



**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Serviço Social  
Programa de Pós-graduação em Política Social**

## **O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social**

**Camile Sahb Mesquita**

**Brasília, março de 2007**

**Camile Sahb Mesquita**

**O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e  
alcance social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Política Social, sob a orientação da Professora Doutora Potyara Amazoneida Pereira Pereira.

**Brasília, março de 2007**

P436 Mesquita, Camile Sahb.

O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e significado social / Camile Sahb Mesquita – 2006.  
139 p. : il.; 30 cm.

Orientador: Potyara Amazoneida Pereira Pereira.  
Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social, 2007.

1. Transferência de renda. 2. Direitos sociais. 3. Renda básica. 4. Família. 5. Programa bolsa família. I. Pereira, Potyara Amazoneida Pereira. II. Universidade de Brasília. Programa de Pós Graduação em Política Social. III. Título.

**CAMILE SAHB MESQUITA**

**O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e  
alcance social**

Dissertação aprovada em 16 de março de 2007.

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Potyara Amazoneida P.  
Pereira  
Orientadora - SER/UnB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marlene Teixeira  
Membro Titular - SER/UnB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Luciana Jaccoud  
Membro Titular – IPEA

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Maria Auxiliadora César  
Membro Suplente – SER/UnB

## AGRADECIMENTOS

A **Deus**, pela vida.

Aos dois **Arys**, o pequeno e o grande, por existirem e compartilharem comigo mais esse momento. Amo vocês!

Aos **meus pais**, pelos ensinamentos de coragem e determinação.

À **Nalva e Ellen**, que, ao tomarem conta de tudo que é meu com carinho e zelo, me deram a tranquilidade para estudar.

Às minhas amigas, **Genay e Danieli**, pela torcida de sempre.

À querida **Lúcia Lopes**, por todo incentivo e, principalmente, pela paciência carinhosa com que tantas vezes me explicou (e reexplicou) diversos temas... Devo grande parte do meu crescimento intelectual a você.

À **Professora Potyara Pereira**, por tudo que aprendi nos seus livros e textos, pelas críticas e sugestões que enriqueceram enormemente este trabalho e pelos momentos de convivência.

À **Amélia Cohn**, quem primeiro me aguçou nessa empreitada, pelo carinho, apoio e contribuições.

À **Ana Fonseca**, pelo apoio e incentivo inicial a esse projeto.

À **Claudia Baddini**, pela amizade e disponibilidade em contribuir.

Às **Professoras Marlene Teixeira e Luciana Jaccoud** pelas contribuições fundamentais no momento da qualificação deste trabalho.

Ao **MDS**, na pessoa de **Rosani Cunha**, pela confiança em mim depositada e por todo o apoio oferecido ao meu crescimento profissional e intelectual.

Aos **amigos da SENARC (cada um)**, pelo exemplo de superação e dedicação ao trabalho e pelo compromisso com um programa tão importante para mais de 40 milhões de pessoas. Em especial, a **Lúcia Modesto, Ricardo Dutra, Rubens Araújo, Adriana Lima, Cleyton Moura, Maria Maia, Letícia Bartholo, Sérgio Monteiro, Flávio Andrade e Anderson Brandão** pela generosidade em compartilhar informações e dados.

Ao amigo **Valdomiro Sousa**, pela aposta na minha capacidade.

Aos **professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Política Social**, pelas trocas e discussões vivenciadas e sempre muito ricas de informação.

Aos **servidores do Departamento de Serviço Social**, pela disponibilidade em resolver problemas e apoio durante a minha permanência no curso.

## RESUMO

Esta dissertação propõe-se a investigar a contribuição do Programa Bolsa Família para a satisfação de necessidades humanas básicas. Esta satisfação é considerada condição primordial para a vida saudável e para a ação humana livre e crítica. Portanto, saúde física e autonomia formam o conjunto objetivo de necessidades básicas que todos os seres humanos, em qualquer contexto social, cultural, econômico e político, devem ter assegurado. Tal delimitação choca-se frontalmente com a ótica liberal que prefere a concepção de preferências à de necessidades, apostando nas estratégias individuais, via mercado, para a sua satisfação. Admitir a existência de necessidades humanas básicas significa ampliar a noção de cidadania para além dos direitos individuais - civis e políticos. Estes direitos são caracterizados por liberdades asseguradas a partir da ausência de atuação do Estado, e, por isso, denominadas liberdades negativas. Mas, no âmbito das desigualdades inerentes ao capitalismo, essas liberdades negativas não se configuram uma liberdade real para todos. É necessário que condições materiais sejam asseguradas por meio dos direitos sociais, que traduzam uma obrigação positiva do Estado de atuar em favor de determinados setores, sendo também conhecida como liberdade positiva. Entre as condições que contribuem para a satisfação das necessidades humanas básicas e para a ampliação da liberdade de atuação dos indivíduos destaca-se a garantia de uma renda monetária. No Brasil, o Programa Bolsa Família é a iniciativa mais abrangente de transferência de renda já realizada. Atende mais de 11 milhões de famílias em todo o território nacional. O benefício, que varia entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00, de acordo com a renda e a composição familiar, tem papel fundamental para que essas famílias encontrem suas necessidades vitais satisfeitas. Proporciona 42,6% de aumento da renda familiar e cobre cerca de 17% da cesta de consumo, composta por alimentação, aluguel, luz, água, gás, medicamento e outras despesas, informada no momento do cadastramento dessas famílias. O recebimento desse benefício proporciona ainda uma dieta mais diversificada, aumento da auto-estima das mulheres e da sua participação no planejamento orçamentário familiar. Por associar ainda o benefício ao cumprimento de contrapartidas nas áreas de educação e saúde, contribui para a manutenção das crianças e adolescentes de até 14 anos de idade na escola.

Palavras Chave: Transferência de renda, direitos sociais, renda básica, família, Programa Bolsa Família.

## ABSTRACT

This dissertation aims to investigate the contribution of the Bolsa Família Programme to the satisfaction of human basic needs. This satisfaction is considered a primordial condition for a healthy life and for a critical and free human action. Thus, the physical health and autonomy form together the objective group of basic needs that all human beings, in any social, cultural, economical and political context, have the right to have. Such delimitation is against to the liberal point of view that prefers the conception of preferences in the place of needs, betting on the individual strategies, by the market, to their satisfaction. Admitting the existence of human basic needs means amplify the notion of citizenship beyond the individual rights – civil and political. These rights are characterized by given liberties due the absence of the action of the State, and, because of this, are called negative liberties. But, in the scope of the inequalities inherent to capitalism, these negative liberties do not form a real liberty to everybody. It is necessary that material conditions should be a guarantee obtained by the social rights that make the State to act, as a positive obligation, in favor to specific sectors. This obligation is also known as positive liberty. Among the conditions that contribute to the satisfaction of human basic needs to the widening of the liberty of action of individuals, the guarantee of a monetary revenue outstands. In Brazil, the Bolsa Família Programme is the biggest initiative of revenue transference ever done. It covers more than 11 million families in all national territory. The benefit, that ranges from R\$ 15,00 to R\$ 95,00, according to the household revenue and composition, has a fundamental role that make possible, for these families, to have their vital needs satisfied. It increases the family income in 42.6% and covers about 17% of the consumption basket, composed by food, rent, electricity, water, gas, medicines and other expenses. This benefit helps for a more diversified diet, the increase of self-esteem of women and of their participation in the family expenses planning. Because of the association of the benefit with the fulfillment of educational and health counterparts, it contributes to the maintenance in school of children and adolescents up to fourteen years old.

Key-words: Cash transfer, social rights, basic income, family, Bolsa Família Programme.

**LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS**

|   |     |
|---|-----|
| TABELA 1 - Estimativa de Indigentes e Pobres, segundo unidade da federação.....   | 101 |
| TABELA 2 - Número de famílias atendidas, por unidade da federação.....  | 102 |
| TABELA 3 - Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo recebimento do benefício, por região .....                                  | 108 |
| TABELA 4 - Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo recebimento do benefício, por região, segundo faixas de pobreza.....        | 108 |
| TABELA 5 - Porcentagem de famílias que ultrapassaram a linha de pobreza (até R\$ 120,00) e de extrema pobreza (até R\$ 60,00).....        | 110 |
| TABELA 6 - Comparação entre o custo da cesta básica nacional com o valor do benefício .....   | 112 |
| TABELA 7 - Comparação entre o valor do benefício do Programa Bolsa Família, o salário mínimo nominal e o salário mínimo necessário. ....  | 113 |
| TABELA 8 - Comparação entre as despesas informadas na POF 2002-2003 (faixa de rendimento até R\$ 400,00 por domicílio) e no CADÚNICO..... | 116 |
| Quadro 1 - Comparação entre Renda Mínima e a Renda Básica Universal.....  | 58  |
| Quadro 2 - Critério de elegibilidade e Benefícios do Programa Bolsa Família.....  | 70  |
| Quadro 3 - Comparação entre a Renda Básica e o Programa Bolsa Família.....  | 88  |
| FIGURA 1 - Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo benefício.....  | 109 |



**LISTA DE GRÁFICOS**

|   |     |
|---|-----|
| GRÁFICO 1 - Evolução de número de municípios com informação da condicionalidade de saúde.....                                 | 75  |
| GRÁFICO 2 - Evolução do acompanhamento da condicionalidade de saúde, por família.....   | 76  |
| GRÁFICO 3 - Evolução do acompanhamento da condicionalidade de saúde, por criança.....   | 76  |
| GRÁFICO 4 - Evolução do número de municípios com acompanhamento da frequência escolar.....                                    | 77  |
| GRÁFICO 5 - Evolução do número de escolas com acompanhamento da frequência escolar.....                                       | 77  |
| GRÁFICO 6 - Evolução do número de crianças e adolescentes com acompanhamento da frequência escolar.....                       | 78  |
| GRÁFICO 7 - Distribuição das instâncias de controle social do Programa Bolsa Família, por origem.....                         | 79  |
| GRÁFICO 8 - Distribuição das instâncias de controle social designadas para o Programa Bolsa Família, por área de atuação..... | 79  |
| GRÁFICO 9 - Distribuição dos beneficiários de programas de transferência de renda por quintil de renda.....                   | 90  |
| GRÁFICO 10 - Distribuição física por região geográfica (jun/06).....  | 103 |
| GRÁFICO 11 - Porcentagem de famílias pobres atendidas por região geográfica (jun/06).....                                     | 103 |
| GRÁFICO 12 - Distribuição física por valor do benefício (ref. jun/06).....  | 104 |
| GRÁFICO 13 - Distribuição do gasto das famílias por tipo de despesa, por porte de município.....                              | 114 |
| GRÁFICO 14 - Percentual do item de despesa no total de consumo da família, por porte de município.....                        | 114 |
| GRÁFICO 15 - Comparação entre o benefício e a despesa familiar, por porte de município.....                                   | 115 |

**LISTA DE SIGLAS**

ACS – Agente Comunitário de Saúde  
AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (UnB)  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CadSUS – Cadastro Nacional de Usuários do Sistema Único de Saúde  
CadÚnico – Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal  
CAIXA – Caixa Econômica Federal  
CEAM – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares/UnB  
CGPAN – Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição/MS  
CGU – Controladoria Geral da União  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DFID – Departamento de Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico  
DISOC – Diretoria de Estudos Sociais/IPEA  
ENAP – Escola Nacional de Administração  
FED – Reserva Federal/EUA  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FPM – Fundo de Participação Municipal  
GESST – Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICS – Instância de Controle Social (Bolsa Família)  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IGD – Índice de Gestão Descentralizada  
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MS – Ministério da Saúde  
NEPPoS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social  
NIS – Número de Identificação Social  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica de Assistência Social  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não-Governamental  
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PGRFM – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (Campinas)  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE)  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
RMV – Renda Mensal Vitalícia  
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS)  
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC)  
SER – Departamento de Serviço Social (UnB)  
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (MDS)  
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS)  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UnB – Universidade de Brasília  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO.....   | 13  |
| CAPÍTULO I.....   | 21  |
| NECESSIDADES HUMANAS: O QUE ESTÁ EM JOGO?.....  | 21  |
| 1.1 - Sobre as necessidades humanas básicas.....  | 22  |
| 1.2 - Direitos individuais e sociais: a complementariedade necessária no trato das necessidades humanas.....    | 31  |
| CAPÍTULO II.....  | 37  |
| TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO DIREITO E MEIO PARA A SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS.....               | 37  |
| 2.1 - O “bom” e o “mau” pobre.....  | 37  |
| 2.2 - Acesso à renda: liberdade e justiça.....  | 47  |
| 2.3 A originalidade da renda básica universal.....  | 56  |
| CAPÍTULO III.....   | 60  |
| O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....   | 60  |
| 3.1 - A concepção do Programa Bolsa Família.....  | 61  |
| 3.2 - Sobre a distribuição e controle do Bolsa Família.....   | 69  |
| 3.3 – Sobre os programas complementares ao Bolsa Família.....   | 81  |
| CAPÍTULO IV.....  | 83  |
| AS NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS: FOCALIZAÇÃO E FAMÍLIA.....  | 83  |
| 4.1 - O Bolsa Família no contexto da contraposição entre os princípios da universalização e da focalização..... | 83  |
| 4.2 - Família como cálculo para a provisão.....   | 91  |
| CAPÍTULO V.....   | 106 |
| O QUE MUDA NA VIDA DAS PESSOAS COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA?.....   | 106 |
| 5.1 - O impacto econômico.....  | 107 |
| 5.2 Para além do benefício: outros impactos.....  | 116 |
| CONCLUSÃO.....  | 126 |
| Referências bibliográficas.....   | 132 |

## INTRODUÇÃO

O tema da pobreza e da desigualdade sócio-econômica ocupa as mentes (e corações) de pesquisadores e gestores públicos em vista dos elevados índices de iniquidades sociais que vêm se impondo em quase todo o mundo. Em países com taxas de desigualdades tão elevadas, como o Brasil, as possibilidades de o crescimento econômico isoladamente superar a pobreza e a desigualdade são limitadas. Isto porque, os efeitos desse crescimento não alcançam as camadas mais pobres da população, fazendo-se necessária a implementação de outras medidas diretas de combate à pobreza.

Tão atual quanto, está o desafio de construção de uma sociedade justa, assentada em critérios de equidade social e o mais igualitária possível, no limite do sistema capitalista. Em outros termos, está em pauta a construção de uma sociedade em que os indivíduos tenham acesso, pelo menos em parte, às riquezas produzidas socialmente, criando condições de ampliação da cidadania.

Os programas de transferência de renda têm se colocado no cenário público contemporâneo como um dos instrumentos de redução da desigualdade e de alívio imediato da pobreza. Desde a chamada crise dos Estados de Bem Estar Social, na década de 1970, muitos especialistas acreditam que novas redes de proteção social podem ser estabelecidas a partir da garantia de renda àqueles que, pelo seu próprio esforço e por limitações inerentes ao modelo de acumulação capitalista, não conseguem prover sua própria subsistência. No Brasil, iniciativas dessa natureza vêm sendo implementadas desde a instituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV), nos anos 1970, e ganham força, nos anos 1990, com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e com a criação - inicialmente em âmbito municipal e, depois, nacional - de diversos programas de transferência de renda, que associam a manutenção do pagamento do benefício ao cumprimento de contrapartidas pela família nas áreas de educação e saúde.

Em 2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), ampliando o escopo do atendimento, bem como dos valores dos benefícios, dos programas federais anteriormente existentes – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação - constituindo-se no maior programa de transferência condicionada de renda da América Latina. Tal programa traz uma inovação: o atendimento a famílias com renda per capita que não ultrapasse o valor definido em lei, independente da

idade ou situação ativa de seus membros. No entanto, não há como negar seu caráter compensatório devido aos critérios de seletividade vinculados a um determinado nível de renda familiar e à exigência de cumprimento de contrapartidas, mesmo que vinculadas a direitos sociais assegurados constitucionalmente, além do estabelecimento de estimativas municipais para o atendimento do público beneficiário.

Basicamente, programas de transferência de renda, condicionados ou não, constituem mínimos sociais, com o objetivo último de contribuir para o atendimento de necessidades sociais básicas da população. Entre essas necessidades, e para além da dimensão biológica, considera-se nesta pesquisa a *autonomia*, entendida como a “*capacidade do indivíduo eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões*” (PEREIRA: 2000, p.70). O desenvolvimento e manutenção da autonomia, a partir do fato de que se vive em uma sociedade monetarizada, passa pela garantia de uma renda, que proveja, além de meios para a sobrevivência, possibilidades de participação e convivência social. Na realidade, essa parece ser a grande discussão do momento: o acesso à renda como realizador de direitos.

A partir desse entendimento, a **pergunta** que constituiu o fio condutor da investigação realizada para efeitos desta Dissertação, foi: quais as possibilidades de o Programa Bolsa Família atender necessidades sociais básicas da população atingida, com vistas a permitir-lhes, pelo menos, o desenvolvimento de autonomia de ação?

Mesmo se tratando de Programa compensatório, com critérios seletivos de entrada e permanência, limitados por restrições orçamentárias e de oferta de serviços, aos quais se vinculam as contrapartidas individuais, a **hipótese** deste trabalho é: de que o benefício financeiro concedido pelo Programa Bolsa Família às famílias extremamente pobres, assegura-lhes proteção básica necessária ao vislumbre de possibilidades de exercício da autonomia de ação.

A pesquisa, na sua concepção e desenvolvimento, levou em conta aspectos objetivos e subjetivos, característicos do método histórico-estrutural, que serviu de guia à análise da implementação e operacionalização do Programa Bolsa Família, desde a sua criação, em outubro de 2003, até julho de 2006.

Como define Demo (1995), as condições objetivas são aquelas dadas externamente ao homem ou sem sua opção própria, enquanto que condições subjetivas são aquelas dependentes da opção humana, da capacidade de construir a história em parte, no contexto das condições objetivas. Chama-se a atenção, como também o faz Demo, para a expressão “em parte”. Isto significa que o homem tem

limitações no seu agir dadas exatamente pelo contexto socioeconômico e político em que está inserido, ou seja, as condições objetivas.

Não se entende por condições subjetivas a supervalorização do homem como ator político, no sentido de que faz a história que quer, decide o que quer, inventa do nada, põe e dispõe a seu talento. O ator político também é condicionado, como qualquer componente da realidade social, de tal sorte que, mesmo tendo a capacidade histórica de consciência reflexa, não inventa sua consciência de qualquer maneira. Assim, o estar dotado de consciência é uma condição objetiva, porque um dado da condição de existência humana na história. A condição subjetiva está aí contextualizada, no sentido preciso de que não inventa a possibilidade de consciência histórica, mas a realiza nos seus conteúdos possíveis (DEMO, 1995, p. 94).

Neste caso, as condições objetivas – ou estruturais como insinua o próprio nome do método adotado - são a desigualdade social e a pobreza, a existência de necessidades básicas sociais e a restrição orçamentária governamental. Igualmente, as condições subjetivas - associadas ação histórica dos sujeitos, também implícitas na denominação do método - são a escolha de um programa de transferência condicionada de renda como instrumento *político* para o enfrentamento das condições objetivas, bem como para a obtenção de efeitos positivos a partir dessa intervenção. Ou, como prefere Pereira (2000), para a obtenção de encadeamentos positivos, para frente e para trás, movidos pela implementação do Programa Bolsa Família, tanto na realidade social como econômica. Com isso, pretende-se trazer à tona as contradições intrínsecas às políticas sociais e, no caso específico desta pesquisa, dos programas de transferência de renda que, para uns caracterizam-se como ação paternalista inibidora da auto-suficiência individual, por méritos próprios, e, para outros, constitui um pré-requisito essencial ao legítimo exercício da cidadania social.

Sem deixar de lado as fontes estatísticas e de estudos dos órgãos oficiais- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) - as principais fontes de pesquisa consistiram nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico ( sistema utilizado para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família), e nos relatórios de pesquisas realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sobre os impactos do Programa Bolsa Família, em especial a Pesquisa *O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero* e a Pesquisa *Primeiro Ano do*

*Programa Bolsa Família: O Impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida dos beneficiários.* Além disso, foram consultados textos normativos, como Leis, decretos e portarias, bem como manuais e cartilhas sobre o Programa, para o entendimento de sua operacionalização e dos princípios que o regem.

O CadÚnico é uma base de dados socioeconômicos das famílias que possuem renda mensal *per capita* até meio salário mínimo. Possui os seguintes grupos de informação: (1) identificação da família e dos indivíduos que a compõem; (2) características familiares; (3) identificação da residência e de suas características; (4) renda da família; (5) gastos da família e (6) informações sobre propriedades rurais, participação em organizações sociais, emprego e perdas na agricultura, participação em programas sociais. Entre esses, tiveram especial relevância para esta pesquisa as informações que tratam das despesas realizadas pelas famílias e a renda auferida. A partir da identificação dos gastos das famílias com alimentação, moradia, medicamentos, luz e água, permitida pelo Cadastro, procedeu-se à comparação com os valores dos benefícios recebidos. Essas informações permitiram também verificar o incremento na renda das famílias proporcionado pelo benefício, bem como identificar em que regiões este Programa é mais significativo do ponto de vista econômico.

Nesse ponto, fazem-se necessárias algumas considerações quanto à qualidade das informações inseridas no CadÚnico. As atividades de identificação e cadastramento das famílias são realizadas por agentes municipais, que recebem pouco ou nenhum treinamento para tal. Além disso, um outro fator que compromete a veracidade das informações é o fato dessa coleta de dados estar vinculada à concessão de um benefício que utiliza um determinado corte de renda como critério de elegibilidade. Isso faz com que, por estratégia de sobrevivência, muitas famílias omitam ou subdeclarem alguma fonte de rendimento. Importante ainda ressaltar que as informações são autodeclaradas, não se fazendo necessário nenhum tipo de comprovação. Não obstante essas características, desde 2004, os dados do Cadastro Único estão passando por um processo consistente de atualização e qualificação de dados, viabilizando a utilização dessa fonte de informação para fins dessa pesquisa.

Tal como foram pensadas nesse trabalho, as necessidades básicas são bastante abrangentes e impactam diversas áreas da vida humana. Uma verificação sobre a satisfação de necessidades é extremamente complexa, devendo levar em conta aspectos objetivos, medidos por meio de indicadores de educação, saúde, taxa de emprego, como também aspectos culturais que definem o que uma determinada comunidade acredita ser uma necessidade e o padrão mínimo para tê-la satisfeita.



Não foi intenção deste trabalho fazer uma auditoria para medir o nível de satisfação das necessidades básicas das famílias atendidas pelo PBF. Nem mesmo entrou-se no mérito da questão da forma e da qualidade do provimento dessas necessidades. A análise foi realizada a partir da identificação dos componentes do Programa que contribuem para a satisfação dessas necessidades. Foram considerados os registros de monitoramento das condicionalidades exigidas pelo PBF, nas áreas de educação e saúde, bem como os resultados de pesquisas de opinião e de impacto realizados com beneficiários pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e outros organismos internacionais. Procedeu-se, ainda, à busca de depoimentos das famílias que participam do Programa divulgados em jornais e revistas, com o objetivo de cobrir a lacuna de entrevistas diretas com os próprios beneficiários. Foi verificada, ainda, a importância econômica do benefício, tendo por base o gasto monetário informado pelas famílias, no momento do cadastramento, com determinadas despesas: alimentação, moradia, água, luz, gás e medicamentos.

Apesar do esforço de juntar o máximo de informações possível, na tentativa de se obter uma visão global e precisa, a análise realizada não se pretende exaustiva. Ao contrário, seus resultados devem ser aprofundados na medida em que o Programa Bolsa Família se consolide como política pública, reconhecida pela população como um direito a ser reivindicado e assegurado pelo poder público.

As categorias analíticas implícita ou explicitamente contidas na questão de partida da investigação e na hipótese de trabalho referidas são: *necessidades humanas básicas*; *autonomia de ação*, como pré-condição para a *autonomia crítica*; *renda básica* e *família* como base de cálculo para a provisão. Tais categorias foram definidas e explicitadas nesta pesquisa ao longo dos cinco capítulos que compõem esta Dissertação.

O primeiro capítulo apresenta a teoria desenvolvida por Len Doyal e Ian Gough sobre necessidades humanas básicas, assentada em critérios objetivos e universais. Para esses autores, dois conjuntos de necessidades devem ser concomitantemente satisfeitas para “que todos os seres humanos possam efetivamente se constituir como tais e realizar qualquer outro objetivo ou desejo socialmente valorado” (PEREIRA, 2000, p. 68), quais sejam: *saúde física* e *autonomia*. Como se pode depreender, o conceito de necessidades básicas trabalhadas por esses autores vai além da dimensão biológica, incluindo aspectos mais sutis referentes à livre participação humana, representados pela noção de *autonomia*. Doyal e Gough admitem níveis de autonomia, denominando o mais elementar de *autonomia de agência*, ou *de ação* e, o mais avançado, de *autonomia crítica*. Basicamente, a autonomia de agência difere da

autonomia crítica pela capacidade de mudança que esta última permite, ou seja, pela possibilidade que engendra de, não apenas permitir ao indivíduo a compreensão e ação livres, mas também o questionamento e a participação transformadora das pautas e regras sociais que fazem parte do mundo em que esse indivíduo está inserido.

O entendimento da existência de um conjunto de necessidades humanas básicas, que inclui algo além de carecimentos vitais ou naturais, torna legítima a exigência de que estas sejam asseguradas a todas as pessoas, como direitos genuínos de cidadania. Esse entendimento confronta-se com a concepção liberal que se vale da noção de necessidades como preferências individuais, deixando a cargo de cada um a sua satisfação. O que está embutido nesse raciocínio é a idéia sagrada para a doutrina liberal de liberdade negativa, isto é, a liberdade de não sofrer interferências na esfera privada. Mas, em uma sociedade marcada pela desigualdade, pode tal liberdade ser realmente usufruída sem que condições adequadas sejam disponibilizadas? Aqui se compartilha da visão de Raymond Plant de que a liberdade só pode ser exercida se existirem alternativas possíveis de escolha e meios para a sua efetivação. Partindo dos argumentos utilizados pela teoria liberal de defesa da liberdade *negadora* da proteção social pública como direito, Plant mostra suas incoerências e ressalta a importância da garantia de direitos associados à liberdade *positiva* – que requer intervenção e básica provisão públicas. Para ele, a liberdade também está estreitamente ligada ao conceito de aquisição de habilidades e de possibilidades de ação, senão não haverá sentido em ser livre. Em outros termos, ser livre significa concretamente é poder fazer escolhas e isso implica ter capacidade para tanto. Sendo assim, o componente subjetivo das necessidades humanas básicas, o das escolhas, valorizado pelos liberais, deve ser garantido por meio de políticas públicas adequadas. Com esse raciocínio, Plant apresenta as razões pelas quais os direitos sociais são genuínos, entre eles o acesso à renda. Ao discutir esses direitos, associa a quantidade de escolhas disponíveis a uma pessoa à qualidade e à legitimidade da sua liberdade. Assim, se não há escolha, não se pode falar em liberdade. E a renda é um meio legítimo que permite a concretização de escolhas graças à aquisição de capacidades e habilidades que ela pode permitir.

O segundo capítulo apresenta a renda monetária como um importante componente da cidadania nas sociedades capitalistas. Trata-se de uma concepção que percebe a renda básica como direito e condição legítima para se participar de uma sociedade mais justa e igualitária, em que o ideal de liberdade seja realmente vivenciado. O problema é que, desde a crise dos anos 1970, em que os pilares do

pleno emprego e do keynesianismo foram abalados, a renda oriunda do trabalho está cada vez mais rara para uma grande parcela da população. Desse modo, uma antiga tensão entre assistência e trabalho é aflorada, fortalecendo a idéia da necessidade de garantia de uma renda dissociada do mundo do trabalho.

Os princípios desenvolvidos por John Rawls, no clássico “Uma teoria de Justiça”, de 1971, são trabalhados por Philippe Van Parijs, para defender a instituição da renda básica de cidadania. Embora Rawls seja um liberal, suas análises sobre o princípio da diferença, o qual dita que as desigualdades sociais e econômicas geradas no quadro as instituições devem ter por objeto o maior benefício dos membros menos favorecidos, têm sustentado teoricamente a defesa da equidade nas relações sociais. É nesse mesmo princípio que Van Parijs se apóia para compor a sua defesa em relação à renda básica universal que seria a proposta que garante uma condição social mais justa para a sociedade, evitando inclusive as armadilhas do desemprego e da pobreza a que normalmente estão expostos outros sistemas de garantia de renda. A renda básica difere da proposta de renda mínima fundamentalmente pelo seu aspecto incondicional. Ao contrário da renda mínima, a renda básica não associa o recebimento do recurso à aceitação de um emprego ou à participação de uma capacitação e, por isso, não se restringe apenas àqueles que querem trabalhar. Também está disponível *ex ante*, não estando sujeita a testes de meios nos quais é avaliada a sua condição sócio-econômica, inclusive a de sua família.

No Brasil, a discussão dessa garantia de renda acontece de modo confuso. Ao mesmo tempo em que uma Lei é publicada para instituir a renda básica de cidadania, cria-se um programa de transferência de renda condicionada – o Bolsa Família -, ele próprio submerso em polêmicas e disputas em diversos setores da sociedade. É sobre o desenho e a implementação desse Programa que trata o capítulo três.

O quarto capítulo trabalha duas tendências das políticas sociais em tempos neoliberais: focalização e família. Ambas refletem o reposicionamento do papel do Estado e o enfoque residual das políticas sociais. A primeira corresponde ao entendimento que os gastos e serviços sociais devem ser canalizados exclusivamente para os comprovadamente pobres. Já a segunda marca o retorno da família como agente de bem estar, implicando renúncia do Estado na prestação de serviços em bases universais. Nesse contexto, apresenta-se a preocupação do surgimento de uma onda conservadora refletida na responsabilização da família e, por conseqüência, da mulher, e na redução da oferta de serviços sociais por parte do Estado. Assim, tendo em vista que o Programa Bolsa Família vale-se tanto da focalização quanto da família

como unidade de provisão de renda, é fundamental uma reflexão sobre esses dois temas.

Por fim, o quinto e último capítulo analisa o impacto do Programa Bolsa Família na satisfação das necessidades básicas das pessoas por ele atendidas. São estudados os efeitos das três dimensões do Programa - a transferência de renda, as condicionalidades e a articulação com outras políticas -, mas o foco principal é a transferência de renda. Apesar da maioria dos resultados e comparações estar contida neste capítulo, muitas informações que corroboram a hipótese apresentada e auxiliam a entender a importância do Programa estão distribuídas em todo o trabalho, em especial no capítulo três e quatro.

Com base nos resultados da pesquisa, acredita-se que os efeitos da transferência pública de recurso financeiro vão além da redução da pobreza e da desigualdade. Pensa-se que essa transferência constitui um instrumento de construção de autonomia da população atingida, favorecendo sua capacidade de escolha e ação. Ao se pretender fazer uma incursão nas possibilidades de o PBF satisfazer necessidades humanas básicas e contribuir para a construção da autonomia de ação de seus beneficiários, busca-se acrescentar aos argumentos da eficiência, baixo custo e focalização, outros que mostrem o seu impacto positivo na qualidade de vida e de cidadania das pessoas atendidas.

Com essa disposição, acredita-se que seja realmente necessário ampliar o foco do debate em torno das transferências de renda, tendo em vista que a defesa do acesso à renda como direito de todos constitui um valor pelo qual vale a pena lutar e pautar a atuação governamental. Para isso, não há que se perder de vista que se vive num mundo cujos interesses são contraditórios e os conflitos estão sempre presentes, permeando de forma indelével o desenho das políticas sociais, que acabam por refletir um ideário e um marco conceitual específico, quase sempre o da classe dominante. É preciso, pois, agregar valores para que se conquiste espaço e avanços no sentido da promoção e ampliação dos direitos sociais, por mais difícil que isso seja, pois se trata de abraçar a causa dos que mais necessitam desses direitos.

## CAPÍTULO I

### NECESSIDADES HUMANAS: O QUE ESTÁ EM JOGO?

Definir o que e quais são necessidades humanas básicas é de vital importância para a ampliação e concretização de direitos sociais. Essa delimitação, entretanto, não é trivial, constituindo-se um espaço teórico de disputas ideológicas, políticas, culturais, econômicas e jurídicas. Central a essa abordagem é que, a partir da definição de necessidades, encontram-se justificativas e parâmetros confiáveis para a produção de diversas políticas sociais ou para a sua não produção.

A pergunta que a primeira parte deste capítulo busca responder é: existe um conjunto básico de necessidades humanas? Adianta-se que sim. E na sua determinação, para além da dimensão fisiológica, unanimidade para todos, inclui-se um componente essencialmente humano, presente em todas as formas de agir dos homens e que fundamentalmente o difere do restante dos seres vivos: o discernimento. Desse modo, as condições para a manutenção de uma *vida*, não em quaisquer circunstâncias, mas de uma forma *saudável*, e a capacidade de escolha, o que denomina-se *autonomia*, são as necessidades humanas básicas consideradas por esse trabalho.

Assim definidas, as necessidades básicas encerram um desafio para a atualidade no sentido de assegurar a todos a sua satisfação como direito social. Expõem, ademais, o confronto entre a concepção de direitos em uma visão liberal e em uma visão socialista ou, pelo menos, social-democrata. Confronto que se pensou equacionado dentro dos limites do capitalismo, quando o Estado assumiu um compromisso ético e cívico com a igualdade e a justiça social, no período do segundo pós Guerra Mundial, expandindo a noção de cidadania para além dos direitos civis e políticos. E que hoje, com o retorno vitorioso dos ideais liberais, mostra-se ainda mais vigoroso, pois expõe toda a desigualdade que se apresenta como modernidade.

É sob o signo dos princípios liberais e social-democratas, e das suas respectivas conseqüências para a garantia da satisfação das necessidades humanas básicas, que se desenvolverá a reflexão a seguir.

## 1.1 - Sobre as necessidades humanas básicas

Existe um relativo consenso de que não há vida digna, nem auto-respeito, nem possibilidade de exercício de capacidades individuais e coletivas sem que determinadas condições básicas estejam satisfeitas. A discussão gira em torno de quais condições seriam essas. Trata-se apenas de comer, beber, dormir, abrigar-se? Sem dúvida que não, pois essas satisfações apenas garantem ao homem condições para a sua sobrevivência biológica. Por isso, admiti-las como suficientes seria o mesmo que comparar os homens aos animais, que certamente também necessitam dessas mesmas coisas para se manterem vivos. As necessidades humanas, ao contrário, requerem atendimentos para além da dimensão biológica ou natural. Para os homens, as necessidades de comer, beber, dormir, abrigar-se não constituem um fim em si mesmo. Envolvem, entre outros aspectos, a produção de instrumentos em um processo que se dá permeado de interações sociais, divisão de tarefas, organização do espaço. São, pois, muito pertinentes as palavras de Heller quando afirma, em relação as necessidades humanas, que “o modo de satisfazê-las modifica a própria necessidade” (HELLER: 2000, p. 32). Com isso se quer dizer que o atendimento às necessidades humanas engloba também aspectos psicológicos, culturais e sociais.

Entretanto, a dificuldade em nomear tais necessidades tem aberto espaço para que influências intelectuais de uma Nova Direita (neoliberais e neoconservadores) reforcem o entendimento sobre a impossibilidade da demonstração de que todos os seres humanos têm as mesmas necessidades, não importam os seus contextos territoriais e culturais. Para essa linha de pensamento, é mais coerente e moralmente seguro, comparar necessidades com preferências, de modo que os indivíduos decidam as estratégias e as prioridades para satisfazê-las. Pereira assim resume a lógica embutida nessa ótica:

Se não há necessidades comuns que sejam vivenciadas coletivamente e que sirvam de parâmetro para a formulação e implementação de políticas públicas, não haverá melhor mecanismo para satisfazê-las do que o mercado. É o mercado que se apóia no individualismo possessivo, nas aspirações subjetivas de interesses (*wants*) e, por isso, está mais apto que o Estado a atender demandas que nem sempre refletem necessidades sociais, mas preferências, desejos, vícios, compulsões, sonhos de consumo (PEREIRA: 2000, p. 39).

Aos princípios liberais/conservadores da concepção subjetiva de interesses (só os indivíduos são capazes de fazer escolhas acertadas) e da soberania privada (só o consumo privado e as preferências individuais devem determinar o que se produzir e como distribuir), a Nova Direita acresce o risco que pode advir de um Estado regulador e paternalista, como o Estado Social.

Tal *approach* considera perigoso, por implicar autoritarismo, o fato de instituições públicas estabelecerem regras a serem seguidas pelos indivíduos, a partir de definições de necessidades coletivas e de formas institucionalizadas de satisfazê-las (PEREIRA, 2000, p. 42).

Doyal e Gough (1991) não estranham esse posicionamento naqueles que defendem o capitalismo livre de quaisquer restrições. Porém, demonstram sua admiração quando encontram também entre socialistas uma aproximação com o relativismo adotado pelos liberais no trato das necessidades humanas ou sociais. Assim, se, por um lado, Marx,<sup>1</sup> em sua eloqüente denúncia dos abusos praticados pelo capital sobre o trabalho, deixa clara a sua crença em necessidades comuns a todos os homens, por outro, também transparece sua compreensão de que necessidades são produto do meio e da cultura em que vivem esses homens.

A extensão das chamadas necessidades imprescindíveis e o modo de satisfazê-las são produtos históricos e dependem, por isso, de diversos fatores, em grande parte do grau de civilização de um país e, particularmente, das condições em que se formou a classe dos trabalhadores livres, com seus hábitos e exigências peculiares (MARX: 1988, p. 191).

Doyal and Gough (*idem, ibidem*) tentam explicar esse paradoxo pela prioridade que Marx e grande parte dos socialistas dão ao aspecto econômico na dinâmica do ambiente social, exercendo influência direta sobre as expectativas e imaginação humanas, especialmente no que os indivíduos acreditam que precisam e têm direito de exigir.

Esses autores, assim como Pereira (2000), apresentam outras abordagens (democratas radicais, fenomenólogos, culturalistas) que também rejeitam o individualismo exacerbado da Nova Direita, mas têm em comum o mesmo entendimento do *marxianismo* de que a identidade individual deve ser apreendida em um contexto social, portanto improvável de uma formulação objetiva e universal. A

---

<sup>1</sup> Apesar de utilizar o conceito de necessidades básicas para a construção de elementos fundamentais para a sua teoria, como a explicação da mercadoria, Marx em nenhuma das suas obras definiu ou descreveu seu entendimento sobre elas. Para mais detalhes do significado de necessidades básicas para Marx, ver Heller (1998).

resistência dos movimentos sociais encontra, igualmente, eco nessas postulações à medida que associam necessidades com poder. Aqui se afirma que as necessidades são definidas por aqueles que partilham mais ativamente o poder, ou seja, homens, brancos, ricos, pessoas sem deficiência, heterossexuais, tomando-se fonte de opressão para os grupos minoritários: mulheres, negros, pobres, deficientes, homossexuais.

Em todas essas abordagens, Doyal e Gough (*idem, ibidem*) apontam fraquezas e contradições que os levam a trabalhar no sentido de identificar um conjunto de necessidades básicas comuns. Em defesa dessa identificação, esclarecem que mesmo a Nova Direita, que estabelece o primado do mercado sobre o Estado, na satisfação de necessidades, reconhece que este agente político não pode ser evitado, configurando-se até necessário à criação de condições adequadas ao desenvolvimento do mercado<sup>2</sup>. O papel regulador do Estado incluirá, assim, a constituição de uma rede de proteção (*safety net*) contra a pobreza absoluta; e isso, evidentemente, se assenta em alguma noção objetiva de necessidade. Com bem diz Plant:

The neo-liberal takes the view that needs is an open-ended, elastic concept which has no consensual hold in society, but their own view of poverty as an absolute standard of need, or of welfare as meeting this absolute standard, presumes that there is some clear consensual standard of need (PLANT *apud* DOYAL and GOUGH, 1991, p. 27)<sup>3</sup>.

Torna-se também importante ressaltar que o próprio princípio da soberania privada, segundo o qual cada um sabe de que necessita e do que lhe convém – tão valorizado pelos neoliberais e neoconservadores - pode ser considerado um sofisma quando levadas em conta as limitações de conhecimento e informação dos indivíduos separadamente. Aceitar isso como verdadeiro é não admitir o fato de que muitas pessoas, devido a dificuldades insuperáveis de existência, reduzem o arco de seus desejos e se conformam com o que têm (PEREIRA: 2000). A estratégia de relacionar necessidades com estados de ânimo e, portanto, subjetivas, embute a discussão sobre a legitimidade dos direitos sociais que, a princípio, se justificam pela existência

---

<sup>2</sup> Polanyi já havia denunciado que os mercados não poderiam funcionar por conta própria. “Mesmo aqueles que desejavam ardentemente libertar o Estado de todos os deveres desnecessários, e cuja filosofia global exigia a restrição das atividades do Estado, não tinham outra alternativa senão confiar a esse mesmo Estado os novos poderes, órgãos e instrumentos exigidos para o estabelecimento do *laissez-faire*”. (POLANYI: 1980, p. 172)

<sup>3</sup> “O neoliberal tem a visão de que necessidade é um conceito elástico e sem consenso na sociedade, mas seu próprio ponto de vista sobre a pobreza como um estado absoluto de necessidade, ou do bem-estar como o provedor dessas necessidades, presume que existe algum padrão consensual de necessidades”. (T.A).



de necessidades básicas objetivas, mensuráveis e constatáveis por serem elementos fundamentais da relação dos indivíduos com o meio que os circundam e sua condição de vida. A segunda seção deste capítulo volta a esse aspecto.

Ao tratar das abordagens mais à esquerda, Pereira (2000) atribui a dificuldade do estabelecimento de necessidades universais ter sido contornada com a identificação, na prática, da exploração das classes subalternas e da opressão das minorias sociais, a partir daquilo que essas classes e grupos têm em comum no sistema capitalista: a violação das suas necessidades básicas e dos direitos correspondentes à satisfação dessas necessidades.

Neste ponto já é plausível assumir a existência de necessidades humanas de forma objetiva. O desafio que se apresenta é o de identificar quais são elas. O termo necessidade tem sido utilizado em muitos sentidos, dificultando essa tarefa. Doyal e Gough, partindo do significado equivocado de necessidade como compulsão, desejo, sonho de consumo, vão acrescentando elementos para nomear as verdadeiras necessidades humanas básicas, como sendo objetivas e universais.

Necessidade como compulsão (*as drive*), dizem eles, significa uma força impulsionadora instigada por um estado de desequilíbrio ou tensão devido a alguma falta. Este enfoque dá ênfase à dimensão biológica, tendo talvez inspirado a obra mais conhecida sobre necessidades básicas, a de Maslow. Este autor elencou cinco categorias de necessidades em ordem de prioridade: fisiológicas, de segurança, de afeto, de status e estima e de auto-realização. E, enquanto as primeiras não forem satisfeitas, o indivíduo não terá motivação para satisfazer as seguintes.

Doyal e Gough discordam dessa linearidade apresentada por Maslow, pois o que pode ser uma falta para alguém, não o é para outrem. “Some people seem far more concerned with their self-actualisation than their safety – mountain climbers, for example”<sup>4</sup> (DOYAL e GOUGH: 1991, p. 36). Outro aspecto que faz com que Doyal e Gough discordem do significado de necessidade estritamente como *drive* pode ser assim exemplificado: uma pessoa pode ter uma compulsão por consumir bebida, enquanto outra pode ter necessidade de fazer exercício. A questão é que o simples fato de alguém ter uma falta – mesmo considerando que a falta de álcool para um viciado pode deixá-lo doente –, não quer dizer que isso justifique a sua satisfação.

Doyal e Gough retiram dessa reflexão a conclusão de que as necessidades também estão ligadas a aspectos psicológicos. Ignorar isso seria, como já visto,

---

<sup>4</sup> “Algumas pessoas parecem estar mais preocupadas com seu autoconhecimento que na sua segurança – os escaladores de montanhas, por exemplo” (T. A.).

comparar os homens aos animais. Esta é, aliás, a mesma posição de Pereira (2000) para quem o conceito de necessidades humanas certamente extrapola o conceito de necessidades naturais, vitais ou de mera sobrevivência - até porque as necessidades naturais dos homens não são as mesmas dos animais. “E isso não só porque os homens não comem carne crua e sem condimentos, mas porque, para sobreviver, eles precisam de algo mais: abrigo, vestuário, instrumentos de caça e pesca etc, que têm um conteúdo humano e um caráter social” (PEREIRA: 2000, p. 58). Para ela, reduzir as necessidades básicas a necessidades naturais, vitais ou de sobrevivência, é admitir como verdadeira a tese neoliberal do provimento dos mínimos de subsistência.

Tome-se agora o significado de necessidade como metas (*as goals*) que devem ser universalizadas. Neste sentido, necessidades são contrastadas com preferências (*wants*) que também são entendidas como metas, mas na ótica individual. Considerando que podemos ter necessidades tão distintas quanto uma boa nutrição para uma boa saúde, ou um aparelho de som, que permite aproveitarmos o prazer da música, Doyal e Gough (*idem, ibidem*) procuram distinguir entre necessidades básicas e não básicas e entre necessidades e preferências.

Pereira (2000), baseada em Doyal e Gough (*idem, ibidem*), identifica a chave dessa distinção como sendo a ocorrência ou não de “sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes” como sujeitos, caso essas necessidades não sejam satisfeitas. Em outros termos, necessidades humanas básicas são aquelas que devem ser satisfeitas como condição necessária para evitar sérios e prolongados prejuízos à saúde física e à cidadania, fato que não ocorre com a não satisfação de preferências. Em vista da associação entre necessidades humanas básicas e sérios prejuízos, cabe definir estes últimos.

Sérios prejuízos são impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de viver física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica. São, portanto, danos cujos efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece e do lugar ou da cultura em que se verificam (PEREIRA: 2000, p. 67).

Dessa definição, um aspecto se revela como muito relevante: “sobrevivência”, não apenas no sentido físico, mas também social. Assim, chega-se ao significado de necessidades como o déficit de condição para a vida e para a ação humana livre e crítica.

O homem, dizem os autores referidos, não é apenas o que seus genes determinam. Um comportamento não pode ser entendido na sua totalidade apenas por

um olhar biológico ou químico. A ação de correr, por exemplo, pode ter vários significados, como a realização de uma atividade física, a urgência para pegar o ônibus, etc... Qualquer que seja o motivo, o indivíduo responsável por essa ação exerce sua autonomia para realizá-la. É um resultado da sua interação com o mundo no qual está inserido. Deve-se providenciar, portanto, as condições para que essa interação aconteça, isto é, as condições que permitam minimamente a participação social dos indivíduos como agentes conscientes e partícipes de um coletivo social. Sem descobrir tais condições, não se estará apto para prestar contas da existência de uma moral significativa que se deseja imputar às necessidades básicas (DOYAL e GOUGH: *idem, ibidem*). Especificamente, trata-se do exercício da capacidade de escolha dos indivíduos para realizar esta ou aquela tarefa, deste ou daquele modo. Trata-se, em suma, de autonomia como necessidade humana básica.

Desse modo, chega-se ao conjunto de necessidades humanas básicas, existentes em qualquer tempo e lugar, cuja satisfação é fundamental para que os homens possam desempenhar suas atividades e viver da forma como escolherem: saúde física e autonomia.

Since physical survival and personal autonomy are the preconditions for any individual action in any culture, they constitute the most basic human needs – those which must be satisfied to some degree before actors can effectively participate in their form of life to achieve any other valued goals. (DOYAL and GOUGH: 1991, p. 54)<sup>5</sup>.

Em relação à saúde física, parece não haver dúvidas de que esta é uma necessidade humana básica, natural e transcultural. Sem ela, os homens estão impedidos, inclusive, de viver. Porém, não se trata apenas de sobrevivência, mas principalmente de possuir condições capazes de evitar a incidência de doenças, como condições adequadas de habitação, água e esgoto. Evitar doenças é, portanto, a meta universal a ser perseguida.

Já foi dito várias vezes que a ação humana não está condicionada apenas a sua integridade física. Ela também é resultado de aspectos psicológicos mais sutis e associados à autonomia das pessoas para que estas possam agir e fazer escolhas conscientes. Assim, é importante explicitar o significado de autonomia e do sentido que ela tem para esta análise.

---

<sup>5</sup> “Desde que sobrevivência física e autonomia pessoal são pré-condições para qualquer ação individual em qualquer cultura, elas constituem as mais básicas necessidades humanas – aquelas que devem ser satisfeitas em algum nível antes que os atores possam efetivamente participar na sua forma de vida para atingir quaisquer outros objetivos que tenham valor”. (T.A.)

*Autonomia* é a capacidade dos indivíduos de formular estratégias para a consecução de seus objetivos e interesses, conscientemente identificados e, ainda, de colocá-las em prática sem opressões. Tal significado envolve o reconhecimento, pelo indivíduo e pelos outros, de ele ser capaz de realizar algo e responsabilizar-se por essa ação - o que Doyal e Gough (1991) chamam de *agency*, inspirados em Plant (2002). Nesse sentido, três atributos são fundamentais para o exercício pleno da autonomia: *habilidade cognitiva, saúde mental e oportunidade de participação*.

A habilidade cognitiva refere-se exatamente à capacidade do indivíduo de entender o mundo a sua volta e as regras sociais estabelecidas pela cultura a que pertence.

A saúde mental, por seu turno, significa a condição necessária para que a ação se dê em condições racionais, pois um déficit de saúde mental criará inaptidão para lidar com coisas particulares e coletivas de forma autônoma e discernida. A loucura seria o extremo desse déficit.

Já a oportunidade de participação envolve o grau em que a autonomia pode ser incrementada a partir de novas opções de ação, socialmente relevantes. Todos os seres humanos, em qualquer cultura, são instados a desempenhar papéis sociais comuns, como o de pais, donos de casa, trabalhadores e cidadãos (BRAYBROOKE *apud* DOYAL and GOUGH, 1991). Ampliar esse leque de competências depende de oportunidades, ou seja, de disponibilidade de meios objetivos para tanto.

Desse modo, é importante ainda que se estabeleça o entendimento entre autonomia de ação e autonomia crítica. Para definir autonomia, novamente recorreremos a Doyal e Gough:

Constitui o grau de compreensão que uma pessoa tem de si mesma, de sua cultura e do que se espera dela como indivíduo dentro dessa cultura; a capacidade psicológica que a pessoa possui de formular opções para si mesma; e as oportunidades objetivas que lhe permitam atuar, como consequência (DOYAL e GOUGH *apud* PEREIRA: 2000, p.71).

Esta definição está centrada nas condições necessárias para as pessoas participarem em qualquer forma de vida, não importa quão autoritário seja o contexto. Doyal e Gough (*idem, ibidem*) exemplificam com a questão referente àqueles submetidos à escravidão. A vida que eles levam está sujeita a uma série de regras em relação às quais eles não podem se opor nem opinar. Todavia, apesar de toda coerção e rigidez, muita criatividade é freqüentemente demonstrada no sentido de

levar a vida da melhor forma possível, mantendo a dignidade pessoal e apoiando a de outros pelos quais são responsáveis. Mas, em verdade, se a liberdade dessa opressão é pouco provável e ilusória, faz pouco sentido lutar contra essa situação. É claro que a escravidão é um exemplo extremo. Porém, pode-se, por analogia, dizer que as pessoas em condições severas de pobreza também têm a sua autonomia limitada a um nível sub-humano.

A situação colocada acima ressalta a importância política da liberdade de agência dos indivíduos, mesmo em situações em que a opressão não permita mudança substantiva. Nesse contexto de restrição, Doyal e Gough (*idem ibidem*) acham mais exato utilizar o termo liberdade de agência (*freedom of agency*) e não exatamente autonomia. Verifica-se, portanto, que a autonomia individual obviamente pode ter diversos níveis, começando com o mais elementar que é a liberdade de agência ou ação. Contudo, onde houver oportunidade para questionar e participar, concordando com ou procurando mudar as regras estabelecidas, é possível que os atores incrementem a sua autonomia até um espectro impensável para aqueles que estão em condição de opressão. A esse nível de autonomia, os autores denominam “autonomia crítica”. Ou, em outros termos, a autonomia crítica distingue-se da liberdade de agência porque está assentada em um processo de reflexão que pode ou não significar mudanças nas regras sociais estabelecidas.

Significant autonomy is a matter of degree. A person may be more or less autonomous. (Significantly) autonomous persons are those who can shape their life and determine its course. They are not merely rational agents who can choose between options after evaluating relevant information, but agents who can in addition adopt personal projects, develop relationships, and accept commitments to causes, through which their personal integrity and sense of dignity and self-respect are made concrete. In a word, significantly autonomous agents are part creators of their own moral world. (RAZ *apud* DOYAL and GOUGH, *idem*, p. 67 e 68)<sup>6</sup>.

Entretanto, é importante frisar que mesmo na liberdade de agência, há alguma reflexão crítica, sendo que o que está reduzido é a possibilidade de participação. É por isso que um contexto democrático, que permita e estimule a participação, é

---

<sup>6</sup> “Autonomia significativa é um problema de grau. Uma pessoa pode ser mais ou menos autônoma. Pessoas (significativamente) autônomas são aquelas que podem moldar suas vidas e determinar o seu curso. Elas não são meros agentes racionais que podem escolher entre opiniões depois de avaliarem informações relevantes, mas agentes que podem também adotar projetos pessoais, desenvolver relacionamentos e aceitar compromissos com as causas, por meio das quais sua integridade e senso de dignidade e respeito próprio são concretizados. Em poucas palavras, agentes significativamente autônomos são parte criadora do seu próprio mundo moral”. (T.A.)

fundamental para o desenvolvimento da autonomia crítica. Além disso, o exercício da autonomia pressupõe uma gama de garantias inseridas no âmbito dos direitos sociais, que hoje vêm sendo questionados como uma interferência indevida do Estado. Na próxima seção, trataremos desse assunto: das garantias materiais devidas, traduzidas nos direitos sociais ao exercício da autonomia, em contraposição às garantias assumidas pelos direitos individuais.

Em resumo, as pessoas devem ter capacidades físicas, mentais e emocionais para interagir socialmente. A perda da saúde ou da autonomia significa prejuízo para criar e usufruir o seu próprio conceito de boa vida. E, embora se tenha elencado a saúde física e a autonomia como necessidades básicas universais, é importante ressaltar dois aspectos do universalismo dessas necessidades.

O primeiro é que sua identificação não invalida o fato de alguns grupos específicos, minorias e oprimidos, reivindicarem o atendimento às suas necessidades particulares por meio de políticas públicas próprias. No entanto, é importante frisar, uma vez mais, que a saúde física e a autonomia, bem como as condições necessárias para a sua concretização (*satisfiers*), são iguais também para esses grupos. Por exemplo, o fato de as mulheres serem responsáveis pela reprodução da vida tem conseqüências diretas na sua existência, na sua inserção no mercado de trabalho e no seu papel social. Controlar sua vida reprodutiva é fundamental para a sua autonomia (PEREIRA: 2000).

O segundo aspecto é relativo às estratégias para a satisfação dessas necessidades. A existência de necessidades comuns não significa estratégias iguais para a sua satisfação. Saúde física e autonomia podem ser obtidas de diversas formas. Como indicam Doyal e Gough (1991), há uma série de bens, serviços e relações sociais, que em maior ou menor extensão, são capazes de satisfazer as necessidades básicas. Em vista disso, tais autores passam a identificar um conjunto de necessidades intermediárias que, satisfeitas, contribuem para o aumento da saúde física e da autonomia. Denominadas pelos autores como *satisfiers*, elas são em número de onze:

1. alimentação nutritiva e água potável;
2. habitação adequada;
3. ambiente de trabalho seguro;
4. ambiente físico saudável;
5. cuidados apropriados de saúde;

6. proteção à infância;
7. relações primárias significativas;
8. segurança física;
9. segurança econômica;
10. educação básica;
11. educação para o planejamento familiar, pré e pós natal adequados;

Não há uma ordem de importância para os *satisfiers* acima listados. Todos são essenciais para a garantia da saúde física e da autonomia. Em alguns, como alimentação e moradia, as especificidades culturais e de respostas a eles endereçados são fatores importantes; mas o fato é que se eles não forem atendidos causarão sérios danos à saúde física e mental das pessoas, prejudicando seu desenvolvimento e participação sociais, de forma ativa e crítica. Neste trabalho, abordaremos mais especificamente o aspecto da segurança econômica, por meio da análise do Programa Bolsa Família. Na próxima seção, a satisfação das necessidades humanas será discutida como direito social básico e, portanto, como dever de prestação por parte do Estado e direito de crédito dos cidadãos necessitados (PISÓN:1998).

## **1.2 - Direitos individuais e sociais: a complementaridade necessária no trato das necessidades humanas**

Ao se falar da questão dos direitos do homem é difícil não cair na dicotomia entre a teoria e a prática. Teoria que já formalizou em diversos documentos, tratados, normas, declarações e até Constituições nacionais, as condições e garantias necessárias para uma sociedade mais justa e igualitária. Prática, no entanto, que ainda não viu na sua totalidade a concretização dessas garantias no âmbito das relações sociais e que segue cada vez e ainda mais marcada pelas desigualdades.

Dentre os três conjuntos clássicos de direitos<sup>7</sup> – civis, políticos e sociais -, é o último que evidencia mais fortemente essa dissociação. E não é muito difícil entender

---

<sup>7</sup> Correntemente, classifica-se os direitos em gerações, de acordo com a ordem cronológica do seu surgimento e reconhecimento. Tal abordagem foi formalizada pela primeira vez por T. H. Marshall em sua obra *Cidadania, Justiça e Classe Social* (1967). Assim, por essa classificação, compõem a primeira geração os direitos civis, a segunda geração, os direitos políticos, e a terceira, os direitos sociais. Atualmente, fala-se ainda em uma quarta geração, os direitos difusos, assim denominados por não terem uma titularidade certa. Essa cronologia não aconteceu nessa ordem em todos os países. No Brasil, conforme mostra Carvalho (2004), os direitos sociais foram implementados antes dos civis e políticos.

o por quê. A efetivação dos direitos sociais depende da intervenção ativa do Estado, influenciando a organização dos serviços públicos e conformando uma rede de proteção social que delimita um novo tipo de Estado, comprometido com o bem estar social. Tal movimento é exatamente a contramão da teoria neoliberal, em que a exigência ética da justiça é neutralizada pelos imperativos da eficácia e racionalidade técnica da economia, determinando também uma ordem pública que exclui a participação (TELLES: 1999).

O problema é que as necessidades humanas básicas, tal como foram aqui definidas, em especial no que diz respeito ao seu componente de autonomia, somente podem ser concretizadas por meio de um conjunto de garantias que engloba os direitos civis e políticos, mas principalmente os direitos sociais. Chegou, portanto, o momento de tratar dos princípios que encerram cada um desses conjuntos de direitos.

Em primeiro lugar, apresentam-se os direitos civis e políticos. De cunho individualista, constituem-se no direito à vida e à integridade física e moral; na liberdade de expressão; na liberdade de associação; na liberdade de religião; na liberdade de pensamento; no direito à propriedade privada; no direito a participar da vida política. No momento específico de seu surgimento, representavam a luta da burguesia contra a opressão do Estado Absolutista e o dogmatismo da Igreja, tendo, ainda, o desenvolvimento do capitalismo como pano de fundo. Desse modo, tinham como objetivo estabelecer limites à atuação do Estado na esfera privada. Expressam o conceito de “liberdade negativa”, que vem a ser “liberdade como ausência de coação, liberdade que implica a inexistência de domínio de uns sobre os outros, de um poder que restrinja” (PISÓN: 1998, p. 26). O Estado Liberal formado com base nesses princípios é marcado deste seu surgimento pela negatividade, pelo fato de não poder atuar já que isso implicaria o risco de interferir nos direitos e liberdades individuais. Pisón define esse Estado como um Estado Polícia cuja função principal é a de reprimir ações de terceiros que atentem contra a ordem estabelecida.

Contudo, a realidade mostrou que esse Estado Liberal não foi capaz de garantir a todos os homens os direitos civis e políticos em que estava assentado, instaurando, segundo Pisón, “um sistema de opressão e escravidão tão cruel ou mais que o anterior” (os antigos regimes autoritários suplantados por ele) (1998, p. 27). O desfrute dos direitos e das liberdades individuais ficou restrito aos proprietários, comprovando a idéia de que o Estado Liberal havia se limitado a um reconhecimento meramente formal desses direitos. Essa constatação, aliada à complexidade das relações sociais que se desenvolviam no bojo do capitalismo, revelou que para dar conta das exigências da vida e da sobrevivência dos homens não bastam apenas os



direitos de liberdade. Acrescenta-se, pois, os direitos sociais, cujo surgimento e crescimento, ao contrário dos direitos individuais, assentados na crença de direitos naturais pela simples condição de ser humano, independente de qualquer consideração histórica (*jusnaturalismo*), possuem uma clara relação com a transformação da sociedade. É no contexto das desigualdades produzidas pela economia e das lutas dos trabalhadores para um limite à exploração do capital que os direitos sociais devem ser entendidos. Assim, enquanto o pilar dos direitos civis e políticos é a liberdade, diga-se liberdade negativa, para os direitos sociais o pilar é a igualdade que rege a sua implementação, sem falar da liberdade positiva de se exigir do Estado as precondições essenciais ao exercício da autonomia.

Assim, se, de um lado os direitos civis e políticos tratam de garantir aos cidadãos liberdade de atuação, que não deve ser perturbada por terceiros, sejam outras pessoas ou o Estado, de outro os direitos sociais promovem a integração do homem à sociedade, permitindo que a liberdade seja usufruída efetivamente por todos.

Por fundarem-se na constatação da existência de necessidades humanas básicas, os direitos sociais buscam corrigir os desequilíbrios causados pelas ações individuais no âmbito do mercado, de modo a garantir que todos tenham acesso a uma vida saudável e autônoma. Dessa forma, eles devem ser entendidos como complementares aos direitos civis e políticos, pois criam as condições para a consolidação de uma democracia material, e não apenas formal. Com base nesse entendimento Pisón (1998) identifica uma diferença primordial entre o conjunto de direitos civis e políticos e os direitos sociais. Para este autor, os primeiros se fundam na liberdade “vinda de” (*from*) e os últimos na liberdade “para” (*to*).

Há, portanto, uma conexão dos direitos sociais com a liberdade. Mas não com uma liberdade que recusa terminantemente o compromisso do Estado com o bem-estar do cidadão, e sim com a liberdade configurada na igualdade que pressupõe obrigação positiva do Estado de atuar em favor de determinados setores, sendo, por isso, também conhecida como dever de prestação. Em contrapartida, os necessitados possuirão direito de crédito à prestação devida pelo Estado visto que constituem credores legítimos de dívidas sociais não saldadas. De fato, o reconhecimento dos direitos sociais fez surgir, ao lado do homem abstrato ou genérico, personagens antes desconhecidos nas declarações dos direitos de liberdade: homens, mulheres, crianças, deficientes, idosos (BOBBIO: 1992), que passam a ter melhores condições, por intermédio de políticas sociais e econômicas, de exercerem a sua liberdade.

Esse enfoque contrapõe ao conceito de liberdade negativa o de liberdade positiva que é muito bem trabalhado por Plant (1998; 2002) para rebater a recusa neoliberal da proteção social do Estado como dever de cidadania. Para este pensador a pergunta central é: por que se deseja ser livre? Essa pergunta imediatamente evidencia a relação entre liberdade e capacidade para exercê-la. Ou seja, a idéia de estar livre de coerções só faz sentido se se ampliar o número de atividades possíveis de serem realizadas nesse ambiente protegido. Desse modo, o que faz da liberdade um valor social é o que ela permite realizar. É nesse sentido que Plant defende os direitos sociais como requisito necessário para a concretização da liberdade que, nos termos liberais, é apenas formal. Essa defesa parte da própria crítica elaborada pelos liberais contra o reconhecimento do *status* de direito dos direitos sociais. São dois os principais pontos.

O primeiro é relativo à idéia de escassez.<sup>8</sup> Sendo os direitos sociais realizados por meio de uma atuação positiva do Estado, sua realização envolve custos, quase sempre minguados. Mas para Plant isso também é verdadeiro para os direitos civis e políticos. Para ele, é falso o entendimento de que os direitos civis e políticos, por se caracterizarem pela não interferência do Estado, por um certo *laissez-faire*, não estão associados à disputa de recursos. O problema disso é que esses direitos não ocorrem assim tão “naturalmente” como faz crer a doutrina liberal. Há todo um aparato voltado para a aplicação dessas garantias, constituído de polícias, judiciário, sistema prisional, etc. Além disso, por serem direitos, existe um “*direito positivo a proteção dos direitos negativos*” (PLANT: 1998, p. 64, grifo do autor).

A questão dos custos estará sempre associada a uma disputa política pela quantidade de recursos necessários à garantia dos direitos. Nesse sentido, os liberais apontam que as obrigações advindas da aplicação dos direitos civis e políticos são claras e delimitadas, restritas à abstenção de ação e interferências na esfera privada, portanto, sem custos relevantes associados, ao passo que as obrigações devidas pelos direitos sociais são sempre onerosas e pouco objetivas. Plant mais uma vez aponta a incoerência dessa alegação ao citar que a garantia dos direitos de privacidade e de segurança, por exemplo, deve envolver, além da força policial, um aparato tecnológico importante para dar conta de todas as novas formas de violação desses direitos, sempre reinventadas. Assim sendo, nem direitos civis e políticos, nem direitos sociais estão isentos da negociação e julgamentos na arena política. Só que

---

<sup>8</sup> É concreto que as sociedades se defrontam com escolhas difíceis no momento de alocar recursos entre seus membros, dada a sua escassez. Santos (1998) fala do caráter trágico que essas escolhas assumem quando, por um lado, a distribuição de um bem implica grande sofrimento ou mesmo a morte de um indivíduo que não o recebe e, por outro, a falta desse bem ou o custo de oportunidade de oferecê-lo a todos os necessitados também acarreta uma situação trágica.

os gastos com segurança causam muito menos controvérsias políticas que os que são destinados à educação e saúde.

Seguindo no argumento da escassez de recursos disponíveis, chega-se à noção de necessidades humanas básicas. Como já se discutiu, os liberais associam as necessidades básicas à esfera das preferências individuais, negando a existência de um conjunto universal de necessidades e, conseqüentemente, a legitimidade de provisão de serviços para a sua satisfação. Note-se que mesmo o direito à vida, defendido no leque de direitos civis e políticos, é o direito de não ser morto. Nem esse direito fundamental está explicitamente ligado às condições mínimas de sobrevivência. Quando não se admite um conjunto objetivo de necessidades, não é possível medir o quanto é suficiente para a sua satisfação, fazendo com que cada vez mais novas necessidades sejam criadas, comprometendo indefinidamente o orçamento público, promovendo até um aumento da cobrança de impostos, algo inaceitável para os liberais. Plant exemplifica: a descoberta de novas técnicas para o tratamento de doenças cardíacas tem criado uma série de novas necessidades na área da saúde; a invenção do computador, na área de educação. No entanto, essa tendência de expansão não é uma exclusividade dos direitos sociais. O mesmo avanço científico e tecnológico traz inovações também nas formas de violação dos direitos de segurança, exigindo seu enfrentamento com novos investimentos nessa área. O avanço tecnológico tem apontado diversas novas formas de perigos que devem ser enfrentados com novos investimentos na área de segurança. Assim, sempre se pode fazer mais, tanto nos direitos sociais, quanto nos direitos civis e políticos, e todos envolvem recursos.

O segundo ponto que Plant traz à tona na defesa dos direitos sociais como requisito ao exercício da liberdade positiva é o próprio debate de justiça social. Esta pressupõe a distribuição de determinados bens primários de modo a minorar as desigualdades socialmente produzidas no bojo de um modelo econômico específico. Do ponto de vista dos liberais, não há injustiça na distribuição de bens no âmbito do mercado, visto que não há intencionalidades nessa distribuição e só se pode falar em justiça quando uma intenção é identificada. Para Plant essa argumentação não pode ser considerada verdadeira, pois o julgamento não deve ser feito em termos da existência ou não de motivação, mas das prováveis conseqüências envolvidas principalmente em termos de desigualdades, pobreza e vulnerabilidades, que restringem e até mesmo impedem o exercício da liberdade e a satisfação de necessidades básicas. Assim, embora essas conseqüências não sejam intencionais, são previsíveis, porque intrínsecas ao mercado e, portanto, devem ser, por princípios

éticos e morais, enfrentadas por meio de uma provisão pública, responsabilizando, inclusive, toda a sociedade.

Nesse momento, em que é difícil dissociar direitos e perdas, é importante não esquecer que os direitos sociais são mais que simples resposta às necessidades e carências a que estão sendo reduzidos. Eles fizeram, e ainda fazem, parte do ideal de uma sociedade mais justa e igualitária pela qual homens e mulheres lutaram em um período histórico muito recente. A idéia de um conjunto de necessidades humanas básicas, vinculadas à manutenção da vida física e ao desenvolvimento da autonomia, confirma ainda mais a idéia de direitos que devem ser garantidos. No próximo capítulo, será abordada a garantia de uma renda como instrumento para satisfação das necessidades humanas básicas.

## CAPÍTULO II

### TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO DIREITO E MEIO PARA A SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS

Se a segurança econômica é uma necessidade humana como se mostrou no capítulo anterior e o recebimento regular de rendimentos monetários a forma mais usual dessa segurança econômica, embora não a única, quais são as formas de obtê-la? E na falta deste rendimento, a alternativa da assistência social é legítima? Trabalho e assistência são excludentes ou complementares? O Estado deve responsabilizar-se por transferir renda para os que não trabalham? Em quais argumentos a defesa pela garantia de uma renda não proveniente do trabalho se apóia? Estas são as questões que nortearão esse capítulo, com o objetivo de situar o debate sobre a transferência administrada de renda como um direito de cidadania.

#### 2.1 - O “bom” e o “mau” pobre.

Em todos os tempos, o homem interagiu com a natureza para a produção de coisas que o ajudassem a sobreviver. Nesse processo, e de modo consciente, transforma o ambiente em que vive para a satisfação de suas necessidades naturais e sociais, criando e agregando valor-de-uso a objetos já existentes ou socialmente idealizados. Nesse sentido, Marx entende o trabalho como indispensável à existência humana, posto que, por meio dele, o homem também se transforma. Daí o seu argumento de que “quaisquer que sejam as formas de sociedade, é necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio material entre o homem e a natureza, e, portanto, de manter a vida humana” (Marx, 1988, p. 50).

Entretanto, apesar de o trabalho ser elemento estruturante da sociabilidade humana e um selo distintivo dos seres humanos em relação aos demais seres (SILVA: 2006), nas condições em que este se realiza na sociedade capitalista há sempre uma parcela da população que não contribui com seu trabalho para a sociedade. Entre estes estão aqueles que não podem exercer nenhuma atividade por condições físicas e mentais incapacitantes - os doentes e inválidos - ou por estarem em determinada fase do ciclo de vida - as crianças e idosos. As mulheres, mães de crianças pequenas, muitas vezes também se enquadram aí. A esses dois grupos, somam-se ainda os que mesmo aptos à atividade laboral, não o fazem por limites do próprio

sistema capitalista, que não oferece postos de trabalho suficiente para todos. A identificação desses segmentos populacionais é importante, para compreensão do tipo de atenção a eles destinada pelas ações públicas e privadas de proteção social, como veremos posteriormente.

Sem dúvida, grosso modo, a existência de pessoas que mesmo capazes de trabalhar não o fazem, pode ser encarada como uma determinação do seu livre arbítrio de viver fora dos círculos de integração social estabelecido pelo trabalho. Mas, a proporção de indivíduos que vivenciaram essa condição após a decadência do feudalismo, da posterior urbanização e do desenvolvimento do capitalismo na era moderna e suas diferentes feições na vida contemporânea suscita a suposição de que a sua determinação é de outra ordem: a de que essa “exclusão” do trabalho assalariado foi construída socialmente. Desse modo, reflexões são necessárias para a devida compreensão dos fatores determinantes do desemprego na sociedade capitalista.

Em primeiro lugar, temos que o desenvolvimento do capitalismo como modo de produção dominante fez da atividade laboral a sua principal fonte geradora de riqueza, modificando a relação do homem com o trabalho. Este deixa de ser apenas necessário como atividade modificadora da natureza tendo em vista a viabilidade da vida humana e satisfação de necessidades básicas, para se tornar predominantemente criadora de valor de troca (mercadorias) e valorizadora do capital mediante a produção de mais valia e apropriação do lucro pelos detentores dos meios de produção. Nessa condição, é mais apropriado falar em força de trabalho do que de trabalho em sentido genérico.

Sob a ótica de Marx (1988), são dois os significados do trabalho, materializados no produto socialmente obtido e usufruído: o de criador de valores-de-uso (trabalho útil, ou concreto) e de valores-de-troca (trabalho abstrato). Ambos exigem dispêndio de esforço humano, mas enquanto o primeiro significado traduz o emprego de força de trabalho sob forma especial, dirigida a um fim previamente planejado pelo trabalhador para atender necessidades humanas, o segundo, gera valores que devem ser trocados para atender necessidades do capital de se reproduzir e se ampliar à custa do trabalho.

Assim, na sociedade capitalista, o trabalho realiza-se sob a forma de trabalho assalariado, sendo que a força de trabalho nesse modo de produção constitui a principal mercadoria pela capacidade de produzir mais valia – principal fundamento do capitalismo. Esse modo de produção caracteriza-se pela existência de duas classes

sociais fundamentais: uma que detém os meios de produção e controla o resultado do trabalho (a classe dominante) e outra que detém apenas a força de trabalho, a qual é comercializada como meio para a sua reprodução e garantia de renda. Mas, nem sempre essa força de trabalho é comercializada devido a própria restrição de vagas estabelecida por esse modo de produção, como forma de manter uma população sobrando, como forma de controlar os custos da produção e expandir os lucros.

Em suma, o modo de produção capitalista separa a classe trabalhadora em dois grupos. O primeiro representa os trabalhadores necessários e envolvidos no processo de acumulação de capital e, portanto, integrados ao sistema. O segundo é constituído pelos trabalhadores que “sobram”, chamados por Marx de exército industrial de reserva ou superpopulação relativa. Esse grupo excedente possui papel fundamental para a regulação do nível de salários, maximizando a produção da mais valia pelos capitalistas. Formado a partir da exploração do primeiro grupo, com o aumento da produção deste e da ampliação dos meios tecnológicos, esse contingente de pessoas está fadado às ocupações temporárias ou intermitentes, criadas nos momentos de expansão dos mercados<sup>9</sup> ou, na sua maior parte, ao desemprego.

Portanto, a base de sustentação da sociedade capitalista são as relações de exploração que se desenvolvem a partir da relação entre o capital e o trabalho. Nesse processo, a população economicamente ativa, excedente à capacidade de absorção da produção capitalista, é parte imanente desse modo de produção e condição de supervalorização do capital.

Nessa perspectiva, tendo como guia a visão marxiana, expomos as determinações objetivas que levam um enorme contingente de pessoas ao “não trabalho”. A partir de agora, mostraremos como essa parcela da população foi vista pela sociedade em termos de proteção social para a sua vida e para a coesão social.

Ao percorrer os caminhos do surgimento do social,<sup>10</sup> Castel (1998) identifica cinco características por meio das quais o social-assistencial se desenvolveu. A análise dessas características permitiu ao autor afirmar que o social assistencial tenta

---

<sup>9</sup> É nesses períodos que esse exército industrial de reserva cumpre o seu papel no processo ampliado de acumulação do capital. Se não houvesse pessoas disponíveis para serem incorporadas ao processo produtivo, o valor da mão-de-obra já em uso subiria enormemente, diminuindo a margem de criação da mais-valia, o que não interessa ao capitalista. Nos termos de Marx: “Assim, a lei da oferta e da procura de trabalho fica mantida nos trilhos certos, a oscilação salarial confinada dentro dos limites convenientes à exploração capitalista e, finalmente, garantida a imprescindível dependência social do trabalhador com o capitalista, uma relação de dependência absoluta” (MARX, 1998, 882).

<sup>10</sup> Utilizamos aqui o termo *social* na acepção dada por Castel, isto é, “configuração específica de práticas que não se encontram em todas as coletividades humanas” (CASTEL: 1998, p.48). A diferença faz-se em relação ao termo *societal*, “qualificação geral das relações humanas enquanto se refere a todas as formas de exigência coletiva” (Ibidem, p. 48)

“preencher um vazio que foi aberto nas relações comandadas pela sociabilidade primária e afastar os riscos de desfiliação que ele acarreta” (CASTEL: 1998, p. 59).

A primeira característica é a sua função protetora e integradora, exercida por meio da participação de grupos sociais que se organizam para prestar atendimento assistencial, configurando o que Castel chama de sociabilidade secundária.<sup>11</sup> A construção desta sociabilidade secundária leva à segunda característica que diz respeito a um determinado grau de especialização para uma profissionalização posterior. Não são todos que participam dessa atividade, apenas determinados grupos e pessoas que têm o mandato para fazer o social. “A delimitação de uma esfera de intervenção social suscita, assim, a emergência de um pessoal específico para instrumentalizá-la. É o esboço da profissionalização do setor social” (CASTEL, 1998, p.58). Tal especialização, por sua vez, leva a uma tecnicização, na qual aqueles que estão aptos a intervir devem saber os critérios para fazê-lo, selecionar aqueles que merecem o auxílio e definir regras de conduta para a sua atuação. Essa especialização é a terceira característica identificada por Castel. A quarta mostra que o atendimento sócio-assistencial pode ser realizado intra-institucionalmente, como no caso de hospitais, abrigos, ou extra-institucionalmente, como no atendimento no próprio domicílio. Por último, tem-se a própria seletividade do social, que estabelece basicamente dois critérios para atuar: o pertencimento comunitário e o da inaptidão para o trabalho.

Tendo em vista o último critério, podemos afirmar que, desde sempre, uma tensão entre assistência e trabalho esteve presente na institucionalização do social. Como Castel apresenta:

A pobreza e até mesmo a completa indigência não fornecem, absolutamente, títulos suficientes para se obterem os benefícios da assistência. São atendidos principalmente aqueles que não podem, por si mesmos, suprir suas necessidades, porque são incapazes de trabalhar. A desvantagem, em sentido amplo (enfermidade, doença, mas também a velhice, infância abandonada, viuvez com pesadas cargas familiares etc.), pode remeter a uma ‘causa’ familiar ou social, a uma ruptura accidental das redes primárias de assistência, assim como a uma deficiência física ou psíquica. Mas, além dessas ocorrências, um critério discriminante essencial para ser assistido é,

---

<sup>11</sup> Por seu turno, a sociabilidade primária é aquela definida por um “sistema de regras que ligam diretamente os membros de um grupo a partir de seu pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho e que tecem redes de interdependência sem a mediação de instituições específicas” (Castel, 1998, p. 48). Em nota de rodapé, Castel esclarece que as duas expressões – sociabilidade primária e sociabilidade secundária – foram tomadas emprestadas de Alain Caillé.



realmente, o reconhecimento de uma incapacidade para trabalhar (CASTEL: 1998, p. 86).

Podemos encontrar nos fundamentos religiosos, em que por séculos o social foi inspirado, a origem da oposição entre assistência e trabalho. Castel (1998) mostra como, dentro dos preceitos cristãos, a assistência insere-se no que ele denominou de economia da salvação, que significava a utilização dos pobres como instrumento de salvação dos ricos, por meio da caridade. Essa lógica atende em certa medida os dois lados, pobres e ricos, e também serve para justificar a própria existência da pobreza: a salvação dos homens ricos. “Deus poderia ter feito ricos todos os homens, mas quis que houvesse pobres para que os ricos pudessem, assim, redimir-se de seus pecados” (CASTEL: 1998, p. 64).

Mas não são todos os pobres que “servem” para a caridade dos ricos. Segundo o autor, a economia da salvação cria uma visão discriminatória dos pobres que podem ser assistidos. Antes de qualquer coisa, os pobres devem ser mansos e conformados com a sua posição. Aqueles que se rebelam são considerados hereges e podem sofrer todo tipo de perseguição. Ainda, devem ter as marcas da pobreza no seu próprio corpo, com a exposição de toda a miséria, de todo tipo de ferida e deformação. Isso levaria a uma certa sublimação da pobreza, aproximando os pobres da imagem de Cristo flagelado e levando a uma santificação ideológica da sua condição. “A incapacidade física, a velhice, a infância abandonada, a doença – de preferência as insuportáveis ao olhar: sempre foram os melhores passaportes para se tornar um assistido” (CASTEL: 1998, p.68).

Portanto, só um tipo de pobreza pode ser aceita e assistida, aquela baseada na incapacidade para o trabalho. Isso levou a uma série de práticas repressivas, materializadas em regulamentações, para com aqueles que, aptos, não trabalhavam para o seu sustento. Boschetti, apoiada em Castel, elenca os princípios comuns dessas legislações de caráter coercitivo, quais sejam:

Estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de seus braços para sobreviver, obrigar o pobre a aceitar o primeiro trabalho que lhe fosse oferecido, proibir a retribuição ao trabalho efetuado, ou seja, o pobre não poderia negociar formas de remuneração, proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos ‘oferecidos’ (BOSCHETTI, 2003a, p. 54).

Entre essas normas, destacam-se em importância as Leis dos Pobres que, apesar do título, tratava de regular a vida das pessoas situadas à margem do trabalho, voluntária ou involuntariamente. Para Pereira (2000), esse conjunto de leis era mais

punitivo que protetor, espírito esse explicitado pelas *workhouses*, criadas com o objetivo de “educar” os pobres para o trabalho, de acordo com o compromisso social, não exatamente de assistir, mas de integrar ao mercado de trabalho quem dele pudesse participar. É verdade, porém, que mesmo de maneira residual e muitas vezes violenta, com essas medidas os pobres aptos ao trabalho passaram também a ser assistidos, desde que o critério da domiciliação estivesse presente. Polanyi (1980) e Castel (1998) reconhecem que as Leis dos Pobres exerceram a função de manter o tecido social intacto e ileso, cumprindo o papel de proteção da sociedade frente à pobreza generalizada então existente.

Assim, a primazia do trabalho estava devidamente justificada pelo preceito bíblico de que “ganharás a vida com o suor do teu rosto” e o social praticamente restrito à pobreza, que deveria ser visível na flagelação do corpo para justificar a incapacidade do exercício do trabalho. Negando-se outras manifestações da pobreza, faltava-se também com o atendimento a elas. A pobreza dos que trabalhavam, mas viviam no limite da indigência, sofrendo uma série de privações, não fazia parte do escopo da assistência. Essa “miséria trabalhadora” (CASTEL: *idem*), no entanto, com a decadência do feudalismo, da urbanização e do desenvolvimento do capitalismo, não pôde mais ser ignorada. A revolução industrial ocorrida na Inglaterra agudizou ainda mais esse quadro, gerando o fenômeno do pauperismo, que se tornaria o grande desafio da proteção social.

A consolidação do capitalismo industrial trouxe consigo a contradição que encerra o surgimento do pauperismo naquele tempo: a da escassez ante a abundância. Nas palavras de Netto: “a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO: 2001, p. 42). Configurava-se, assim, a chamada *questão social*, cuja gênese encontra-se no “caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias a sua realização, assim, como de seus frutos” (IAMAMOTO: 2001, p. 16).

Castel faz vários registros da preocupação crescente das autoridades com a situação de precariedade daqueles que trabalhavam já em tempos anteriores à era industrial. Mas, mesmo a consciência da vulnerabilidade - “a diferença entre a pobreza e a indigência só depende de um fiozinho” (CASTEL: 1998, p. 227) -, não fez ampliar os limites das práticas sociais. Os critérios de acesso à assistência permaneceram os já conhecidos: a incapacidade e a domiciliação. Anote-se, no entanto, que esse social sai do âmbito da caridade e passa a ser financiado e organizado como um serviço público. Quanto aos válidos, permanece a idéia de que a via para o seu sustento é

exclusivamente pelo seu trabalho. Entretanto, dentro dos preceitos liberais de então, o acesso à atividade laboral deveria ser facilitado, extinguindo-se qualquer forma de amarras a sua oferta e procura. Assim, a função maior do Estado era a de promover a desregulamentação do mercado, permitindo que o trabalho se manifestasse livremente, onde fosse necessário. Mas, ao mesmo tempo em que o emprego se colocava não apenas como uma necessidade material, mas também moral, a sua garantia não era assegurada como um direito. É o que nos conta Castel: “o livre acesso ao mercado de trabalho não é, enquanto tal, um direito ao trabalho. Cabe a quem reclama emprego fazer o esforço de encontrar um trabalho” (Ibidem, pp. 246 e 247). Claramente, no final do século XVIII, véspera da Revolução Industrial, havia uma confiança de que o trabalho existia para todos aqueles que o procurassem, o que, na realidade, não se configurou pela necessidade inerente ao capitalismo de formação de excedente de mão-de-obra.

O fato é que a assistência social não se ampliou, mantendo-se restrita aos incapazes, visto que a proteção social aos trabalhadores era precária. Permaneciam de fora desse esquema precário os aptos que não trabalhavam, muitas vezes não porque não queriam, mas porque não encontravam ocupação no mercado de trabalho, engrossando as fileiras do exército industrial de reserva. No âmbito da proteção ao trabalhador, as medidas que compunham a legislação fabril foi o início de algumas conquistas no sentido de impor limites à exploração desenfreada da era industrial.<sup>12</sup> Porém, o caminho percorrido pela classe operária até que algumas garantias trabalhistas lhe fossem asseguradas foi longo e penoso. Gomes (1979) ao retratar o processo de desenvolvimento desse novo tipo de proteção social ao trabalhador, observa que a sua trajetória foi bastante desigual no mundo, apesar de quase sempre as medidas terem sido implementadas de forma gradual. Segundo essa autora, os países onde o liberalismo pouco se estruturou e vigorou regimes autoritários foram os que menos oposição impuseram as novas regulamentações, como a Alemanha. Já em países como os Estados Unidos e Inglaterra, com forte penetração da ideologia liberal, a política social teve que enfrentar muitas resistências. Destaca, portanto, a autora, o papel do Estado na condução do desenvolvimento do capitalismo, também identificado por Polanyi (1980). Para este, o livre mercado é uma utopia e sua existência só pode ser viabilizada pelo Estado para garantir as condições necessárias ao seu funcionamento, dentre as quais a proteção contra a exploração do capital - que se deixado totalmente livre se destruirá.

---

<sup>12</sup> Ver Legislação Fabril em Marx, Karl. O Capital. Livro I, Volume I. 1988.

No final do século XIX, começaram a se instalar sistemas de proteção social inspirados no modelo de seguros, posto pela primeira vez em prática na Alemanha, em 1883, pelo governo conservador de Otto Von Bismarck. Apesar de ter como objetivos o controle político do operariado, desmobilizando-o do seu movimento de aproximação com o socialismo, e a criação de laços de lealdade entre trabalhadores e Estado, o sistema contemplava proteção às adversidades do trabalho: desemprego, doença e acidentes. A limitação desse sistema, conhecido como bismarckiano, era que estava voltado estritamente para os trabalhadores, mediante contrato e contribuição prévia. Foi somente durante a Segunda Guerra Mundial, na Inglaterra, que uma importante inovação ocorreu no campo da proteção social com a instituição do Plano Beveridge, que daria origem à Seguridade Social, para além do seguro. Pereira (2000) revela que esse modelo, apesar de privilegiar o seguro social, caracterizou-se por ser unificado e universal, abrangendo não só os trabalhadores, mas todos que, por uma questão de direito, deveriam ter a suas necessidades básicas satisfeitas. Possuía, assim, uma vertente não contributiva que se aproximava da assistência social, garantindo mínimos sociais a todos em condição de necessidade.

Conjugada à multiplicação de modelos beveridgianos nos países do capitalismo avançado, também se observa a emergência de políticas econômicas de caráter intervencionista que buscavam o pleno emprego. Há praticamente uma unanimidade em indicar o período do segundo pós-guerra como os anos de ouro do capitalismo, onde o crescimento econômico foi vigoroso e o ideal do pleno emprego, perseguido pela política econômica keynesiana,<sup>13</sup> foi quase alcançado, permitindo que muitos acessassem as proteções advindas do mundo do trabalho. É nesse momento que os Welfare States<sup>14</sup> são formados, garantindo uma série de direitos aos trabalhadores. Como diz Boschetti (2003a), na maioria das vezes essas proteções são direitos do trabalho, não dos indivíduos em si. Assim, mesmo nesse período áureo o critério de inaptidão ao trabalho continuou a prevalecer para o acesso a políticas sociais mais valorizadas.

No entanto, o início dos anos 1970, numa conjuntura que apontava para a crise estrutural ao capitalismo, indica o esgotamento do modelo econômico keynesiano para regular as distorções desse modo de produção. Silva elenca as principais características desse momento:

---

<sup>13</sup> Modelo econômico que associava crescimento econômico, via promoção do pleno emprego, e intervenção estatal para a regulação da economia.

<sup>14</sup> Termo cunhado pelo bispo inglês William Temple para expressar as mudanças econômicas e políticas que estavam transformando a sociedade capitalista (PEREIRA, 2000b). Outras terminologias são utilizadas, como Estado Social e Estado Providência, e seus significados estão ligados à historicidade de cada nação em que foram nomeados. Sobre o tema, ver Boschetti, 2003b.

A elevação das taxas de inflação, a crise financeira e do comércio internacional, a recessão econômica, com os seus elementos constitutivos (desemprego, baixo crescimento econômico, baixa lucratividade, etc.), aguçada pelo choque da elevação dos preços do petróleo em 1973, são algumas das manifestações da crise do capitalismo iniciada nos anos 1970 (SILVA: 2006, p. 54).

Para essa autora, o enfrentamento da crise resultou da mobilização de diversos atores e teve como consequência a reestruturação produtiva,<sup>15</sup> que por sua vez levou a

um novo modo de organizar a produção, com base em novos métodos e processos de trabalho, fundados na automação de base microeletrônica; novos padrões de gestão e envolvimento da mão-de-obra; relações e condições de trabalho, baseadas na desregulamentação dos direitos trabalhistas. Tudo isso, associado à financeirização do capital e aos novos modos de ofertas dos serviços financeiros e às novas formas de comercialização, baseadas em tecnologias avançadas, teve repercussões gigantes para a classe trabalhadora. Repercutiu na obsolescência de atividades e qualificações; na exigência de um perfil de trabalhador polivalente, capaz de operar várias máquinas e utilizar de modo mais intenso a sua capacidade intelectual; na redução da criação e oferta de novos postos de trabalho; na crescente cooptação do movimento sindical, pelas formas denominadas de sindicalismo de participação; na redução dos laços de solidariedade no âmbito do trabalho; numa maior heterogeneidade da classe trabalhadora, entre outras repercussões (Ibidem, p. 55).

Percebe-se, pois, que o mundo do trabalho foi diretamente atingido, mediante, o aprofundamento do desemprego, da precarização das relações e condições de trabalho, da automação em base microeletrônica dos processos de trabalho, da flexibilidade dos salários, da diminuição do número de sindicalizados, entre outros aspectos (SILVA: 2006). As políticas sociais foram reduzidas, passando a ter caráter focalizado na extrema pobreza em contraposição aos ideais universalizantes propugnados nos anos precedentes. A reestruturação produtiva e a corrosão das bases do chamado Welfare State, com todas as garantias colocadas a seu cargo, trazem novamente a questão de que o pleno emprego estancou. Daí o enigma: como

---

<sup>15</sup> Silva esclarece o seu entendimento sobre a reestruturação produtiva como sendo a busca por um novo equilíbrio instável, que reorganiza tanto a esfera da produção, quanto a esfera social. Segundo indicação dessa autora, ver Mota, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 1995.

assegurar a sobrevivência das pessoas se o trabalho, como produtor de riqueza, não é disponível a todos?

No Brasil, a oposição entre assistência e trabalho também está expressa no modelo de seguridade proposto pela Constituição Federal de 1988. A exemplo do modelo Beveridgeano, a seguridade social brasileira congrega três políticas com características e formas de acesso diferenciadas – previdência, saúde e assistência, que teoricamente visam à totalidade da população. A previdência é baseada em contribuições prévias e dá cobertura àqueles inseridos no mercado formal de trabalho, ou contribuintes voluntários, em situações de doença e aposentadoria, bem como de desemprego. A saúde segue o princípio da universalidade, sendo garantida a todos. Já a assistência é dirigida para aqueles que dela precisarem. Mas Boschetti mostra que essa premissa esconde o caráter restritivo que os objetivos colocados para essa política revela:<sup>16</sup>

Ao desdobrar seus objetivos, entretanto, o texto estabelece uma distinção na aplicação do direito entre aqueles que são ou não capazes de trabalhar. Observe-se que a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima destacam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência, velhice, deficiência. Àqueles que não se inserem nestas situações, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho (BOSCHETTI, 2003a, p. 45 e 46).

O desenho integral e unificado da seguridade social brasileira nunca se estabeleceu de fato. As políticas setoriais de corte social são tratadas separadamente, sendo visível uma “fragmentação na organização, gestão e desenvolvimento das três políticas que a compõem” (BOSCHETTI, 2003b, p.19). Além disso, é importante chamar a atenção para um aspecto temporal. A Constituição brasileira foi promulgada em 1988 e já, no início da década seguinte, pôs-se em prática uma série de medidas neoliberais no bojo do ajuste da economia interna, no rastro da reestruturação produtiva ocorrida em todo mundo, priorizando a política social para o combate da pobreza. A esse respeito, Cardoso Jr. e Jaccoud registram:

É bem verdade que, desde a década de 1980, ao mesmo tempo em que tinha início um ciclo de reformas dos programas sociais brasileiros, avançava a crítica à legitimidade da proposta de incorporação social pela via dos direitos sociais. Reforçava-se novamente a interpretação que assenta na trajetória profissional a

---

<sup>16</sup> Ver art. 203 da Constituição Federal de 1988.

responsabilidade pela proteção social e pelo acesso a grande parte dos bens e serviços sociais. Entretanto, diferentemente do antigo modelo, a nova proposta distancia-se de um projeto de expansão da proteção social fundada no assalariamento e apóia-se na velha idéia da suficiência do mercado para a garantia de proteção social à parcela majoritária da população (CARDOSO JR. e JACCOUD: 2005, p. 195).

Assim, com a crise capitalista dos 1970, falha em todo o mundo a tentativa de generalização da proteção social por meio do trabalho. Novamente, explicita-se a encruzilhada do social, qual seja: a de assegurar direitos de cidadania, sem que o trabalho seja o eixo estruturador. Nesse contexto, as propostas de garantia de renda dissociada do trabalho ganham relevância. O consenso é que não é mais possível associar o direito à renda ao direito ao trabalho. Gorz coloca o debate nos seguintes termos:

Quando o processo de produção exige cada vez menos trabalho e distribui cada vez menos salários, esta evidência, progressivamente, impõe-se a todos: não é possível reservar o direito a uma renda apenas às pessoas que ocupam um emprego, nem sobretudo, fazer depender o nível de renda da quantidade de trabalho fornecida por cada um. (GORZ, 2003, p. 200).

É sobre o tema da garantia de uma renda desvinculada do trabalho que refletiremos nas próximas seções, problematizando principalmente as propostas de renda mínima e de alocação universal.

## **2.2 - Acesso à renda: liberdade e justiça**

O tema da renda garantida é atual, porém não inovador. Van Parijs (2006) e Suplicy (2002, 2006) fazem o mesmo percurso histórico, mais ou menos detalhado, e identificam na obra de Thomas More (1478-1535), *Utopia* (1516), a primeira sugestão de uma garantia de renda. Nela, o viajante Rafael em diálogo com um cardeal arcebispo sobre a pena de morte argumenta em favor da renda mínima como instrumento de combate à criminalidade:

Em vez de infligir esses castigos horríveis, seria muito melhor prover todos de algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver (SUPLICY: 2006, p. 32)

Porém, é Johannes Ludovicus Vives (1492-1540) quem consistentemente sistematiza a proposta no seu livro *De Subventionem Pauperum* (1526), no qual defende a legitimidade da assistência aos pobres como dever dos poderes municipais. As medidas sugeridas por ele incluíam: cuidados e ajuda aos doentes e inválidos, ensino de um ofício às crianças pobres e distribuição de auxílios a famílias sem emprego ou que não ganhassem o suficiente para garantir a sobrevivência (CASTEL: 1998).

A Speenhamland Law, de 1795, também é lembrada por Van Parijs (2006) como uma das primeiras experiências de renda mínima; mas é Polanyi (1980) quem analisa os efeitos dessa lei, cujo objetivo era garantir o “direito de viver”, por meio da concessão de abonos, em aditamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependia do preço do pão. Polanyi (2006) é enfático ao afirmar que, se a Speenhamland Law comportava uma inovação social - o “direito de viver” - sua implementação, naquele contexto histórico, teve o efeito exatamente oposto. Ao garantir certo nível de salários, custeados pelos fundos públicos, fez com que os trabalhadores não tivessem motivação material para o trabalho esgotante da época, nem os empregadores para pagar melhores salários - pois, por menos que eles pagassem, os impostos garantiam a elevação da renda até o nível da tabela do pão.

Sob a Speenhamland Law, a sociedade se debatia entre duas influências opostas: a que emanava do paternalismo e que protegia a mão-de-obra dos perigos de um sistema de mercado, e a que organizava os elementos de produção, inclusive a terra, sob um sistema de mercado, afastando gente comum do seu status anterior, compelindo-a a ganhar a vida oferecendo seu trabalho à venda enquanto, ao mesmo tempo, privava esse trabalho do seu valor de mercado” (POLANYI: 1980, p. 103)

Apesar das especificidades históricas apontadas por Polanyi (1980), principalmente a ausência de um mercado de trabalho livre, parece que nos deparamos pela primeira vez com o que Van Parijs (2006) e Suplicy (2002, 2006) apontam como a “armadilha do desemprego” e que será abordada mais adiante.

No entanto, é em Thomas Paine (1737-1809) que Van Parijs (2006) encontra o embrião da renda básica. Paine defende a concessão incondicional de uma dotação modesta e prefixada a todo homem ou mulher que chegue à idade adulta, assim como uma pensão modesta de aposentadoria. Na realidade, para Paine essa concessão era, em última instância, uma indenização pela apropriação de um recurso natural, no caso a terra, que, em seu estado bruto, não cultivado, era e continuaria a ser,



propriedade de todos. É o notório problema da apropriação original, ao qual os liberais trouxeram respostas diferentes<sup>17</sup>. Paine propõe a criação de um fundo nacional financiado pelo pagamento de um aluguel pela apropriação da terra que produziria rendimentos que seriam pagos na forma de dividendos iguais para todos, a fim de compensar a perda daquela herança natural (SUPLICY: 2002). Van Parijs (2006) ressalta que para Paine essa indenização não se tratava de caridade, nem de solidariedade, mas de justiça e de direito.

Segue-se a Paine, Joseph Chalier (1816-1896) que, segundo Van Parijs (2006), aparece com a primeira proposta de abono universal no continente europeu. Na sua obra *“Solução do problema social”* (1848), Chalier insiste no fato de que todos os homens têm direito a gozar os recursos naturais criados pela Providência para que possam prover suas necessidades. Assim sendo, aqueles que se apropriaram desses recursos devem pagar uma taxa cujo montante reflita o seu valor calculado com base no valor que lhes fosse fixado por um mercado plenamente concorrente. O montante da receita assim obtida deveria ser redistribuído, mensal ou trimestralmente, entre todos, consistindo em um mínimo garantido (VAN PARIJS: 2003, 2006).

Vê-se, assim, que já se encontra em Charlier a preocupação, sempre presente nas críticas à renda básica, quanto à distorção que a garantia de um mínimo de renda pode causar, tornando-se um “bônus de encorajamento à preguiça” (VAN PARIJS: 2006). Mas ele rechaça essa preocupação da seguinte forma:

Tanto pior para os preguiçosos: estes ficarão reduzidos à porção que lhes cabe. O dever da sociedade não vai além disso: garantir a cada um a sua justa participação no gozo dos elementos que a natureza colocou a seu serviço, sem usurpar a alguns em benefício de outros (CHARLIER *apud* VAN PARIJS: 2003, pp. 48-49)

No segundo pós-guerra, a idéia da garantia de uma renda é novamente retomada, como uma proposta dos Estados de Bem Estar Social. Segundo Esping-Andersen (1991), os *Welfare States* são comumente descritos como “responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem estar básico dos cidadãos”. Entre os critérios utilizados por este autor para analisar os modelos de *Welfare State*, encontra-se o de *desmercadorização (decommodification)*. De acordo com ele, a desmercadorização

---

<sup>17</sup> Alguns defendem a idéia do primeiro a chegar ser o primeiro a se servir, tornando-se imediatamente, sem nenhuma condição, proprietário de qualquer objeto natural. Outros, como Robert Nozick e Baruch Brody, complementam esse princípio com a cláusula lockiana, por ter inspiração em Locke, na qual a apropriação só é legítima se aqueles que dela não se beneficiam recebem uma compensação ou uma participação eqüitativa nos ganhos decorrentes de cada apropriação. Por fim, a idéia de Paine, que afirma o direito de cada um a uma parte igual dos recursos naturais (VAN PARIJS, 1997).

significa o afrouxamento do *status* do indivíduo de pura mercadoria e a instauração de políticas sociais encaradas como direito, criadoras de capacidades para que esse indivíduo possa manter-se sem necessariamente ter de participar do mercado. Tal concepção está fortemente ligada ao conceito de necessidades básicas, à medida que é preciso garantir um mínimo, não no sentido de menos, mas no sentido de assegurar dignidade à existência humana.

Para Esping-Andersen (1991), no entanto, a simples instituição da previdência ou da assistência social não produz necessariamente desmercadorização. Ele mostra que, se os benefícios forem poucos e associados a um estigma social, o sistema de ajuda continua forçando a todos a participarem do mercado. É necessário, portanto, levar em consideração as regras e pré-condições correspondentes, que ditam a extensão em que os programas de bem estar social oferecem alternativas genuínas à dependência do mercado. A desmercadorização significa proporcionar poder aos trabalhadores que passam a não depender unicamente desse mercado, conseguindo um maior grau de mobilização. Em contrapartida, para os empregadores significa maior negociação para utilizar a mão de obra; ou seja, o custo de oportunidade dos trabalhadores em ofertar a sua força de trabalho aumenta. Pode, no entanto, resvalar no risco de ser apropriada pelos empregadores no sentido destes sentirem-se desobrigados com a manutenção de um nível de vida digno aos seus empregados.

Entre os direitos desmercadorizantes pode-se listar o seguro-desemprego, o auxílio doença, a licença maternidade e a licença educacional, a garantia de uma renda apesar do mercado de trabalho. Uma definição mínima de *Welfare State* desmercadorizante seria aquela que envolve a liberdade do indivíduo de parar de trabalhar, sem que isso signifique a perda potencial de trabalho, rendimentos e benefícios sociais. Segundo Esping-Andersen (1991), nenhuma nação alcançou esse nível de desmercadorização. Mesmo naquelas que chegaram mais próximo, em algumas, atestados médicos são necessários para a obtenção do benefício; em outras, o prazo de espera para o recebimento do benefício é demorado ou o período de duração é curto.

Como se viu, desde sempre o debate sobre o acesso a uma quantia determinada de renda, seja pela via da defesa da garantia das condições dignas de sobrevivência, seja pela via dos critérios de justiça no acesso à propriedade, é antigo e traz, desde a sua origem, questões não pouco polêmicas. Esse debate parece ter no seu centro a questão da satisfação das necessidades humanas básicas, em especial a autonomia do cidadão. Conforme já apresentado, um homem só pode ser

considerado autônomo na medida em que não está sujeito a vontade de ninguém. Isto implica considerar que um agente é completamente autônomo quando auto-suficiente para escolher a forma de vida que deseja ter, desde que isso não interfira na escolha de outra pessoa.

No capítulo anterior, falou-se do conceito de liberdade positiva apresentado por Plant (1998; 2002) em oposição ao de liberdade negativa, de teor neoliberal, tomando-se como central o fato de a primeira ser condição para a existência desta última. Ao propor uma visão mais qualitativa da liberdade humana, Plant defende que os direitos que asseguram a liberdade devem também garantir as capacidades necessárias para o seu exercício. Nesse sentido, o autor claramente se posiciona a favor da renda como um direito social que pode viabilizar o exercício da liberdade. E, se a renda é considerada uma necessidade para a realização da liberdade, então deve ser um direito. Este é o mesmo posicionamento de Doyal e Gough (1991) que elencam como *satisfiers* a segurança econômica e, portanto, como uma necessidade intermediária que deve ser atendida para a garantia da saúde física e da autonomia. Lembremos rapidamente da perspectiva liberal de necessidades como sinônimo de preferências e, portanto, do mercado como o *locus* privilegiado para a sua satisfação, aberto para que todos dele participem. O problema desse raciocínio é que a liberdade para a realização dessas escolhas está condicionada à existência de certa quantia de renda.

Na sua discussão sobre o acesso à renda como direito, Plant, entretanto, não deixa claro se está falando de renda mínima garantida ou da proposta mais radical defendida abertamente por Van Parijs – a renda básica universal.

Pondo também em relevo a contradição inerente à abordagem ética e econômica dos liberais, para a qual a liberdade é um valor absoluto, Van Parijs (1997) apresenta o exemplo de uma ilha em que de maneira legítima um único habitante tornou-se seu proprietário. É perfeitamente possível que os outros habitantes tenham outra opção que não a de trabalhar dezesseis horas por dia para o proprietário da ilha, em troca de um pequeno salário. Além disso, o proprietário pode ainda decidir que para trabalhar nas suas terras os indivíduos devem usar chapéu vermelho, assobiar a *Marselhesa* e abster-se de pronunciar a palavra liberdade. Mesmo assim, o princípio da liberdade não estaria sendo violado. Nada os obrigaria a trabalhar, ou mesmo permanecer na ilha, só o fato de não terem outros meios de encontrar na ilha outra fonte de subsistência, nem de construir um barco para a fuga.

Posta dessa forma, a liberdade existente na ilha é uma plena liberdade formal. Sem os meios indispensáveis para o seu efetivo exercício, é um direito sem alcance real. Para essa teoria, o princípio da liberdade não está violado, se o trabalho não for feito sob ameaça de violência física ou de outras coerções, mesmo se o que o motiva é o cuidado de escolher a menos má das opções livremente disponíveis, qual seja a de morrer de fome (*ibidem*).

Ela (a liberdade) não é uma questão de *direito* de fazer o que se deseja nesse sentido. Ela é também uma questão de *meios*. É por serem privados desses meios – mesmo desfrutando desse direito – que os habitantes desfavorecidos de nossa ilha não podem levar a vida como pretendem, que não são livres no sentido real, e não puramente formal, que é o que nos importa (VAN PARIJS: 1997, p. 191).

Van Parijs (1997, 2006) vale-se dos princípios desenvolvidos por John Rawls na obra “Uma teoria de justiça”, em que os ideais de igualdade e liberdade são combinados para a existência de uma sociedade justa.<sup>18</sup> Na concepção de Rawls, uma sociedade justa “é uma sociedade cujas instituições repartem os bens principais sociais de maneira eqüitativa entre seus membros, levando em conta, principalmente, o fato de que estes diferem uns dos outros em termos de bens principais” (VAN PARIJS: 2003, p. 69).

Rawls distingue então dois eixos de bens principais para a formulação das exigências de justiça. São eles: os bens principais naturais (saúde e talentos) e os bens principais sociais, nos quais estão incluídas as liberdades fundamentais e as oportunidades de acesso às posições sociais (vantagens socioeconômicas – renda e riqueza, poder e prerrogativas ligadas à posição social e bases sociais do respeito próprio).

Em linhas gerais, a teoria de Rawls baseia-se em dois princípios, que na verdade se desdobram em três:

1º - Princípio de igual liberdade: o funcionamento das instituições deve ser tal, que toda pessoa tenha direito igual ao conjunto mais extenso de liberdades fundamentais iguais, que seja compatível com um conjunto semelhante de liberdades para todos.

---

<sup>18</sup> Este trabalho não tem a pretensão de reproduzir a teoria desenvolvida por John Rawls detalhadamente, procedendo a sua análise. Basta-nos contextualizar os princípios de justiça social em que se baseia de modo a identificar as condições para o estabelecimento de arranjos sociais mais eqüitativos.

2º - As eventuais desigualdades sociais e econômicas geradas no quadro dessas instituições devem satisfazer duas condições:

a) Princípio da diferença: elas devem ter por objeto o maior benefício dos *membros menos favorecidos* da sociedade.

b) Princípio da igualdade eqüitativa das oportunidades: elas devem ser unidas a funções e posições às quais todos tenham acesso, considerados os talentos.

Estes princípios obedecem a uma ordem de prioridade, na qual o primeiro deve ser totalmente satisfeito, para que os outros dois possam ser observados. Também, o princípio da igualdade eqüitativa tem precedência sobre o princípio da diferença. Esse cuidado de Rawls busca evitar a troca de liberdades básicas por ganhos econômicos e sociais. Desse modo, o primeiro princípio e o da igualdade eqüitativa de oportunidades tornam-se a condição necessária para a justiça social (FIGUEIREDO: 1997).

O princípio da igualdade eqüitativa de oportunidades reforça que as mesmas oportunidades devem ser asseguradas independentemente da posição social dos indivíduos. Isto porque seria injusto que pessoas mais dotadas, mas em piores condições socioeconômicas, não tenham chances semelhantes de melhorar de vida. Para tanto, Rawls admite que o papel do Estado em determinado período de tempo é fundamental, tanto na provisão de serviços, quanto na distribuição de meios e na intervenção do setor privado, estimulando a livre concorrência e o pleno emprego.

Além de manter os tipos usuais de capital social, o governo tenta assegurar oportunidades iguais de educação e cultura para pessoas similarmente dotadas e motivadas, seja subsidiando escolas privadas ou estabelecendo um sistema de escola pública. Deverá também aplicar e subscrever a igualdade de oportunidades nas atividades econômicas e na livre escolha de ocupações. Isso é conseguido através do policiamento da conduta das empresas e das associações privadas, e evitando o estabelecimento de restrições e barreiras monopolísticas às posições mais desejáveis. Finalmente, o governo garante um mínimo social seja através de dotações familiares e pagamentos especiais por doença e desemprego, seja mais sistematicamente através de recursos tais como um suplemento de renda (RAWLS *apud* FIGUEIREDO: 1997, pp. 84-85).

Mas, a aplicação do princípio da igualdade eqüitativa de oportunidades não resolve o problema das dotações diferenciadas de talentos individuais, pois as posições vantajosas, ainda que abertas a todos, serão preenchidas pelos mais

talentosos. É, portanto, o princípio da diferença, formulado no sentido de maximizar a distribuição dos bens sociais principais aos menos favorecidos - já que os naturais estão *a priori* determinados - que contém o caráter distributivo da teoria de Rawls e permite garantir as condições indispensáveis e os meios gerais para que cada um busque realizar a sua concepção de vida boa: renda e riqueza, poderes e prerrogativas e bases sociais do auto-respeito (VAN PARIJS: 1997).

Desse modo, nota-se que o incremento dos bens sociais é, de regra, realizado pela via das políticas públicas, notadamente as de educação e saúde e de benefícios monetários, previdenciária ou assistencial, que alteram as condições iniciais de desigualdade e ampliam as possibilidades de participação dos mais pobres na riqueza produzida socialmente. No entanto, a criação e, principalmente, a distribuição de bens sociais dependem também de arranjos produtivos específicos que busquem incorporar a mão-de-obra ociosa. Note-se que essa intervenção é fundamental, já que, deixados à dinâmica comum do mercado, os objetivos de justiça social não se concretizam.<sup>19</sup>

Conforme lembra Figueiredo (1997), Rawls distingue o princípio da diferença do princípio da compensação, indicando que este tem por fim assegurar a genuína igualdade de oportunidade; para tanto, desigualdades de nascimento e dotes naturais devem ser compensadas, por exemplo, com um aporte de recursos maior para a educação daqueles menos inteligentes. Em compensação, não há esse tipo de preocupação ou intenção no princípio da diferença, pois este requer apenas a maximização da posição dos menos favorecidos (*maximin*).

Pereira (2000) apresenta uma síntese das principais críticas comumente dirigidas à teoria de Rawls tanto oriundas da esquerda, quanto da direita. Da esquerda, ressalta a de MacPherson que evidencia a subordinação do conceito de justiça econômica rawlsiano às normas sociais e valores éticos, sobrepondo as relações de produção capitalista ao seu princípio de distribuição. Desse modo, estabelece limites rígidos para essa distribuição, que de maneira alguma deve forçar maiores cobranças de impostos, pois isso poderia afetar os preceitos de eficiência e competitividade da economia de mercado.

A direita, por seu turno, conforme Doyal e Gough (1991), apresenta basicamente duas considerações críticas a Rawls. A primeira diz respeito à ameaça que a ênfase rawlsiana na defesa dos direitos positivos pode trazer para a clássica autonomia individual, tão cara à teoria liberal. Isto porque desde que bens e serviços

---

<sup>19</sup> Ver Delgado e Theodoro, 2005.

devem ser ofertados, mesmo sem um prévio pagamento, os impostos devem cobrir esses custos. Como o pagamento de impostos não pode ser refutado, há, portanto, uma coerção e, conseqüentemente, uma violação dos direitos negativos. A segunda crítica, bastante ligada à primeira, trata do custo associado à implementação e manutenção dos direitos positivos (políticas públicas distributivas). Os liberais acreditam que os direitos negativos (de expressão, de privacidade, de propriedade, de segurança, etc.) não possuem custos vinculados, o que, na verdade, é uma falácia. Plant (2002), como já visto, apresenta o raciocínio de que para que os direitos negativos sejam assegurados o Estado também terá de utilizar consideráveis recursos.

De volta ao princípio da diferença e levando em conta apenas o item renda da lista de vantagens socioeconômicas apresentada por Rawls, qualquer forma de garantia de renda poderia cumprir a função distributiva desejada. Mas ao observar os outros termos, tais como as bases sociais do respeito próprio, não é qualquer modelo que se ajusta.

É essencial que ela (a renda) seja distribuída de uma maneira que não estigmatize, não humilhe os beneficiários e que essa distribuição se faça em particular, sem controle dos recursos e sem controle da vida privada (requerido para verificar, por exemplo, o status de solitário ou de co-habitante) (VAN PARIJS: 1997, p. 178).

Além disso, o modelo deve evitar cair na “armadilha do desemprego” e na “armadilha da pobreza”. A primeira expressa o fato de que o salário a ser recebido pelo trabalho seja inferior ao que se tem mesmo sem o trabalho. Já a segunda, releva o fato da oferta do benefício requerer que o beneficiário mantenha-se na indigência para ser merecedor. Também o direito à renda mínima não deve estar associado ao dever de trabalhar porque levaria o seu beneficiário a aceitar qualquer trabalho, distorcendo o valor do trabalho. Resguardados os fatos históricos, esses obstáculos já estavam presentes na experiência de Speenhamland, no séc. XVI. Se a pessoa estiver considerando iniciar uma atividade que vai representar um ganho econômico, e o governo tiver de retirar o benefício financeiro quando ela iniciar o trabalho, então esta pessoa poderá ser desestimulada a iniciar a atividade e, assim, cair na armadilha da pobreza e do desemprego. Na outra ponta do processo, Lavinias e Varsano (1997) apresentam ainda outra distorção que também pode ocorrer com a implantação de programas de garantia de renda mínima, qual seja: a preferência do empregador por aqueles beneficiários de algum programa dessa natureza. Por já ter assegurada alguma remuneração, esses podem aceitar um valor de salário mais baixo. Tal

situação poderia levar inclusive à extinção do salário mínimo definido por lei e referência importante para determinar as condições mínimas de vida do trabalhador. Esse risco também está associado à renda básica universal, como apresenta Gorz: “esta renda de base arrisca, aliás, servir de pretexto à multiplicação de pequenos empregos e de empregos de baixos salários, concebidos como fontes de uma ‘renda extra’ pelos empregadores” (GORZ:2003, p. 206).

Assim, para Van Parijs, a renda básica universal apresentada mais detalhadamente na próxima seção é o modelo que mais se ajusta à implantação da justiça social, que para ele guarda relação direta com os meios para que todos tenham a mesma possibilidade de desenvolver suas capacidades individuais, exercendo efetivamente a sua liberdade. Mas, deixa claro que a renda básica não extingue o fato de que entre duas pessoas, a despeito de receberem a mesma quantia de renda, uma delas, por ter um complexo de oportunidades muito diverso, pode fazer tudo que a outra faz e muito mais ainda. No caso em que a pessoa não consegue ter acesso àquilo que é necessário para a sua sobrevivência, transferências específicas devem ser realizadas aos menos capacitados à custa da renda básica universal. Em sociedades pobres, diz o autor, “é possível que isso signifique reduzir a zero a renda básica. (...) É somente com respeito a sociedades que se livraram da fome, ou que claramente podem fazê-lo sem violação à propriedade de si mesmo, que vale a pena falar em renda básica” (Van Parijs, 1994, p. 81).

Até aqui tentamos mostrar o significado do direito a uma renda dissociado do trabalho. Nesses termos, mais que garantir condições dignas de sobrevivência, o acesso à renda significa autonomia e poder de escolha. Traduz-se em liberdade real para cada indivíduo em oposição à liberdade negativa, que pode muitas vezes mostrar-se uma falácia. É ainda condição para o incremento de bens sociais, proporcionando os meios para a construção de uma sociedade mais igual. Trataremos a seguir das características dos dois principais modelos de garantia de renda: a renda mínima garantida e a alocação universal.

### **2.3 A originalidade da renda básica universal**

A partir dos anos 1940, ganha corpo a proposta de uma renda mínima garantida a todos aqueles que não conseguem prover seu próprio sustento, seja pela impossibilidade de trabalhar, seja pelo desemprego, seja ainda pelo salário reduzido. Trata-se de estabelecer o piso monetário que todos deverão perceber. A renda



mínima garantida é, portanto, um valor complementar entre esse piso estipulado e a soma dos recursos percebidos. Normalmente o cálculo é feito em bases familiares, ou seja, o benefício é definido por unidade familiar, bem como o montante da renda considerada para a determinação do valor a ser transferido é a soma do que é percebido por todos os membros da família.

Embora a renda mínima possa assumir características diversas de um modelo para o outro, podendo ser mais ou menos restritivas na seleção do seu público alvo, diferir na forma do financiamento, no estabelecimento de prazo para o recebimento do benefício, etc., Lavinás e Varsano (1997) identificam o que pode ser considerado comum a todas as propostas. Em comum apontam: o caráter universal para todos aqueles que se encontram em situação de necessidade, decorrente da insuficiência de renda; concessão feita com base na demanda do próprio interessado, configurando-se um direito subjetivo; existência de certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas; e valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda individual ou familiar.

A renda básica universal difere da renda mínima exatamente nesses critérios apresentados. Por “renda básica de cidadania entende-se uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda, nem exigência de contrapartidas” (VAN PARIJS, 2006, p. 35).

Desse conceito, é importante frisar alguns elementos. Primeiro o da universalidade, que visa exatamente combater a discriminação que modelos focalizados podem acarretar, rotulando seus beneficiários de incapazes de satisfazer as próprias necessidades ou restringindo o benefício somente àqueles que aceitam as condições impostas. A não exigência de comprovação de renda é uma consequência do primeiro elemento, já que em um modelo universal, no qual todos podem receber, não há necessidade desta comprovação. Esse procedimento, aliado ao fato de o benefício ser pago em termos individuais, sem a análise prévia das condições familiares ou de seu estado civil, também preserva o usuário no sentido de não ter a sua vida privada invadida pelo poder público. Por fim, a incondicionalidade do benefício, ou seja, o não exercício de nenhum controle sobre a inserção do indivíduo, quer no mercado de trabalho, quer em atividades voluntárias. Essa incondicionalidade é o mecanismo que faz com que a renda básica não caia na armadilha do desemprego e da pobreza. Sem a ameaça de perda do benefício, mesmo com a possibilidade de um trabalho remunerado, as pessoas sempre procurarão melhorar o seu nível de renda, não se limitando apenas ao que recebem pelo benefício. A renda

básica configura-se, pois, como algo que todos podem contar *a priori*, podendo ser complementada por outras rendas, seja do trabalho, da poupança, do mercado.

São, portanto, marcantes as diferenças entre um e outro modelo, ressaltadas no quadro 1.

### QUADRO 1

#### Comparação entre Renda Mínima e a Renda Básica Universal

|   | Renda Mínima Convencional | Renda Básica Universal |
|---|---------------------------|------------------------|
| Contribuição prévia?                                      | Não                       | Não                    |
| Comprovação de renda?                                     | Sim                       | Não                    |
| Observa critérios individuais?                            | Não                       | Sim                    |
| Cumulativo com a renda do trabalho, independente do teto? | Não                       | Sim                    |
| Exigência de contrapartida?                               | Sim (normalmente)         | Não                    |

É importante notar que tal como foi apresentada aqui, não há nenhum elemento que vincule a renda básica a mínimos sociais. Na realidade, a idéia da renda básica é concretizar a liberdade, devendo exatamente por isso ser incondicional e o mais elevada possível para garantir a propriedade de si mesmo e resguardar a capacidade do indivíduo de escolher a vida que quer ter, que é a autonomia. E, por isso, a questão das necessidades vitais já deve estar resolvida.

Gorz (2003) lembra que a proposta de uma renda garantida tem adeptos à esquerda e à direita e, portanto, sua defesa deve ser feita levando em consideração essas diferenças de abordagem. De acordo com o autor, à direita, a garantia de renda atua como um “remédio” para a situação de milhares de supranumerários<sup>20</sup> em que se encontra uma parcela da população. Serve para tornar aceitável a condição de exclusão determinada pela aplicação da ordem do capital. Nessa perspectiva, o estigma da preguiça e do parasitismo está sempre presente, porque não há a proposta de alteração da dinâmica social a permitir que se abram novos horizontes para aqueles que não trabalham. O Estado, ator responsável por “tomar” daqueles que trabalham para dar aos que não o fazem, procurará justificar-se estabelecendo controles e critérios de entrada e manutenção do benefício mais ou menos vexatórios.

<sup>20</sup> Termo cunhado por Castel (1998) para designar parcelas da população que não se encontram ligadas a nenhuma estrutura da sociedade.

Do lado dos beneficiários dessa renda garantida, haverá sempre o medo de que uma revolta fiscal ou uma mudança política lhe retire ou diminua o montante recebido. A diferença principal nas propostas de garantia de renda sob a perspectiva de esquerda deve ser o seu compromisso com a extinção das condições que conduziram à necessidade desse benefício. Não é apenas uma medida para tornar toleráveis o desemprego e as formas de marginalização que acarreta. Nas palavras de Gorz:

*Não é a garantia de uma renda independente de qualquer trabalho que deve ser central no projeto da esquerda, mas o laço indissolúvel entre o direito à renda e o direito ao trabalho. Cada cidadão deve ter o direito a um nível de vida normal; mas cada um e cada uma deve ter também a possibilidade (o direito e o dever) de fornecer à sociedade o equivalente-trabalho daquilo que ele ou ela consome: o direito, em suma de 'ganhar a vida'; o direito de não depender para a sua subsistência da boa vontade daqueles que tomam decisões econômicas (GORZ: 2003, p. 202). (grifos do autor).*

Assim, Gorz traz a público o papel fundamental que o trabalho possui como referência material, psicológica e cultural para a sociabilidade humana.

No próximo capítulo apresentaremos o Programa Bolsa Família que, embora não represente nem um programa de garantia de renda mínima, nem de alocação universal, significa a proposta brasileira mais abrangente de uma garantia de renda para a sua população.

### CAPÍTULO III

#### O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No Brasil, o debate acerca do direito à renda tem crescido nos últimos quatro anos. Em 8 de janeiro de 2004, depois de uma longa tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada a Lei nº. 10.835, que institui a renda básica de cidadania. Essa medida constitui-se “no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário” (art. 1º, Lei 10.835/04).

Na lei, os elementos da renda básica são destacados - direito de todos os brasileiros (universalidade), igual valor para todos, que seja suficiente para atender despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, pagamento em parcelas iguais e mensais – e contrastam com a flexibilidade dada ao Poder Executivo para a sua implementação, condição exigida para sua aprovação no Congresso. A renda básica de cidadania deverá (e não, poderá!) ser alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. Mas, esse dispositivo fere a cláusula da universalidade que inspira e legitima a renda básica universal. Quanto a isso, Lavinias (2004) destaca a excepcionalidade da Lei 10.835 no contexto internacional – poucos países possuem uma norma legal dessa natureza - e o seu paradoxo ante às políticas sociais brasileiras que, no arcabouço legal, tendem à universalidade, mas são operadas de modo focalizado.

Os arts. 2º. e 3º. da referida Lei estabelecem competência ao Poder Executivo para a definição do valor do benefício, desde que observada a Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo haver dotação orçamentária suficiente para, já no exercício de 2005, implementar a primeira etapa do projeto.

Curiosamente, em 9 de janeiro de 2004, um dia após a criação da renda básica de cidadania, foi promulgada a Lei no. 10.836, que instituiu o Bolsa Família, programa de transferência condicionada de renda para as famílias com renda per capita até R\$ 120,00, que atende atualmente pouco mais de 11 milhões de famílias em todo território nacional. Na primeira seção deste capítulo, apresenta-se o desenho do programa, permeado de contradições, que se pode resumir em quatro dicotomias: 1) alívio imediato da pobreza x incentivo ao capital humano; 2) assistência permanente x portas de saída; 3) incentivos x desincentivos ao trabalho; 4) direito universal ao benefício x condicionalidades. Nas outras duas seções, serão abordadas

a questão da seletividade dos programas de combate à pobreza e da família como unidade de provisão de renda.

### **3.1 - A concepção do Programa Bolsa Família**

A criação do Programa Bolsa Família foi determinada essencialmente por dois aspectos. O primeiro é de ordem política. Em 2003, o governo federal havia lançado o Fome Zero, que consistia na articulação de um conjunto extenso de políticas, estruturantes e emergenciais, em torno do objetivo ético de combater a fome. Entretanto, quase um ano após seu lançamento, não havia resultados concretos para mostrar. Sua face mais visível, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação, patinava, cercado de controvérsias relacionadas à gestão do Programa por meio dos Comitês Gestores e ao controle dos gastos dos beneficiários, obrigatoriamente com alimentos<sup>21</sup>.

O segundo aspecto, de ordem técnica-gerencial, decorre de uma avaliação realizada durante o período de transição dos governos de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, após as eleições, que registrava a fragmentação administrativa dos programas de transferência condicionada de renda e a sobreposição do público-alvo. De fato, desde 2001, conviviam quatro importantes programas desse tipo: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, todos operando com cotas de atendimento, reduzido valor dos benefícios, que se voltavam somente para um dos membros do grupo familiar, e revelavam solene ignorância a respeito da existência de programas similares conduzidos por estados e/ou municípios (COHN e FONSECA, 2004).

O Bolsa Escola, pertencente ao Ministério da Educação, tinha como público alvo famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00<sup>22</sup> e com crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos matriculados na rede regular de ensino. O benefício, no valor de R\$ 15,00 por criança e/ou adolescente, até o limite de três por família, era

---

<sup>21</sup> O Cartão Alimentação foi inspirado nos Food Stamps americano que busca conjugar o acesso à produção de alimentos, ampliando os efeitos da transferência de renda. Do mesmo modo, o Bolsa Família, ao estabelecer condicionalidades na educação e saúde, cria, por seu turno, a necessidade de oferta desses serviços. As famílias passam a procurar ativamente por eles, como também o poder público passa a identificar os locais de baixa cobertura. Outro encandeamento para a frente produzido pelo Programa Bolsa Família é o seu efeito dinamizador nas economias locais. Comparações entre o montante de recursos transferidos às famílias e aqueles transferidos obrigatoriamente por força da Constituição, como o Fundo de Participação Municipal (FPM), mostram a relevância do aporte financeiro nos municípios. Todos são encadeamentos positivos do Programa Bolsa Família.

<sup>22</sup> Em 2001, este valor era equivalente a meio salário mínimo.

pago mensalmente por meio de cartão magnético e seu recebimento estava associado à frequência escolar, superior a 85% das aulas ministradas.<sup>23</sup>

O Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, adotou o mesmo patamar de renda para a seleção de seus beneficiários. No entanto, o segmento que este Programa se propôs atender era constituído de crianças de até sete anos de idade, nutrizes e gestantes. O benefício, também de R\$ 15,00, e com a mesma restrição do número de beneficiários por família, era associado ao cumprimento por parte da família de compromissos na área de saúde: manter a carteira de vacinação em dia, acompanhar o desenvolvimento nutricional das crianças e, no caso das gestantes, de realizarem consultas de pré-natal.

Já o Auxílio Gás, criado pelo Ministério das Minas e Energia, em 2002, propunha-se a transferir R\$ 15,00 a cada dois meses como subsídio para a compra de botijão de gás às famílias que já eram beneficiárias do Bolsa Escola e/ou Bolsa Alimentação, ou que se apresentavam como beneficiárias potenciais destes programas. Não exigia contrapartidas. A motivação para a implementação desta ação foi de certa forma a de compensar as famílias de baixa renda pelo aumento naquele ano do preço do botijão de gás, aproximando-se mais de um subsídio do que de uma política de renda mínima, fato inclusive explicitado na legislação deste programa.

Por fim, o Cartão Alimentação, do extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. O benefício, no valor de R\$ 50,00, destinava-se àqueles grupos em situação de risco alimentar e, depois de uma grande polêmica em que intelectuais, mídia e governo se enfrentaram, manteve-se a imposição para as famílias de comprovação de gastos com a compra de alimentos.

A proposta do Bolsa Família é, pois, unificar todos esses quatro programas, buscando maior racionalidade administrativa e de custos. Entende-se, no entanto, a sua originalidade em outro sentido. Até então não havia, no Brasil, nenhum benefício para as famílias pobres, desvinculado do trabalho ou da condição de deficiência e/ou velhice, bem como da existência de crianças ou adolescentes no grupo familiar.

---

<sup>23</sup> Em 1996, o governo federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como parte da estratégia de combate ao trabalho de crianças, que transfere recursos financeiros para as famílias cujos filhos estão submetidos a situações intoleráveis de trabalho. Por seu turno, as famílias devem manter as crianças na escola e na Jornada Ampliada que engloba atividades educativas fora do horário escolar proporcionadas pela prefeitura. Inicialmente implantado como projeto piloto nas carvoarias do estado de Mato Grosso, estendeu-se depois para o sisal na Bahia, as plantações de laranja no Rio de Janeiro e as olarias no Pará. Apenas em 1999, o PETI foi reformulado para atender também as crianças e adolescentes da zona urbana. Atualmente, está em processo de unificação com o Bolsa Família. Ver Portaria GM/MDS nº 666/05.

Apesar de não integrar formalmente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), concebe-se o Programa como uma ação de proteção básica, de natureza assistencial, formada por programas, serviços e benefícios que visam prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Essa proteção destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos (PNAS, 2005). Sendo o Bolsa Família um instrumento de segurança de rendimento com, acredita-se, impacto também na autonomia de seus beneficiários, claramente ele se coloca entre os objetivos de proteção básica preconizados pela Política de Assistência social. Vale ressaltar que esta Política define segurança de rendimento como a garantia de que todos tenham uma forma monetária de manter a sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego, e não apenas como uma compensação do salário mínimo inadequado. E nessa garantia estão incluídos pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para a sua reprodução social em padrão digno e cidadão (PNAS, 2005).

Como já foi apresentando no Capítulo 2, a Constituição Federal de 1988, ao incluir a política de assistência social como integrante da Seguridade Social, estabelece uma ruptura significativa, do ponto de vista formal, com o tradicional clientelismo social e com o escudo da benemerência para os brasileiros sem capacidade monetária de acesso aos produtos oferecidos pelo mercado. Por isso, admite-se que a institucionalização da proteção social não contributiva como direito é objeto e mérito da Política Nacional de Assistência Social.

Nesse sentido, a relação do Bolsa Família com a política de Assistência Social é uma realidade, seja porque os gestores locais são os mesmos, seja porque o público-alvo é idêntico. Essa constatação, porém, não é assim tão óbvia e pacífica. Em primeiro lugar, devido ao próprio histórico de implementação do programa que trilhou um caminho apartado da assistência social que, no seu começo, ainda mostrava-se organizacionalmente frágil<sup>24</sup>. Mas, não só isso. Prevalencia uma visão limitada da potencialidade de intervenção dessa área. O Bolsa Família foi formulado e inicialmente operado por uma Secretaria Executiva ligada à Presidência da República. E mesmo depois da sua transferência para o Ministério do Desenvolvimento Social e

---

<sup>24</sup> Apesar de ter sido elevada ao *status* de política pública em 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) só foi publicada em 1993 e, apenas em 2004, o Sistema Único de Assistência Social foi criado e começou a ser implantado.

Combate à Fome (MDS), a Secretaria Nacional de Assistência Social ainda não tem ingerência sobre o mesmo, estando ele sob a coordenação de uma secretaria específica – a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

Além disso, o entendimento prevalecente em algumas áreas do próprio governo de que o Programa é um meio de viabilizar o direito humano à alimentação e, portanto, um campo de disputa com a área de segurança alimentar e nutricional, o tem afastado da Assistência. Tal visão tem acarretado um dos pontos de polêmica relativo ao desenho do Programa – que prevê condicionalidades -, o que será retomado mais adiante. O fato é que são essas duas áreas, assistência social e segurança alimentar e nutricional, que buscam articular uma rede de serviços e benefícios para a população pobre. Independente das disputas políticas, o Bolsa Família é o elemento integrador entre elas e, talvez, por esse raciocínio, não devesse estar realmente ligado diretamente a nenhuma delas.

Tanto é que, por ter tido origem na unificação de programas oriundos de diversas áreas, o Programa não estabelece relação unívoca com nenhuma delas, como o Bolsa Alimentação e as Secretarias Municipais de Saúde, por exemplo. Somente em meados de 2006, após o processo de adesão dos municípios ao Programa<sup>25</sup> o MDS pôde identificar o lócus institucional do Bolsa Família, que para 80% dos municípios encontra-se exatamente na área de assistência social. As outras áreas que apareceram como gestoras do Programa foram a educação (8%), a saúde (5%). Na realidade, no Brasil, as ações de transferência direta de renda do tipo do Bolsa Família foram estruturadas fora do eixo da assistência, implementadas em uma ótica distinta da Lei Orgânica de Assistência Social, como políticas focalizadas de combate à pobreza. O risco é de se entender essas transferências como alternativas à política e não como medida complementar-integrante de uma política mais ampla de satisfação de necessidades sociais básicas.

A maioria das críticas à unificação dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação ao Programa Bolsa Família assenta-se no afastamento dos objetivos setoriais que esses programas encerravam em relação à educação, saúde e alimentação. No entanto, deve-se considerar que mesmo quando esses eram programas geridos pelo Ministério da Saúde (MS) ou pelo Ministério da Educação

---

<sup>25</sup> Os municípios que desejassem formalizar sua adesão ao Programa Bolsa Família e ao CadÚnico deveriam cumprir dois requisitos: a indicação de uma pessoa responsável pela execução do Programa naquela localidade e a constituição da instância de controle social. Ver Portaria GM/MDS n. 246, de 20 de maio de 2005. O programa prevê ainda outro instrumento de parceria com os municípios utilizado para a integração de programas de transferência de renda municipais ou estaduais ao Bolsa Família. Tal processo é conhecido como pactuação e é formalizado por meio de um Termo de Cooperação. A idéia é que não haja sobreposição e competição entre as esferas governamentais, mas sim conjunção de esforços. Sobre o tema, ver Mesquita, 2006.



(MEC), tratava-se de medida assistencial. A rigor, o Bolsa Escola não podia ser considerado uma política educacional apenas por estar localizado no MEC, pois baseava-se no mesmo princípio em que hoje se sustenta o Bolsa Família voltado para aqueles beneficiários que têm filhos: transferência de renda como apoio para as famílias manterem seus filhos na escola. A transferência da gestão de um Ministério para outro (no caso, do MEC para o MDS) não muda o fato de que a permanência da criança/adolescente na escola só terá efeito, no médio e longo prazo, se houver investimento na qualidade da educação básica, na infraestrutura das escolas, na melhoria salarial dos professores, entre outros. E isso, sim, não cabe ao Bolsa Família. Ademais, para o MEC tomar essas providências não precisa, necessariamente, do Bolsa Família, pois já conta com instrumentos de avaliação próprios. Isso quer dizer que, diante dessas críticas, é fundamental ter em mente que a contribuição do Programa, seja como Bolsa Escola, seja como Bolsa Família, ocorre apenas no incentivo à manutenção das crianças e adolescentes na escola. A qualidade e a eficácia do ensino é assunto de outra ordem.

Portanto, a resistência contra o Bolsa Família não encontra abrigo na concepção do Programa em si, que preserva os mesmos princípios dos programas anteriores, configurados na manutenção das condicionalidades nas áreas da educação e da saúde. Também não está calcada na questão dos controles do acompanhamento dessas contrapartidas que, diga-se de passagem, nunca foram tão eficazes quanto no atual momento, o que será mostrado mais à frente. Na realidade, o principal problema diz respeito ao afastamento dos técnicos e profissionais dessas áreas na implementação do Programa, embora a responsabilidade pelo acompanhamento das condicionalidades esteja atribuída legalmente às pastas setoriais correspondentes. O Senador Cristóvam Buarque (PDT/DF) afirma com frequência que

Quando a mãe do Bolsa Escola recebia no final do mês esse dinheiro, ela pensava: “eu recebo esse dinheiro para que meu filho estude, e graças ao estudo ele vai sair da pobreza e eu também”. Agora, quando ela recebe o Bolsa Família ela pensa: “eu recebo esse dinheiro porque sou pobre e eu não posso sair da pobreza porque senão eu vou perder esse dinheiro”. A Bolsa Escola era emancipadora e o Bolsa Família é assistencialista. (entrevista ao BLOG “Tô ligado na política”, em 07 de novembro de 2006).

Entretanto, vale ressaltar que esta fala contém uma falácia explicitada na diferença que o Senador estabelece entre os dois programas. Isso porque, tanto o Bolsa Escola, quanto o Bolsa Família são programas que definem um corte de renda

como critério de entrada. Portanto, na visão dos dois Programas “sair da pobreza” significa igualmente sair do amparo dos referidos Programas. Além disso, cabe reiterar que o Bolsa Família não abriu mão da condicionalidade referente à inclusão e manutenção na escola das crianças por ele beneficiadas.

Um ponto que sempre aparece quando o Programa Bolsa Família está em foco, e que também pode ser observada na fala do Senador Cristovam Buarque, é a relação entre o benefício e o trabalho, contradição já apresentada no capítulo anterior. Um programa dessa natureza é capaz de promover alguma alteração na estrutura do mercado? Comungamos com Suplicy (2006) quando afirma:

na medida em que tiver uma renda garantida e suficiente para assegurar a sua sobrevivência, o trabalhador terá um maior poder de barganha para decidir se aceita ou não as condições de emprego que lhe estão sendo oferecidas. Tipicamente para os trabalhadores no Brasil que, em pleno século 21, ainda são sujeitos à condição de trabalho escravo, a existência de uma renda garantida lhes permite dizer não a qualquer condição de trabalho que possa significar humilhação, risco à saúde ou desrespeito a sua condição de ser humano (SUPLICY: 2006, p. 84).

O Jornal O Globo, do dia 12 de agosto de 2006, aborda essa questão por outra ótica em reportagem cuja manchete é “Programa gera dependência e desestímulo para o trabalho”. Interessante notar a tensão social que pode advir da implementação de uma ação como essa e que tem estreita ligação com o antagonismo de classes próprio do sistema capitalista. De um lado, há aqueles que demandam mão-de-obra barata e criticam o benefício porque cria acomodação nas pessoas, afastando-as do trabalho, inclusive vil. É o que expressa as falas abaixo, ambas transcritas da referida reportagem:

Com o Bolsa Família, muitas [mulheres] se acomodaram e a queda na produção é de 25%. O pior é que o fenômeno já não ocorre apenas no período de safra (quando muitas mulheres iam para a lavoura), é durante o ano todo (Rosa Maria Galindo, dona da empresa Renda de Agulha)

Elas trabalham menos, principalmente as jovens. Quando têm o auxílio se escoram muito (Rosa Oliveira, conhecida como Rosa Rendeira, líder de um núcleo de produção).

Para esses, o problema da pobreza está relacionado a problemas das pessoas individualmente: os pobres são pobres por sua própria conta, por serem preguiçosos e

acomodados ou por não terem sorte. Há um entendimento perversamente moral nessa percepção de pobreza, segundo a qual a condição de necessidade deveria funcionar como mola propulsora para o engajamento pessoal no trabalho como a única possibilidade nobre de manter a vida, não importa se em níveis de exploração moralmente condenáveis. Como a defesa é a do trabalho gerador de riqueza para o proprietário dos meios de produção, em geral não há, nessas críticas, questionamentos sobre os aspectos estruturais que fazem a pobreza surgir e aprofundar-se, exigindo programas desse tipo, como vimos no capítulo anterior.

No lado oposto dessa relação, estão os trabalhadores beneficiários do programa, que com a proteção proporcionada pela renda regular aumentam sua capacidade de escolha e de reavaliar valores sociais. Para esse lado, não está mais em jogo a sobrevivência. A fala da Sra. Cremilda Bezerra, moradora do município de Passira/PE, utilizada pela mesma reportagem para confirmar a tese da acomodação, é bastante significativa:

Eu trabalhava de madrugada, de manhã, de tarde e de noite. Agora sobra tempo para ensinar a tarefa aos meninos (Cremilda de Souza, 39 anos, mãe de 9 filhos).

Ao confrontar as duas falas, a reportagem parece chegar a uma conclusão oposta ao anunciado na sua manchete. Uma ambigüidade que permeia o debate sobre o assunto, isto é, a transferência de renda efetuada por um programa dessa natureza, provoca dependência e desestímulo ao trabalho ou amplia as possibilidades de participação social (rumo à autonomia crítica) do beneficiário? No caso do exemplo citado, o benefício teria possibilitado o exercício do papel de mãe? E o que é mais importante ou moralmente condenável: a exploração por meio de um trabalho vil e sem tréguas, que mantém o beneficiário prisioneiro de pretensa *liberdade negativa* ou as oportunidades abertas para a participação social e ao exercício da autonomia de agência com a perspectiva de desenvolvimento da autonomia crítica, graças ao emprego da liberdade positiva de que fala Plant? É claro que isso vai depender da ótica em que o Bolsa Família é analisado.

Em verdade, as duas visões apresentadas, a título de exemplo, apóiam-se, basicamente, na empiria. Sem dúvida, há aqueles que não desejam mais trabalhar, em que pese o baixo valor do benefício. E essa situação pode ser reforçada pela inexistência de um prazo determinado de permanência no programa, o que muitos acreditam ser um fator que leva a acomodação. Mas também há aqueles que se sentem mais aptos, mais apoiados e valorizados para participar do mercado de trabalho. Soares e Soares (2006), ao analisarem pesquisas de impacto do programa

mexicano de transferência de renda nos moldes do brasileiro, o Progressa (atualmente Oportunidades), identificam que o mesmo não exerceu influência sobre a oferta de trabalho de adultos, reduziu o trabalho infantil e a pobreza. Para eles, não há base factual para a crença de que a preguiça é um efeito universal de programas de transferência de renda. E de modo irônico, afirmam: “mas isso ocorreu no México. Talvez os brasileiros pobres sejam mais sujeitos à preguiça que os mexicanos”. Buscando apoio na PNAD para a comprovação de sua tese, os autores investigaram se a taxa de participação no mercado de trabalho para pessoas no mesmo estrato de renda é menor para aquelas que vivem em domicílios e têm renda proveniente do componente de “outras rendas” do que para as que vivem em domicílios que não auferem esse tipo de renda.<sup>26</sup> Como resultado, concluíram que, se o Bolsa Família causasse desestímulo ao trabalho, seria esperado que a taxa de participação de domicílios nos estratos mais pobres da distribuição de renda fosse menor entre aquelas pessoas que recebem renda proveniente deste componente.

Os dados mostram que, considerando uma população em idade ativa de 18 a 65 anos, observa-se que para os 10% mais pobres, a taxa de participação dos que vivem em domicílios que têm rendimentos oriundos de “outras rendas” é 4% maior do que a taxa dos que não recebem. Entre os 10% mais ricos, ao contrário, os moradores de domicílios que recebem “outras rendas”, e neste caso o peso desse componente deve ser de juros, têm uma taxa de participação de 1% menor do que aqueles que não as recebem. Em vista disso, os autores concluem:

Observa-se assim que, se as “outras rendas” têm um efeito negativo sobre o mercado de trabalho, este efeito ocorre entre os mais ricos. Talvez o “efeito-preguiça” não seja observado entre os mais pobres que recebem a “esmola” do Bolsa Família, mas sim entre os mais ricos que recebem “as esmolas” dos juros sobre suas aplicações financeiras (SOARES e SOARES: 2006).

Olhando para as informações das famílias no Cadastro Único, aparecem cerca de 1,2 milhão de famílias com renda zero. Não se pode afirmar com certeza se isso significa realmente nenhuma renda ou se houve erro de preenchimento do formulário. De qualquer modo, esse dado indica que a grande maioria das famílias do Programa possui alguma outra fonte de renda, reforçando o caráter meramente complementar desse benefício. Contudo, se, por um lado, podemos especular que o Programa muda o valor do trabalho, por outro, depreende-se que esse efeito é muito limitado e mesmo

---

<sup>26</sup> A variável “outras rendas” utilizada pela PNAD capta todos os componentes de renda provenientes de transferências governamentais, como o Programa Bolsa Família e o seguro-desemprego, dividendos e juros.

improvável. Isto porque, embora seja um benefício que se proponha universal dentro da faixa de renda que pretende atender, exclui aqueles que, com renda familiar acima de R\$ 60,01, não tenham filhos. E mais: sendo o patamar de universalização tão restrito, ou seja, o corte de renda é tão baixo - apenas 34% do salário mínimo atual<sup>27</sup>, haverá ainda uma parcela miserável da população que não será alcançada pelo Programa e que estará disposta a participar do mercado de trabalho sem questionamento e sem poder de barganha.

Entretanto, o Bolsa Família é a proposta mais ampla de transferência direta de renda já implementada no Brasil, residindo aí a sua relevância. Mesmo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Política de Assistência Social, com 1.138 mil beneficiários idosos e 1.260 pessoas com deficiência (dados de julho de 2006) não é tão expressivo na sua abrangência, apesar do valor do benefício ser bem mais elevado, equivalente a um salário mínimo. Ambos os programas têm em comum o fato de serem ações de massa, com critérios objetivos de participação, rompendo com os padrões clássicos de implementação de políticas sociais até então vigentes no país (por exemplo, a não intermediação do governo local na distribuição dos recursos). Em relação ao PIB, os dois programas representam, cada um, 0,4%, com o orçamento anual, em 2006, da ordem de R\$ 8.3 bilhões. Mas o Bolsa Família abarca cerca de 50 milhões de pessoas.

### **3.2 - Sobre a distribuição e controle do Bolsa Família**

O benefício distribuído pelo Programa é calculado observando-se critérios de renda e composição familiar, conforme ilustrado no quadro 2. Este mostra que o Programa estabelece duas linhas de corte para a entrada de beneficiários, que delimitam também o valor do benefício a ser percebido. Assim, famílias com renda de até R\$ 60,00 recebem um benefício básico no valor de R\$ 50,00 e até três benefícios variáveis no valor de R\$ 15,00 cada um, dependendo da existência de crianças ou adolescentes até 15 anos na sua composição. As famílias com renda entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 recebem apenas os benefícios variáveis, também até o limite de três. Os benefícios variam, portanto, entre R\$ 15,00 e 95,00, sendo o valor médio de R\$ 61,00 em julho de 2006.

---

<sup>27</sup> Em janeiro de 2007, o valor do salário mínimo era de R\$ 350,00.

## QUADRO 2

### Critério de elegibilidade e Benefícios do Programa Bolsa Família

| Critérios de elegibilidade  |                           | Ocorrência de crianças e/ou adolescentes de 0 a 15 | Quantidade e tipo de benefícios | Valores dos benefícios (R\$) |
|-----------------------------|---------------------------|--|---------------------------------|------------------------------|
| Situação das famílias       | Renda Mensal per          |  |                                 |                              |
| Situação de pobreza         | De R\$ 60,01 a R\$ 120,00 | 1 membro   | (1) variável                    | 15,00                        |
|                             |                           | 2 membros  | (2) variável                    | 30,00                        |
|                             |                           | 3 ou + membros                                     | (3) variável                    | 45,00                        |
| Situação de extrema pobreza | Até R\$ 60,00             | Sem  | Básico                          | 50,00                        |
|                             |                           | 1 membro   | Básico + (1) variável           | 65,00                        |
|                             |                           | 2 membros  | Básico + (2) variável           | 80,00                        |
|                             |                           | 3 ou + membros                                     | Básico + (3) variável           | 95,00                        |

Fonte: SENARC/MDS

A seleção é feita por meio do CadÚnico, em um processo exclusivamente técnico e impessoal, o que muitas vezes é visto como uma virtude e, em outras vezes, como uma distorção. Aqueles que o consideram virtude apóiam-se no combate à tradição clientelística das políticas sociais, em que os gestores municipais costumam “negociar” com os cidadãos direitos devidos em troca de ganho político. A distorção diz respeito ao fato de que muitas vezes famílias em situação de necessidade extrema, ou de renda não tão desfavorável, mas em estado de vulnerabilidade não sejam selecionadas já que o principal critério de elegibilidade é baseado unicamente na renda familiar.

O processo de concessão pode ser sinteticamente descrito da seguinte forma: mensalmente, a Caixa (Caixa Econômica Federal), agente operador do CadÚnico e do PBF, realiza uma pesquisa na base nacional do CadÚnico e identifica as famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do Programa.<sup>28</sup> As informações são organizadas por município e encaminhadas para a SENARC, que fará a concessão dos benefícios baseada na estimativa de famílias pobres, na cobertura atual do programa frente a essa estimativa, bem como no planejamento das metas mensais elaborado em função da disponibilidade orçamentária e financeira existente. Vale

<sup>28</sup> Os critérios de elegibilidade do Bolsa Família podem ser resumidos assim: 1) a família precisa estar incluída na base nacional do CadÚnico, isto é, o órgão municipal responsável pelo cadastramento deve transmitir as informações da família para a Caixa e esperar o retorno positivo do processamento e 2) renda familiar de até R\$ 60,00 por pessoa ou renda familiar entre R\$ 60,01 e R\$120,00 por pessoa para aqueles que tenham filhos.

ressaltar que a estimativa de pobreza pode ser flexibilizada para cada município, permitindo a inclusão de famílias acima desse limite. As famílias oriundas dos programas anteriores têm prioridade sobre as famílias novas, de modo a cumprir com o objetivo de unificação. Ainda, as famílias marcadas no CadÚnico como indígenas e quilombolas têm acesso prioritário. A SENARC devolve a relação para a Caixa com o número de famílias a serem incluídas, que deverá ser sempre menor ou igual à quantidade originalmente pesquisada, para que sejam tomadas as providências relativas à geração de folha de pagamento, à emissão de cartão, etc. Todo esse procedimento é baseado em número de famílias e não em quais famílias devem ser incluídas.

O Programa Bolsa Família vincula o benefício pago ao cumprimento de contrapartidas por parte das famílias contempladas: frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos superior a 85%, acompanhamento de saúde para as crianças entre 0 e 6 anos e consultas de pré-natal para as gestantes. Estabelece-se, nessa associação entre o alívio imediato da pobreza e as condicionalidades, uma solidariedade intergeracional, ou seja: por meio do alívio imediato da pobreza proporcionado pela transferência de renda, aumenta-se a possibilidade para que a nova geração desenvolva capacidades, por meio do acesso à escola e aos serviços de saúde. Nas palavras de Cohn e Fonseca,

seu objetivo (das condicionalidades) é associar o complemento de renda assegurado pelo programa ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica, à sua permanência na escola, à inserção dos grupos familiares na rede de saúde, com especial ênfase nas crianças, gestantes e nutrízes, e na rede de proteção social, além de à garantia de que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil (COHN e FONSECA: 2004, p. 14)

Interessante notar que, ao contrário dos programas de garantia de renda mínima europeus, as condicionalidades impostas às famílias pelo PBF estão associadas a políticas de caráter universal - educação e saúde - e garantidas à população constitucionalmente como um direito. Esse é mais um paradoxo? Os dirigentes do Programa têm respondido a essa pergunta negativamente, argumentando que o monitoramento das condicionalidades, antes de ter como objetivo alguma repercussão no benefício da família, são indicadores de vulnerabilidade.

A regulamentação do Programa prevê um longo caminho até a retirada da família de sua proteção.<sup>29</sup> Ao primeiro descumprimento, a família é advertida por meio de correspondência que a informa dos compromissos com a frequência escolar e com a saúde. Em seguida, está previsto um bloqueio temporário do benefício, sendo o desbloqueio automático já no mês seguinte e o recebimento da parcela anterior. Persistindo a situação de descumprimento, o benefício é suspenso por dois meses. Mas, essa sanção pode ser aplicada até duas vezes. Apenas então, se ainda a família não voltar a regularizar a sua situação, o benefício é cancelado. O processo demora praticamente um ano.

Cancelar um benefício por descumprimento de condicionalidades significa o fracasso de todo o poder público. Sabemos o nome, o endereço, o responsável legal pela criança e sabemos que não está indo à escola. É preciso resgatar essa criança. Investigar o porquê, ou os porquês, da sua ausência. Precisamos criar mecanismos para trazê-la de volta. (Gestor da SENARC/MDS)

O tema das condicionalidades é sempre muito controverso. Muitos dos que as criticam o fazem por dois motivos principais. O primeiro vem daqueles que militam na área dos direitos humanos. Para estes, as condicionalidades significam uma ameaça ao pleno exercício dos direitos, em especial do direito humano à alimentação, a ser assegurado pelo simples fato de existirem como seres humanos, já que o benefício seria a via de realização desse direito para quem não pode ter as suas necessidades mínimas satisfeitas pelos seus próprios meios. Nesse sentido, o Programa deve ser visto, ele próprio, como um direito de cidadania indisponível.

O segundo motivo compreende a crítica de que a existência de condicionalidades no programa parte da noção de que as pessoas não acessam os serviços de saúde e de educação porque não querem ou não são orientadas a fazê-lo, ressaltando o equívoco desse entendimento na própria insuficiência dessas políticas em todo o território nacional e a realidade de exclusão em que vivem as famílias. A insuficiência de que fala esse argumento, no entanto, parece ser uma justificativa bastante importante para a implementação de condicionalidades no sentido de forçar uma busca ativa pelos serviços. Ora, apesar de estarmos falando de políticas universais, sabemos dos problemas de oferta e demanda existentes. Desse modo, é fundamental identificar as lacunas de serviços e fazer isso a partir de um pleito da própria população. Vale dizer que na legislação o descumprimento das condicionalidades por falta de oferta do serviço não é penalizado.

---

<sup>29</sup> Ver Portaria GM/MDS n. 551, de 09 de novembro de 2005.



Percebe-se, pois, que a visão que predomina a respeito das condicionalidades, da qual compartilhamos, é a de que o Programa atua como um promotor de acesso a direitos. Assim, ao induzir a utilização de serviços, constitucionalmente garantidos a todos, o PBF contribui para criar sujeitos de direitos. Nessa visão, destaca-se a concepção contratual das condicionalidades: tanto o poder público, quanto as famílias, devem cumprir seus papéis. Sobre isso, Cohn e Fonseca (2004) argumentam:

As condicionalidades são concebidas como um contrato entre as partes, para que as famílias invistam naquilo que permitirá o desenvolvimento de suas capacidades para que possam, com a presença de políticas governamentais de natureza mais estrutural, dispor de condições mínimas necessárias para garantir para si a possibilidade de um processo de inclusão social sustentável (COHN e FONSECA: 2004, p.14)

Convém observar que essa relação é assimétrica e, desse modo, o Estado deve assumir mais responsabilidades. No entanto, a prática mostra que o ônus pelo cumprimento das condicionalidades recai sobre a família, tendo como consequência concreta a perda do seu benefício, não havendo nenhuma sanção ao poder público caso a oferta do serviço seja insuficiente. O problema, portanto, não recai exatamente na concepção das condicionalidades, mas na forma como estas são implementadas.

Uma das grandes virtudes das condicionalidades é a de provocar uma prática intersetorial na gestão do Programa, pois, de fato, são as antigas áreas setoriais - educação e saúde - que se encarregam do acompanhamento, monitoramento e informação do benefício. Tal prática é ainda incipiente, porque difícil de ser praticada. A experiência de articular áreas distintas, que não se integravam, tem se mostrado muito positiva para o estabelecimento de complementariedades entre políticas públicas sociais.

Do ponto de vista da intersetorialidade, as políticas sociais se complementam: o aluno assiste melhor à aula se estiver alimentado, se sua casa tiver luz e água, se usar de meio de transporte para chegar à escola, se sua saúde estiver cuidada e se tomar os remédios necessários (SPOSATI, 2004, p. 39).

Dentro da estrutura administrativa do MS, a área responsável pelo acompanhamento das condicionalidades da saúde é a Coordenação Geral da Política de Nutrição e Alimentação (CGPAN), do Departamento de Atenção Básica (DAB), da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS). O acompanhamento é realizado

semestralmente por meio do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que é acessado pelas Secretarias Municipais e Estaduais de saúde via internet. O sistema disponibiliza a relação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com perfil de acompanhamento pela saúde. A equipe municipal tem a opção de imprimir esse formulário já contendo os nomes e endereços dos beneficiários a serem acompanhados. Nesse mesmo formulário deve ser registrado o dado de vacinação das crianças e o pré-natal das gestantes identificadas. Após preenchidos pelos agentes de saúde ou equipes da Saúde da Família, os formulários devem ser digitados no sistema. Os números do acompanhamento da condicionalidade de saúde vêm sendo incrementados regularmente, isto é, período por período. São cerca de 9,5 milhões de famílias e 5,6 milhões de crianças a serem acompanhadas, das quais cerca de 33% e 40%, respectivamente, o foram de fato em 4.764 municípios.

O controle da frequência escolar é responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do MEC. De acordo com a Portaria Interministerial MDS/MEC n. 3.789, de 17 de novembro de 2004, as Secretarias municipais de Educação deveriam informar a frequência escolar a cada bimestre, mas devido a problemas operacionais o controle vem sendo realizado trimestralmente. O registro é feito no Sistema de Controle da Frequência Escolar, via Internet, acessado por meio da página da Caixa, que é o órgão responsável pelo desenvolvimento desse aplicativo. A cada período, as Secretarias Municipais de Educação acessam a lista de alunos que devem ter sua frequência registrada e a encaminham para as escolas correspondentes, que deverão retornar com a informação para a devida digitação no sistema. No último período de apuração, 11,4 milhões de crianças/adolescentes (70%) do total de 16,2 milhões tiveram sua frequência informada pela quase totalidade dos municípios, 5.329, e quase 90% das escolas. Destas, apenas 549 mil (4,8%) não cumpriram com os 85% de frequência exigida.

A realização do acompanhamento das condicionalidades exige dos três Ministérios envolvidos um grande esforço de mobilização dos gestores municipais. Em 2006, a SENARC desenvolveu o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), na qual 50% do valor é composto pelos resultados obtidos no acompanhamento das condicionalidades.<sup>30</sup> Com base nesse índice, o município passou a receber recursos financeiros para serem utilizados na gestão do Programa. Os gráficos 1 a 6 mostram o histórico dos resultados do acompanhamento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação. Em relação à frequência escolar (gráficos 4 a 6), percebe-se um

---

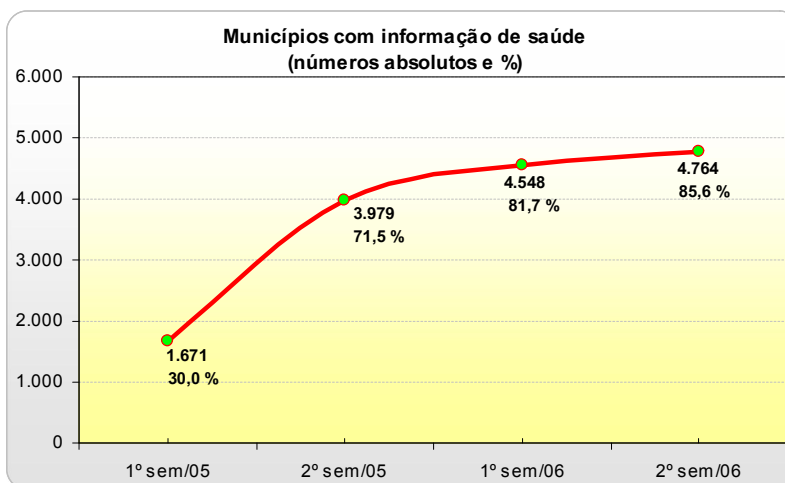
<sup>30</sup> Ver Portaria MDS/GM n. 148, de 27 de abril de 2006.

incremento bastante significativo do acompanhamento dessa condicionalidade a partir da sistemática implantada pelo Programa Bolsa Família em oposição às estatísticas do Programa Nacional de Bolsa Escola. Entretanto, ambos os programas possuem duas deficiências ainda não solucionadas. A primeira é o número de crianças não localizadas sem nenhum registro de frequência, normalmente associada à falta de atualização cadastral. O PBF tomou algumas providências para minorar esse problema, destacando-se a possibilidade de atualização da escola e da série do aluno no próprio sistema que realiza o controle, repercutindo também no CadÚnico. Outra providência é a ênfase na atualização cadastral, que também compõe o IGD.

A outra deficiência é o lapso de tempo existente entre a ocorrência da falta, o período de apuração e a devida repercussão sobre o benefício. Isso faz com que a atuação do Estado, a partir da informação do descumprimento, seja muito retardada, podendo até mesmo comprometer o ano letivo da criança ou do adolescente implicado, caso o seu retorno às salas de aula não aconteça em prazo hábil.

### GRÁFICO 1

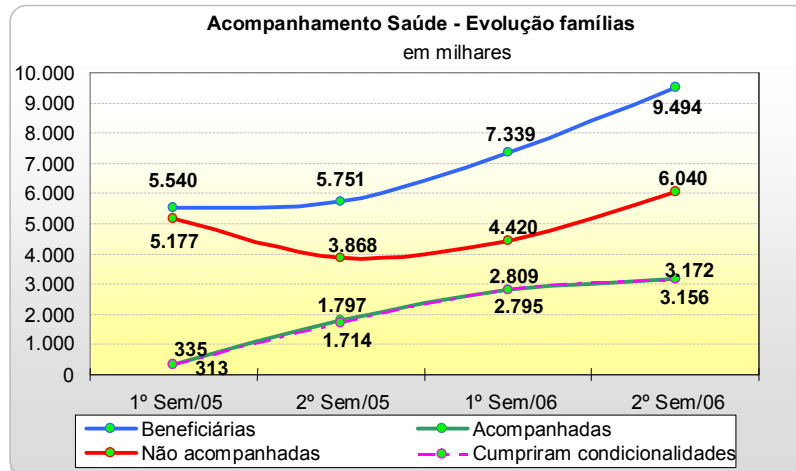
#### Evolução de número de municípios com informação da condicionalidade de saúde



Fonte: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN Gestão/Bolsa Família – MS

GRÁFICO 2

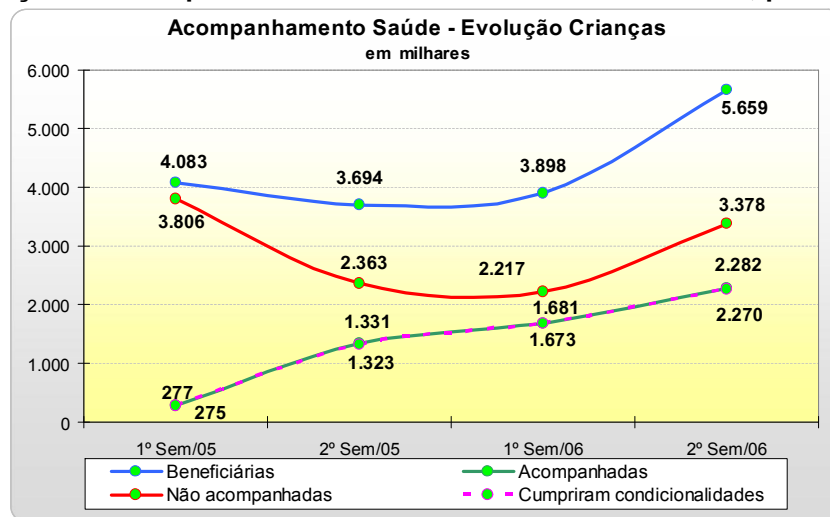
Evolução do acompanhamento da condicionalidade de saúde, por família



Fonte: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN Gestão/Bolsa Família – MS

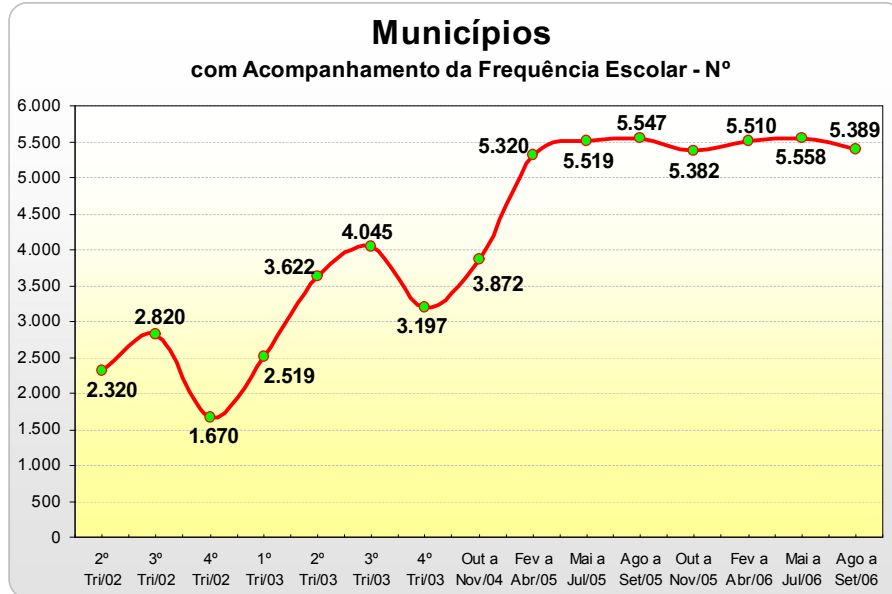
GRÁFICO 3

Evolução do acompanhamento da condicionalidade de saúde, por criança



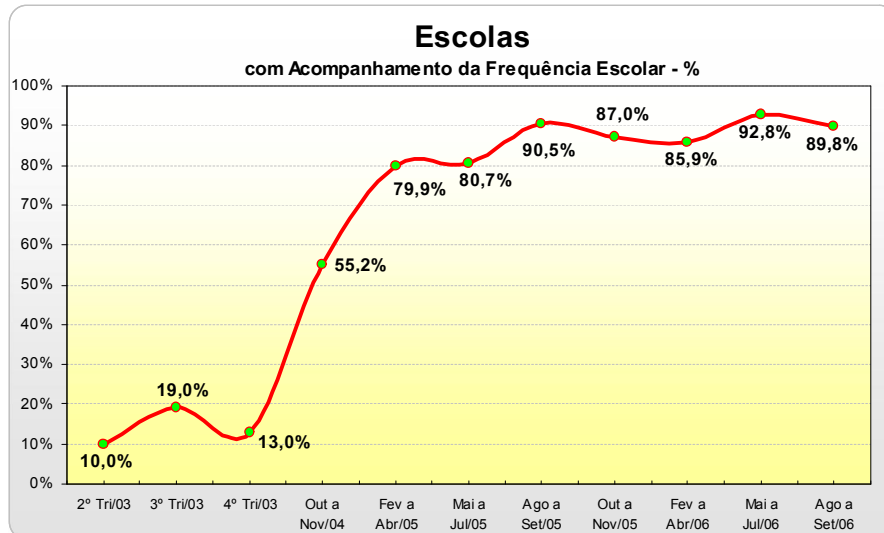
Fonte: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN Gestão/Bolsa Família – MS

**GRÁFICO 4**  
Evolução do número de municípios com acompanhamento da frequência escolar



Fonte: Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família / MEC  
Os dados do 2° Trim/02 ao 4° Trim/03 referem-se ao Programa Nacional de Bolsa Escola.

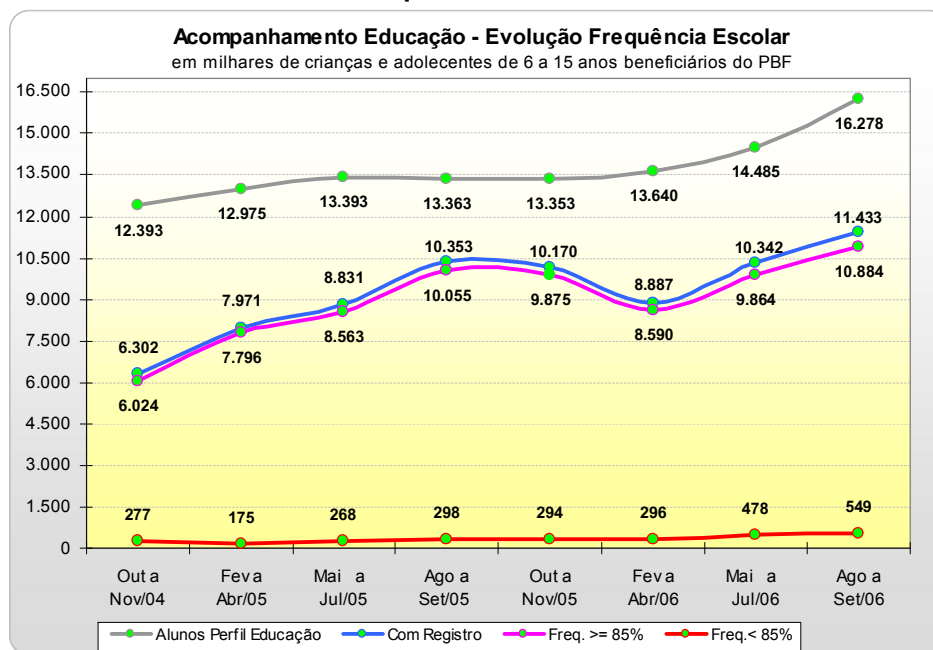
**GRÁFICO 5**  
Evolução do número de escolas com acompanhamento da frequência escolar



Fonte: Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família / MEC  
Os dados do 2° Trim/03 ao 4° Trim/03 referem-se ao Programa Nacional de Bolsa Escola

## GRÁFICO 6

## Evolução do número de crianças e adolescentes com acompanhamento da frequência escolar



Fonte: Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família / MEC

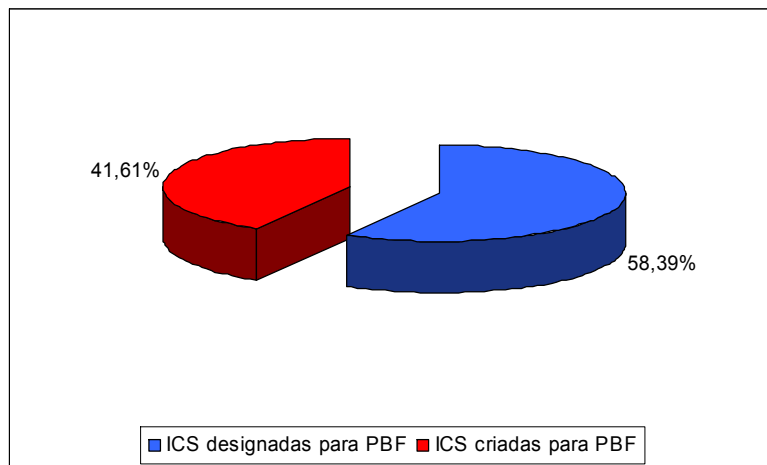
Do ponto de vista da fiscalização e controle, o PBF aposta basicamente em duas estratégias. A primeira é a constituição, prevista em lei, das instâncias de controle social (ICS).<sup>31</sup> Essas instâncias devem contar na sua composição com a participação de representantes da sociedade civil e do governo, devendo ser observada a intersetorialidade, ou seja, os seus membros devem atuar preferencialmente nas áreas de assistência social, educação, saúde, segurança alimentar e criança e adolescente. Mas não há necessidade da criação de uma estrutura nova. A critério do poder público municipal, pode-se designar uma instância já existente, desde que observados os critérios de paridade e intersetorialidade. Desse modo, conforme observamos nos gráficos 3 e 4, abaixo, cerca de 58% dos

<sup>31</sup> Em nota de rodapé, Demo (2003) diz que, sociologicamente, "controle social" é conceito formulado para interpretar a tendência social de exercer sobre os indivíduos pressão de controle, sobretudo por meio de normas, valores sanções, papéis. Portanto, nada tem a ver com a habilidade possível da população de controlar democraticamente seus mandantes, instituições sociais, em particular o Estado. Nesse sentido, o termo mais apropriado seria "controle democrático".

municípios escolheram a primeira opção, sendo que 87% delegaram ao Conselho Municipal de Assistência Social o controle social do programa.<sup>32</sup>

### GRÁFICO 7

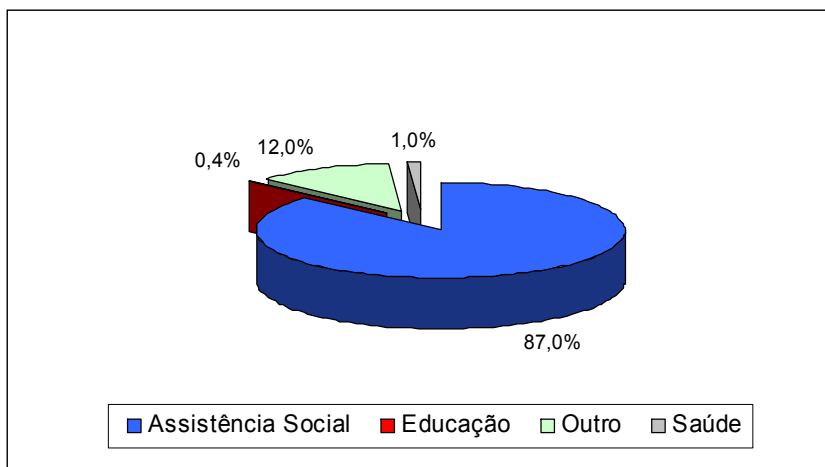
#### Distribuição das instâncias de controle social do Programa Bolsa Família, por origem



Fonte: SENARC/MDS. Ref.: Out/2006.

### GRÁFICO 8

#### Distribuição das instâncias de controle social designadas para o Programa Bolsa Família, por área de atuação.



Fonte: SENARC/MDS. Ref.: out/2006.

<sup>32</sup> Ver Instrução Normativa MDS nº 01, de 20 de maio de 2005.

Analisando as atribuições das Instâncias de Controle Social definidas na Instrução Normativa MDS nº 1/2005, percebemos que o foco da atuação dos conselheiros é a fiscalização e o acompanhamento da gestão municipal do PBF no município. Teoricamente, o estabelecimento desses espaços na estrutura municipal como possibilidade de participação e controle social é fundamental para democratizar e republicanizar a esfera local. Há dúvidas, no entanto, sobre a efetividade dessa iniciativa, principalmente por dois motivos. O primeiro, devido à possível cooptação dos membros dessas instâncias pelo poder público, inclusive a partir da nomeação dos próprios conselheiros, o que compromete a atuação dos mesmos. Nesse sentido, é positiva a opção tomada pelos prefeitos de delegar essa atribuição a conselhos ou comitês já existentes, com procedimentos já formatados e testados. O segundo é a falta de informação, de maneira sistemática, tanto sobre a população beneficiária, mas principalmente sobre o funcionamento do próprio Programa. Sem que isso se resolva, as instâncias de controle social não cumprirão seu papel, que deve ir além da fiscalização da atuação municipal. Não se diminui o mérito e a importância dessa fiscalização, mas deve-se envolver também a participação dos conselheiros na definição de diretrizes do Programa, promovendo a apropriação de seus valores pela sociedade local. Ressaltam-se algumas iniciativas, embora tímidas, por meio da realização de eventos, em parceria com estados e municípios, em todas as unidades da federação, para a mobilização desses atores, bem como a veiculação de informativos via Internet destinados a esse público. De modo geral, por parte da população, muitos relatam nem saber da existência desses Conselhos, muito menos de suas atribuições. A Pesquisa Nacional com Beneficiários do Programa Bolsa Família<sup>33</sup> mostra que apenas 2,1% dos beneficiários identificaram a instância de controle social como o órgão que procurariam em caso de problemas com o benefício ou de denúncia.

A outra estratégia de fiscalização e controle utilizado pelo PBF configura a Rede Pública de Fiscalização, que consiste em uma parceria entre os órgãos governamentais de controle interno e externo do poder executivo. Assim, integram a Rede a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos estaduais. Formalizada por meio de Convênios de Cooperação Técnica entre a União, por intermédio do MDS, e os demais órgãos citados, a parceria funda-se muito mais em troca de informações e de *expertise* que propriamente em ações articuladas de auditoria, já que cada uma dessas instituições tem um papel específico a ser cumprido. A constituição dessa

---

<sup>33</sup> Ver Capítulo 4, que traz explicações sobre a metodologia utilizada nesta pesquisa, realizada pela Polis Pesquisa, de Belo Horizonte, sob a supervisão da SAGI/MDS.



Rede tampouco desobriga o MDS de realizar fiscalizações próprias e tomar as medidas cabíveis para a investigação de denúncias a ele dirigidas, apesar da pequena estrutura disponível que possui para o exercício dessa atividade.

### **3.3 – Sobre os programas complementares ao Bolsa Família**

Sob a expressão “programas complementares” – anteriormente já foi utilizada a expressão “portas de saída” –, enxerga-se, muitas vezes, a diretriz de articulação entre ações congêneres, voltadas para o mesmo público-alvo, e, em outras vezes, a própria oferta de outros bens e serviços públicos tendo as famílias beneficiárias do Programa como prioritárias. A complementação de programas constitui, portanto, um grande desafio - não que o acompanhamento das condicionalidades, ou mesmo a transferência de renda não o sejam - considerando a magnitude dos números envolvidos. Tendo em vista que os referidos programas podem compreender incontáveis medidas, a Câmara de Políticas Sociais, órgão da Presidência da República, limitou o seu escopo, definindo os tipos de ação que devem ser desenvolvidos, dando preferência à alfabetização, à emissão de documentos, à geração de trabalho e renda e ao acesso ao microcrédito.

Mas, aqui, cabe aqui uma indagação: Sob o lema da complementaridade, não se estaria tratando o principal como complementar? Em outras palavras: a transferência de renda não deveria ser complementar às ações de geração de trabalho e renda, de alfabetização e de obtenção de documentos básicos para a formalização da cidadania civil mais elementar? Além do mais, seria a oferta e mesmo a articulação entre iniciativas já em curso tarefa de um único programa e de um único Ministério? Para responder a essas questões, novamente, é preciso que se tenha em mente o limite do PBF. Com efeito, a oferta de programas definidos como complementares deve ser projeto de toda a estrutura de governo e parte de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, porque não é aceitável, por exemplo, a multiplicação de ações para a capacitação profissional que não tenham valor de mercado. Isso é desafio para todo o setor público, incluída, aí, e principalmente, a área econômica. O desafio pode fundamentalmente ser colocado por estar se pensando em articular programas já existentes, pensados com lógicas diversas e escala incompatíveis com a magnitude do PBF. O Programa Bolsa Família já tem uma preciosa contribuição para dar quando disponibiliza as informações do seu cadastro, com mais de 13 milhões de famílias registradas. De qualquer modo, podemos, ainda

de forma muito discreta identificar ações que podem fazer uso do Cadastro Único para a convergência de políticas públicas voltadas para os beneficiários do Programa. É o caso do Programa Luz para Todos, do Ministério das Minas e Energia; do Programa Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação;<sup>34</sup> e da Tarifa Social de Energia Elétrica, da Agência Nacional de Energia Elétrica.

Sobre o Bolsa Família, até aqui já se falou, sem se furtar das polêmicas existentes, sobre a transferência monetária, os critérios de elegibilidade, o processo de concessão dos benefícios, o acompanhamento das condicionalidades, a fiscalização e o controle público. No esforço de possibilitar uma visão o mais completa possível sobre a concepção e funcionamento deste Programa, resta ainda abordar os temas da sua relação com os princípios da universalidade e da focalização e da eleição da família como referência de cálculo para provisão. Mas, isso será visto no próximo capítulo.

---

<sup>34</sup> Ver Resolução CD/FNDE/n. 22, de 20 de abril de 2006.

## CAPÍTULO IV

### AS NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS: FOCALIZAÇÃO E FAMÍLIA

Desde a constituição dos Welfare States, as políticas sociais têm desempenhado um papel fundamental para a diminuição da pobreza e da desigualdade surgidas no seio do capitalismo. No âmbito do antagonismo de classe próprio desse modelo de produção, são elas que muitas vezes apaziguam os conflitos entre o capital e o trabalho, servindo ora aos interesses de um, ora aos do outro. Assim sendo, é o resultado desse embate, no qual demandas sociais são explicitadas, que, em última instância, define a abrangência das políticas sociais e a sua capacidade como realizadora dos direitos sociais.

Por marcarem conquistas das classes trabalhadoras contra a lógica da maximização do lucro, as políticas sociais sempre foram alvo de descontentamento da classe capitalista, que crê na livre atuação do indivíduo no mercado como via de excelência para a construção do bem-estar coletivo. A implantação de políticas sociais é, pois, um processo histórico, “no qual o capitalismo primeiro resiste, depois é forçado a recuar e fazer concessões, sem nunca deixar de tentar instrumentalizar a seu favor (ou mesmo suprimir, como atualmente ocorre) os direitos conquistados” (COUTINHO, 1997, p. 159).

De fato, a opção que os governos de praticamente todo o mundo fizeram, no decênio de 1980, pela implantação de políticas neoliberais tem provocado muitas mudanças nas políticas sociais. Entre elas, destaca-se a redução do seu escopo, por meio de focalização, e a desresponsabilização do Estado, com ênfase no setor privado e na família. É sobre essas novas feições da política social que esse capítulo versa.

#### **4.1 - O Bolsa Família no contexto da contraposição entre os princípios da universalização e da focalização**

Neste trabalho, é essencial que se retome o debate acerca da universalização *versus* focalização das políticas sociais, ainda que de modo sucinto. Essa antinomia apresenta-se como uma das polêmicas reiteradamente associadas à instituição da renda básica universal e do Programa Bolsa Família.

O enfrentamento da crise econômica dos anos 1970, que se pautou na reestruturação produtiva baseada em uso intensivo de tecnologia e internacionalização da produção e dos mercados consumidores, levou a desestruturação dos Estados

Nacionais, reduzindo a capacidade de sua intervenção no campo econômico e social.<sup>35</sup> Especificamente no que se refere às políticas sociais, esse período levou a uma tensão entre o que se denomina neste trabalho de focalização e universalização, com o ambiente ideológico totalmente favorável ao primeiro princípio, como o instrumento ideológico da restrição do escopo das políticas sociais públicas, conforme será recuperado mais à frente.

Os organismos financeiros internacionais têm difundido uma visão de focalização fundada na centralização dos gastos públicos em serviços sociais exclusivamente para os (comprovadamente) pobres. Aparentemente, esse mecanismo está de acordo com os princípios de justiça debatidos no capítulo 2, segundo os quais os mais “desfavorecidos” deveriam ser priorizados no acesso aos bens públicos e, por isso, teria uma conotação positiva por entender-se como um instrumento de nivelamento social contribuindo, assim, para a redução da desigualdade substantiva. A realidade, porém, é que a focalização na pobreza extrema das políticas públicas, notadamente das políticas sociais, nos moldes da agenda neoliberal, traz em si um forte componente ideológico, sendo a motivação da sua aplicação meramente econômica, já que programas focalizados são mais baratos. Muitas vezes sob a justificativa de manter a qualidade dos serviços sem o correspondente incremento de custos que uma política universal exigiria, a proposta da focalização aparece como opção para manter o atendimento dos mais vulneráveis. Medeiros (1999) argumenta, no entanto, que essa análise é deficiente, pois não considera a variável política; não vê que normalmente em um processo de focalização a classe média sente-se prejudicada e retira seu apoio às políticas sociais, provocando um desmoronamento dessas ações, pois os mais pobres não possuem capital político para sustentarem a manutenção da oferta e da qualidade devidos. Nesse sentido, as palavras de Soares traduzem o significado desta focalização:

No âmbito das políticas sociais, a estratégia da focalização é o correlato da individualização da força de trabalho e da possibilidade estrutural da exclusão de uma parte dela do mercado de trabalho, ou seja, da forma legítima de acessar os recursos (SOARES, L.: 2002, p. 79).

---

<sup>35</sup> Muitos estudiosos acreditam que, a despeito do ressurgimento vitorioso do modelo liberal de Estado Mínimo e da supremacia do mercado, os Welfare States não conseguirão ser desmantelados integralmente, pois suas estruturas de benefícios estão intimamente ligadas às estruturas sociais que os configuraram. De fato, tem-se apontado não o seu fim e, sim, sua reconfiguração. Já começam a surgir [as] novas tendências desse novo modelo, em que o Estado não é mais o principal agente, se não o único, mas apenas mais um agente, dividindo a responsabilidade pela garantia de bem estar com outros setores da sociedade civil. Para mais informações e bibliografia, ver Pereira, 2000b.

Soares (2002) e Laurell (2002) são enfáticas ao falar do significado desse mecanismo para a negação da cidadania e dos direitos sociais conquistados pela população ao longo de lutas históricas e da responsabilidade do Estado em prover tais serviços. Laurell (*idem*) fala inclusive do uso político dos programas focalizados desenvolvidos pelos governos da América Latina. Para ela, há um objetivo oculto de assegurar uma clientela política em substituição ao popular baseado em um amplo pacto social, impossível de se estabelecer no padrão das políticas neoliberais. Aponta também a insuficiência dos recursos alocados nessas ações focais frente à magnitude da pobreza que pretendem enfrentar. Por sua vez, Soares L. denuncia o caráter discriminatório e a ineficácia da focalização em um país, como o Brasil, em que os pobres apresentam-se como os grandes usuários dos serviços sociais básicos. “O resultado tem sido, ao evitar a inclusão dos ‘não pobres’, a exclusão dos próprios pobres” (SOARES: 2002).

Para muitos autores, políticas sociais universais estão diretamente ligadas à noção de cidadania e, desse modo, necessariamente a uma atuação positiva do Estado.

Defender uma distribuição de serviços e recursos baseada nos princípios da cidadania é afirmar que as condições individuais de vida devem ser protegidas por decisões políticas que garantam níveis aceitáveis de cuidados médicos e sociais, de educação, de renda e assim por diante, independentemente do poder da barganha de cada indivíduo. Todos teriam os mesmos direitos de compartilhar de tudo aquilo que fosse fornecido, nos mesmos termos que qualquer outra pessoa. (...) A idéia de cidadania implica que nenhum estigma seja associado ao uso dos serviços sociais, quer seja por atitudes populares de condenação da dependência, quer originados de práticas administrativas ou padrões inferiores de previsão de serviços. A qualidade dos serviços públicos teria de ser a melhor possível, levando-se em conta a escassez dos recursos públicos (PARKER apud COIMBRA: 1998, p. 85).

Por isso, Pereira (2003) diferencia focalização de seletividade. A primeira é restritiva, não amplia acesso aos direitos, exige testes de meios (comprovação de pobreza) e pauta-se pela redução e residualidade do atendimento das necessidades sociais. A seletividade, por seu turno, significa a discriminação positiva em direção a grupos específicos (negros, índios, mulheres, idosos e crianças) no sentido da ampliação do acesso a serviços e ações singulares para a satisfação de necessidades específicas, mantendo, portanto, uma relação com os princípios da universalização e

da equidade, visando à ampliação da cidadania. Outros autores, entre eles Boschetti, utilizam os termos seletividade e focalização com significados opostos, mas traduzindo as mesmas idéias. Neste trabalho, as políticas de combate à pobreza, consideradas uma dimensão das políticas sociais, são vistas pela ótica da seletividade apresentada por Pereira. Tais políticas justificam-se para ultrapassar os limites das políticas sociais convencionais (visto que têm perspectiva universalizante) que as impedem de atingir os núcleos mais resistentes da miséria, excluídos das relações afetivas e de trocas sociais e com chances de acesso a bens e serviços bastante reduzidas, formando um ciclo vicioso à medida que os recursos capazes de retirá-los dessa condição não estão disponíveis porque integrantes da própria ordem social e econômica da qual estão excluídos (ABRANCHES: 1998).<sup>36</sup>

Percebemos que o debate sobre focalização *versus* universalização, colocado em meados dos anos 1990, trazia em si um conteúdo ideológico muito forte. Esse mecanismo era a explicitação na área social do pacote de ajuste fiscal promovido pelos países em desenvolvimento, de cunho neoliberal. Não se estava falando apenas de políticas seletivas, para melhor atender quem mais precisasse, conforme o princípio da equidade, ou da ampliação da cidadania, mas sim da estratégia da criação de um Estado mínimo, de um não investimento nas políticas sociais e da redução destas ao atendimento da pobreza extremada.

Os efeitos produzidos pelas políticas neoliberais, sob as diretrizes do Consenso de Washington<sup>37</sup> permitem, na atualidade, um debate mais consistente sobre o tema da focalização e da universalidade. Não há como negar o caráter seletivo das políticas de combate à pobreza como ação para a inclusão de camadas da população sem possibilidade de integrar-se plenamente à sociedade. Essas políticas podem significar a ampliação das condições de cidadania para aqueles que atualmente têm acesso reduzido ou nulo à riqueza produzida socialmente, em decorrência do modelo econômico concentrador de riquezas e que deixa à míngua numerosa parcela da população. Abranches (1998) diz que combater a pobreza significa discriminar positivamente, definindo como beneficiários apenas aqueles em

---

<sup>36</sup> O risco de apropriação pelas classes mais favorecidas das políticas sociais é denominada por Moreno (2000) de "Efeito Mateus" em alusão ao evangelho de São Mateus, o (13:12), segundo o qual "ao que tem, se lhe dará e terá em abundância, mas ao que não tem será tirado até mesmo o que tem".

<sup>37</sup> Expressão emblemática que traduz o conjunto de reformas econômicas que, na visão das principais burocracias econômicas norte-americanas (BIRD, BID, FMI, FED), eram necessárias para que a América Latina encontrasse o caminho do desenvolvimento: desregulamentação dos mercados, especialmente o financeiro e o trabalhista, privatização, abertura comercial, redução dos gastos públicos, entre outras medidas de caráter neoliberal.

situação de miséria, geralmente associada à insuficiência de renda para a provisão de necessidades básicas.

As políticas “contra a pobreza” são específicas, têm duração limitada – ainda que prolongada – combinam ações sociais compensatórias, aspectos das políticas sociais permanentes e elementos da política macroeconômica e setorial, sobretudo nos campos fiscal, industrial, agrícola e do emprego. São parte da intervenção social do Estado, em muitos casos se superpõem às políticas sociais, mas têm uma identidade, uma coerência e uma estratégia próprias” (ABRANCHES: 1998, p. 15).

Inicialmente este posicionamento pode parecer contraditório com a defesa da universalização do acesso à renda feita no capítulo anterior e com a visão dos programas de transferência de renda como políticas de combate à pobreza e, portanto, seletivas. Trata-se, porém, de coisas distintas. Acreditamos que todo cidadão tem o direito de participar da riqueza da nação em que vive e que esse recurso permite aos indivíduos a possibilidade do exercício da liberdade real. Desse modo, não há dúvida de que a transferência de renda é um direito a ser viabilizado para que outros possam ser efetivamente exercidos. Outra coisa é a questão da pobreza e o seu enfrentamento. Se o instrumento escolhido, entre vários outros, é a transferência de renda, não há lógica em pensá-la como uma política universal, sob pena de desvirtuar-se do seu objetivo, mostrando-se ineficaz para o combate à pobreza. A transferência de renda como combate à pobreza deve, assim, ser transitória e, como já dito anteriormente, deve estar associada a propostas de mudança no modelo econômico que inclua esses pobres no processo de produção. Isso surge que as políticas seletivas são necessárias e devidas. Entretanto, é preciso que se destaque reiteradamente que não podem ser únicas. Junto com ela é necessário um conjunto de intervenções, não só na área social, mas também na econômica<sup>38</sup>.

Fica, então, a pergunta: o Programa Bolsa Família é o início da implementação da Renda Básica de Cidadania? Por vício de origem, cremos que não. O desenho desse programa prevê focalização, observância da situação socioeconômica da família e contrapartidas, aspectos que não se apresentam na proposta de renda básica. O quadro a seguir ilustra as principais diferenças entre o Bolsa Família e a renda básica

---

<sup>38</sup> Abranches (1998) indica três eixos que as políticas de combate à pobreza devem ter: 1) reorientação do próprio modelo de desenvolvimento para correção de problemas estruturais que geram a pobreza permanente; 2) ampliação das condições de acesso aos bens essenciais e oportunidades de inserção no mercado de trabalho; 3) alívio imediato dos efeitos mais perversos da situação de pobreza por meio de políticas assistenciais.

universal. A focalização do programa explicita-se de duas formas. A primeira é verificada no corte de renda estabelecido para a entrada no Programa. Sabe-se que no Brasil não existe uma linha oficial de pobreza, adotando-se, em geral, o valor de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo como um parâmetro a ser seguido.<sup>39</sup> Esse valor nunca foi observado pelo PBF, que quando da sua implantação estabelecia um corte de R\$ 100,00 enquanto o salário mínimo na época já era de R\$ 240,00. A outra forma em que a focalização se estabelece no PBF é o fato de que as famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 apenas são incluídas se tiverem na sua composição crianças ou adolescentes até 15 anos.

### QUADRO 3

#### Comparação entre a Renda Básica e o Programa Bolsa Família

|   | Renda Básica Universal | Programa Bolsa Família |
|---|------------------------|------------------------|
| Contribuição anterior?                                    | Não                    | Não                    |
| Comprovação de renda?                                     | Não                    | Sim                    |
| Observa critérios individuais?                            | Sim                    | Não                    |
| Cumulativo com a renda do trabalho, independente do teto? | Sim                    | Sim                    |
| Exigência de contrapartida?                               | Não                    | Sim                    |

Sendo um programa focalizado, o Bolsa Família torna-se vulnerável a armadilhas do desemprego e da pobreza, discutidas no capítulo 2, entre outros riscos. No Brasil, essas armadilhas transfiguram-se em fraudes ou omissões quanto à realidade da situação econômica da família, reforçada pela enorme informalidade do mundo do trabalho, principalmente na camada da população atendida pelo Programa. Assim, o Bolsa Família lida constantemente com denúncias de diversas ordens, de certa forma apoiados e incentivados pelo poder público e a imprensa, e com ataques a sua eficiência e efetividade. Podemos associar tal situação à falta de tradição no

<sup>39</sup> Trata-se de uma linha arbitrária, em que não há garantia que seu valor possibilite o atendimento das necessidades básicas, quaisquer que sejam elas e a sua forma de determinação. Existem linhas de pobreza que se baseiam na estrutura de consumo das populações de baixa renda, como investigado em pesquisas de orçamentos familiares. Sobre o assunto, entre outros, ver Rocha (2003).



Brasil de se lidar com a linguagem dos direitos sociais, deslocando a atuação das políticas públicas, em especial as de assistência social, do campo da cidadania para o da ajuda, onde o demandante de um serviço deve apresentar-se como portador de uma falta (SPOSATI et al, 1989). Isto sem falar nas práticas clientelísticas ainda tão presentes nas políticas sociais brasileiras.

No bojo dessa focalização destaca-se o Cadastro Único, instrumento utilizado para a identificação das famílias elegíveis ao benefício do Programa Bolsa Família.

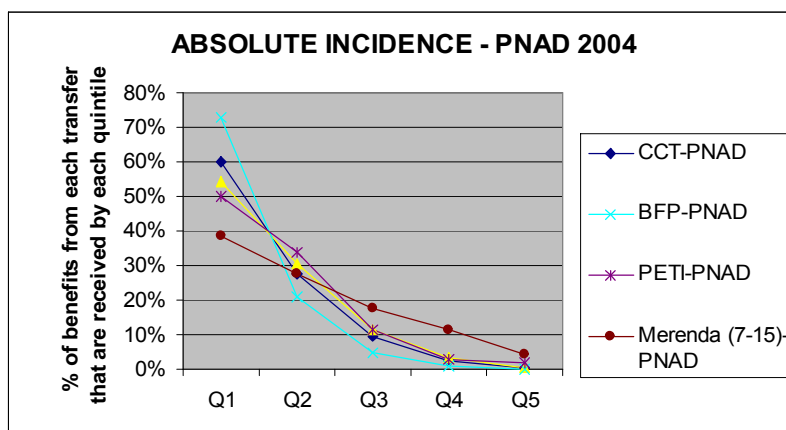
Constata-se que o debate sobre o cadastro está sujeito às polêmicas de fundo sobre as políticas sociais. Para os que entendem as políticas sociais como algo residual, trata-se fundamentalmente de focalizar ao máximo a sua abrangência. Para os que entendem as políticas sociais como um direito, trata-se de retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com as diversas políticas públicas, permitindo a avaliação do que cada ente governamental faz ou planeja fazer para dar conta da dívida social brasileira (FONSECA e ROQUETE: 2005, p. 141).

Desse modo, o potencial desse cadastro é bem maior que a simples identificação das famílias do Programa Bolsa Família e, na nossa opinião, não foi ainda explorado na sua plenitude. Isto pode ser atribuído ao fato de usualmente a gestão do cadastro e a responsabilidade pela sua realização estarem normalmente sob responsabilidade de uma área específica, na grande maioria dos municípios, como já vimos, a da Assistência Social. Ademais existem resistências quanto ao modo como as informações são colhidas e ao seu caráter não comprobatório. Mas é importante salientar que somente com seu uso é que os dados poderão ser validados e qualificados.

O Banco Mundial, a partir dos dados da PNAD 2004, tem realçado o sucesso do Cadastro Único como instrumento de identificação do público-alvo do Programa Bolsa Família. Para esse organismo internacional, o PBF é o programa de transferência de renda melhor focalizado dentre todas as iniciativas de caráter focalizador em curso no país, com cerca de 80% dos benefícios sendo dirigidos para a população nos dois quintis de renda mais baixa, conforme o gráfico 9.

## GRÁFICO 9

## Distribuição dos beneficiários de programas de transferência de renda por quintil de renda - Brasil



Fonte: SENARC/MDS.  
BIRD

O CadÚnico também traz um aspecto importante para a vida das famílias. Ele dá visibilidade a sua condição socioeconômica, revelando suas necessidades. Estar incluído no cadastro significa ter sido identificado pelo Poder Público, que agora não pode mais ignorar a sua existência. Além disso, o acesso ao cadastro pressupõe a necessidade de um documento de identificação, certidão de nascimento ou de casamento, carteira de identidade, CPF ou título de eleitor.<sup>40</sup> A obtenção de um documento tem significado simbólico fundamental para a vida dessas pessoas, representando uma porta de entrada para a cidadania. Retomaremos a esse aspecto no Capítulo 5. Importante, porém, é ressaltar que o MDS tem incentivado, inclusive com apoio financeiro, os estados, por meio das Coordenações Estaduais do Programa Bolsa Família, a realizarem ações de mobilização para a emissão de documentos para as famílias pobres. Essa iniciativa insere-se no esforço que vem sendo empreendido pela SENARC para a qualificação do CadÚnico, estendendo seu acesso a todos aqueles que devem ser incluídos nessa base dados.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Até 2005, eram aceitos qualquer tipo de documento para o registro das famílias no CadÚnico. A partir desse ano, com a publicação da Portaria GM/MDS n. 360/2005, passou-se a exigir do responsável pela família a apresentação de um documento de base nacional, como o CPF ou título de eleitor. Para os demais membros da família qualquer outro documento é aceito.

<sup>41</sup> A orientação repassada pelo MDS aos municípios, responsáveis pela identificação e registro das famílias no CadÚnico, é que todas as famílias com renda familiar per capita de até ½ salário mínimo devem ser incluídas no cadastro. Isso muitas vezes gera confusão, pois a família associa o ato do cadastramento à garantia do benefício, mas este só será devido àqueles com renda familiar de até R\$ 120,00 por pessoa.

A próxima seção traz uma breve discussão sobre família, pois é por meio dessa instituição, unidade do público-alvo do programa, que o mesmo procura atingir seus objetivos.

#### **4.2 - Família como cálculo para a provisão**

Tendo em vista que o Programa Bolsa Família utiliza a família como unidade privilegiada de seu público alvo, questões-chave sobre o papel da família na implementação de políticas públicas devem ser levantadas e tematizadas.

Pode-se separar, mesmo que analiticamente, a relação entre Estado, Mercado e Famílias? O “comportamento” de um não influencia diretamente o comportamento dos outros dois? Provavelmente ninguém ousaria dizer que são independentes. No entanto, Moreno (2000) e Esping-Andersen (2000) parecem concordar que os estudos referentes às políticas sociais dos Estados de Bem Estar dão mais ênfase ao Estado e ao Mercado, analisando apenas superficialmente Família. Moreno (2000) arrisca indicar as causas dessa “preferência”. Para ele, as famílias e os lares são “caixas pretas” das quais é difícil se obter dados operacionais contrastáveis. Desse modo, a ciência, que dá demasiado valor aos enfoques quantitativos, não estuda o que não pode ser sistematizado e medido por meio de indicadores objetivos.

É importante ter em mente que a relação Estado, Mercado e Famílias é de interdependente, ou seja, as medidas de regulação da sociedade e do mercado promovidas pelo Estado afetam a organização socioeconômica, bem como as redes de solidariedade desenvolvidas pelas famílias que desempenham papel relevante para o funcionamento das políticas sociais e do mercado, ao tempo que a capacidade do mercado em suprir as necessidades da sociedade define a abrangência das políticas sociais requeridas para as famílias. Medeiros (2000) diz que, seja qual for a capacidade produtiva de um indivíduo, sempre haverá necessidade de bens e serviços que não podem ser materializados pelo mercado. Desse modo, a família e o Estado constituem instituições essenciais, ou complementares, que participam da divisão do trabalho e da distribuição de recursos na sociedade, possibilitando aos indivíduos o provimento de suas necessidades, seja por meio de políticas sociais, seja por meio de mecanismos de solidariedade familiar.

Carvalho chama a atenção, entretanto, para o fato de que durante os anos de expansão dos regimes de bem-estar social, a família pareceu descartável para o modelo gestado nos países centrais.

A proteção e reprodução social transformou-se em missão “quase total” de um Estado social de direito dos cidadãos. Parecia que o indivíduo promovido a cidadão podia trilhar sua vida apenas dependente do Estado e do trabalho, e não mais das chamadas sociabilidades comunitárias e familiares (CARVALHO: 2003, p. 16).

Com efeito, de certo modo, apostava-se na desfuncionalização da família e na individualização das pessoas, tendo ainda como pano de fundo um processo acelerado de urbanização e transformações tecnológicas. Esse processo histórico implicou uma readaptação da forma de compartilhar riscos dentro da sociedade, partindo de micro-solidariedades localistas para burocracias complexas (ESPING-ANDERSEN: 2000).

Entretanto, Esping-Andersen reflete que a idéia dos Estados de Bem-Estar Social de abandonar a família como produtora de bem-estar não se concretizou totalmente. Em sua opinião, a afirmativa de que os Estados de Bem-Estar Social substituíram ou substituiriam a família é um erro. Se tal afirmativa for feita tendo como base o período do segundo pós-guerra, ela é equivocada para todos os países. Se o período considerado for o atual, ela é incorreta para a maioria. Isto porque, os regimes de bem-estar social do segundo pós-guerra basearam-se em transferência de renda e somente subsidiariamente ocuparam-se de ofertar serviços à família, com exceção dos de saúde.

El compromiso de todos los estados del bienestar de la posguerra se vio estrictamente limitado a la asistencia sanitaria y el mantenimiento de los ingresos: através de las transferencias de dinero, la política social ayudó a reembolsar una parte de los costes adicionales que suponía el hecho de tener hijos o cuidar de parientes ancianos (ESPING-ANDERSEN: 2000, p. 78).

Até hoje, na maioria dos Estados de bem-estar social, predomina o modelo de transferência de renda, não de serviços, e apenas em alguns países há de fato uma redução da carga assistencial das famílias. Nesse sentido, pode-se falar em graus diferenciados de “desfamiliarização” das responsabilidades sociais ligadas ao bem-estar, mas não em ausência das famílias nessa provisão.

Em suma, ao procurar analisar em que medida as famílias absorvem os riscos sociais, Esping Andersen (2000a) propõe pensar graus de familismo ou de desfamiliarização<sup>42</sup> dos regimes de bem-estar social. Um sistema familista é aquele

---

<sup>42</sup> Esping-Andersen faz um paralelo interessante entre o conceito de desfamiliarização e o de desmercadorização. Segundo ele, o primeiro seria condição para a mercadorização das mulheres.

que exige (!) que as unidades familiares arquem com a responsabilidade principal de bem-estar social de seus membros. Já um sistema desfamiliarizador é aquele que desobriga a família e reduz a dependência de bem-estar dos indivíduos ao parentesco. Note-se que o conceito de desfamiliarização não tem um conteúdo pejorativo, anti-família. Ao contrário, refere-se ao grau com que o Estado ou o Mercado retira da família responsabilidades quanto ao provimento de bem estar aos seus integrantes (ESPING-ANDERSEN, 2000a). A idéia não é maximizar a dependência da família, mas capacitar a independência individual.

Outro aspecto que deve ser abordado na análise da família no contexto dos regimes de bem-estar social é a condição feminina. Tanto Moreno (2000) quanto Esping Andersen (2000a) apontam o viés machista com que a família tem sido pensada pelos Estados de Bem-Estar Social. O modelo de família em que esses Estados se baseiam é o do homem como o responsável pelo sustento do lar e da mulher como a responsável pela reprodução humana e pela prestação de serviços domésticos, não remunerados. À medida que os Estados de Bem-Estar não assumem a carga de serviços sociais adequada para suprir as necessidades familiares (cuidados com filhos menores, velhos e deficientes), cabe aos núcleos domésticos, especialmente às mulheres, fazê-lo.

Esping-Andersen (2000a) mostra ainda que os países que adotam o modelo de bem-estar vinculado ao trabalho, tendem a reforçar o papel do homem como o cabeça da casa, pois, estando os benefícios vinculados ao trabalho, as mulheres têm mais dificuldade de acessá-los.

Dado que la adscripción de las mujeres al trabajo asalariado resulta generalmente más débil, en estos sistemas sus derechos sociales tienden a derivarse de los del marido. Como consecuencia, cuando el matrimonio se hace menos estable, el acceso de las mujeres a la protección social puede sufrir, especialmente cuando se les excluye de una relación laboral permanente (ESPING-ANDERSEN: 2000a, p. 73).

Já os modelos baseados na cidadania são os mais bem sucedidos em garantir às mulheres um mínimo de independência econômica, facilitando sua inserção no mercado de trabalho, ao oferecer serviços de cuidados a crianças e idosos, por exemplo. Nesses casos, as mulheres são liberadas das obrigações familiares muitas vezes incompatíveis com o exercício de uma profissão. Em sua opinião, o modelo social-democrata cumpre essa tarefa, pois assume responsabilidade direta no que toca ao cuidado de crianças, idosos e deficientes.

Uma conclusão possível para o trato diferenciado da mulher pelos Welfare States é enxergar o pleno emprego em que esses Estados de Bem Estar Social se baseavam como essencialmente masculino, já que era fundamental que as mulheres ficassem em casa na realização dos serviços domésticos. Entretanto, vários fatores culturais e estruturais interagiram com esse modelo. Entre eles, destaca-se a revolução sexual dos anos 1960 e a crise econômica mundial do fim dos anos 1970.

A descoberta da pílula anticoncepcional permitiu às mulheres o controle da natalidade, escolhendo o número de filhos que desejam ter. Do ponto de vista da inserção da mulher no mercado de trabalho, esse poder de escolha foi fundamental. Esping-Andersen (idem) comenta que em recente estudo na Alemanha foi identificado que as mães com filhos menores de três anos destinam 30% a mais de tempo para o trabalho doméstico não remunerado. Isto implica claramente sérias restrições à quantidade de trabalho remunerado possível de ser realizado.

Já a crise econômica mundial forçou um encolhimento dos benefícios oferecidos pelos Estados de Bem-Estar Social, diminuindo ainda mais as chances de compatibilizar as obrigações familiares das mulheres com uma carreira profissional. Ao mesmo tempo, a nova organização econômica globalizada, resultante dessa mesma crise, fez com os salários diminuíssem e o acesso ao trabalho dificultado, sendo necessário que as famílias aumentassem o ingresso de renda por meio de novas estratégias, entre elas o trabalho das mulheres.

Surge, daí, o que Moreno (2000), baseado nos países do sul da Europa, chama de *super mulher*. O papel ambivalente dessas mulheres, conciliando obrigações domésticas com o desenvolvimento profissional, produziu muitas transformações sociais. Uma delas, já rapidamente apontada acima, foi a diminuição do número de filhos per capita. Entretanto, Moreno (2000) ressalta que esse decréscimo não está necessariamente relacionado com o desinteresse pela maternidade, mas a diversos outros fatores, como a sua própria posição no mercado de trabalho. De fato, tem-se verificado que a diminuição do número de filhos vem acontecendo com mais incidência entre mulheres com mais possibilidade de obter empregos estáveis e melhor remunerados, ou seja, entre aquelas com maior grau de instrução. A média de filhos para mulheres com estudos superiores, segundo Moreno (2000), é de 0,72 filhos per capita, enquanto que, para as mulheres menos escolarizadas, essa média sobe para 3,19.

É interessante também anotar a preferência das mulheres por postos de trabalho estatais, devido às características de estabilidade e de concessão de seguridade nos períodos de interrupção de tempo de serviço por motivo de gravidez.

Além da alteração na concepção do homem como a pessoa de referência da família, outros movimentos importantes estão acontecendo ao seu redor. As famílias nucleares, tidas como ícone de desenvolvimento social, ao substituírem as famílias de linhagem intergeracional, estão dando lugar a novas composições, destacando-se o arranjo monoparental.<sup>43</sup>

Esping-Andersen (2000a) contesta, no entanto, esse ar de novidade em relação a esse modelo de família. Desde o período pré-industrial, diz ele, era comum uma criança ser criada por apenas um dos pais. É claro que os motivos desse fato tinham origem diferente dos que têm hoje. O divórcio tomou lugar da morte como a causa mais comum para o surgimento de famílias monoparentais. Ele é incisivo ao afirmar que “la familia integrada por um marido que gana el dinero y un ama de casa parece haber sido una excepción histórica antes que una institución; un fugaz interludio de medados del siglo XX” (ESPING-ANDERSEN: 2000a, p. 77).

Focando o debate no caso brasileiro, notam-se as mesmas modificações na estrutura familiar. Pesquisas recentes informam que em mais de 29% das famílias a mulher é a pessoa de referência. Esse número chega a 40% em algumas cidades brasileiras como Salvador e Recife. Ainda mais, em 20% dos casos, a pessoa de referência possui mais de 60 anos, refletindo além do próprio envelhecimento da população, a importância da renda oriunda da aposentadoria para a família<sup>44</sup>.

Em relação à organização do Estado de bem-estar social brasileiro, observa-se a partilha da responsabilidade pública com o provimento de bem-estar realizado pelas famílias. Segundo Carvalho,

no Brasil, as sociabilidades sócio-familiares e as redes de solidariedade por elas engendradas nunca foram descartadas. É que elas foram e são, para as camadas populares, a sua condição de resistência e sobrevivência. A família alargada, o grupo de conterrâneos, por exemplo, são possibilidades de maximização de rendimentos, apoios, afetos e relações para obter emprego, morada, saúde (CARVALHO: 2003, p. 17).

---

<sup>43</sup> Famílias nucleares são aquelas formadas por pai, mãe e filhos. Famílias de linhagem intergeracional são formadas pela presença dos avós e tios, além do pai, mãe e filhos.

<sup>44</sup> Fonte: PNAD/2004. IBGE.

Essa importância da família na sociedade brasileira está expressa na própria Constituição Federal, que assume a família como base da sociedade, cabendo ao Estado promover a sua proteção. Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social definiu como um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a matricialidade sócio-familiar, ao lado da descentralização político-administrativa e da territorialização. A ênfase na família dada por essa política está assentada no reconhecimento de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal (PNAS, 2004).

Considerando, no entanto, que o discurso em torno da importância da família ainda não foi concretizado em políticas sociais integrais e complementares, voltadas para o fortalecimento das famílias, deve-se ficar atento ao risco de desresponsabilização do Estado de suas funções de garantir e assegurar as atenções básicas de proteção, desenvolvimento e inclusão social de todos os cidadãos (CARVALHO: 2003). Além disso, é preciso enxergar a família sem poesia demais: ao mesmo tempo em que ela pode ser o lugar do amor incondicional e gratuito, pode também ser o espaço de horrores, de agressão e violência. Soares, L. considera o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos como agentes do bem-estar social um retrocesso histórico. Na sua opinião, isso vem implicando a renúncia explícita do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços em bases universais. “A opção pelos mecanismos de auto-ajuda se dá mais pela ausência de impacto financeiro sobre o setor público do que pelos méritos organizativo-participativos da sociedade” (SOARES L.: 2002, p. 80).

Atualmente existe uma grande quantidade de programas sociais que utilizam a relação entre renda e família como *proxy* de bem estar e indicador de elegibilidade para o seu acesso. Na opinião de Rocha,

desde que se considerem também as famílias unipessoais, a adoção da família como unidade estatística possibilita ser o mais abrangente possível em relação à população como um todo e levar em conta a estratégia de sobrevivência normalmente adotada pelas pessoas: recorrer aos indivíduos que têm rendimentos para o atendimento das necessidades daqueles sem rendimento na família (ROCHA: 2003, p. 36).

Para levar em consideração que o mesmo nível de rendimento proporciona padrões diferenciados de bem estar para as famílias inversamente proporcionais ao seu tamanho, utiliza-se o rendimento familiar per capita, que consiste na divisão do



rendimento familiar pelo número total de pessoas na família (ROCHA: 2003). A partir dessa prática, algumas contradições são evidentes.

Na realidade, não existem teoria e conceito que dêem conta de toda a complexidade da dinâmica familiar atual. Para estudiosos e especialistas parece consensual falar em famílias no plural, isto é, não apenas em um tipo, respeitando a sua diversidade. Porém, no campo das políticas públicas isso não é tão trivial, principalmente quando o conceito adotado define critérios de seletividade para o acesso aos programas. Desse modo, algumas reflexões acerca dessa diretriz são pertinentes, principalmente do ponto de vista operacional da coleta de informações.

No Ministério da Saúde, por exemplo, o Manual do CadSus define que família é o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, que residem na mesma unidade domiciliar. Inclui empregado(a) doméstico(a) que resida no domicílio, pensionistas e agregados<sup>45</sup>. Ou seja, há uma nítida relação da família com o domicílio ocupado. Cada domicílio corresponde a uma família.

Já o Programa Bolsa Alimentação, unificado ao Bolsa Família, trata família como unidade nuclear formada pelos pais e filhos, ainda que, eventualmente, possa ser ampliada por outros indivíduos com parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo na mesma moradia e que se mantenha economicamente com renda dos próprios membros<sup>46</sup>, destacando a consangüinidade. Tendo em vista que até outubro de 2003 esse programa era operado pelo Ministério da Saúde, duas concepções existiam no mesmo órgão.

Na Pesquisa de Orçamento Familiar de 2002-2003, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o termo família é considerado equivalente à Unidade de Consumo. Segundo essa instituição, unidade de consumo compreende um único morador ou conjunto de moradores que compartilham a mesma fonte de alimentação, isto é, utilizam um mesmo estoque de alimentos e/ou realizam um conjunto de despesas alimentares comuns. Não existindo estoque de alimentos nem despesas alimentares comuns, a identificação ocorre por meio das despesas com moradia. Nesse caso, não há coincidência com o conceito de domicílio, admitindo-se a existência de várias unidades de consumo no mesmo domicílio. O número de unidades de consumo é estabelecido pelo número de fontes de alimentação independentes existentes ou com base nas despesas com moradia ocorridas de forma

---

<sup>45</sup> Manual do CadSus. Ministério da Saúde.

<sup>46</sup> Manual do Programa Bolsa Alimentação. Ministério da Saúde.

compartilhada ou individualizada<sup>47</sup>. Essa identificação de unidades de consumo independentes, no entanto, parece um pouco complexa principalmente quando se tem em mente o nível técnico dos entrevistadores sociais, que na maior parte das vezes não é o mesmo dos do IBGE e nem possuem o mesmo treinamento e qualificação.

Ao buscar uma definição para a identificação de família no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), percebe-se que não há preocupação com um conceito formal, apenas indicativo. “Podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e ou de solidariedade”, diz a PNAS (2004, p.41)

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ressalta a necessidade de encarar os diversos desenhos que se apresentam (famílias menores, monoparentais, reconstituídas, etc) e as demandas e necessidades particulares de cada arranjo. Indo mais além, esse documento diz que a referência de tempo e de lugar foi superada para a compreensão da família.

Além disso, a PNAS (2004) considera que o direito à convivência familiar, uma das garantias da proteção social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita, e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscreve obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e gênero.

Entretanto, ao lado dessa moderna concepção de família, no âmbito do Benefício de Prestação Continuada (BPC), operacionalizado pela mesma área do MDS responsável pelo SUAS, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), utiliza o conceito de família-previdência, definido pelo art. 16 da Lei nº 8.213/91<sup>48</sup>. Assim, a família é composta pelos cônjuges, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado menor de 21 anos ou inválido; pelos pais e pelo irmão não emancipado menor de 21 anos ou inválido. Este conceito é extremamente restritivo, baseado na família mononuclear, por consangüinidade ou por aliança, e ainda com limite de idade. No entanto, resolve o problema da identificação do núcleo familiar de que estamos falando. Não obstante essa clareza, essa definição também causa distorções quando considerada para critério de elegibilidade, pois um filho de 22 anos, mesmo que contribua para a manutenção da família, não terá sua renda computada para fins de verificação da renda familiar, subdimensionando o cálculo da renda. Por

---

<sup>47</sup> Notas Técnicas. POF 2002-2003. IBGE.

<sup>48</sup> A Lei nº 9.720/98 deu nova redação ao art. 20 da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social), introduzindo o conceito de família previdenciária para fins de concessão do BPC. Desse modo, a definição trazida pela LOAS ficou prejudicada.

outro lado, um filho de 22 anos, sem meios de fonte de renda, também não é incluído como membro da família, aumentando o valor per capita da renda.

Além do mais, a utilização do conceito previdenciário como base para a definição de família faz com que não seja possível a comparação entre o número de famílias recebendo o BPC e o número de famílias com o perfil desse público alvo medidos por órgãos oficiais, como o IBGE. Isso além de não permitir um planejamento de metas realístico, contribui para aumentar a desconfiança da sociedade com os programas de transferência de renda, pois a comparação é feita sob bases diferentes, concluindo-se sobre a existência de fraudes e reforçando a idéia da má-gestão pública, em especial na área social.

A dificuldade da identificação da família tal como definida nos instrumentos legais das políticas públicas foi identificada por Fonseca (2001) em pesquisa sobre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) em Campinas. Segundo ela, a versão da família do PGRFM é completamente alheia a das famílias aos quais ele se dirige. Para os beneficiários, a família vai além da consangüinidade e afinidade, incluindo laços de parentesco fictícios, no sentido de que não derivam de vínculos legais e/ou biológicos, mas de uma rede de relações de reciprocidade que opera segundo uma lógica de direitos e obrigações (FONSECA: 2001).

Finalmente, as pesquisa de campo mostram que não existe a família. As entrevistas perante o PGRFM de Campinas desenham famílias. As famílias, ou cada uma das entrevistadas, operam com um código de lealdades e de obrigações recíprocas completamente alheias a lógica colocada pelo PGRFM. Neste sentido, a definição da família do programa e a transferência de recursos financeiros de modo a contemplar, exclusivamente, os integrantes previamente definidos é uma impossibilidade (FONSECA: 2001, p. 221).

Apesar do reconhecimento das dificuldades de se trabalhar o que é família e da grande diversidade de arranjos familiares existentes, o estabelecimento de uma definição é imprescindível para a operacionalização do Programa Bolsa Família, optando-se por considerar família como um grupo de pessoas que tem uma renda em comum. Nos termos da Lei 10.836/04, família é a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. Aqui, o central é a renda. Esse critério é tão flexível e abrangente quanto o do IBGE, tornando possível a identificação de núcleos familiares conviventes, formados por afinidade e que compartilhem renda e

despesa. Permanece, porém, a questão de como identificar os diversos núcleos familiares.

Tomemos, por exemplo, a seguinte composição: mulher, companheiro, com uma filha de 4 anos do casal. O homem tem um outro filho de 18 anos de união anterior que mora na mesma casa. Esse filho possui uma companheira que também mora no mesmo local. No momento, entre essas cinco pessoas, a única que trabalha é o filho de 18 anos, sendo ele, portanto, o responsável por todas as despesas. Quantas famílias existem nesse domicílio? Uma ou duas? Pela definição posta na Lei 10.836/04, esse grupo formaria apenas uma família. Mas, as necessidades do primeiro casal são as mesmas do casal jovem? Devem ser considerados um núcleo único? Se, por acaso, o pai arranjasse um trabalho remunerado e passasse a constituir uma renda, haveria ainda solidariedade nos pagamentos? Seria na mesma proporção? Esse único caso mostra quão difícil pode ser a caracterização de um grupo familiar baseado no critério do Programa Bolsa Família.

A despeito dessas dificuldades, como já dito anteriormente, essa definição é compatível com a utilizada pelo IBGE, o que permite utilizar os dados da PNAD 2004 e do censo 2000 para a estimativa de famílias a serem atendidas pelo PBF. A metodologia do cálculo dessa estimativa foi desenvolvido em um Grupo de Trabalho com representantes do MDS, do IPEA, do IBGE e da Casa Civil, chegando-se a um total nacional de 11,1 milhões de famílias, com desdobramento de estimativas por cada município brasileiro.<sup>49</sup> A tabela 1 apresenta a estimativa por estado, enquanto a tabela 2 mostra a distribuição das famílias atendidas pelo Programa, também por estado, totalizando, em junho de 2006, 11.166.924 famílias. Registre-se a presença do Bolsa Família nos 5.564 municípios brasileiros. Os gráficos 10 e 11 permitem visualizar a distribuição do atendimento por região geográfica e o percentual de famílias pobres atendidas em relação à estimativa apresentada na tabela 1, respectivamente. Segundo o gráfico 10, o Nordeste concentra quase 50% das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, sendo seguido pela região Sudeste, com 26,14%. Numericamente, o gráfico 10 e a tabela 1 guardam coerência entre si, ou seja, a distribuição do atendimento do Programa Bolsa Família está de acordo com a distribuição da estimativa existente de famílias pobres. A análise do gráfico 11 revela que o atendimento do programa na região Sul é cerca de 14% superior à estimativa para esta região, enquanto na região Norte é de 93,4%. O caso do Sul pode ensejar erro de focalização do Programa, onde famílias que não deveriam receber o benefício,

---

<sup>49</sup> A metodologia desenvolvida para esse cálculo está explicada na Nota Técnica conjunta SENARC – MDS/ DISOC – IPEA, de 19 de abril de 2006.

o recebem. Já o caso do Norte faz suspeitar a existência de erro de exclusão em que as famílias que deveriam estar sendo atendidas pelo Programa não o fazem por não terem sido cadastradas. Deve-se levar em conta que o número de famílias pobres utilizado pelo Programa Bolsa Família é apenas uma estimativa baseada nas informações da PNAD e, como estimativa, pode conter erro para mais ou para menos. Segundo a SENARC, nos municípios em que o atendimento está abaixo da estimativa, tem sido feito um trabalho de sensibilização junto aos gestores para o cadastramento das famílias em áreas de difícil acesso, estimulando-os a uma busca ativa das famílias. Nas localidades em que a cobertura do Programa é muito diferente da estimativa existente, tanto para mais, quanto para menos, a SENARC cogita fazer uma contagem in loco para precisar o número de famílias que devem ser beneficiadas pelo Programa.

**TABELA 1****Estimativa de Indigentes e Pobres, segundo unidade da federação**

| UF | Pessoas                 |                     | Famílias                |                     |
|----|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|
|    | Indigentes <sup>1</sup> | Pobres <sup>2</sup> | Indigentes <sup>1</sup> | Pobres <sup>2</sup> |
| AC | 120.682                 | 287.515             | 21.345                  | 55.399              |
| AL | 894.182                 | 1.734.286           | 165.849                 | 360.317             |
| AM | 515.227                 | 1.271.289           | 80.094                  | 224.843             |
| AP | 82.517                  | 228.968             | 13.879                  | 39.327              |
| BA | 2.911.607               | 6.627.748           | 581.112                 | 1.408.210           |
| CE | 2.024.326               | 4.262.821           | 397.944                 | 896.882             |
| DF | 152.884                 | 416.554             | 37.191                  | 95.964              |
| ES | 241.512                 | 871.164             | 53.559                  | 199.237             |
| GO | 263.489                 | 1.132.600           | 64.840                  | 263.482             |
| MA | 2.010.078               | 3.520.429           | 391.336                 | 718.909             |
| MG | 1.577.474               | 4.796.493           | 337.708                 | 1.044.403           |
| MS | 144.035                 | 507.397             | 29.920                  | 110.118             |
| MT | 163.664                 | 578.100             | 35.636                  | 127.695             |
| PA | 962.269                 | 2.710.875           | 169.699                 | 529.382             |
| PB | 862.058                 | 1.857.454           | 174.043                 | 395.090             |
| PE | 1.994.399               | 4.154.850           | 409.130                 | 909.028             |
| PI | 781.056                 | 1.630.566           | 166.137                 | 352.128             |
| PR | 537.673                 | 1.740.784           | 128.407                 | 402.439             |
| RJ | 664.090                 | 2.212.578           | 174.373                 | 539.160             |

|               |                   |                   |                  |                   |
|---------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| <b>RN</b>     | 627.723           | 1.333.629         | 127.793          | 291.160           |
| <b>RO</b>     | 96.628            | 411.171           | 22.551           | 93.732            |
| <b>RR</b>     | 90.260            | 183.398           | 17.867           | 37.520            |
| <b>RS</b>     | 584.631           | 1.736.731         | 135.399          | 402.963           |
| <b>SC</b>     | 132.635           | 572.258           | 29.536           | 121.632           |
| <b>SE</b>     | 295.453           | 782.319           | 55.887           | 167.315           |
| <b>SP</b>     | 1.603.353         | 5.373.213         | 400.006          | 1.212.950         |
| <b>TO</b>     | 191.911           | 489.057           | 38.202           | 103.478           |
| <b>Brasil</b> | <b>20.525.816</b> | <b>51.424.247</b> | <b>4.259.443</b> | <b>11.102.763</b> |

Notas: <sup>1</sup> Renda até R\$ 60,00. <sup>2</sup> Renda até R\$ 120,00.

Fonte: SENARC/MDS

## TABELA 2

### Número de famílias atendidas, por unidade da federação (Ref.: jun/2006)

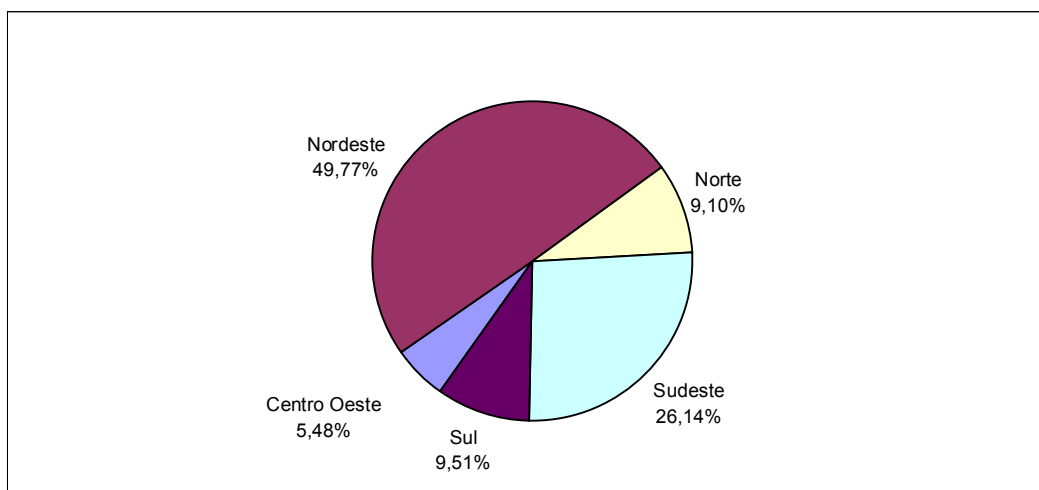
| REGIÃO              | UF  | Bolsa Família        |                  |
|---------------------|-----|----------------------|------------------|
|                     |     | Municípios atendidos | Famílias         |
| CENTRO OESTE        | DF  | 1                    | 83.644           |
|                     | GO  | 246                  | 264.098          |
|                     | MS  | 77                   | 118.445          |
|                     | MT  | 139                  | 142.596          |
| <b>CENTRO OESTE</b> |     | <b>463</b>           | <b>608.783</b>   |
| NORDESTE            | AL  | 102                  | 343.799          |
|                     | BA  | 417                  | 1.415.090        |
|                     | CE  | 184                  | 919.135          |
|                     | MA  | 217                  | 713.854          |
|                     | PB  | 223                  | 424.526          |
|                     | PE  | 185                  | 868.551          |
|                     | PI  | 222                  | 365.606          |
|                     | RN  | 167                  | 309.911          |
| SE                  | 75  | 192.399              |                  |
| <b>NORDESTE</b>     |     | <b>1.792</b>         | <b>5.552.871</b> |
| NORTE               | AC  | 22                   | 56.005           |
|                     | AM  | 62                   | 203.222          |
|                     | AP  | 16                   | 20.928           |
|                     | PA  | 143                  | 495.880          |
|                     | RO  | 52                   | 93.343           |
|                     | RR  | 15                   | 31.309           |
| TO                  | 139 | 109.743              |                  |
| <b>NORTE</b>        |     | <b>449</b>           | <b>1.010.430</b> |
| SUDESTE             | ES  | 78                   | 193.790          |
|                     | MG  | 853                  | 1.189.525        |

|                    |    |              |                   |
|--------------------|----|--------------|-------------------|
|                    | RJ | 92           | 421.553           |
|                    | SP | 645          | 1.127.353         |
| <b>SUDESTE</b>     |    | <b>1.668</b> | <b>2.932.221</b>  |
| SUL                | PR | 399          | 462.367           |
|                    | RS | 496          | 455.739           |
|                    | SC | 293          | 144.513           |
| <b>SUL</b>         |    | <b>1.188</b> | <b>1.062.619</b>  |
| <b>Total Geral</b> |    | <b>5.560</b> | <b>11.166.924</b> |

Fonte: SENARC/MDS

**GRÁFICO 10**

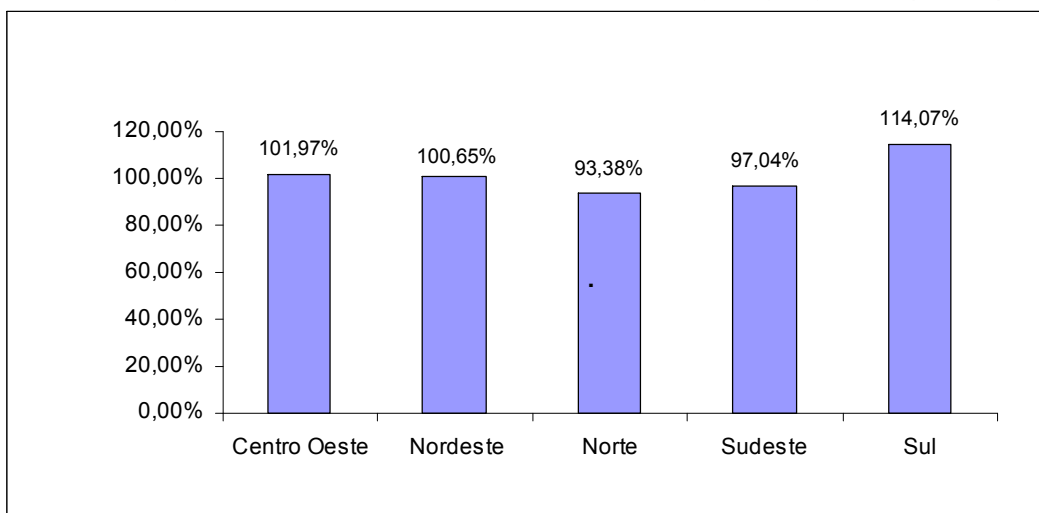
**Distribuição física por região geográfica (jun/06)**



Fonte: SENARC/MDS

**GRÁFICO 11**

**Porcentagem de famílias pobres atendidas por região geográfica (jun/06)**

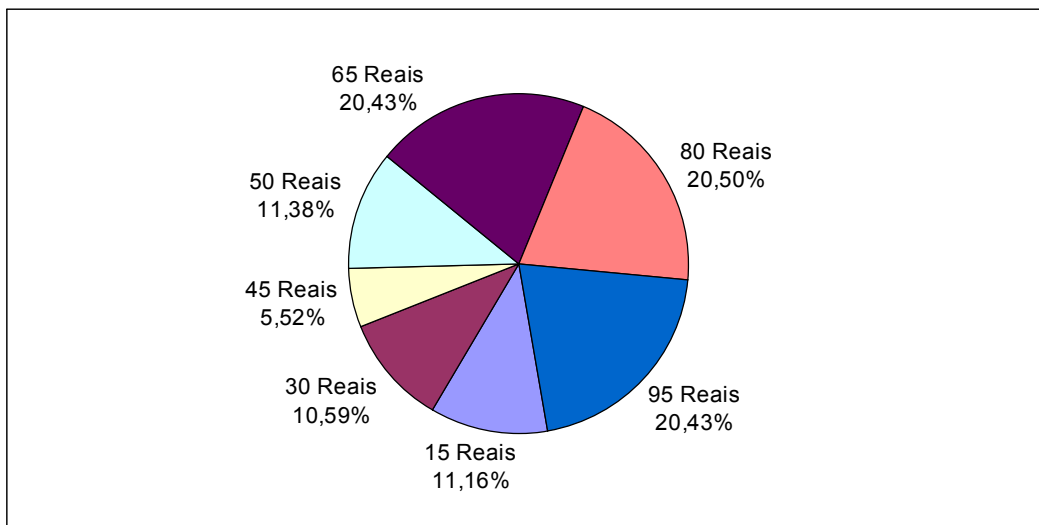


Fonte: SENARC/MDS

O gráfico 12 apresenta a distribuição das famílias por valor de benefício. a esse respeito, duas considerações são importantes. A primeira trata do próprio avanço representado pelo Programa no âmbito da proteção social às famílias que não possuam crianças ou adolescentes na sua composição. Cerca de 11,4% dos beneficiários não possuem filhos, percebendo o valor de R\$ 50,00. Lembre-se que essas famílias não cumprem nenhuma condicionalidade para o recebimento do benefício. A segunda consideração, relativa ao gráfico 12, é o percentual de 72% que percebem o benefício básico. Esse número representa o total de famílias com renda até R\$ 60,00; portanto, aquelas que integram o conjunto de extremamente pobres. Esse número é muito maior que o esperado quando se considera a estimativa de 38% de extremamente pobres do total de famílias pobres. A explicação para essa discrepância está associada ao fato de que quando as famílias são cadastradas está em jogo o recebimento de um benefício e estar em um ou outro grupo significa o recebimento de um montante razoavelmente superior, estimulando, desse modo, a subdeclaração da renda familiar. Trata-se, pois, de estratégia de sobrevivência.

**GRÁFICO 12**

**Distribuição física por valor do benefício (ref. jun/06)**



Fonte: SENARC/MDS

Antes de passarmos ao próximo capítulo para a análise da contribuição do Programa Bolsa Família no que concerne à satisfação de necessidades básicas das famílias por ele atendidas, é importante que saibamos quais são as características socioeconômicas dessas famílias, o que faremos de forma breve, baseados em informações colhidas no CadÚnico.



Das famílias atendidas<sup>50</sup>, cerca de 67,7% moram na área urbana. Cerca de 68% dos beneficiários declaram-se pardos ou pretos e 31%, brancos. A média nacional de pessoas por família é de 4,1. Dos domicílios que participam do programa, 63,2% são atendidos por rede pública de abastecimento de água, 35,4% de esgotamento sanitário e 85,7% tem acesso à energia elétrica. Em relação à educação, 37,9% dos beneficiários acima de 5 anos têm até a 4ª série do ensino fundamental completa, 21% da 5ª a 8ª série completa e apenas 0,3% tiveram acesso ao ensino superior. O índice de analfabetismo é de 25% entre os beneficiários. Os responsáveis pela família são na sua grande maioria mulheres (92%) e, destas, 76,3% têm até 44 anos. Entre eles, o analfabetismo é de 17%, 40% completaram até a 4ª série do ensino fundamental e 24%, entre a 5ª e 8ª série. Sobre o trabalho, 51,5% dos responsáveis legais dizem não trabalhar, 8,6% são autônomos sem previdência e 8% são assalariados, mas apenas 3% possuem carteira assinada.

Vê-se, portanto, que os beneficiários do Programa Bolsa Família são famílias em situação de vulnerabilidade, sem acesso às políticas públicas de infra-estrutura básica, com baixo índice de escolaridade, submetidas ao trabalho precário e sem proteção previdenciária.

---

<sup>50</sup> Fonte: Senarc/MDS (CadÚnico: 31/07/06 e Folha de pagamentos: set/06).

## CAPÍTULO V

### O QUE MUDA NA VIDA DAS PESSOAS COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA?

O Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, em seu art. 4º, elenca os objetivos básicos que permeiam a execução dessa ação:

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

Como se pode depreender, a satisfação de necessidades básicas ou mesmo a garantia de mínimos sociais não está no escopo dos objetivos desse Programa. Desse modo, a análise que será feita deve observar essa limitação. Não se está falando de um Programa formulado para dar conta do atendimento das necessidades básicas dos brasileiros de baixa renda ou de prover mínimos sociais. Tampouco, trata-se de um Programa de renda mínima nos termos em que foi discutido no capítulo 2. No entanto, quando se observa o segundo e terceiro objetivos, vê-se um compromisso com a segurança alimentar e nutricional, bem como com a promoção da autonomia da população atendida por ele. E, mesmo que diretamente fora do seu escopo, pode-se inferir que o PBF tenha alguma contribuição para a satisfação das necessidades humanas.

Como se viu nos capítulos 3 e 4, a concepção do Programa busca articular três dimensões com objetivos de curto, médio e longo prazos: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda; o investimento em capital humano das novas gerações - papel atribuído às condicionalidades; e o desenvolvimento social das famílias, por meio da articulação com outras ações sociais já em curso pelas demais áreas do governo federal e demais esferas governamentais. Em vista disso, pergunta-se: como essa proposta se reflete na vida das famílias? Qual a importância do benefício para a renda das famílias e para as despesas que estas realizam? Há

alterações no grau de autonomia, ao menos de agência, dessa parcela da população? Estas questões foram abordadas nas três seções em que se estrutura este capítulo.

### **5.1 - O impacto econômico**

A análise do impacto econômico produzido na vida das famílias com o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família e de suas conseqüências para a satisfação das necessidades humanas básicas, será feita em dois momentos. No primeiro será trabalhado o significado do benefício para a composição da renda familiar e a proporção de acréscimo de renda que ele representa. No segundo, o foco é o gasto informado pelas famílias e, dentro dessa cesta de consumo, o papel do benefício.

Para essa análise, utilizou-se as informações contidas no CadÚnico, em 31 de julho de 2006, de todos os beneficiários do Programa Bolsa Família existentes na folha de pagamentos do mês de setembro de 2006. Basicamente foram usados os campos de renda e despesa das famílias do formulário de cadastramento.

Para o estudo do impacto do lado das rendas, somou-se o valor do benefício ao valor da renda familiar e dividiu-se o resultado pelo valor da renda familiar. Isso permitiu identificar o percentual de aumento do benefício em relação à renda informada. Nesse caso, o impacto causado pelo Programa no orçamento doméstico é surpreendente. O aumento da renda proporcionada pelo benefício é da ordem de 40,52%. Quando abrimos esse resultado por faixa de renda - tabela 3 - se percebe que o maior impacto é observado na faixa dos extremamente pobres, que recebem benefício básico no valor de R\$ 50,00. Assim sendo, a renda familiar aumenta 8,85% para os pobres e 61,20% para os extremamente pobres, com destaque para as regiões Norte e Nordeste com os maiores percentuais de elevação da renda em todas as situações, principalmente entre os extremamente pobres, 69,37% e 70,74%, respectivamente.

**TABELA 3****Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo recebimento do benefício, por região**

| Região       | Média de % do aumento de renda proporcionado pelo recebimento do benefício |
|--------------|--|
| Centro-oeste | 25,00  |
| Nordeste     | 53,65  |
| Norte        | 47,65  |
| Sudeste      | 25,91  |
| Sul          | 24,68  |
| Brasil       | 40,52  |

Fonte: SENARC/MDS (Cadúnico: 31/07/06 e Folha de pagamentos: set/06).

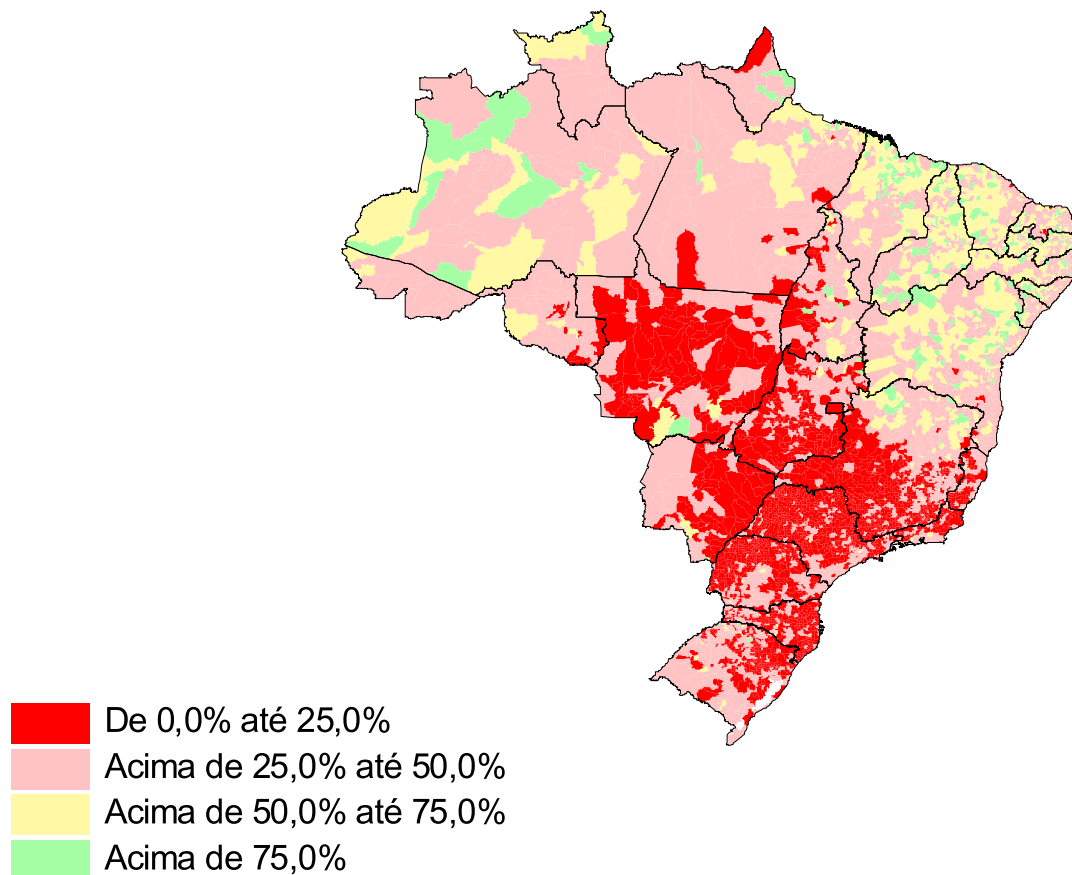
**TABELA 4****Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo recebimento do benefício, por região, segundo faixas de pobreza**

| Região       | % do aumento de renda proporcionado pelo recebimento do benefício para famílias na faixa de pobreza | % do aumento de renda proporcionado pelo recebimento do benefício para famílias na faixa de extrema de pobreza |
|--------------|---|--|
| Centro-oeste | 8,92  | 47,98  |
| Nordeste     | 8,94  | 70,74  |
| Norte        | 9,05  | 69,37  |
| Sudeste      | 8,43  | 49,26  |
| Sul          | 8,57  | 47,12  |
| Brasil       | 8,85  | 61,20  |

Fonte: SENARC/MDS (Cadúnico: 31/07/06 e Folha de pagamentos: set/06).

A figura 1 permite identificar no mapa em quais regiões esse aumento foi mais significativo

**FIGURA 1**  
**Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo benefício**



A tabela 5, por sua vez, mostra que o benefício é muito significativo para faixa de extrema pobreza sendo capaz de alavancar sua saída desse grupo. Isso ocorre em 49% dos domicílios atendidos, chegando a 68% na região Centro-Oeste e 63% na região Sul. As famílias nordestinas, apesar de serem as que a renda familiar aumenta mais com o recebimento do benefício, são as que menos conseguem ultrapassar essa linha - apenas 39%. Para o grupo classificado como pobre, o valor de até R\$ 45,00 não é suficiente para retirá-los dessa situação, o que acontece em apenas 1,25 dos domicílios. Esses resultados corroboram o que já vem sendo divulgado por diversos outros estudos do IPEA e de outras instituições de que os programas de transferência de renda contribuem para diminuir a intensidade da pobreza.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Entre outros, ver Soares, Soares, Medeiros e Osório, 2006; Jaccoud, 2006 e Barros, Carvalho, Franco e Mendonça, 2006.

TABELA 5

**Porcentagem de famílias que ultrapassaram a linha de pobreza (até R\$ 120,00) e de extrema pobreza (até R\$ 60,00)**

| Região       | Domicílios acima da linha de extrema pobreza |       | Domicílios acima da linha de pobreza |      | Soma de Total de domicílios |
|--------------|--|-------|--------------------------------------|------|-----------------------------|
|              | Número de domicílios                         | %     | Número de domicílios                 | %    |                             |
| Centro-oeste | 412.323                                      | 68,82 | 11.924                               | 1,99 | 599.135                     |
| Nordeste     | 2.174.301                                    | 38,88 | 47.235                               | 0,84 | 5.592.966                   |
| Norte        | 373.310                                      | 41,57 | 7.357                                | 0,82 | 897.922                     |
| Sudeste      | 1.774.811                                    | 61,75 | 53.591                               | 1,86 | 2.874.305                   |
| Sul          | 671.165                                      | 63,72 | 17.109                               | 1,62 | 1.053.361                   |
| Brasil       | 5.405.909                                    | 49,07 | 137.216                              | 1,25 | 11.017.689                  |

Fonte: SENARC/MDS (Cadúnico: 31/07/06 e Folha de pagamentos: set/06).

Mas, apesar desse impacto, é válido perguntar: o que esse benefício é capaz de suprir para essas famílias? Para responder a esta questão, realizamos algumas comparações. A primeira delas entre o valor médio do benefício com o custo da cesta básica nacional e o valor do salário mínimo.

No bojo da regulamentação das leis trabalhistas brasileiras, que começaram a se formar no decênio de 1930, o salário mínimo foi definido como a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia de normal de serviço e capaz de satisfazer, em determinada época, na região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. Desde então, iniciou-se um debate sobre a quantia monetária devida para que essas “necessidades normais” fossem satisfeitas. Em 1938, foi publicado o Decreto Lei n. 399, que, entre outros, estabelecia as provisões mínimas de alimentação que deveriam ser asseguradas a um trabalhador adulto, o que ficou conhecida como Cesta Básica Nacional (Ração Essencial Mínima).<sup>52</sup> Trata-se de uma cesta básica normativa, baseada unicamente em quantidades calóricas, e, apesar de não representar necessariamente o perfil de consumo da população atual, seus itens ainda hoje compõem a base da alimentação de grande parte da população.<sup>53</sup> Em

<sup>52</sup> A cesta básica é composta de 13 alimentos: carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, tomate, pão, café, banana, açúcar, óleo, manteiga.

<sup>53</sup> Os principais pontos negativos desse tipo de definição de cesta básica são: 1) não permite inferir com precisão o grau de acessibilidade nutricional da população que tem uma diversidade alimentar bem maior; 2) não permite identificar hábitos alimentares regionais, porque lista apenas os treze produtos estipulados para a cesta; e 3) rigidez da pauta que não incorpora inovações. (Ver Boletim SISVAN n.5, Dezembro/2006)

1940, por meio do Decreto Lei n. 2.162, foram fixados os valores desse salário mínimo.

Incluído como dispositivo constitucional já em 1946, o salário mínimo integra a Constituição Federal de 1988, no art. 7º, inciso IV:

“Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (...)”

A importância do salário mínimo se expressa como remuneração básica para milhões de brasileiros e como valor de referência nos pisos e nas negociações salariais do mercado informal. No entanto, seu valor atual encontra-se muito aquém do que a Constituição define como seu objetivo. Em vista disso, como instrumento técnico para a reivindicação da recomposição do salário mínimo, de modo a que possa cumprir sua finalidade, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) pesquisa mensalmente o valor da Cesta Básica Nacional, tal como definida pelo Decreto Lei n. 399/1938, em 16 capitais brasileiras. Partimos daqui para uma primeira análise do impacto econômico do Programa Bolsa Família. Comparou-se o valor do benefício médio nas capitais que compõem a pesquisa da cesta básica do DIEESE. Os resultados estão mostrados na tabela 3. Entre as capitais pesquisadas, o valor do benefício é mais representativo para as Regiões Norte e Nordeste, chegando a 15,6% do custo da Cesta Básica Nacional em Recife/PE. Já nas capitais do Sul, Centro Oeste e Sudeste, onde o custo da cesta básica é mais alto, o benefício corresponde a 11,3% desse valor, sendo em São Paulo/SP apenas de 10,2%. Em todas as capitais pode-se observar que a proporção do benefício em relação ao custo da cesta básica diminuiu ao longo do tempo. Para isso, dois fatores podem ser apontados: o benefício não ter sido reajustado em função da inflação do período e o aumento da renda familiar pela própria política de reajuste do salário mínimo. Note-se que as 16 capitais integrantes da pesquisa do DIEESE, com exceção de Porto Alegre/RS, possuem benefício médio menor que a média nacional de R\$ 61,77.

TABELA 6

**Comparação entre o custo da cesta básica nacional com o valor do benefício**

|                | out/03             |           |      | out/04             |           |      | out/05             |           |      | out/06             |           |      |
|----------------|--------------------|-----------|------|--------------------|-----------|------|--------------------|-----------|------|--------------------|-----------|------|
|                | Cesta Básica (R\$) | PBF (R\$) | %    | Cesta Básica (R\$) | PBF (R\$) | %    | Cesta Básica (R\$) | PBF (R\$) | %    | Cesta Básica (R\$) | PBF (R\$) | %    |
| Brasília       | 462,90             | 83,51     | 18,0 | 507,69             | 55,08     | 10,8 | 494,31             | 54,65     | 11,1 | 490,68             | 55,95     | 11,4 |
| Goiânia        | 406,50             | 51,44     | 12,7 | 441,69             | 51,80     | 11,7 | 420,81             | 50,28     | 11,9 | 431,22             | 47,75     | 11,1 |
| Belo Horizonte | 445,53             | 49,67     | 11,1 | 506,28             | 58,95     | 11,6 | 472,74             | 57,73     | 12,2 | 516,81             | 57,83     | 11,2 |
| Rio de Janeiro | 458,94             | 85,00     | 18,5 | 501,63             | 66,61     | 13,3 | 493,41             | 62,87     | 12,7 | 500,25             | 58,90     | 11,8 |
| São Paulo      | 487,74             | 66,58     | 13,7 | 531,42             | 59,46     | 11,2 | 524,31             | 56,41     | 10,8 | 539,22             | 55,12     | 10,2 |
| Vitória        | 411,90             | 52,07     | 12,6 | 455,52             | 61,19     | 13,4 | 458,34             | 57,69     | 12,6 | 473,73             | 56,66     | 12,0 |
| Curitiba       | 467,10             | 56,47     | 12,1 | 488,76             | 56,96     | 11,7 | 493,71             | 56,65     | 11,5 | 495,15             | 53,06     | 10,7 |
| Florianópolis  | 448,50             | 85,15     | 19,0 | 495,90             | 63,89     | 12,9 | 488,79             | 60,59     | 12,4 | 520,08             | 59,09     | 11,4 |
| Porto Alegre   | 496,86             | 64,40     | 13,0 | 539,46             | 67,53     | 12,5 | 505,02             | 63,58     | 12,6 | 537,21             | 62,23     | 11,6 |
| Aracaju        | 391,20             | 59,71     | 15,3 | 394,47             | 55,86     | 14,2 | 400,20             | 56,78     | 14,2 | 410,88             | 55,16     | 13,4 |
| Belém          | 412,50             | 95,00     | 23,0 | 447,24             | 66,15     | 14,8 | 439,35             | 66,00     | 15,0 | 442,20             | 65,68     | 14,9 |
| Fortaleza      | 383,49             | 68,70     | 17,9 | 382,23             | 59,15     | 15,5 | 389,76             | 57,55     | 14,8 | 384,00             | 56,60     | 14,7 |
| João Pessoa    | 372,42             | 71,88     | 19,3 | 408,27             | 62,76     | 15,4 | 394,05             | 57,86     | 14,7 | 409,86             | 58,86     | 14,4 |
| Natal          | 397,53             | 65,43     | 16,5 | 398,22             | 61,13     | 15,4 | 395,13             | 58,00     | 14,7 | 402,69             | 56,18     | 14,0 |
| Recife         | 369,30             | 60,61     | 16,4 | 371,43             | 55,40     | 14,9 | 394,32             | 56,52     | 14,3 | 391,86             | 61,01     | 15,6 |
| Salvador       | 387,78             | 68,17     | 17,6 | 376,47             | 61,06     | 16,2 | 373,17             | 59,46     | 15,9 | 403,71             | 58,14     | 14,4 |

Nota: O DIEESE calcula a cesta básica para uma pessoa adulta. Nesta tabela, o valor da cesta básica foi calculado tendo em vista uma família de dois adultos e duas crianças que, por hipótese, alimentam-se como um adulto. Essa hipótese é a mesma considerada pelo DIEESE para o cálculo do salário mínimo necessário.

Fontes: SENARC/MDS DIEESE

O DIEESE calcula ainda o salário mínimo, que corresponde ao valor necessário para atender às necessidades básicas vitais do trabalhador e de sua



família,<sup>54</sup> como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, conforme o preceito constitucional (art. 7º da Constituição Federal/88).

**TABELA 7**

**Comparação entre o valor do benefício do Programa Bolsa Família, o salário mínimo nominal e o salário mínimo necessário.**

|        | Média do benefício | Salário Mínimo nominal | %     | Salário Mínimo necessário | %    |
|--------|--------------------|------------------------|-------|---------------------------|------|
| out/03 | 73,67              | 240,00                 | 30,70 | 1.391,37                  | 5,30 |
| out/04 | 68,13              | 260,00                 | 26,20 | 1.510,67                  | 4,51 |
| out/05 | 64,02              | 300,00                 | 21,34 | 1.468,24                  | 4,36 |
| out/06 | 61,77              | 350,00                 | 17,65 | 1.510,00                  | 4,09 |

Fonte: SENARC/MDS  
DIEESE

Em relação ao salário mínimo nominal, o benefício, que em out/2003, significava 30% desse valor, três anos após o seu surgimento, vale, em 2006, cerca de 17%. É bem verdade que, nesse período, a política de reajuste do salário mínimo concedeu um aumento de 46%, enquanto a inflação nesse período foi de aproximadamente 20%,<sup>55</sup> ou seja, um aumento real de 26%. Assim, se aplicarmos o valor da inflação nesse período ao benefício médio, o mesmo deveria ser de R\$ 74,12, cerca de R\$ 13,00 maior, o que representaria 21% do valor do salário mínimo. E, em relação ao salário mínimo necessário, o benefício não passa dos 5,3%. Aqui, neste ponto, destaca-se uma fragilidade do Programa Bolsa Família. Atualmente, não existe nenhuma regra automática de correção monetária do benefício financeiro, nem pelo salário mínimo, nem por outro índice de reajuste, fazendo que isso seja um evento de disputa política e diminuindo o lastro do programa no campo dos direitos sociais.

Olhando agora para as despesas informadas pelas famílias, montou-se o que seria o gasto médio das famílias com os itens de aluguel, alimentação, água, luz, transporte, medicamentos, gás e outras despesas. Esse cálculo foi feito com base apenas nos domicílios que informaram o valor desse item de despesa no momento do cadastramento. Vê-se que as despesas mais importantes para essas famílias são o

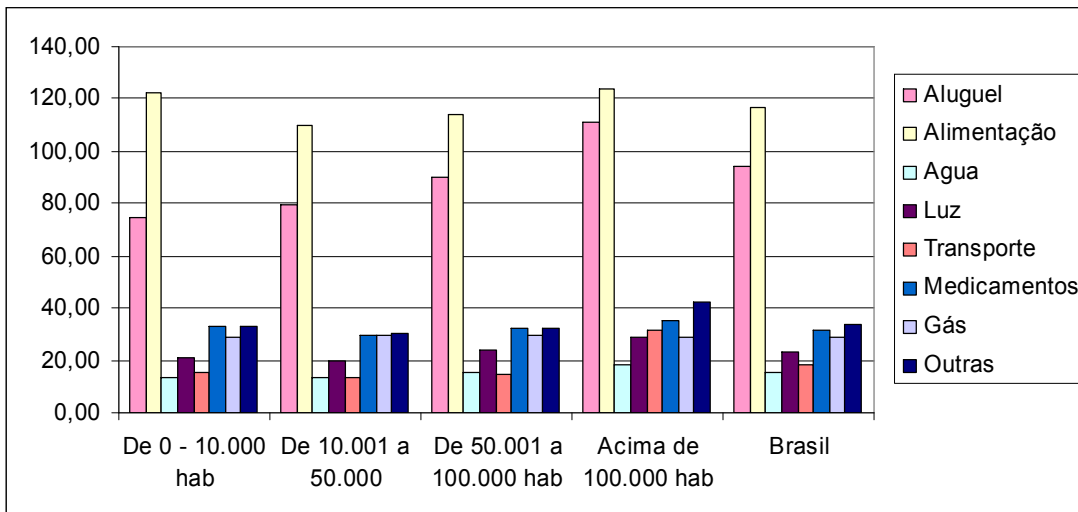
<sup>54</sup> A família considerada são dois adultos e duas crianças, que por hipótese consomem o equivalente a um adulto. Para o cálculo, utiliza-se o valor da maior cesta, dentre as 16 capitais que pesquisam a Cesta Básica Nacional, e multiplicando-se por 3, obtém-se o gasto alimentar de uma família.

<sup>55</sup> Medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Fonte: IBGE.

aluguel e a alimentação, chegando os dois juntos a quase 60% do gasto familiar. Vejam-se os gráficos abaixo.

**GRÁFICO 13**

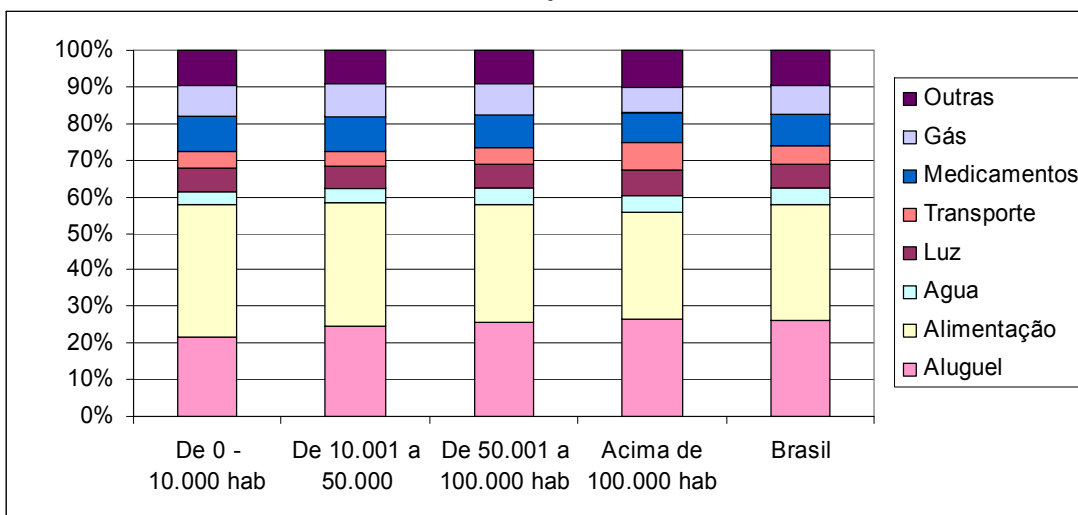
**Distribuição do gasto das famílias por tipo de despesa, por porte de município**



Fonte: SENARC/MDS (Cadúcnico: 31/07/06 e Folha de pagamentos: set/06).

**GRÁFICO 14**

**Percentual do item de despesa no total de consumo da família, por porte de município.**



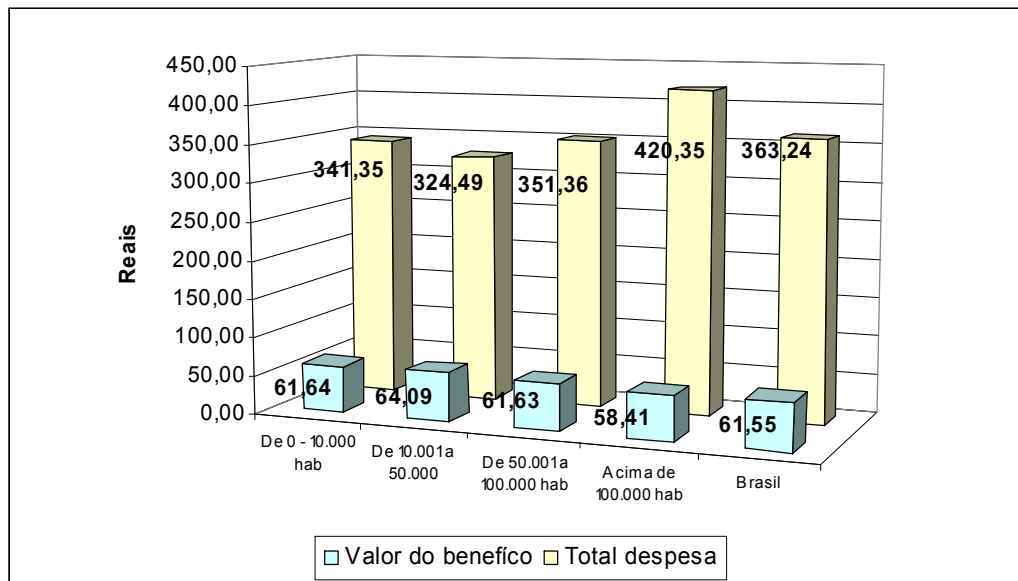
Fonte: SENARC/MDS (Cadúcnico: 31/07/06 e Folha de pagamentos: set/06).

O benefício do PBF representa cerca de 17% do gasto familiar, conforme indicado pelo Gráfico 15. Nos municípios com mais de 100 mil habitantes, essa

proporção diminui para 14%, chegando a quase 20% nos município entre 10 e 50 mil habitantes.

**GRÁFICO 15**

**Comparação entre o benefício e a despesa familiar, por porte de município**



Fonte: SENARC/MDS (CadÚnico: 31/07/06 e Folha de pagamentos: set/06).

A análise dos números acima permite afirmar que o benefício pago pelo Programa Bolsa Família tem um impacto econômico importante na renda familiar, sendo um complemento fundamental para a satisfação das necessidades básicas da parcela da população atendida por ele. No entanto, é interessante notar que, apesar de contribuir para um aumento médio de 61,2% na renda familiar, representa, em média, apenas 17% das despesas familiares. Isso faz com que se levante a hipótese de que essas famílias não devem ter suas necessidades básicas atendidas na íntegra, vivendo situações de insegurança e vulnerabilidade, até mesmo alimentar. O Bolsa Família é, portanto, um programa necessário, porém insuficiente para suprir as necessidades básicas da população que atende.

De modo a verificar a consistência dos dados sobre despesas constantes na base do CadÚnico, comparou-se as médias encontradas com as da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003 na faixa de rendimento de até R\$ 400,00 por domicílio. A tabela 8 mostra que a despesa medida pela POF é 11% maior que a do CadÚnico, portanto, os valores são muito próximos. A diferença pode ser atribuída à diferença com que os dados são coletados por um e outro instrumento, sendo óbvio que POF constitui-se metodologicamente mais consistente para essa aferição.

TABELA 8

**Comparação entre as despesas informadas na POF 2002-2003 (faixa de rendimento até R\$ 400,00 por domicílio) e no CadÚnico**

| Itens de despesa       | POF 2002-2003 | CadÚnico | %     |
|------------------------|---------------|----------|-------|
| Alimentação            | 148,59        | 116,44   | 78,4  |
| Habitação <sup>1</sup> | 168,92        | 162,60   | 96,3  |
| Transporte             | 37,08         | 18,57    | 50,1  |
| Outras despesas        | 18,24         | 33,90    | 185,9 |
| Total                  | 372,83        | 331,51   | 88,9  |

Nota: <sup>1</sup> A POF considera no item Habitação as despesas realizadas com aluguel, serviços e taxas do domicílio (energia elétrica, água e esgoto, gás, acesso à internet, TV por assinatura, condomínio e taxas adicionais de condomínio, outras despesas com locação de imóvel, seguros sobre o imóvel e taxas de serviços em geral), incluindo as também todas as despesas referentes a manutenção do domicílio, artigos de limpeza, mobiliários, eletrodomésticos, equipamentos e artigos do lar; manutenção e consertos de eletrodomésticos. Desse modo, para efeitos de comparação, no caso do CadÚnico, somou-se os itens luz, água e gás ao item aluguel.

Fonte: SENARC/MDS  
POF 2002-2003/IBGE

## 5.2 Para além do benefício: outros impactos

O Programa Bolsa Família dá liberdade para que as famílias gastem o benefício com o que bem quiserem. Isto dá autonomia às famílias, permitindo que elas utilizem o dinheiro naquilo que no momento constitui a sua maior necessidade. Contudo, tal discricionariedade não é uma questão pacífica para a sociedade e gestores, principalmente os municipais. Fonseca (1998) relata duas estórias bastante interessantes que ocorreram quando do seu estudo sobre o Programa de Garantia de renda mínima familiar em Campinas – que se tomou emprestado para ilustrar esse assunto. A primeira delas diz respeito a uma mãe que utilizou o benefício recebido na compra de uma dentadura para que pudesse voltar a sorrir. A crítica, nesse caso, foi a utilização do recurso - que deveria ser investido em prol de toda família - em benefício de uma única pessoa; e mais: de uma pessoa que tem o poder de decisão sobre ele. Mas não é legítimo ter uma dentadura que tenha um significado simbólico importante? Isso não poderá ajudar a pessoa na sua sociabilidade e até mesmo na busca por uma posição no mercado de trabalho? A outra estória, também diz respeito a uma mulher, responsável pelo recebimento do recurso que com o dinheiro pagou todas as dívidas do marido. Segundo ela, toda a vizinhança conhecia as dívidas e, desse modo, era necessário resgatar o respeito e auto-estima daquele homem. Ou seja, nem só de comida vive a humanidade.

Para felicidade de muitos e a favor do programa, diversos estudos, desde a época dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, mostram que o gasto principal das famílias é com a alimentação. A pesquisa de opinião realizada com beneficiários do Bolsa Família pela instituição Polis Pesquisa, de Belo Horizonte, com financiamento do MDS, formulada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, chegou a mesma conclusão.<sup>56</sup> Os resultados mostram que as despesas com alimentos lideram a lista dos itens mais consumidos com o benefício do Programa, sendo citado por 48,7% dos responsáveis pela família, seguido por material escolar (18%), roupas e calçados (14,3%), remédios (10,1%), água/luz/gás (5,2%) e material de limpeza (1,5%). Os demais itens são citados por menos de 1% dos beneficiários. Em relação à qualidade da alimentação, 82,4% dos domicílios participantes do programa declaram que a alimentação da família melhorou depois que começaram a receber o benefício, 17,4% diz que a alimentação continuou igual e, apenas, 0,2% dos domicílios afirmam que a alimentação piorou.

A melhoria da alimentação é um fator que a Coordenação Geral de Política da Alimentação e Nutrição (CGPAN) também identificou como um dos aspectos relacionados com os programas de transferência de renda. Desde de 2002, ainda no âmbito do Programa Bolsa Alimentação, essa unidade, em conjunto com as Universidades Federais da Bahia (UFBA) e de Pernambuco (UFPE) realiza estudos de impacto dos programas de transferência de renda na alimentação e nutrição de famílias de baixa renda.<sup>57</sup> Os estudos indicam que, em média, entre 50 e 55% dos benefícios recebidos são destinados para a aquisição de alimentos. A CGPAN observou ainda que entre as famílias oriundas do Programa Bolsa Alimentação esse índice chega a 62,6%, tendo sido também registrada que estas possuem uma dieta mais diversificada que a das famílias que ingressaram diretamente no Bolsa Família, ou oriundas dos outros Programas de transferência de renda. Desse modo, aquela

---

<sup>56</sup> Pesquisa quantitativa, na qual foram realizadas 2.317 entrevistas, sendo que, nas regiões Sul, Sudeste, Centro Oeste e Norte, o total de entrevistas em cada uma foi de 400 e, na região Nordeste, 717, devido ao maior número de beneficiários existente nessa região. A seleção das unidades amostrais (famílias beneficiárias) se deu em múltiplos estágios. No primeiro estágio, foram selecionados 86 municípios aleatoriamente, estratificados por regiões do País e portes de 1 a 6. A partir da lista de referência das famílias beneficiárias do Programa fornecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social, foi feita seleção aleatória das famílias de beneficiários nesses municípios. A seleção das unidades amostrais considerou listas de substituição para aqueles casos em que a família beneficiária selecionada foi localizada no endereço indicado, casos de recusas, morte do beneficiário e outras situações, além de casos em que, após dois retornos ao domicílio em horários diferentes, o responsável legal não foi encontrado. O levantamento de campo foi realizado no período compreendido entre 10 de setembro a 04 de outubro de 2005.

<sup>57</sup> Estudo realizado em quatro municípios, a saber: Teotônio Vilela (AL), Mossoró (RN), Itabuna (BA) e Teixeira de Freitas (BA). Nos anos de 2002 e 2003, os impactos analisados referiram-se ao Programa Bolsa Alimentação por meio de levantamento de campo aos 6 e 24 meses de transferências monetárias às famílias. O último levantamento, realizado entre julho e agosto de 2005, já contempla a incorporação do Programa Bolsa Alimentação ao Programa Bolsa Família.

Coordenação Geral ressalta a importância da vinculação dos programas de transferência de renda com o cumprimento de condicionalidades para aquisição de capacidades e poder de escolha.

No entanto, muitos gestores e conselheiros questionam o governo federal sobre a utilização de recursos e pelo fato de o uso indevido do recurso não ser causa para o cancelamento daquela família. Muitos relatam o uso de álcool e cigarro adquiridos com o dinheiro do benefício e ficam chocados quando a resposta é que a sua utilização é de responsabilidade da família. Os casos de uso de álcool ou outra droga, legalizada ou não, deve ser tratada com o devido encaminhamento daquele pai ou mãe para um tratamento que conte com o apoio de assistentes sociais, médicos, terapia, etc. Mais uma vez se mostra a importância de uma maior integração entre as áreas sociais. Nesse sentido, o PBF tem buscado uma aproximação com o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). O PAIF desenvolve ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social nas unidades dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>58</sup>, que representam a porta de entrada dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS. Essa aproximação do PBF ao PAIF encontra alguns obstáculos. O mais óbvio é que os CRAS, onde necessariamente os PAIFs são implementados, não estão totalmente disseminados no território brasileiro contanto com apenas 3.248 unidades em 2.625 municípios, de acordo com a SNAS/MDS. Como forma de tentar diminuir a assimetria de dimensão existente entre a capacidade de atendimento dos dois programas,<sup>59</sup> a integração do PBF com o PAIF tem como ponto de interseção as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, o que nos faz retomar a idéia desta contrapartida como indicador de vulnerabilidade da família, dando ênfase ao entendimento de gestão de condicionalidades em um sentido mais amplo, que vai além da mera repercussão financeira, nem sempre compartilhado pelos gestores municipais e pela sociedade que a enxergam estritamente como contrapartida que deve ser punida caso não seja observada.

---

<sup>58</sup> O CRAS é um equipamento estatal que tem como objetivos ser uma referência local da assistência social; e ser a concretização dos direitos socioassistenciais, ofertando e coordenando em rede os serviços, programas e projetos que previnam situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Brasil, 2006).

<sup>59</sup> O Programa Bolsa Família, em setembro de 2006, atendia cerca de 11 milhões de famílias. Já o CRAS tem a capacidade de atendimento calculada por área de abrangência desse equipamento. Assim, o CRAS em território referenciado por até 2.500 famílias têm capacidade de atendimento de até 500 famílias por ano. Os CRAS em território referenciado até 3.500 famílias, 750 famílias por ano, e os CRAS em território referenciado por até 5.000 famílias têm capacidade de atendimento de até 1.000 famílias por ano. A Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB/SUAS) define o número de famílias referenciadas a um determinado CRAS levando em consideração o porte e a taxa de vulnerabilidade do município.

O trabalho integrado desses programas pode trazer benefícios para ambos. Do lado do Bolsa Família, um maior engajamento das famílias no cumprimento das condicionalidades do Programa, como garantia de direitos. Do lado do PAIF, o desenvolvimento de vínculos do CRAS com a comunidade. As famílias também são beneficiadas, pois o trabalho visa a mobilização da comunidade para a melhoria da sua qualidade de vida e realização de direitos, bem como o fortalecimento dos vínculos comunitários.

De modo a apoiar os profissionais que atuam localmente nesses programas, as duas secretarias elaboraram material específico que traduz os princípios que devem ser abordados no trabalho com as famílias.<sup>60</sup> Nesta dissertação não cabe a explicação detalhada da metodologia proposta, mas é importante destacar os três eixos em que se baseia:

- disseminação de informações sobre direitos, em forma dialogada, sempre que possível;
- desenvolvimento do conhecimento sobre a comunidade, o território e os serviços sociais; e
- apoio a ações de interação cultural entre as famílias.

Embora não seja objeto desta dissertação a avaliação dessa iniciativa, cabe registrar que alguns indícios possibilitam qualificá-la como ainda muito incipiente, além das restrições concretas existentes para a ocorrência dessa integração. O fato que é que além dessa iniciativa, há muito pouco para se apontar em termos de estímulo à participação das famílias no programa. Deve-se considerar nessa análise o fato de que o Programa exige dos municípios um esforço grandioso para a sua operacionalização, principalmente em atividades ligadas ao cadastramento e ao acompanhamento das condicionalidades, restringindo sobremaneira a capacidade das Prefeituras de planejamento e execução de atividades específicas para a mobilização social das famílias. As informações sobre o programa também não são disseminadas para os beneficiários, em que pese o esforço da SENARC na elaboração de uma cartilha (Agenda de compromissos da família) na qual apresenta os objetivos do Programa, os compromissos assumidos, a importância das condicionalidades na vida da família, informações sobre o direito de receber o benefício em dinheiro, sem a exigência de comprar alguma mercadoria no local da retirada e outras orientações de cunho mais operacional, como o cuidado com o sigilo da senha. Pode-se afirmar que

---

<sup>60</sup> Ver “Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS” e “Refletindo com as famílias. Atividade lúdica”.

as famílias ainda não entendem o Programa, não sabem como é realizado o acesso a ele e a quem buscar no caso de se sentirem injustiçadas; desconhecem as regras para o cálculo do seu benefício e, desse modo, porque sua vizinha ganha R\$ 65,00 e ela somente R\$ 15,00.

Em relação à disseminação de informações, recentemente a CGPAN elaborou o Manual de Alimentação e Nutrição para as famílias do Programa Bolsa Família, destinado aos Agentes Comunitários de Saúde que traz informações de saúde e nutrição, monitoramento do estado nutricional, controle e prevenção de carências nutricionais e, sobre, o funcionamento do Programa. A importância dessa iniciativa deve ser apontada, pois parte do pressuposto que como são esses agentes e as equipes de Saúde da Família os responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias beneficiárias do PBF, tendo um contato muito próximo com elas e, por isso, atuam como promotores de valores não só da área de nutrição, mas também dos do Programa.

Já se olhou o impacto do programa para a área da saúde materializada em uma alimentação com mais quantidade e mais diversificada. Na área da educação, também é possível apontar fatores a favor de um programa de transferência de renda como o Bolsa Família. Em 2004, a PNAD captou aspectos complementares sobre a educação de crianças e adolescentes, que possibilitam conhecer alguns aspectos que podem refletir no aproveitamento do ensino ou que motivam ou impedem a frequência escolar. Assim sendo, verificou-se uma nítida relação entre a taxa de escolarização e de frequência à creche com o nível do rendimento mensal domiciliar per capita: quanto maior o nível desse rendimento, menor era a proporção de crianças e adolescentes que não frequentavam escola ou creche. Na faixa de rendimento mensal domiciliar de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, na qual se encontra o público do PBF, 5,1% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade não frequentavam a escola. Esse índice é bem superior à média nacional de 2,9% que não frequentam a escola nessa faixa etária. Além disso, nos domicílios sem rendimentos, nos quais estão incluídos aqueles cujos componentes receberam somente benefícios, essa taxa chega a 7,5%, sendo 16,6% no Norte e 8,9% no Nordeste. Vê-se, portanto, importância da contrapartida na área de educação para esse público, ficando esvaziada a crítica de que o programa promove a frequência escolar em uma faixa etária em que o acesso já foi universalizado. É verdade que fica em aberto o problema da escolaridade dos jovens entre 15 e 17 anos, o que pode significar uma inserção no mercado de trabalho ainda mais precária. Ressalte-se que o índice de pessoas nessa



faixa de idade fora da escola é de 18,5%, chegando a 27% nos domicílios com rendimento até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e a espantosos 35% naqueles sem rendimento.

**TABELA 9**

**Percentual de pessoas que não freqüentavam a escola na população de 7 a 4 anos, por Grandes Regiões, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita – 2004.**

|                                | Brasil | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
|--------------------------------|--------|-------|----------|---------|-----|--------------|
| 7 a 14 anos                    | 2,9    | 5,0   | 3,9      | 1,9     | 2,2 | 2,8          |
| Até 1/4 SM                     | 5,1    | 6,9   | 5,0      | 4,4     | 3,5 | 5,4          |
| Mais de 1/4 a 1/2 SM           | 3,5    | 5,0   | 3,9      | 2,4     | 3,6 | 4,1          |
| Mais de 1/2 a 1 SM             | 2,6    | 4,6   | 3,2      | 2,1     | 2,0 | 2,6          |
| Mais de 1 a 2 SM               | 1,1    | 3,1   | 0,9      | 0,8     | 1,3 | 1,6          |
| Mais de 2 SM                   | 0,6    | 1,4   | 0,7      | 0,3     | 1,0 | 0,3          |
| Sem rendimentos <sup>(1)</sup> | 7,5    | 16,6  | 8,9      | 6,4     | 3,9 | 4,0          |

(1) Inclusive as informações dos domicílios cujos componentes receberam somente benefícios.

Fonte: PNAD, 2004

Uma dimensão muito importante para ser observada no âmbito do PBF é a de gênero. O perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família mostra que, em relação aos responsáveis pela família, 77,5% possuem entre até 44 anos, sendo que 92% são do sexo feminino. A incidência de mulheres, bastante considerável, como responsáveis pela família no PBF, não é coincidência. Na realidade, a legislação desse Programa manteve a orientação dos programas por ele unificados que estabelecia que o benefício deve ser pago preferencialmente à mulher, refletindo-se, portanto, na estatística anterior. Pode-se inferir que essa determinação baseia-se no relativo consenso de que as mulheres são mais apegadas à família e, desse modo, mais engajadas no cumprimento dos objetivos do programa. Ao lado desse zelo pela utilização do benefício, há também um reconhecimento das diferenças de gênero e, mesmo que não intencional, verifica-se uma estratégia, mesmo que incompleta, de reparação. Do ponto de vista do empoderamento da mulher, esse é um ponto interessante.

Culturalmente, os papéis entre homens e mulheres são bem estabelecidos: as mulheres são responsáveis pela educação doméstica das crianças e pelos cuidados de adultos dependentes, como idosos e deficientes, e os homens, pelo sustento financeiro da casa. Ao tratar desse tema, Coote, Harman e Hewitt (1998) enfatizam a condição de inferioridade das mulheres frente aos homens, descrevendo um ciclo de

dependência determinado por convenções sociais. O papel tradicional de cuidadora<sup>61</sup> exercido pelas mulheres leva a uma falta de educação e capacitação para o mercado de trabalho, o que, conseqüentemente, reduz seus ganhos em relação aos homens, fazendo com que dificilmente assumam a posição de chefes de família. Com o nascimento dos filhos, então, faz sentido que permaneçam em casa para que seus companheiros continuem trabalhando para o sustento de todos, já que a vantagem salarial é maior. Afastando-se do mercado de trabalho, as chances das mulheres de uma futura inserção nesse mercado diminuem. Os empregadores justificam, assim, a preferência pelos homens porque são eles os responsáveis pela família. Dessa forma, as mulheres continuam dependendo dos homens por grande parte da sua vida. Esse ciclo de dependência não diz respeito apenas a aspectos financeiros. Trata-se também de quem toma as decisões.

Women who are economically dependent cannot easily decide to make changes in their lives. For instance, if the family money isn't "theirs" they don't feel free to spend it on child care or training course, so that they can repair their prospects of earning a living. If they depend on a man for support, they cannot – without risking considerable hardship – choose to leave him, even if he is violent or prone to other "unreasonable behaviour". Their dependency may encourage them to swap one unsatisfactory partner for another, as the only way of escaping poverty (COOTE, HARMAN e HEWITT, 1998, p. 110).<sup>62</sup>

É verdade que algumas mudanças estão sendo operadas na condição social das mulheres, principalmente daquelas pertencentes às classes mais altas, como as que foram identificadas por Moreno e Esping-Andersen e já discutidas anteriormente. No entanto, o ciclo de dependência descrito por Coote, Harman e Hewitt parece ser verdadeiro para a maioria das mulheres das classes baixas, prováveis beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O impacto do recebimento dos benefícios pelas mulheres nas relações de poder entre os gêneros, no padrão de relacionamento familiar e nas tomadas

---

<sup>61</sup> Suarez e Libardoni (2006) utilizam a expressão maternagem como o desempenho do papel de cuidar de crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta. Estabelecem ainda a diferença entre esse conceito e o de maternidade, ligado mais ao aspecto biológico e restrito aos cuidados com os próprios filhos.

<sup>62</sup> "Mulheres que são economicamente dependentes não podem facilmente decidir sobre mudanças em suas vidas. Por exemplo, se a renda familiar não é 'delas', elas não se sentem livres para gastá-lo com as crianças ou cursos de capacitação, então elas não podem reconstruir seus prospectos de ganhar a vida. Se elas dependem do homem para sustentá-las, elas não podem, sem um risco considerável de ter que suportar condições extremas de necessidades, escolher deixá-lo, mesmo que ele seja violento ou apresente algum outro comportamento irrazoável. Esta dependência encoraja-as a trocar um companheiro por outro, como o único caminho para escapar da pobreza" (T. A.).

decisões no lar foi abordado por Aguiar e Araújo (2003) em estudo realizado sobre o programa Bolsa Escola<sup>63</sup>. Segundo eles, pesquisas elaboradas pela Unesco, OIT, BIRD e Missão Criança (ONG) tiveram resultados semelhantes no sentido de evidenciar a transformação da posição da mulher na família, à medida que ela passa a ser gestora de uma complementação da renda familiar.

Os autores ainda apontam os seguintes efeitos imediatos sobre o empoderamento, a auto-estima e a perspectiva de futuro das mulheres beneficiárias dos programas de transferência de renda:

- a mãe reforça-se como administradora das necessidades do lar;
- a mãe passa a ser vista como importante na economia da família;
- a mãe desenvolve racionalidade no uso do dinheiro;
- desenvolvimento de um novo anseio de ascensão social;
- possibilidade do desenvolvimento de um planejamento familiar na aplicação dos recursos.

Todas essas melhorias também foram percebidas pelo estudo desenvolvido pela Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE), sob a supervisão da SAGI e financiamento do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico (DFID), em 2006, com beneficiárias do Programa Bolsa Família em dez municípios brasileiros, utilizando a perspectiva de gênero para examinar os efeitos do programa.<sup>64</sup> As pesquisadoras destacam três pontos.<sup>65</sup> O primeiro trata do ganho de visibilidade das beneficiárias como consumidoras, que passam a ter crédito na praça e a serem vistas como clientes confiáveis. É o aspecto visível da segurança econômica que o recebimento de uma quantia monetária, mesmo que pequena, porém certa, traz. O segundo ponto refere-se à afirmação da autoridade da mulher no espaço doméstico. O fato de serem as responsáveis pelo cartão magnético que dá direito ao recebimento do benefício transfere poder de decisão na utilização dos recursos recebidos e dos rendimentos familiares como um todo, já que esse dinheiro, na maioria das vezes, é o único que chega com regularidade ao domicílio. Por fim, o terceiro ponto diz respeito ao fato de as mulheres passarem a se sentir cidadãs

---

<sup>63</sup> Trata-se do Programa Bolsa Escola implementado pelo Governo do Distrito Federal no período de 1995 a 1998, pelo então Governador Cristóvam Buarque.

<sup>64</sup> Os municípios que participaram da pesquisa, realizada durante os meses de março a junho de 2006, são: Belém (PA), Florianópolis (PI), Riachão (MA), São Luís (MA), Aracaju (SE), Candeias (BA), Passo do Camaragibe (AL), Belo Horizonte (MG), Chapado do Norte (MG) e Ecoporanga (ES). Os critérios levados em consideração para a seleção desses municípios foram o IDH municipal, o alto percentual de não brancos (agrega as categorias preto, pardo, indígena e amarelo) entre a população, o alto percentual de cobertura do PBF e a proporção de população urbano e rural.

<sup>65</sup> Ver Suárez e Libardoni, 2006.

brasileiras. Suárez e Libardoni indicam esse aspecto como o mais importante de todos por significar a primeira percepção de que pertencem a um espaço social mais largo que vai além da vizinhança e do bairro. Isso porque as duas pesquisadoras identificam a sociabilidade dessas mulheres restrita aos cuidados com os filhos, próprios ou não, que acontecem basicamente no espaço da casa e da vizinhança, “impedindo-as de levar uma vida em articulação política com os outros” (SUAREZ e LIBARDONI, 2006, p. 9). Ademais, há também que se considerar a segregação residencial que a organização do espaço urbano impõe aos pobres, concentrando-os em áreas de poucas oportunidades de emprego e de pouco acesso à informação. Os resultados da pesquisa quantitativa (Polis-BH) com os beneficiários do Programa indicam que cerca de 98,3% dos responsáveis pelas famílias possuem registro civil, de nascimento ou casamento. Esse percentual é bem menor quando se trata de documentos como carteira de identidade, CPF e título de eleitor, cujas taxas de beneficiários que declaram possuir tais documentos são de 61,3%, 55,5% e 55,5%, respectivamente. Note-se que, desde de 2005, estes últimos são os documentos que devem ser obrigatoriamente apresentados para o cadastramento do responsável pela família.

Outro ponto citado tanto por Aguiar e Araújo (2003), tanto por Suarez e Libardoni (2006), trata da correlação entre o ganho de auto-estima e cidadania com a diminuição da violência praticada contra a mulher, reduzindo os índices de violência doméstica. Buscando esclarecer o entendimento sobre essa violência doméstica, Suarez e Libardoni captaram em conversas com as mulheres que estas se referenciam a fatos muito concretos como a falta de independência, a baixa auto-estima e a impossibilidade de se separar do marido.

A despeito da contribuição do Programa na construção da cidadania da população atendida, a idéia do benefício como ajuda prevalece sobre a idéia do direito, tanto para os gestores, quanto para os beneficiários e para a sociedade em geral. A garantia de uma renda às famílias pobres deve ser considerada uma conquista do sistema de proteção social brasileiro, mas a noção de ajuda é reforçada por diversos fatores. Há um receio entre as famílias do Programa que o benefício possa cessar a qualquer momento, por mudanças no cenário político ou na sua própria condição socioeconômica. Em relação a esse último, é necessário desenvolver mecanismos para que a armadilha da pobreza seja evitada, permitindo que a saída dessas famílias do Programa ocorra de forma segura e sustentável, o que pode ser feito permitindo uma variação da renda familiar sem que esta gere repercussão no benefício. Tendo em vista que a noção entre direito e ajuda depende

em grande parte do acesso à informação, a pouca ênfase dada pelos gestores, dos três níveis de governo, em processos de participação que propiciem aos beneficiários e à sociedade em geral a absorção do significado de uma renda de cidadania é uma lacuna que deve rapidamente ser preenchida, até como forma de aumentar a institucionalidade desse Programa. Nesse sentido, as instâncias de controle social devem ser fortalecidas e sua atuação estimulada como forma de disseminação de informação dos valores sociais embutidos no Programa. Ainda, pode-se identificar que o processo de concessão do benefício descrito no Capítulo 3, que incorpora aspectos subjetivos (dotação orçamentária, estimativas de pobreza, metas, etc), colabora para essa noção de ajuda.

Tudo que foi discutido até aqui são indícios da importância do Programa Bolsa Família para a vida de milhares de famílias, contribuindo significativamente para a construção de uma autonomia de ação, de modo que essas famílias possam avançar no desenvolvimento de capacidades de participação e intervenção social, ou seja, autonomia crítica. E, diante dessa constatação, é preciso que essa iniciativa amadureça como política pública e, principalmente, como direito de cidadania, institucionalizando-se como mais uma medida de proteção básica das famílias pobres.

## CONCLUSÃO

Este trabalho buscou identificar as possibilidades de o Programa Bolsa Família atender as necessidades sociais básicas da população beneficiada, com vistas a permitir-lhes, pelo menos, o desenvolvimento de autonomia de ação. Tomando-se por hipótese que o benefício financeiro desse programa assegura sim às famílias extremamente pobres proteção básica necessária ao vislumbre do exercício dessa autonomia, percorreu-se um caminho no qual foi possível a teorização de diversos temas, entre eles o dos direitos sociais, das necessidades humanas básicas e das políticas sociais no capitalismo atual.

No âmbito das necessidades humanas, o grande desafio é a determinação de um conjunto de necessidades comuns – objetivas e universais - que possam ser vivenciadas por todos, independentemente do contexto político, social e econômico em que se encontrem. Tal determinação serve de pressuposto para a formulação de políticas sociais consistentes com as necessidades a serem satisfeitas. Insere-se, pois, em um campo de disputas ideológicas, no qual a esquerda, de um lado, reivindica ampliação da cidadania baseada na legitimidade dessa determinação, e uma nova direita (neoconservadores e neoliberais), de outro, descrê da própria existência de necessidades básicas, tomando como verdadeiras apenas preferências que devem ser satisfeitas individualmente no mercado.

No intuito de delimitar o conjunto de necessidades humanas básicas, Len Doyal e Ian Gough consideram que a satisfação dessas necessidades deveria ser a condição indispensável para se evitar sérios e prolongados prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos. Fala-se, portanto, de aspectos físicos e sociais. Partindo-se, do pressuposto de que em qualquer atividade humana dois fatores, saúde e autonomia, se apresentam como essenciais, os autores os declaram necessidades básicas que devem ser atendidas para uma vida saudável e livre de constrangimentos. E para que tanto a saúde como a autonomia sejam garantidas, uma série de bens, serviços e relações sociais deve ser provida como direito social a saber: saneamento básico, alimentação nutritiva e água potável, moradia adequada, ambiente físico saudável, segurança física e econômica, entre outros.

Da estreita ligação entre direitos sociais e satisfação das necessidades humanas básicas - saúde e autonomia -, estabelece-se a centralidade da atuação estatal para que todos tenham acesso a condições básicas de vida. Esse entendimento choca-se diretamente com as idéias liberais que negam os direitos

sociais, pois estes violam as leis do mercado e mantêm os homens presos à tutela de um Estado autoritário. Essa visão de mundo admite apenas os direitos civis e políticos baseados em uma liberdade negativa, ou seja, aquela liberdade que não aceita qualquer intervenção na esfera privada. Mas, o que não está explícito é que nem todos podem ter acesso a essa liberdade e, enquanto dissociada de suportes materiais assumidos pelo Estado, que são os próprios direitos sociais, trata-se apenas de liberdade formal. Isso quer dizer que, se algumas condições devem ser garantidas para que essa liberdade seja concretizada como um bem universal, apenas alguns poucos usufruirão dela.

Assim, o conceito de liberdade negativa deve ser substituído pelo o de liberdade positiva, de acordo com o qual a atuação do Estado é mais que desejável; é um compromisso com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Lembre-se que só faz sentido estar livre se há ampliação do leque de coisas possíveis de serem realizadas, se essa liberdade leva a uma integração social baseada na participação de todos os indivíduos.

Entre as condições necessárias para a satisfação das necessidades humanas básicas, encontra-se a segurança econômica que pode ser provida por meio de rendimentos monetários. A questão que se tem colocado atualmente é como garantir que parcelas cada vez maiores da população tenham acesso a uma quantia de renda, se a via do trabalho é cada vez mais restrita. Sabe-se que, para o sistema de produção capitalista, o pleno emprego nunca foi um objetivo possível e natural, pois a formação de um excedente de mão de obra é condição *sine qua non* para a maximização do lucro. Surge daí que a pobreza e a desigualdade são constituintes desse modo de produção. E, apesar disso, as pessoas em condição de pobreza não podem ser assistidas porque devem estar dispostas a trabalhar para a sua própria sobrevivência. Na lógica capitalista, a assistência social só é legítima aos incapazes para o trabalho.

Porém, o fenômeno do pauperismo, aprofundado no bojo da Revolução Industrial, fez emergir o paradoxo em que a sociedade estava inscrita: apesar de toda a riqueza que vinha sendo produzida, do desenvolvimento tecnológico nunca antes visto, parcelas enormes da população, trabalhadores e não trabalhadores, viviam no limite da indigência. Configurava-se a questão social como a contradição entre capital e trabalho, dando origem às lutas pelos direitos sociais que, mais tarde, no pós Segunda Guerra Mundial, contribuíram para o surgimento do Welfare State.

O Welfare State prosperou por cerca de 30 anos. Durante esse período, vivenciou-se, pela via do pleno emprego e da intervenção estatal na economia e nas relações sociais, a experiência mais consistente de ampliação da cidadania no âmbito do capitalismo. Entretanto, no decênio de 1970, uma crise econômica instalou-se no mundo, cujas manifestações levaram a modificar toda a ordem produtiva, com repercussões políticas e sociais. No meio dessa crise, os ideais liberais ressurgem colocando em xeque todo o sistema de garantia de direitos e a atuação do Estado para a satisfação das necessidades básicas. As conseqüências dessa reestruturação, na produção e no papel do Estado aliada à financeirização do capital materializaram-se no agravamento do desemprego e na precarização das condições e relações do trabalho, levando à pobreza milhares de pessoas antes relativamente protegidas contra essa situação. À pobreza estrutural, somava-se uma nova.

Diante dos efeitos no mundo do trabalho de toda essa crise, a garantia de uma renda dissociada do trabalho começa a ganhar novamente espaço como alternativa para assegurar meios adequados para uma vida saudável e autônoma. Mais que garantir condições dignas de sobrevivência, o acesso à renda significa poder de escolha. Traduz-se em liberdade real para cada indivíduo em oposição à liberdade negativa, que muitas vezes é uma falácia. É ainda condição para o incremento de bens sociais, proporcionando os meios para a construção de uma sociedade mais igual. Mas é importante que se diga que a transferência de renda por si só não é suficiente para a redução das desigualdades e da pobreza. Ela deve ser parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico e social.

A renda básica universal mostra-se como a proposta de garantia de renda mais democrática já apresentada. Tem como elementos constituintes o pagamento de uma parcela monetária a todos os membros de uma sociedade, independente de condição social, sexo e raça e sem exigência de contrapartidas, de comprovação de renda e de contribuição anterior. Contra esse modelo, conta o fato de ele ainda não ter sido implementado largamente. Até hoje, apenas um país, o Alasca, vivencia essa experiência.

No Brasil, apesar de já ter sido prevista em Lei, essa modalidade de política de satisfação de necessidades ainda não foi colada em prática. Em seu lugar, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência condicionada de renda, voltado para famílias pobres e extremamente pobres, entendidas como aquelas com renda familiar de até R\$ 120,00 por pessoa. O desenho do Programa prevê o cumprimento por parte das famílias de contrapartidas nas áreas de saúde e educação como condição para a manutenção do benefício financeiro. Os benefícios pagos



variam entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00, de acordo com a renda e a composição familiar. É preciso lembrar que o programa unificou quatro programas anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) que, operados de forma dispersa por diferentes ministérios, causavam sobreposição de custos operacionais e de público alvo, além de competição intergovernamental.

A magnitude do Bolsa Família, seja em termos orçamentários e financeiros (da ordem de R\$ 8,3 bilhões), seja em termos da sua abrangência social (com mais de 11 milhões de famílias atendidas em todo o território nacional) o coloca no centro de um grande debate sobre esse tipo de iniciativa. É visto por muitos setores da sociedade como uma intervenção negativa do Estado que, com a concessão de benefícios monetários, impede as pessoas de buscarem alternativas para se auto-sustentarem. Por outro lado, é visto como um instrumento para a realização de direitos humanos como o da alimentação, e, nesse caso, a crítica é quanto à existência de condicionalidades. Entretanto, a questão central que se coloca para o Programa é se ele é capaz de desenvolver capacidades ou se atém a criar as condições de acesso para as que já existem. Em outras palavras, o Bolsa Família é capaz de ensinar a pescar ou está somente dando o peixe?

Em geral, programas de transferências de renda estão sujeitos a cair no que é caracterizado como armadilha da pobreza, isto é, podem estimular os beneficiários a permanecerem na condição em que se encontram para que continuem merecedores do benefício. Mas, contraditoriamente, podem desencadear um ciclo virtuoso no sentido de gerar ganhos e até despertar a população para o fato de que elas têm direito a ter suas necessidades básicas satisfeitas e exigir dos governantes essa provisão como um direito de cidadania. Apostando, assim, nessa potencialidade do Programa Bolsa Família, aponta-se alguns indícios que corroboram essa idéia e a hipótese desse trabalho.

Do ponto de vista do impacto econômico, o benefício monetário médio de R\$ 61,77 proporciona um aumento médio de 40,5% na renda familiar, chegando a 60,1% no caso das famílias extremamente pobres, ou seja, aquelas que se encontram na faixa de renda até R\$ 60,00. Isso permite que cerca de 49% dessas famílias saiam do grupo de extrema pobreza. A porcentagem, porém, de famílias que com o benefício ultrapassam a linha de pobreza do Programa (renda familiar de até R\$ 120 por pessoa) é muito pequena, apenas 1,25% das famílias pobres.

De acordo com os gastos com alimentação, aluguel, gás, água, luz e outras despesas informadas pelas famílias no momento do seu cadastramento, verificou-se

que essa cesta custa em média R\$ 363,24, um valor próximo do salário mínimo de R\$ 350,00, mas muito longe do que o DIEESE calcula como a quantidade necessária para um trabalhador e sua família. Tendo em vista esse valor, o benefício equivale a aproximadamente 17% dessas despesas. Isso ressalta o caráter complementar dessa transferência monetária. O principal gasto das famílias é com a alimentação que consome recursos da ordem de R\$ 120,00, 33% do total. Como se vê, o benefício sozinho não é capaz de dar conta do que as famílias dizem gastar com alimentos. No entanto, pesquisas apontam que é com esse item, alimentação, que as famílias gastam o benefício. Além disso, mostram que o benefício proporciona uma dieta mais diversificada para a família.

O aumento de renda associado à contrapartida na educação também aumenta as chances da permanência das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos. A PNAD identificou uma estreita relação entre renda e frequência escolar. Se a média nacional de frequência para a população na faixa etária referida é de 2,9%, nos domicílios onde a renda é de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, verifica-se que essa taxa sobe para 5,1%. Nos domicílios sem rendimentos, incluídos aí aqueles que receberam apenas benefícios do governo, a taxa sobe para 8,9%. Portanto, associar a transferência de renda à permanência na escola é importante para estimular o desenvolvimento de capacidades.

Para além da transferência de renda, outros impactos são sentidos na vida dos beneficiários do PBF, especialmente as mulheres. A determinação legal do Programa de pagar o benefício preferencialmente às mulheres é verificada na prática, visto que cerca de 91% dos responsáveis pelo recebimento do benefício é do sexo feminino. Ser responsável por uma renda monetária tem um significado fundamental na vida dessas mulheres, o que, segundo estudo específico, possibilita aumento de auto-estima e afirmação da sua posição no âmbito familiar, perante os filhos e o companheiro. Muitas vezes, o benefício é a única renda regular do domicílio e ser responsável por ele significa deter poder decisório sobre o planejamento orçamentário da família.

Um aspecto que também chama a atenção é a visibilidade que os beneficiários do Programa Bolsa Família passam a ter para os governantes. Sua condição sócio-econômica é evidenciada no momento do cadastramento, passando a ser fonte de informação para a integração de outras ações já em curso. E mais: a exigência da apresentação de um documento para a realização do cadastro tem levado muitas mulheres a buscarem esse primeiro instrumento de cidadania.

Apesar de todos esses aspectos positivos, deve-se apontar pelo menos duas deficiências do Programa Bolsa Família. A primeira é a pouca participação dos beneficiários na sua implementação e operacionalização. As próprias instâncias de controle social assumem um caráter fiscalizador da atuação do poder público e, muitas vezes, não são nem conhecidas (e reconhecidas) pelas famílias como um *locus* de participação. Se, por um lado, o Governo Federal, muito centrado em questões de eficiência e efetividade do Programa, não prestigia o valor da participação, por outro, os municípios encontram-se atolados em procedimentos operacionais para o cadastramento e acompanhamento das condicionalidades, o que inviabiliza a execução de atividades voltadas para o empoderamento dessa população. A outra deficiência a ser apontada, muito ligada à primeira, é a comunicação insuficiente com os beneficiários, que têm dúvidas básicas sobre o funcionamento do Programa, o cálculo do valor do benefício, suas responsabilidades, que vão além do cumprimento das contrapartidas, mas que passa também pela atualização cadastral, bem como seus direitos e garantias para o recebimento do benefício. Esses dois pontos colaboram para a idéia de que o benefício é apenas uma ajuda do governo e não um direito a que fazem jus.

Diante do que foi exposto e discutido, acredita-se que a hipótese de onde se partiu foi confirmada, ficando explícita a contribuição do Programa para a saúde física dos seus beneficiários e ampliação da possibilidade do exercício da autonomia de ação como condição da autonomia crítica dos mesmos. O PBF cobre, ademais, uma exigência ética e moral de proteção de direitos, devendo ele próprio ser consolidado como um direito de cidadania. A construção de uma sociedade mais justa e igualitária certamente incorpora programas dessa natureza na sua estratégia de desenvolvimento.

### Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. *Política Social e Combate à Pobreza. A teoria da prática*. In: ABRANCHES, Sérgio, SANTOS, Wanderley G. e COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- AGUIAR, Marcelo e ARAÚJO, Carlos Henrique. *Bolsa-Escola – Educação para enfrentar a pobreza*. Brasília: Unesco, 2003.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho? Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, Editora da UNICAMP, 2005.
- ARNSPERGER, Christian e VAN PARIJS, Philippe. *Ética econômica e social*. São Paulo: Loyola, 2003.
- BARROS, Ricardo Paes de. CARVALHO, Mirela de. FRANCO, Samuel. MENDONÇA, Rosane. *Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. Texto para discussão nº 1203*. Brasília: IPEA, 2006.
- BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Implicações da reforma da Previdência na Seguridade Social brasileira*. In: *Psicol.soc.*, v. 15, n.1, p.57-96, jan./jun.2003. Localizado: [www.scielo.br/cgi-bin/wxi.exe/iah](http://www.scielo.br/cgi-bin/wxi.exe/iah). Acesso em 09 de janeiro de 2007.
- BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 8.742, de 7 de janeiro de 2004. Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a Renda Básica de Cidadania.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Guia do Gestor*. Brasília, 2006.

- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Agenda de compromissos da família*. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Perfil das famílias, dos beneficiários do Programa Bolsa Família e das famílias mais pobres no Brasil*. (mimeo) Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Manual operacional de entrada e manutenção de dados do Cadastro Único V. 6.3*. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre a instância de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 360, de 12 de julho de 2005. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos Municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº 551, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº. 148, de 27 de abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instrução Normativa nº. 1, de 20 de maio de 2005. Divulga orientações aos Municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Versão preliminar. Brasília, junho de 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Pesquisa nacional com beneficiários do Programa Bolsa Família*. (mimeo) Instituição executora: Polis Pesquisa. Brasília: 2005.

- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatório de pesquisa. *Primeiro Ano do Programa Bolsa Família: O Impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida dos beneficiários*. (mimeo). Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatório de pesquisa. *O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero. O desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público*. (mimeo). Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Avaliação do Programa Bolsa Alimentação. Segunda Fase. Série C. Projetos, Programas e Relatórios. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. *Boletim Sisvan n. 5*. Brasília, dezembro de 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. *Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na saúde*. Brasília, 2005.
- CARDOSO JR., José Celso e JACCOUD, Luciana. *Políticas sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões na ação estatal*. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- CARVALHO, Maria do Carmo (org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTAÑEDA, Tarsicio e LINDERT, Kathy. *O desenho e a implantação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos*. Junho, 2005. (disponível no sítio <http://siteresources.worldbank.org/socialprotection/resources/0526portuguese.pdf>)
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COHN, Amélia e FONSECA, Ana Maria. *O Bolsa Família e a questão social*. In: Teoria e Debate nº. 57, março/abril 2004.

- COIMBRA, Marcos Antônio. *Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais*. In: ABRANCHES, Sérgio, SANTOS, Wanderley G. e COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- COOTE, Ann, HARMAN, Harriet e HEWITT, Patricia. *Family Policy*. In: FRANKLIN, Jane (org). *Social policy and social justice*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- DELGADO, Guilherme e THEODORO, Mário. *Desenvolvimento e Política Social*. In: JACCOUD, Luciana (org). *Questão Social e Políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Pobreza da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- DIEESE. *Cesta Básica Nacional. Metodologia*. São Paulo, 2003. (disponível no [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) em 15/02/2007).
- DOYAL, Len e GOUGH, Ian. *A theory of human need*. London: MacMillan, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Varietades del Capitalismo del Bienestar*. In: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *Remodelar el capitalismo del bienestar?* In: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000b.
- \_\_\_\_\_. *As três economias políticas do Welfare State*. In: *Revista Lua Nova*, nº 24. São Paulo:1991.
- FIGUEIREDO, Argelina. *Princípios de justiça e avaliação de políticas*. In: *Revista Lua Nova* nº. 39. São Paulo: 1995.
- FONSECA, Ana Maria. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias*. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- FONSECA, Ana Maria e ROQUETE, Cláudio. *Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família*. In: VIANA, Ana Luiza (org.). *Proteção social – Dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- GLOBO, O. *A bolsa e os bolsões*. Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2006.
- GOMES, Ângela de Castro. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- GORZ, André. *Metamorfoses do trabalho. Crítica da razão econômica*. São Paulo: AnnaBlume, 2003.
- GOUGH, Ian. *What are human needs?* In: FRANKLIN, Jane (org). *Social policy and social justice*. Cambridge: Polity Press, 1998.

- HELLER, Agnes. *Teoria de las necesidades en Marx*. Barcelona: Ediciones Península, 1998.
- IAMAMOTO, Maria Villela. *A questão social no capitalismo*. In: Revista Temporalis no.3. ABEPSS. Ano II, janeiro a junho de 2001.
- IANNI, Octavio. *As ciências sociais na época da globalização*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 13, n.37, 1998.
- IBGE. *Aspectos complementares de educação e acesso a transferência de renda de programas sociais – 2004*. PNAD 2004. Rio de Janeiro, 2006.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002-2003. Rio de Janeiro, 2005.
- JACCOUD, Luciana. *Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferências de renda*. In: PELIANO, Anna Maria. Desafios e perspectivas da política social. Texto para discussão nº 1248. Brasília: IPEA, 2006.
- LAURELL, Asa C. *Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo*. In: LAURELL, Asa C. Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 2002.
- LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- LAVINAS, Lena. *Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil*. Mimeo. Rio de Janeiro, setembro de 2004. (acessado em 02/08/06, por [www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda\\_basica\\_versus\\_programas\\_de\\_transferencia\\_direta\\_de\\_renda.pdf](http://www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf))
- LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Texto para discussão nº 534. Brasília: IPEA, 1997.
- LÍCIO, Elaine. *A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa*. In: Revista do Serviço Público, Ano 55, nº 3, Jul-Set/2004. Brasília, ENAP: 2004.
- LOBATO, Ana Lucia. *Garantia de renda mínima. Ensaio e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. *O Capital*. Livro 1. Volume II. Tradução: Reginaldo Sant'anna. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S. A., 1988.
- \_\_\_\_\_. *A legislação fabril*.
- MESQUITA, Camile. *Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006*. In: Revista do Serviço Público, vol. 57, nº 4 – Out/Dez 2006. Brasília: ENAP, 2006.



- MEDEIROS, Marcelo. *A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina*. In: Planejamento e políticas públicas, nº 22. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde*. Texto para discussão n. 687. Brasília: IPEA, 1999.
- MORENO, Luis. *Ciudadanos precarios: la "ultima red" de proteccion social*. Barcelona: Ariel, 2000.
- NASCIMENTO, Elimar. *Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários*. In: BURSZTYN, Marcel. No meio da rua. Nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- NASCIMENTO, Daniela B.; FERNANDES, Liliane A.; QUEIROGA, Mariana M.; AGUIAR, Narla G. Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades e direitos sociais. Um confronto das idéias de Friederich Von Hayek e Raymond Plant. *Série Política Social em Debate*. Ano XVIII, Volume 11. Brasília/DF: NEPPS/CEAM/UnB, Julho/ Dezembro de 2005.
- NETTO, José Paulo. *Cinco notas a propósito da "questão social"*. In Revista Temporalis no.3. ABEPSS. Ano II, janeiro a junho de 2001.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania e (in) justiça social: embates teóricos e possibilidades políticas atuais*. In: FREIRE, Lúcia M; FREIRE, Silene de M; CASTRO, Alba Tereza. *Serviço Social, Política Social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social*. In: Serviço Social & Sociedade, n.77. São Paulo: Cortez, março 2004.
- \_\_\_\_\_. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais brasileiras*. Digitado. Brasília, 2003
- \_\_\_\_\_. *A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil*. In: Revista Ser Social, n. 6. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Jan./Jun. 2000b.
- \_\_\_\_\_. *As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social*. In: Revista Ser Social, n.9. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Jul./Dez. 2001.
- PISÓN, José Martinez. *Políticas de Bienestar. Um Estúdio sobre los Derechos Sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.
- PLANT, Raymond. *Citizenship, rights, welfare*. In: FRANKLIN, Jane (org). *Social policy and social justice*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Can there be a right to a basic income?* 9<sup>th</sup> International Congress. Geneva, September, 2002. [http:// www.ffineprint.com](http://www.ffineprint.com)

- POCHMANN, Marcio. *A metrópole do trabalho*. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: Afinal de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SANTOS, Wanderley G. *A trágica condição da política social*. In: ABRANCHES, Sérgio, SANTOS, Wanderley G. e COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- SILVA, Maria Lúcia Lopes. *Mudanças Recentes no Mundo do Trabalho e o Fenômeno População em Situação de Rua no Brasil -1995-2005*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, dez. 2006.
- SILVA, Ozanira. YAZBEK, Maria. GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI. Prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- SPOSATI, Aldaíza (org.). *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Proteção Social de Cidadania. Inclusão de idosos com deficiência no Brasil*, França e Portugal. São Paulo: Cortez, xxxx.
- \_\_\_\_\_. *Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social*. In: Serviço Social & Sociedade, n.77. São Paulo: Cortez, março 2004.
- SOARES, Laura T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SOARES, Fábio Veras e SOARES, Sergei. *Bolsa Família não é um incentivo à preguiça*. Jornal Valor Econômico, de 30/01/2006.
- SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Programas de Transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Texto para discussão nº 1228. Brasília: IPEA, 2006.
- SUÁREZ, Mireya e LIBARDONI, Marlene. *O impacto do Programa Bolsa Família. Mudanças e continuidades na condição social das mulheres*. (mimeo). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2006.
- SUPLICY, Eduardo. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Renda básica de cidadania. A saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.

- TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. *Renda Básica de Cidadania. Argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- VAN PARIJS, Philippe. *O que é uma sociedade justa?* São Paulo: Ática, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo de Renda Básica*. In: Revista Lua Nova, nº. 32. São Paulo: CEDEC, 1994.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. (orgs.) *Modernidade e pobreza*. São Paulo: Nobel, 2001.
- VIANA, Ana Luiza d'A. e FAUSTO, Márcia Cristina R. *Universalismo x Focalismo e espaço não mercantil da assistência*. In: In: VIANA, Ana Luiza d'A. (org.). *Proteção social – Dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1996.