 mil jovens ainda em 2005, com metas específicas calculadas por capital<sup>149</sup>.

#### **4.5 Outras inovações do Governo Lula no âmbito dos programas de transferência direta de renda**

##### *Salário Mínimo e Salário Família*

O debate acerca das possibilidades de reajuste do Salário Mínimo - SM em 2004 foi intenso e inovador. O Governo trabalhou no levantamento das dificuldades e de possíveis alternativas relacionadas ao aumento do SM. Constatou que, de dezembro de 2002 a abril de 2004, o Salário Mínimo havia acumulado ganhos reais da ordem de 6,38% garantidos pelo aumento nominal de 20% - R\$ 200 para R\$ 240 - efetivado em abril de 2003.

A recomposição do mínimo pelo INPC/IBGE considerando o período abril de 2003 a abril de 2004 elevaria o valor do mínimo de R\$ 240 para R\$ 256. O impacto desta recomposição nas despesas governamentais já estava previsto na Lei Orçamentária de 2004. No entanto, em decorrência do compromisso de campanha de dobrar o valor real do mínimo em quatro anos, o Governo reconheceu a necessidade de promover um aumento real para do Salário Mínimo em 2004.

As dificuldades para a efetivação de uma política ambiciosa de aumento do mínimo são conhecidas: grande impacto na previdência social; gastos adicionais com abono salarial e seguro desemprego; impacto nas contas municipais; dificuldades fiscais do setor público especialmente dos pequenos municípios pobres; limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF; possíveis estímulos à informalidade, especialmente nas pequenas empresas.

O Governo realizou simulações de aumento real do SM, dando ênfase aos possíveis impactos nas contas da administração pública e da previdência social. Como

---

<sup>149</sup> O programa foi instituído pela MP 238 de 01/02/2005, convertida na Lei nº 11.129, de 30/06/2005 e regulamentado por meio do Decreto nº 5.557 de 05/10/2005.

alternativa ao aumento real do S.M., foi proposto aumento real no Salário-Família - SF (Lei 4.266/63, Lei 5.559/69). Trata-se de benefício pago aos trabalhadores formais com salário mensal de até R\$ 560,81 (em abril de 2004) para ajudar no sustento dos filhos -inclusive enteados ou tutelados - de até 14 anos de idade ou inválidos<sup>150</sup>.

O Salário-Família é pago mensalmente ao empregado diretamente pela empresa à qual ele está vinculado e seu valor é deduzido pelo empregador do recolhimento das contribuições previdenciárias sobre a folha salarial. Os trabalhadores avulsos podem receber o benefício dos sindicatos mediante convênios destes com a Previdência Social.

O benefício é pago diretamente pela Previdência Social quando o segurado que recebe o salário-família em atividade estiver recebendo auxílio-doença. Cabe ainda, à Previdência Social, pagar o salário-família para os aposentados que cumpram simultaneamente os critérios de renda e filhos. O trabalhador rural aposentado também recebe o benefício desde que comprove ter dependentes com menos de 14 anos de idade ou inválidos.

Para a concessão do salário-família, a Previdência Social não exige tempo mínimo de contribuição. No entanto, o pagamento do salário-família está condicionado à apresentação:

- da certidão de nascimento do filho ou da documentação relativa ao equiparado ou inválido;
- da carteira de trabalho e previdência social;
- da caderneta de vacinação obrigatória para os filhos e equiparados menores de sete anos de idade;
- da comprovação de frequência escolar do filho ou equiparado a partir dos 7 anos de idade, devendo ser apresentada nos meses de maio e novembro;
- da comprovação de invalidez, a cargo da perícia médica do INSS, quando dependente maior de quatorze anos.

---

<sup>150</sup> O salário-família foi apresentado no Capítulo III como um benefício monetário condicional destinado a famílias de baixa renda com filhos.

A quota do benefício, até abril de 2004, era de R\$ 13,48 por filho ou equiparado independente do número de filhos. Se a mãe e o pai estão nas categorias e faixa salarial que têm direito ao salário-família, os dois podem receber o benefício.

Foram destacadas como vantagens que justificavam a proposição de aumento no valor da quota do Salário-Família: beneficia de maneira qualitativa o trabalhador com dependentes; desestimula a informalidade; não há custo adicional para o setor produtivo; não representa custo adicional para prefeituras; impacto residual sobre a folha de inativos e aposentados. Dentre as desvantagens da proposta, foram ressaltados o impacto no agravamento do déficit da Previdência Social; o caráter excludente, pois o benefício é restrito a trabalhadores do setor formal.

Considerando a variação do INPC entre junho de 2003 e abril de 2004, a quota do SF seria elevada de R\$ 13,48 para R\$ 14,09 e a remuneração limite para percepção do benefício subiria para R\$ 586,19. Os técnicos do governo trabalharam com cenários alternativos para o reajuste do salário família: aumento real linear, aumento real com limite de números de filhos por trabalhador, aumento real diferenciado por faixa de renda, aumento real diferenciado por faixa de renda com limite de número de filhos por trabalhador.

As estimativas de impacto dos cenários alternativos de aumento SF apresentadas pelos técnicos indicavam que o estabelecimento de limites de quotas (até três por trabalhador) e aumento diferenciado por faixa de renda reduziria significativamente o impacto fiscal do aumento.

As possibilidades operacionais de alterações nas regras do Salário-Família foram discutidas pela equipe técnica. Constatou-se a existência de:

1. Problemas gerenciais de controle - o único controle existente refere-se à auditoria *in loco* da fiscalização da Previdência Social. O empregador é o responsável pelo pagamento e pela manutenção da documentação comprobatória. A única informação repassada ao Ministério da Previdência Social - MPS é o valor abatido da contribuição patronal sobre a folha de pagamento.
2. Dificuldades de alteração nas informações prestadas pelas empresas - qualquer alteração no sistema de controle/informação do salário família envolve mudanças na

Guia de Recolhimento do FGTS e da Previdência Social - GFIP, com conseqüências para os sistemas operacionais da CAIXA, Dataprev e fiscalização do MPS.

3. Necessidade de alterações na legislação - trata-se de lei ordinária, o entendimento é que possíveis alterações poderiam ser incluídas na mesma MP do salário mínimo;

As estimativas de impacto da combinação de aumentos do Salário Mínimo e do Salário-Família também foram calculadas pelos técnicos. Esta foi a proposta objeto de análise da Coordenação de Governo e consubstanciada na Medida Provisória nº 182 de 29/04/2004.

A MP 182/04 estabeleceu como novo valor para o SM R\$ 260,00 e como valor da cota do salário família: R\$ 20,00 para o segurado com remuneração mensal não superior a R\$ 390,00, e R\$ 14,90 para o segurado com remuneração mensal superior a R\$ 390,00 e igual ou inferior a R\$ 586,19.

As discussões de 2004 trouxeram à tona um programa de transferência de direta de renda que andava esquecido, o Salário-Família. No entanto, a forma como o Salário Família foi re-inserido no debate merece alguns comentários.

Tradicionalmente os debates que antecedem o anúncio do aumento do Mínimo são intensos. No Governo Lula, em virtude do compromisso de campanha (dobrar o valor real do S.M. em quatro anos) e do posicionamento histórico do PT, as pressões foram amplificadas. Era de se esperar que a alternativa proposta - combinação de aumento do Salário Mínimo e do Salário-Família - seria interpretada como um subterfúgio.

Destaca-se que, diferentemente do SM que serve de referência inclusive no mercado informal de trabalho, o aumento do Salário-Família não gera impacto no setor informal. Além do contingente de trabalhadores sem carteira, os empregados domésticos com e sem carteira, os contribuintes individuais e os facultativos, bem como, a grade maioria de aposentados e pensionistas não são beneficiários do Salário-Família.

Adicionalmente, o Salário-Família tem todas as características de um benefício social. É direcionado a um público-alvo definido (famílias de baixa renda inseridas no mercado de trabalho formal), os critérios de pagamento são claros (cotas fixas multiplicadas pelo número de dependentes elegíveis), gera impacto sobre a renda familiar e está sujeito a condicionalidades (vacinação e frequência escolar). Neste sentido, o Salário-

Família é similar a outros programas de transferência de renda com condicionalidades em execução pelo Governo Federal. Portanto, os recursos destinados ao benefício – ainda que sob a forma de descontos nas contribuições previdenciárias – devem ser contabilizados como parte do esforço do Governo Federal em melhorar as condições de vida da população de baixa renda. Não obstante, o destaque dado ao SF poderia, inclusive, ser interpretado como ação concorrente e sobreposta aos esforços de unificação do “Bolsa Família”.

Do ponto de vista teórico, benefícios com as características do Salário-Família - monetários e pagos diretamente pelo empregador - podem ser encarados como subsídio ao capital. O efeito é claro, ao invés de aumentos salariais decorrentes do embate capital/trabalho ou da incorporação de ganhos de produtividade, os trabalhadores estariam recebendo um aumento de benefício social.

Por fim, os problemas operacionais da proposta devem ser destacados. A única fonte de informações sobre o Salário-Família é a GFIP que registra o gasto total declarado pelas empresas com o benefício. Não há dados desagregados sobre o número de segurados ou a quantidade de crianças beneficiadas por segurado. A própria informação de gasto não é confiável devido a incorreções no preenchimento da GFIP e problemas conjunturais, como a demora no envio dos dados.

A MP 182/04 foi convertida na Lei nº 10.888, de 24 de junho de 2004, após intenso debate no Congresso Nacional. Os gastos com Salário Família cresceram de R\$ 1,65 bilhões, em 2003, para R\$ 1,95 bilhões, em 2004.

**Tabela 15. Gasto com Salário Família 2001 a 2004 - em R\$ (milhões correntes)**

Ano	2001	2002	2003	2004
Salário Família	1.106	1.208	1.647	1.952

Fonte: FAZENDA, 2005.

Com a intensificação dos debates, ainda em 2004, o Congresso alterou a proposta do executivo e introduziu na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2005 - LDO 2005 a previsão de aumento real do mínimo equivalente ao crescimento do PIB *per capita* em 2004, estimava-se o valor para 2005 de R\$ 281,28.

O Governo constatou que a fórmula proposta para 2004, aumento do Salário Família como complemento ao aumento do Salário Mínimo, teve pouco impacto, ao menos no que se refere à repercussão política. Em dezembro de 2004, o Governo antecipou o anúncio do valor do Salário Mínimo para 2005 - R\$ 300,00 e comprometeu-se com a criação de uma Comissão, com representantes da sociedade civil, encarregada de propor um programa de fortalecimento do Salário Mínimo.

Como visto no decorrer desta dissertação, o Salário Mínimo tem duplo efeito sobre os Programas de Transferência Direta de Renda. Primeiro, os Benefícios de Prestação Continuada, a Renda Mensal Vitalícia e os Benefícios da Previdência Rural têm seus valores atrelados constitucionalmente ao mínimo. Adicionalmente, as linhas de pobreza e indigência definidas na Lei Orgânica da Assistência Social e utilizadas como corte de renda em diversos programas governamentais, também estão atreladas ao mínimo.

Neste sentido, qualquer política de fortalecimento do Mínimo, tende a reacender a discussão relativa às vinculações de benefícios ao mínimo e definições oficiais de linhas de pobreza.

#### **4.6 Gasto Total 2001 a 2004 e a Crítica Fiscalista**

A análise do gasto do Governo Federal com programas de transferência direta de renda no período 2001 a 2004 indica que a importância assumida por este tipo de programa no final Governo FHC é amplificada no início do Governo Lula. Em 2004, foram gastos com transferência direta de renda R\$ 38,4 bilhões, ou seja, um aumento nominal de aproximadamente 50% se comparado a 2002. Destacam-se, no período, o aumento de 69,7% nos gastos com amparos assistenciais, a elevação em 61,5% dos gastos com salário família e o incremento em 112% nos gastos com os programas não constitucionais, que alcançam em 2004 a expressiva quantia de R\$ 6,1 bilhões. Por outro lado, verifica-se uma redução de 4,65% nos gastos com benefícios do PETI entre 2002 e 2004. (TABELA 16)

**Tabela 16. Gasto do Governo Federal com Programas de Transferência Direta de Renda - 2001 a 2004 -**

Programas	R\$ milhões correntes					
	2001	2002	2003	2004*	2004/2002	2004/2003
<b>Constitucionais</b>						
<b>Previdência Rural<sup>(1)</sup></b>	14.189	16.511	20.137	22.730	37,67	12,88
<b>Renda Mensal Vitalícia<sup>(2)</sup></b>	1.695	1.744	1.870	1.870	7,25	0,01
<b>Amparos Assistenciais – BPC/LOAS</b>	2.694	3.428	4.533	5.817	69,70	28,33
<b>Salário Família</b>	1.106	1.208	1.647	1.952	61,59	18,52
<b>Subtotal</b>	19.684	22.890	28.187	32.369	41,41	14,84
<b>Programas Não Constitucionais</b>						
<b>PETI <sup>(3)</sup></b>	164	275	272	262	-4,65	-3,68
<b>Agente Jovem</b>	19	43	44	55	28,14	25
<b>Bolsa Renda</b>	383	227	103	-	-	-
<b>Bolsa Escola</b>	501	1.537	1.614	-	-	-
<b>Bolsa Alimentação</b>	-	152	360	-	-	-
<b>Auxílio-Gás</b>	-	651	838	-	-	-
<b>Cartão Alimentação</b>	-	-	633	-	-	-
<b>Bolsa Família</b>	-	-	-	5.799	-	-
<b>Subtotal</b>	1.067	2.885	3.864	6.116	112,04	58,31
<b>TOTAL</b>	20.751	25.775	32.051	38.485	49,31	20,08
<b>% do PIB</b>	1,73	1,91	2,06	2,18		

(1) inclusive acidentários (2) inclusive pensões (3) gasto exclusivo com bolsa

Fonte: BGU (2001,2002,2003), FAZENDA (2005) e DATAPREV, SUB e SINTESE.

Elaboração Própria, \* Em 2004 os gastos com os Programas remanescentes foram somados aos gastos do Bolsa Família.

Como percentual do PIB, verifica-se no período 2002 a 2004, trajetória consistente de elevação, partindo de 1,73 % do PIB, em 2002, e alcançando 2,18% do PIB, em 2004.

O aumento dos gastos dos programas de transferência direta de renda reacendeu a crítica fiscalista às iniciativas desta natureza. Como visto no Capítulo III, a crítica baseia-se na idéia de que a expansão dos Programas de Transferência Direta de Renda ameaça o equilíbrio fiscal no Brasil<sup>151</sup> comprometendo os investimentos e retardando o processo de crescimento econômico do País.

No entanto, autores como Ricardo Carneiro (2005) questionam os que afirmam que a política fiscal foi expansionista em 2004. Segundo o economista, o superávit primário

<sup>151</sup> Como visto no Capítulo III o argumento já estava presente em estudos de Velloso (2003).

alcançou nesse ano 4,61% do PIB, excedeu a carga de juros reais, de 2,23% PIB, e permitiu pagamento de juros correspondentes à atualização monetária e, portanto, amortização parcial da dívida pública. Carneiro (2005) conclui que, “*olhando por esse critério, a política fiscal foi contracionista*” em 2004.

Percebe-se que em um contexto de crescimento econômico como o verificado em 2004, quando o PIB do país cresceu 4,9%, é possível expandir gastos com transferência direta de renda sem comprometer metas de ajuste fiscal, investimentos ou gastos sociais de outra natureza. Adicionalmente, há que se verificar o papel de gastos desta natureza na dinâmica de crescimento, este é o tema do próximo tópico.

#### **4.7 O papel dos Programas de Transferência Direta de Renda no novo modelo de Desenvolvimento Econômico**

Segundo o Plano Plurianual - PPA 2004 – 2007 apresentado pelo Governo Lula e aprovado pelo Congresso Nacional, os programas de transferência direta de renda teriam um papel de destaque no novo modelo de desenvolvimento econômico.

O PPA define como Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo:

*“(...) inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, **dinamizado pelo mercado de consumo de massa**, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia” (Anexo I - orientação estratégica de governo PPA 2004 - 2007, grifo nosso).*

Segundo o documento, no longo prazo, objetiva-se com o PPA, inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo seria viável, pois “*está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o*

*que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia*". (idem) Assim, o crescimento nos moldes propostos pelo PPA se sustentaria em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno; aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultados dos benefícios da escala doméstica; e aos ganhos derivados do processo de aprendizado e inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos.

O círculo virtuoso que seria gerado neste modelo baseia-se em mecanismos de transmissão do aumento de produtividade ao poder aquisitivo das famílias trabalhadoras e funcionaria da seguinte forma: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras/ ampliação da base de consumo de massa/ investimentos/ aumento da produtividade e da competitividade/ aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras.

No entanto, dadas as características históricas da economia brasileira, especialmente no que se refere ao funcionamento de seu mercado de trabalho<sup>152</sup>, o Plano Plurianual reconhece que a transmissão de produtividade aos rendimentos do trabalhador dificilmente se verificaria sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda. O círculo virtuoso entre investimento e consumo, originado no aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, depende da elevação dos salários reais e demais rendimentos diretos e indiretos por elas auferidos. A escassez de postos de trabalho, o número ilimitado de trabalhadores de baixa qualificação e as demais falhas nos mecanismos de transmissão de aumento da produtividade a rendimentos dos trabalhadores significam, para o funcionamento do referido círculo, a necessidade de que o Governo pratique políticas sociais que compensem essas fragilidades.

Por essa razão, as políticas de inclusão social e de redução das desigualdades, que têm como maior objetivo justiça social, seriam também indispensáveis à operação do modelo de consumo de massa. As políticas sociais viabilizariam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos aumentos de produtividade aos

---

<sup>152</sup> Para maiores informações acerca da formação do mercado de trabalho brasileiro ver Henrique (1999).

salários. O Plano Plurianual exemplifica este processo: a) a reforma agrária e o fomento à agricultura familiar retêm mão de obra no campo e criam renda; b) a exigência de frequência escolar para acesso à política de transferência mantém a criança na escola, reduz o trabalho infantil e melhora a renda familiar; c) a universalização da assistência aos idosos viabiliza seu descanso e libera vagas no mercado de trabalho, além de elevar a renda da família; d) o micro-crédito dá suporte ao auto-emprego e a postos de trabalho em microempresas, criando emprego e renda; e) os programas de acesso à moradia, infraestrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde são clássicos geradores de postos de trabalho, além de ampliar a renda, ao reduzir gastos como aluguel, remédio e escola; f) os programas de transferência de renda, a elevação do salário mínimo, do salário família e do seguro-desemprego operam em favor do modelo de consumo de massa, ao ampliar os rendimentos da família pobre e disponibilizar recursos para o aumento dos gastos.

Neste sentido, para a plena compreensão da capacidade transformadora dos Programas de Transferência Direta de Renda, é importante observá-los em conjunto com outras ações do Governo Federal.

#### **4.8 Considerações Finais do Capítulo IV**

Tendo em vista o exposto neste Capítulo, a análise preliminar da temática dos Programas de Transferência Direta de Renda nos 2 anos iniciais do Governo Lula indica aperfeiçoamento no modelo de gerenciamento dos Programas de Transferência Direta de Renda, continuidade da tendência de ampliação dos gastos desta natureza e intensificação do debate acerca da configuração dos mesmos.

A explicitação, no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, da necessidade de adoção de uma Política de Garantia de Renda Mínima como elemento central da política de inclusão social, os debates da equipe de transição e o discurso de posse do novo Presidente, aumentaram as expectativas de atuação do Governo nesta área.

O lançamento de um novo programa de transferência, logo no início do mandato (Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação), pode ser

considerado incoerente com o diagnóstico realizado pela equipe de transição que indicava a necessidade de unificação imediata dos “Novos Programas de Transferência Direta de Renda”.

A intensificação do debate acerca da unificação dos programas trouxe à tona as diferentes concepções e as divergências acerca da configuração de programas desta natureza. Liberdade ou controle dos gastos das famílias beneficiárias? Controle das contrapartidas ou fortalecimento dos programas complementares? Limitações do controle social. Todas estas questões têm como pano de fundo o debate acerca da nova configuração da política social. Contrato ou Direitos de que se trata?

Como visto no Capítulo I a visão contratual percebe a política social como elemento de indução de comportamentos socialmente “desejáveis”. Neste sentido, Programas de transferência de renda como os aqui estudados deveriam ser vistos como um contrato entre o Governo e o beneficiário, no qual o recebimento da transferência depende do resultado decorrente da realização de um esforço predeterminado. Esta visão exige do Governo atenção especial no controle de condicionalidades e atribui, ao beneficiário, parcela considerável de responsabilidade por sua condição social.

Por outro lado, a percepção da Renda como direito atrelado à condição de cidadão propugna pelo reconhecimento do Direito a Renda em equivalência ao ocorrido com educação e saúde, por exemplo. Neste sentido, falar em condicionalidades é heresia, ninguém imagina que pais tenham que apresentar comprovante de matrícula e frequência dos filhos para que estes sejam atendidos nos hospitais públicos.

O processo de unificação (Programa Bolsa Família), iniciado em outubro de 2003, foi bastante conturbado. Ao priorizar a continuidade do atendimento dos beneficiários e o cumprimento das metas de expansão incorreu em falhas de gestão e comunicação. Percebe-se, neste período, o fortalecimento da visão contratual na sociedade brasileira. Este fato é captado pelo Congresso Nacional que torna as condicionalidades determinação legal para o Bolsa Família.

No entanto, a contradição se mantém e o mesmo Congresso Nacional, aprova o Projeto de Lei 266/01 de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que instituiu no Brasil a Renda Básica de Cidadania, universal e incondicional.

Foram identificados três ciclos de ataque ao Programa Bolsa Família. O primeiro referia-se à ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social. O segundo ciclo de denúncias na imprensa referia-se ao fato de pessoas fora dos requisitos de renda estabelecidos para o Programa Bolsa Família estarem recebendo o benefício, enquanto potenciais beneficiários permaneciam fora. Por fim, falhas na interpretação dos dados iniciais da Pesquisa de Orçamento Familiar – POF do IBGE, indicavam um possível super dimensionamento do Programa em um “país de obesos” e não de famintos.

Passada a fase aguda de ataques, percebe-se que a tendência de aumento nos gastos de transferência direta de renda verificada nos anos finais do Governo FHC se intensifica no Governo Lula. O gasto de R\$ 38,5 bilhões indica que este processo dificilmente será revertido. Qualquer proposta de eliminação ou redução destes gastos tende a ser amplamente combatida em virtude do número de beneficiários. Permanece, no entanto, o debate acerca de sua configuração final.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As variações nos níveis e perfis da pobreza não são definidas apenas pelas diferentes configurações e efetividades de programas específicos ou mesmo pelos sistemas de proteção social, mas também por variações nas estruturas sociais, demográficas e econômicas<sup>153</sup>.

Assim, um efetivo combate à pobreza não deriva apenas dos níveis e da qualidade dos gastos em programas sociais específicos em um momento definido. É uma discussão extremamente rica – e que escapa ao escopo deste trabalho – se a atuação social do Estado objetiva única, ou mesmo prioritariamente, a erradicação da pobreza. Há uma diversidade de objetivos, beneficiários e riscos a serem cobertos pelas diversas políticas que compõem um sistema de proteção social.

Por outro lado, dentro dos sistemas de proteção existem políticas que se propõem a atacar especificamente a situação de pobreza de parcelas e/ou grupos de cidadãos. Portanto, quando parcela significativa da população deixa de ser resgatada da situação de pobreza, mesmo após a atuação de todo um complexo de programas sociais, não é ilógico questionar a adequação da configuração e da amplitude destes programas que pretendem ser a derradeira linha de defesa da população contra a exclusão.

Neste sentido, percebe-se claramente que o sistema brasileiro se mostrou inadequado. No entanto, a experiência acumulada ao longo de todos estes anos e os avanços institucionais obtidos na última década não podem ser desconsiderados em um momento de redefinição de estratégias, prioridades e ações.

Além dos avanços institucionais e do aumento na cobertura, destacados ao longo desta dissertação, pesquisas recentes demonstram resultados concretos da atuação do conjunto de programas aqui analisados.

Observando a trajetória da pobreza exclusivamente sob o aspecto da renda, percebe-se que, de acordo com as linhas de pobreza traçadas pela pesquisadora Sônia

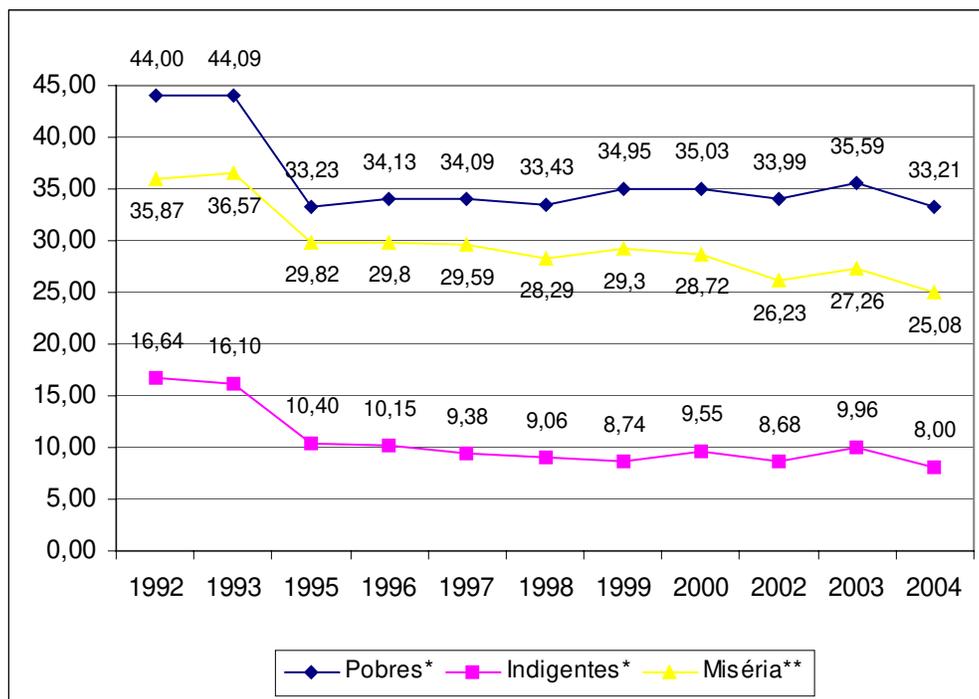
---

<sup>153</sup> BEHRENDT (2000:4-5).

Rocha<sup>154</sup>, as proporções de pobres e indigentes no país caíram de forma expressiva no período compreendido entre 1992 a 2004. Segundo os estudos de Rocha, a proporção de pobres caiu 24,5% no período. No que se refere à parcela de indigentes, a redução foi ainda mais significativa, 51,2%<sup>155</sup>(GRÁFICO 6)

Estudo do CPS/IBRE/FGV (2005), coordenado por Neri, corrobora os resultados de Rocha. Utilizando uma linha de miséria correspondente a R\$ 115 mensais, o CPS calcula redução de 30% na proporção de pessoas abaixo da linha, no mesmo período. (GRÁFICO 6)

**Gráfico 6 - Proporção de pobres, miseráveis e indigentes na população brasileira, em %  
- 1992 a 2004 -**



Fonte: \* Rocha (2005), \*\* CPS/IBRE/FGV (2005) com base nas PNAD/IBGE;

Elaboração própria;

<sup>154</sup> A pesquisadora calcula 23 linhas de pobreza ou indigência diferenciadas, de modo a considerar as diferenças de custo de vida entre as diversas regiões do país. Para o procedimento metodológico ver Rocha (1999 e 2003).

<sup>155</sup> Estudo apresentado pelo jornal Folha de São Paulo de 04 de dezembro de 2005.

As explicações de Neri e Rocha para a redução no contingente de pobre, miseráveis e indigentes no período 1993 a 1995 e a tendência de estabilização nos anos posteriores, foram apresentadas no Capítulo II desta Dissertação. No entanto, os dados da PNAD 2004 reacenderam o debate acerca dos determinantes, das limitações e da tendência de redução na proporção de pobres no país.

O CPS/IBRE/FGV (2005) calcula em - 8% a taxa de variação anual de miséria entre 2003 e 2004, variação muito superior à média alcançada no período 1993 a 2004 (- 2,9%). Para o coordenador da pesquisa, a análise dos determinantes dessa variação revela que 1/3 do movimento de queda da miséria se deveu ao efeito crescimento e os 2/3 restantes da queda seriam resultantes da redução da desigualdade de renda.

A redução do índice de Gini de 0,585, em 2003, para 0,573, em 2004, é equivalente àquela acumulada no período de 2001 a 2003 quando passou de 0,596 para 0,585. *“Ou seja, no último ano o ritmo de desconcentração de renda foi duplicado em relação ao biênio anterior que já era atípico frente ao histórico das séries brasileiras”*. (CPS/IBRE/FGV, 2005; 3)

O estudo CPS/IBRE/FGV apresenta, ainda, os dados de distribuição de renda domiciliar. Percebe-se que a parcela da renda apropriada pelos domicílios mais pobres (50% -) sobe de 12,4%, em 2001, para 14,1%, em 2004, aumento de 13,8%. No mesmo período, a fatia dos 10% mais ricos (10% +) cai de 47,3%, para 44,7%, queda de 5,5%. Os demais domicílios (40%) têm leve variação de 40,4% para 41,2%. O CPS/IBRE/FGV (2005) conclui que *“a internacionalmente famosa desigualdade inercial brasileira que ficou mais ou menos estagnada na década passada (...) passa a dar sinais de queda consistente desde o começo do milênio”*. (ver TABELA 17)

Sonia Rocha discorda: *“Não vejo tendência de queda de desigualdade. Se o país sair da crise e voltar a crescer, pode ter novamente um crescimento de padrão desigual. É um suspiro”*. (ROCHA in. FOLHA DE SÃO PAULO, 04/12/2005)

De toda forma, os dois parecem concordar com os determinantes dos resultados favoráveis verificados em 2004. Houve um aumento robusto na criação de novos postos de trabalho, superando 2,7 milhões, aumento do salário mínimo e grande aumento do volume de transferências diretas de renda via previdência e assistência social.

**Tabela 17 - Distribuição de Renda Domiciliar Per Capita - Part (%) - 1990 a 2004**

Ano	Total	50% -	40%	10% +
1990	100,0%	11,5%	40,5%	48,0%
1993	100,0%	12,1%	39,5%	48,4%
1996	100,0%	11,9%	40,9%	47,2%
1999	100,0%	12,6%	40,7%	46,7%
2001	100,0%	12,4%	40,4%	47,3%
2002	100,0%	13,2%	40,4%	46,4%
2003	100,0%	13,5%	40,8%	45,7%
2004	100,0%	14,1%	41,2%	44,7%

Fonte: CTPS/IBRE/FGV processando os micro dados da PNAD/IBGE.

Lavinas contrapõe a recuperação sistemática do salário mínimo desde 1995 à queda no valor médio da renda do trabalho no mesmo período.

*“Um quadro de queda da renda média, a recuperação do piso básico dos rendimentos dos trabalhadores, inativos e famílias carentes com presença de idosos e portadores de deficiência tem impacto favorável na redução, ainda que tímida, das nossas desigualdades”.* (LAVINAS in. FOLHA DE SÃO PAULO, 04/12/2005)

A pesquisadora também dá ênfase ao aumento do gasto social via transferência direta de renda.

Hoffmann (2005), ao analisar a PNAD 2004, destaca o aumento da participação de “outros rendimentos” no total da renda domiciliar das famílias mais pobres. O professor lembra que este item inclui recursos de natureza muito distinta: juros e dividendos, e também os benefícios dos programas de transferência direta de renda<sup>156</sup>. Para domicílios com rendimento *per capita* igual ou inferior a R\$ 50,00<sup>157</sup> a participação de outros rendimentos passou de 9,3%, em 2003, para 18,9%, em 2004. Nos domicílios com rendimento *per capita* de R\$ 50,00 à R\$ 100,00, essa participação subiu de 3,7% para 8,7%.

<sup>156</sup> Importante ressaltar que os benefícios da Previdência Rural são computados como “aposentadorias e pensões oficiais” na PNAD.

<sup>157</sup> Em moeda de setembro-outubro de 2004.

Hoffmann (2005) admite que nesses estratos de renda praticamente não há rendimentos de juros e dividendos, e conclui:

*“o crescimento da participação desse item nos rendimentos totais reflete a ampliação dos programas oficiais de transferência de renda. Trata-se de componente com a participação diminuta na renda total, mas com a participação expressiva na renda dos mais pobres. Seu crescimento contribuiu substancialmente para reduzir a pobreza”* (HOFFMANN; 2005).

Isolar os efeitos dos programas de transferência direta de renda é tarefa extremamente complexa, neste sentido os estudos aqui apresentados servem apenas para estimular o debate.

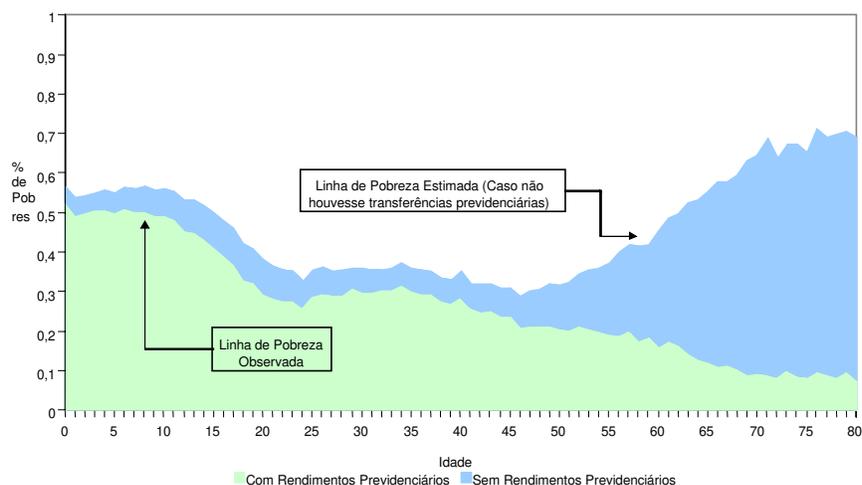
Em estudo realizado para o Ministério da Previdência Social, utilizando a PNAD 2003, Paiva, Passos e Ansiliero (2005) demonstram que há fortes evidências do impacto do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais sobre a pobreza e a desigualdade de renda no Brasil.

Ao comparar a evolução proporcional do contingente de pobres de 1992 a 2003<sup>158</sup>, o estudo demonstra que no início do período analisado o percentual de pobres na população brasileira alcançava 42,9%, contra 50,4% se fosse excluído o impacto dos benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo INSS. Em 2003, o estudo demonstra que ao invés dos 31,7% observados, o percentual de pobres chegaria a 43,6% caso não houvesse pagamento de benefícios pelo INSS. É necessário destacar que o impacto do pagamento dos benefícios ao longo do período é sempre positivo e extremamente significativo. Adicionalmente, percebe-se que o impacto tem sido crescentemente significativo na redução da pobreza ao longo dos anos. (PAIVA, PASSOS e ANSILIERO, 2005)

O estudo do MPS demonstra, ainda, que embora a redução da pobreza decorrente da expansão da Previdência Social e dos benefícios assistenciais seja observada em todas as faixas etárias, seus efeitos, como era de se esperar, privilegiam aqueles com idade superiores aos 55 anos. A incidência de pobreza diminui com o aumento da idade,

alcançando, em 2003, o limite inferior de 10% para a população com 70 anos de idade ou mais. Segundo os autores, excluídos os efeitos do pagamento de benefícios pelo INSS para o ano de 2003, a pobreza entre os idosos com idade acima de 70 anos alcançaria 70% (GRÁFICO 7).

**Gráfico 7 Percentual de Pessoas com menos de ½ salário mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil por idade, considerando e não considerando a renda previdenciária - 2003**



Fonte: PNAD/IBGE – 2003.  
Elaboração: SPS/MPS

O estudo sugere, também, que os benefícios específicos da Previdência Rural são ainda mais relevantes. Quando observado o grau de indigência da população rural, o dado observado a partir da PNAD 2003 indica que 28,9% da população rural tinha renda inferior a 1/4 de salário mínimo. Sem a renda previdenciária, 42,7% da população rural brasileira estaria abaixo da linha de indigência. (PAIVA, PASSOS e ANSILIERO, 2005)

Delgado (2005), ao analisar as estatísticas censitárias de 1991 e 2000, é ainda mais enfático. A aplicação sistemática da política de direitos sociais básicos na seguridade social, especialmente da Previdência Rural trouxe como melhoria significativa na distribuição de renda rural, em especial para os inativos e para as mulheres. Para os inativos

<sup>158</sup> Os autores utilizam a linha de pobreza e indigência prevista na LOAS ½ e ¼ de salário mínimo, respectivamente.

rurais o Índice de Gini caiu de 0,426, em 1991, para 0,302, em 2000. Entre as mulheres inativas rurais o efeito é ainda mais favorável com o índice variando de 0,351, em 1991, para 0,235, em 2000.

Os dados apresentados pelo IPEA (2005) também corroboram esta tese. Enquanto o rendimento médio do conjunto dos domicílios brasileiros caiu (- 5,8%) entre 1993 e 2002, percebe-se ganho *per capita* no subconjunto dos domicílios pobres do meio rural da ordem de 17,2% no mesmo período. Nos domicílios rurais indigentes o aumento foi ainda maior, 20,4%. Segundo o IPEA (2005), isso é em grande parte explicado por aumentos reais no valor das aposentadorias rurais. Trata-se de indicação de uma relação virtuosa da vinculação do piso dos benefícios previdenciários e dos benefícios assistenciais ao valor do salário mínimo.

De toda forma, o Gráfico 7 demonstra de forma inequívoca o desequilíbrio no atendimento da população. A estruturação do atendimento aos idosos, ampliada de forma expressiva desde a constituição de 1988 e a trajetória de aumento real do salário mínimo, verificada nos últimos 15 anos, garantiram que parcela significativa da população nesta faixa etária ultrapassasse a linha de pobreza. No entanto, o Sistema redistributivo não atendeu de forma eficaz as famílias com crianças e jovens.

É importante ressaltar que estes resultados utilizam dados até 2003, ou seja, ainda não estão computados os reflexos dos esforços empreendidos pelo Governo Lula no âmbito dos Programas de Transferência Direta de Renda. Os resultados da continuidade do movimento de expansão da cobertura dos benefícios previdenciários e assistenciais e a repercussão das elevações reais do salário mínimo nos anos de 2004 e 2005, também não foram calculados.

Existem vários esforços de avaliação destas iniciativas em curso, no entanto, ainda não existem resultados concretos. Sendo assim, para uma avaliação dos resultados do Bolsa Família, por exemplo, é necessário utilizar metodologias de simulação.

As simulações de impacto de transferência do Programa Bolsa Família elaboradas por Rocha (2004) a partir da tabulação de micro dados da PNAD 2002, indicam que segundo as regras do programa 12.143.893 famílias seriam elegíveis. Representando

um dispêndio potencia da ordem de R\$ 595,9 milhões mensais ou R\$ 7.150,4 milhões anuais.

Supondo que todas as famílias elegíveis recebam o benefício, Rocha (2004) calcula uma variação na proporção de pobres de apenas 1,9 ponto percentual, de 34% sem os efeitos do Programa, para 32,1%<sup>159</sup> como resultado do Programa.

A simulação de impacto na indigência, no entanto, é bem mais expressiva. Segundo os dados apresentados pela autora, o Programa em seu desenho atual tem a capacidade de reduzir em até 50% o percentual de indigentes no país. Caso realmente atinja as famílias elegíveis, a taxa de indigência cairá de 8,7% para 4,3% da população, o que significa retirar 7,4 milhões de pessoas da condição de indigência. Ainda segundo Rocha (2004), isto significa efeitos mais expressivos nas áreas rurais e no Nordeste, onde se concentram os indigentes.

Simulações desta natureza ressaltam, apenas, o efeito imediato dos programas de transferência direta de renda. Os efeitos dinâmicos decorrentes do gasto das famílias e os efeitos sob o mercado de trabalho são pouco explorados pela literatura. De certa forma, aí está uma agenda de pesquisa que tende a se ampliar nos próximos anos.

Camargo e Reis (2005), por exemplo, ao analisarem os efeitos do aumento do valor das aposentadorias no mercado de trabalho afirmam que:

*“a maior renda decorrente da aposentadoria aumentou o salário de reserva dos trabalhadores, ainda que os benefícios fossem recebidos por outros membros do domicílio que não os participantes da PEA (...) O aumento do salário de reserva, por sua vez, gerou uma elevação da pressão salarial, (...) Com o aumento do salário de reserva proporcionado por maiores aposentadorias, esses trabalhadores teriam passado a recusar a oferta de empregos considerados insatisfatórias, que seriam aceitas com uma renda alternativa mais baixa”.*

Os autores destacam o aspecto negativo deste processo - maiores taxas de desemprego e a maior incidência de desemprego de longo prazo. No entanto, qualquer

---

<sup>159</sup> Resultados obtidos tendo como base 23 linhas de pobreza ou indigência diferenciadas, de modo a considerar as diferenças de custo de vida entre as diversas regiões do país, para o procedimento metodológico ver Rocha (1999).

análise mais apurada do mercado de trabalho brasileiro indica que, em uma economia que se caracteriza por um enorme excedente de mão-de-obra pouco qualificada que deprime os salários e inibe os aumentos de produtividade, cresce a importância de se encontrar alternativas que reduzam a oferta de trabalho. Este parece ser um dos efeitos dos programas de transferência direta de renda ainda negligenciados pelos pesquisadores.

Cláudio Salm (2004) lembra que:

*“tudo o que puder ser feito para limitar a oferta de mão-de-obra barata deve ser visto como positivo, inclusive políticas assistenciais pois, em situação de muita penúria, a mera distribuição de cestas básicas, ou de uma renda mínima, pode representar uma alternativa a vagar pelas filas de desempregados ou empregar-se em ocupações ‘sujas’. Crianças, jovens e parte das mulheres merecem prioridade. Recursos para programas como o PETI (...) deveriam ser intocáveis, e ampliados até o limite do necessário (...) Jovens adultos deveriam receber para que se qualifiquem (...) Quanto às mulheres, principalmente quando mães e chefes de família, deveriam ser remuneradas pelo importante papel que lhes cabe cumprir na educação e na proteção dos filhos. Ganharíamos todos.”*

No entanto, como lembra Rocha (2004), a transferência de renda não pode ser entendida como panacéia. O desenho dos programas e os recursos atualmente disponíveis para transferência não são suficientes nem para eliminar a indigência, muito menos a pobreza.

Rocha (2004) observa, ainda, que o atendimento de outras carências não vinculadas diretamente à renda, tais como o acesso a saneamento básico, atendimento de saúde, educação, transporte, informação, direitos de cidadania, são tão urgentes, e em muitos casos, mais urgentes que o aumento da renda e do consumo privado das famílias. Neste sentido, garantir a complementariedade das ações e a sua continuidade no tempo é o grande desafio que se coloca. Assim, o aprimoramento do Cadastro Único pode ser um belo instrumento para o atendimento integral das famílias mais carentes.

Percebe-se que não é possível aceitar teses do tipo “escolha de Sophia”, reduzir o atendimento a idosos, ou desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário

mínimo, para garantir o atendimento às famílias com crianças; reduzir os gastos com saúde e educação para aumentar os gastos com transferência direta de renda. Os avanços no sistema de proteção devem ser concomitantes.

É claro que os recursos são limitados, que o movimento de expansão da carga tributária brasileira parece ter alcançado seu limite, que o orçamento da União é rígido e que persiste grande espaço para ganhos de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito do setor público. Mas, o debate acerca da alocação de recursos públicos não pode se restringir à área social. Outras contas precisam ser analisadas com maior rigor.

Não há dúvidas de que um grande obstáculo para a efetividade dos programas de transferência direta de renda está na pífia trajetória de crescimento do PIB que, desde 1980 cresce a taxas inferiores às necessárias para, ao menos, absorver os entrantes na PEA; associada ao modo como o país se inseriu na globalização na década de 1990 e à condução da política macroeconômica, especialmente da política monetária no período pós-Real. Adicionalmente, há que se destacar a estrutura regressiva do sistema tributário brasileiro.

Permanece o desafio de se pensar na dinâmica de funcionamento dos programas de transferência direta de renda em um contexto de crescimento acelerado e sustentado da economia brasileira.

### *Perspectivas*

Por fim, cabem algumas considerações acerca das perspectivas dos programas de transferência direta de renda no Brasil.

No curto prazo, tudo indica que o Governo Lula irá cumprir as metas estabelecidas para o Bolsa Família, atingindo a marca de 11,2 milhões de famílias atendidas em 2006. Os programas de previdência rural e os benefícios de prestação continuada tendem a se estabilizar, mantendo apenas o crescimento vegetativo. Não existe a perspectiva, no curto prazo, de mudanças nos critérios de acesso, apesar dos inúmeros projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Com a ampliação dos debates para a definição de política de longo prazo de valorização para o mínimo, as discussões em torno da conveniência de manutenção da vinculação dos benefícios ao valor do mínimo devem ganhar força em 2006.

Durante a campanha eleitoral os programas de transferência direta de renda estarão no centro do debate, especialmente o Bolsa Família. O governo deve destacar o avanço no número de famílias atendidas e as melhorias gerenciais conquistadas, especialmente o aperfeiçoamento do Cadastro Único e o controle das condicionalidades.

Candidaturas de oposição tendem a caracterizar o programa como eleitoreiro e assistencialista, é possível que haja uma nova onda de denúncias acerca de perda de foco e de criação de supostos dependentes da política social. No entanto, o enfrentamento eleitoral não deve ser levado ao extremo de questionamento da própria existência de um programa com as características do Bolsa Família ou da Previdência Rural.

Ao que parece, também não haverá espaço para uma candidatura que apóie explicitamente o Bolsa Família e os programas constitucionais de transferência direta de renda como uma etapa para a instituição de uma renda básica de cidadania, universal e incondicional.

A previdência rural e os benefícios de prestação continuada tendem a ser questionados durante a campanha eleitoral, no bojo das discussões da necessidade de uma nova reforma da previdência.

No médio prazo, é possível traçar quatro cenários extremos realizáveis na próxima década:

### **Cenário 1 – *Waiting for Kuznets***

A crítica fiscalista se intensifica. A noção de que o aumento de gastos correntes do governo central é o grande vilão da economia se generaliza. Com isso, sucessivos governos intensificam as medidas de ajuste fiscal. Para isso, necessariamente os programas constitucionais aqui analisados teriam os seus valores desvinculados do salário mínimo e as regras para sua concessão se tornariam extremamente rígidas. Os programas não constitucionais teriam seus benefícios congelados e o processo inflacionário se encarregaria de corroer seus valores reais. Todas as fichas para a incorporação de parcela da população excluída do desenvolvimento econômico seriam jogadas nos efeitos “naturalmente” distributivos do crescimento econômico mais uma vez *waiting for Kuznets*.

Os críticos mais à esquerda, defensores de uma virada radical na política econômica, tendem a questionar a política de transferência direta de renda - política compensatória - e a necessidade de sua substituição por políticas universais articuladas a partir da relação salarial, aguardando o retorno do pleno emprego keynesiano<sup>160</sup> e deixando para o embate capital x trabalho o papel de garantir a melhoria da distribuição de renda.

### **Cenário – 2** Contratual - *Human Agency*

A visão contratualista da política social toma força no país. Os programas de transferência de renda passam a ser encarados como uma oportunidade única para o Estado estimular “comportamentos responsáveis” na população de baixa renda. Novas condicionalidades são incorporadas aos programas: controle de natalidade para as famílias; frequência e notas mínimas na escola para as crianças; participação em programas de “voluntariado” ou ligados à disciplina militar para os jovens (guarda mirim, soldado cidadão, etc); obrigação de disponibilidade para o trabalho, qualquer trabalho, para os mais velhos - *work-fare*; e atenção à saúde para os idosos. O valor dos benefícios é discutido a partir da perspectiva do valor mínimo para garantir o estímulo adequado.

### **Cenário 3** – Mito de Sísifo

A sociedade se convence de que é necessário o atendimento de parcela da população que não consegue ser incorporada “naturalmente” ao processo de desenvolvimento econômico. Mesmo que isto signifique apenas uma incorporação de segunda classe, os programas são mantidos e aperfeiçoados em seus aspectos gerenciais. O cadastro de famílias é atualizado com frequência. Os valores dos benefícios são discutidos anualmente, sem grandes alterações. Os debates acerca das portas de saída dos programas se intensificam. Programas de apoio ao empreendedorismo, microcrédito, primeiro emprego, qualificação profissional, etc. são incorporados ao Sistema, a partir do cadastro. Sensações de insuficiência e de inutilidade da política social se alternam.

---

<sup>160</sup> Ver Negri e Cocco (2006).

#### **Cenário 4 – A Grande Transformação**

Os programas demonstram uma capacidade de transformação acima das expectativas com efeitos sobre a dinâmica de crescimento, sobre o mercado de trabalho e sobre os indicadores sociais de pobreza, indigência, distribuição de renda, educação e saúde, etc. A renda adquire status de direito desvinculado do trabalho ou do patrimônio. Os programas se ampliam e tendem a tornarem-se universais e incondicionais.

O resultado final depende do debate político ideológico, dos resultados alcançados pela própria política e da dinâmica de crescimento da economia brasileira. Será impossível permanecer indiferente ao tema visto que “*redistribuição de renda é dos temas mais explosivos que conhecemos*”<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Antonio Maria da Silveira; 1975.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, Edward, NERI, Marcelo. *Macroeconomic policy and poverty in Brazil*. Rio de Janeiro: PUC, Texto para Discussão n° 383. 1997.
- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho*. Editorial Bom tempo, 2000.
- AURELIANO, Liana e DRAIBE, Sônia; *Reflexões sobre a natureza do bem estar*; MPAS/CEPAL, Brasília, 1989.
- AZEREDO, Beatriz. *Da previdência à seguridade: os perigos da transição*. Rio de Janeiro:UFRJ.IEI, 1990 (texto para discussão, n° 228)
- BACHA, Edmar Lisboa e UNGER, Roberto Mangabeira. *Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978 (Estudos brasileiro, v. 21)
- BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES Ricardo e MENDONÇA, Rosane. *Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil*. Pobreza e Política Social, Cadernos Adenauer 2000 n° 1.
- BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES Ricardo e MENDONÇA, Rosane. *O combate à pobreza no Brasil: dilemas entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade*. Anais do Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Agosto de 1999.
- BEHRENDT, C. *Holes in the safety net? Social Security and the alleviation of poverty in comparative perspective*. LIS Working Paper n. 259. CEPS/INSTEAD: Differdange,Luxembourg, 2000.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de - *Depois da Queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real* - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2002.
- BLANK, R. & ELLWOOD, D. *The Clinton Legacy for American Poor's*, NBER Working Papers Series, 8437, Cambridge: NBER, 2001.
- BIGMAN, David e FOFAK, Hippolyte. *Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue*. The World Bank Economic Review, volume 14, number 1, January 2000.

- BRASIL, Presidente; *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva* - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.
- BRASIL, Presidente; *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva* - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2005.
- BRASIL, Presidência; *Balanço de 2 anos de governo*, Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União, *Relatório de avaliação de programa – Projeto Agente Jovem*; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União, *Relatório de avaliação de programa – Programa Bolsa Família*; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.
- BURAWOY, M. (1990) *A Transformação dos Regimes Fabris no Capitalismo Avançado*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 13, Junho, Rio de Janeiro: Anpocs.
- CAMARGO, José Márcio de. *Pobreza e Garantia de Renda Mínima*: In: Folha de São Paulo. São Paulo, 26/12/1991; *Os Miseráveis*. In Folha de São Paulo, 18/05/1995.
- CAMARGO, José Márcio de; FERREIRA, Francisco H. G.; *O Benefício Social Único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*. Texto para discussão No. 443. Departamento de Economia – PUC, Rio de Janeiro, 2001.
- CAMARGO, José Márcio; REIS, Maurício Cortez. *Aposentadoria, Pressão Salarial e Desemprego por Nível de Qualificação*. Texto para Discussão nº 115, IPEA, Rio de Janeiro, setembro de 2005.
- CARDOSO, Fernando H. *Discurso de Posse*. Documentos da Presidência da República. Brasília, Janeiro de 1995.
- CARNEIRO, Ricardo; *O mantra conservador*. Lições Contemporâneas, Folha de São Paulo, São Paulo: 6 de março de 2005.

- CARVALHO, Alba M. P. de; *Projeto de investigação: a formação profissional do assistente social no Brasil*. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, (14): 29 – 103, abril de 1984.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário – Vozes*: Petrópolis, RJ. 1998.
- COMISSÃO MISTA ESPECIAL. *Relatório Final da Comissão Mista Especial – destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*. Congresso Nacional. Brasília, DF – 1999.
- COMUNIDADE ATIVA. *Uma Estratégia de Indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Presidência da República – 1999.
- COIMBRA, M. *Dois modelos de intervenção nutricional no Brasil: PNS e PROAB*. In CASTRO, C.M.; COIMBRA, M., ORG. o PROBLEMA ALIMENTAR NO Brasil. Campinas: Editora da UNICAMP/Almed, 1985.
- DAIN, S.; SOARES, L.T. – Reforma do estado e Políticas Públicas: relações e descentralização desde 1998 – In Reforma do estado e Políticas de Emprego no Brasil, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas: 1998.
- DEACON, A. e MANN, K. *Agency, Modernity and Social Policy*. in *Journal of Social Policy*, 28/3, UK: Cambridge university Press; 1999.
- DELGADO, Guilherme; CARDOSO Jr., José Celso. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*; Brasília: IPEA, 2000.
- DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut. *Evolução Histórico-Legal e Formas de Financiamento da Previdência Rural no Brasil*. In *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*; coordenação, Guilerme Delgado, José Celso Cardoso Jr. – Brasília: IPEA, 2000.
- DELGADO, Guilherme C. *Política Social e Distribuição de Renda no Brasil*. In: *Salário Mínimo e Desenvolvimento / Organizado por Paulo Eduardo de Andrade Baltar; Cláudio Salvadori Dedecca; José Dari Krein*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2005
- DI GIOVANNI, Geraldo; *Dilemas da Inovação nas Políticas Públicas - Campinas*: NEPP 2002.

- DRAIBE, Sonia. *O Sistema de Proteção Social no Brasil* – Campinas: NEPP: 1991.
- DRAIBE, Sonia *A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda*. Caderno de Pesquisa. São Paulo: NEPP: UNICAMP, n° 34, 1998.
- EUZÉBY, C. *Le revenue minimum garanti: une formule en gestation*. in *Droit Social* n. 3. / 1988.
- EUZÉBY, C. *Le Revenu Minimum Garanti*. La Découverte: Paris, 1991.
- FAGNANI, Eduardo; *Política social e pactos conservadores do Brasil: 1964/92* – In: *Economia e Sociedade*, Campinas, n.8, p. 183 – 238, jun. 1997.
- FAGNANI, E.; BRAGA, J.C.; SILVA, P.L.B. – *Recessão e financiamento das políticas sociais*. *Revista de Administração Pública*, Brasília, n.3, 1989.
- FARIA, Vilmar E. *Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social*. *Pobreza e Política Social*, Cadernos Adenauer 2000 n° 1.
- FELETTO, M. *Which policy to which family? The answers to new social risks in three welfare system*. LIS Working Paper n. 200. CEPS/INSTEAD: Differdange, Luxembourg, 1999.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da; *Família e política de renda mínima* – São Paulo, Cortez, 2001.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom* 1962, 1982 – University of Chicago, EUA.
- GORZ, André; *Reclaiming Work: Beyond the Wage-Based Society*. Polity Press: Cambridge, UK, 1997.
- GORZ, André; *Metamorfoses do trabalho: crítica da razão econômica*. São Paulo: Annablume, 2003.
- HENRIQUE, Wilnês. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. CAMPINAS: UNICAMP.ie, 1999. (Tese de Doutorado).
- HOFFMANN, Rodolfo. *Desigualdade e transferência de renda*. Artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, 25 de dezembro de 2005.
- IPEA/SEDH/MRE. *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil*. Documento elaborado para a visita ao Brasil do relator especial

- da comissão de direitos humanos da Organização das Nações Unidas sobre direito à alimentação. Brasília, março de 2002.
- IPEA. *Política Social – acompanhamento e análise*; agosto, 2003
- IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – relatório nacional de acompanhamento*. – Brasília: Ipea, 2004.
- IPEA. *BRASIL: O ESTADO DE UMA NAÇÃO*. Organizadores: Fernando Rezende e Paulo Tafner. Brasília, 2005.
- KUZNETS, S. *Economic Growth and Income Inequality*. The American Economic Review, v. 45 n.1, p.1-28, Mar.1955.
- LAVINAS, L. & VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Texto p/ discussão n. 534. IPEA: Rio de Janeiro, 1997.
- LOBATO, Ana. *Subsídios para o Debate sobre a Unificação dos Programas de Transferência Direta de Renda*. Nota Técnica (versão preliminar) – Diretoria de Estudos Sociais – DISOC. IPEA. Brasília, 2003.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *Um olhar sobre a política fiscal recente*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, jul./dez. 2002.
- MALLOY, James M. *Authoritarianism and the Extension of Social Security Protection to the Rural Sector in Brazil*. Pittsburgh: 1976.
- \_\_\_\_\_. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pitt Latin-American Series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.
- MARQUES, Rosa Maria. *Renda Mínima Garantida: solução para o impasse de proteção social?* in Estudos Econômicos, v. 26, n. especial. IPE/USP: São Paulo, 1996.
- \_\_\_\_\_. *A Proteção Social e o Mundo do Trabalho*. Bienal: São Paulo, 1997.
- MARQUES, Rosa Maria. et all; *A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, novembro de 2004.
- MARSHALL, T. H; *Cidadania, Classe Social e Status*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.

- MDS, *Relatório final do Encontro Nacional sobre Gestão do Benefício Assistencial de Prestação Continuada BPC – LOAS*. Brasília, 07 e 08 de julho de 2004.
- McFATE, K.; SMEEDING, T.; RAINWATER, L. (1995) – *Market and States: poverty trends and transfer system effectiveness in the 1980s* in McFATE, K.; LAWSON, R; WILSON, W. J. (eds.) – *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policies: Western States in the New World Order*. Russel Sage Foundation:New York.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, Secretaria de Política Econômica. *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*; Brasília, novembro de 2003.
- MORA, M. – *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil – Texto para Discussão 866*; IPEA; Rio de Janeiro: 2002.
- NERI, Marcelo; CONSÍDERA, Cláudio e PINTO, Alexandre. *A Evolução da Pobreza e da Desigualdade Brasileiras ao Longo da Década de 90*. São Paulo: Revista de Economia Aplicada (jul. –set. 1999) FEA/USP.FIPE.
- NEPP. *Brasil 1986: Relatório sobre a Situação Social do País – UNICAMP/NEPP*. 1988
- NEPP. *Brasil 1987: Relatório sobre a Situação Social do País – UNICAMP/NEPP*. 1989
- NEPP. *Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários - Relatório Final – NEPP/UNICAMP*.
- NEPP. *Estratégias para Combater a Pobreza no Brasil: Programas, Instituições e Recursos – Relatório Final – São Paulo: NEPP: UNICAMP*. Maio de 1994.
- NEPP. *Avaliação dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária; Relatório Final – São Paulo: NEPP: UNICAMP*. 1999
- PAIVA, Luiz Henrique; PASSOS, Alessandro Ferreira dos; ANSILIERO, Graziela. *Impactos da Previdência Social sobre a Pobreza*. em Informe de Previdência Social, Volume 17, número 03, de março de 2005.
- PELIANO, Ana Maria. et al. *O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e propostas de políticas*, In: CASTRO, C.M.; COIMBRA, M., org. *O problema alimentar no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP/Almed, 1985
- PELIANO, Ana Maria; RESENDE, Luis Fernando; BEGHIN, Nathalie. *O Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza*. Rio de Janeiro: Planejamento e Políticas Públicas nº 12, jan/jun. 1995.

- PELLIANO, Anna; Fome e Desnutrição em debate, Revista do IPEA, Brasília: fev. 2005.
- PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press: New York. 1994
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *6 anos de Real – Crescimento e Desenvolvimento Social* – Coleção de Documentos da Presidência da República. Brasília, DF junho 2000.
- RELATÓRIO DE TRANSIÇÃO – *Diagnóstico dos Programas Sociais que transferem recursos monetários, independente de contribuição prévia*. Brasília, 2002;
- REZENDE, F. *Financiamento das Políticas Sociais: problemas atuais* – In Barros Silva e Alvares Affonso “Federação em Perspectiva”; Findap/Editora Unesp. 1995, p. 241-259.
- REZENDE, F. C. *Gastos públicos e mudanças recentes no papel do Estado nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento*. Novos Estudos CEBRAP, n.62. CEBRAP: São Paulo, 2002.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Texto para Discussão nº 721 IPEA. Rio de Janeiro, abril de 2000.
- ROCHA, Sonia. *Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil*. Anais do Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Agosto de 1999.
- ROCHA, Sonia. *Renda e pobreza: os impactos do Plano Real*. Campinas: Revista Brasileira de Estudos Populacionais (junho - 1996).
- ROCHA, Sônia; “Pobreza no Brasil – afinal, de que se trata?” FGV Editora, 2003.
- ROCHA, Sonia; Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda, encontro ANPEC 2004, disponível, em 24 de fevereiro de 2005 no endereço: [www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf)
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- SALM, Cláudio. *Estagnação Econômica e Exclusão Social*. [www.ie.ufrj.br/celsofurtado/pdfs/estagnacao\\_e\\_exclusao\\_social.pdf](http://www.ie.ufrj.br/celsofurtado/pdfs/estagnacao_e_exclusao_social.pdf) disponível em 09/01/2005

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio: Campus, 1987
- SCHWARZER, Helmut. *Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil – Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado Pará*. Texto para Discussão nº 729 IPEA. Rio de Janeiro, 2000.
- SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. *Benefícios Sociais e Pobreza: Programas não Contributivos da Seguridade Social Brasileira*. Texto para Discussão nº 929 IPEA. Brasília, dezembro de 2002.
- SILVA e SILVA, Maria O. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*, Cortez Editora; 1997.
- SILVA e SILVA, Maria O. Renda Mínima: o debate internacional e propostas no Brasil. In *Revista ANPEC* n. ANPEC: Rio de Janeiro, 1996.
- SILVA, Josué Pereira. *Renda Mínima, Trabalho e Cidadania: o Projeto Suplicy em Debate* in *Revista Estudos Econômicos*, IPE/USP/SP, vol.28, n.º 04, out.-dez.; 1998.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. *Redistribuição de Renda – Revista Brasileira de Economia*, 1975.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (et all); *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise - 6ed.* – São Paulo: Cortez, 1995.
- STANDING, Guy. *Renda Mínima: Discussões e Experiências – Conferência Internacional*. Exposição nos dias 11 e 12 de agosto. Editado pelo Gabinete do Senador Eduardo Suplicy: Brasília/DF; 1998.
- STREECK *Social Institutions and Economic Performance*, London: Sage. Schimnd, G, O'Reilly & Scgomann, k. (1996) *Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evolution: an introduction, International Handbook of Labour Market Policy and Evolution*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda da Cidadania: a saída é pela porta*. Cortez-Fundação Perseu Abramo: São Paulo. 2002.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo e CURRY, Samir; *A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil* In: *Revista de Economia Política*, vol 14, n. 1 (53), janeiro-março, 1994.

- TOWNSEND, P. *Understanding poverty and inequality in Europe*. In WALKER, R. L.; LAWSON, R. & TOWNSEND, P. - Responses to Poverty: Lessons from Europe. Heinemann Educational Books: London, 1984.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - *Avaliação do TCU sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*. Sumários Executivos / TCU-SEPROG, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo: Brasília 2002.
- UNICEF; Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. Brasília, maio de 2004.
- VAN PARIJS, P. *Renda Básica: Renda Mínima Garantida para o Século XXI?* in SUPLICY, E. M. (2002) – *Renda da Cidadania: a saída é pela porta* – Cortez - Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2002.
- VELLOSO, Raul; Ajuste do Gasto Público e Retomada do Crescimento Econômico, estudo realizado a pedido da FIRJAN, Rio de Janeiro, 2003.
- VIEIRA, Edvaldo Amaro; *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. São Paulo, Cortez, 1983