



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – CAMPUS I

ELIZA CARLA ALEIXO DE ARAÚJO QUEIROZ

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CRÍTICAS E  
PERSPECTIVAS**

Campina Grande - PB  
Dezembro/2011

ELIZA CARLA ALEIXO DE ARAÚJO QUEIROZ

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CRÍTICAS E  
PERSPECTIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Serviço Social da Universidade  
Estadual da Paraíba, em cumprimento à  
exigência para obtenção do grau de  
Bacharel em Serviço Social.

Orientadora

Prof. Dra. Moema Amélia Serpa Lopes de Souza

Campina Grande – PB

DEZEMBRO/2011

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Setorial Luiza Erundina – Serviço Social – UEPB

Q3p Queiroz, Eliza Carla Aleixo de Araújo.  
Programa Bolsa Família [manuscrito]: críticas e perspectivas / Eliza Carla Aleixo de Araújo Queiroz. – 2011.  
30 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2011.

“Orientação: Profa. Ma. Moema Amélia Serpa Lopes de Souza, Departamento de Serviço Social”.

1. Política Social. 2. Programa de Transferência de Renda. 3. Bolsa Família. 4. Serviço Social. I. Título.

21. ed. CDD 361.61

ELIZA CARLA ALEIXO DE ARAÚJO QUEIROZ

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CRÍTICAS E  
PERSPECTIVAS**

Aprovada em: 16/12/2011

Nota: 9,5

*Moema Amélia Serpa Lopes de Souza*

Prof.<sup>a</sup> Dra. Moema Amélia Serpa Lopes de Souza/UEPB  
(Orientadora)

*Therêza Karla de Souza Melo*

Prof.<sup>a</sup> Ms. Therêza Karla de Souza Melo/UEPB  
(Examinadora)

*Maria do Socorro Pontes de Souza*

Prof.<sup>a</sup> Ms. Maria do Socorro Pontes/UEPB  
(Examinadora)

Campina Grande - PB

DEZEMBRO/2011

## **AGRADECIMENTOS**

### **A Deus**

Pela vida, e por mais uma etapa vencida.

### **A minha Mãe Salete e aos meus familiares**

Pelo amor, carinho, cuidado e dedicação. Pelos ensinamentos, pela determinação e incentivo.

### **Aos Amigos e Amigas**

Pela torcida de sempre.

### **Aos colegas de sala**

Dos quais sentirei saudades de todas e a esperança de um breve reencontro estará sempre no meu coração.

### **A Moema Serpa**

Pela disponibilidade e pelas críticas e sugestões que enriqueceram enormemente este trabalho.

### **Aos Servidores do Departamento de Serviço Social**

Pela disponibilidade em resolver problemas e apoio durante a minha permanência no curso.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. AS POLÍTICAS SOCIAIS NAS DIFERENTES FASES DO CAPITALISMO...</b>	<b>11</b>
<b>3. PROGRAMAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA - OS MÍNIMOS OFERECIDOS.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 O Programa Bolsa Família: uma política de Governo.....</b>	<b>19</b>
<b>4. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AS CRÍTICAS E POLÊMICAS .....</b>	<b>23</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>27</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>28</b>

## RESUMO

Este trabalho consiste numa discussão acerca do Programa Bolsa Família, uma política de transferência de renda mínima do governo federal. O interesse pelo tema decorre de fatores de duas ordens. De um lado, a contradição que se apresenta no crescimento paralelo, tanto da economia brasileira, que nos últimos oito anos criou mais de 15 milhões de novos postos de trabalho, como do número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, que no mesmo período passou de 3,6 milhões para 13 milhões de unidades beneficiadas, numa manifestação inequívoca de que, a chamada questão social permanece inabalada na experiência capitalista brasileira. De outro lado, são fortes e consistentes as críticas dirigidas ao Programa Bolsa Família, acusado de ser mera política compensatória e de renda mínima. O que se pretende então é analisar aquela contradição anunciada, e, mais do que isto, debater sobre as perspectivas para o Programa. Neste sentido, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre essa temática das políticas sociais de transferência de renda no Brasil. Optamos por um diálogo preferencial com a análise crítico-dialético, especialmente com a “Política Social: fundamentos e história”, das autoras Behring e Boschetti. O que se constata é que há respostas bem diferentes para a questão formulada a respeito das perspectivas do Programa Bolsa Família.

**Palavras chaves:** Questão Social. Política Social. Programa de Transferência de Renda. Bolsa Família.

## ABSTRACT

This paper is a discussion about the Family Grant Program, a transfer policy of the federal minimum wage. Interest in the subject stems from factors of two orders. On the one hand, the contradiction that presents itself in both the parallel growth of the Brazilian economy, which in the last eight years has created more than 15 million new jobs as the number of families benefiting from the Family Grant Program, in the same period rose from 3.6 million to benefit 13 million units, a clear manifestation of the so-called social question remains unshaken in the Brazilian capitalist experience. On the other hand, are the strong and consistent criticism of the Family Grant Program, accused of being mere compensatory policy and minimum income. The intention is to examine that contradiction then announced, and more than that discuss the outlook for the program. In this sense we conducted a survey of the literature on this theme of social policy cash transfers in Brazil. We chose a preferred dialogue with the critical-dialectical analysis, especially with the "Social Policy: fundamentals and history," the authors Behring and Boschetti. What one finds is that there are very different answers to the question asked about the prospects of the Family Grant Program.

**Key words:** Social Issues. Social Policy. Income Transfer Program. Family Allowance.

## 1 – Introdução

A discussão que fazemos sobre o Programa Bolsa Família (PBF) tem várias motivações. A principal delas é a aproximação com a temática durante a experiência em campo de estágio na Estratégia Saúde da Família (ESF) no Distrito de Galante, Campina Grande – PB, observando os recadastramentos periódicos das famílias inseridas no PBF. O tema é relevante por ser tratado pelos governos como a principal política social do País e envolver direta e cotidianamente profissionais da assistência social que nos municípios trabalham com o Programa.

São severas as críticas feitas à esquerda e à direita do espectro político contra esta política compensatória do Governo Federal do Brasil. Por outro lado, são diversas as representações positivas construídas sobre essa política pelo marketing do próprio governo. Mas, sem dúvida alguma, o que mais chama a nossa atenção sobre o Bolsa Família é que, após oito anos de execução, há fortes contradições entre vários índices divulgados pelo governo federal, através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acerca do desempenho da política econômica do país e o crescimento do número de famílias inseridas no programa. Noutros termos, o recente crescimento econômico do país, da mesma forma que em outros momentos de expansão econômica (Era Vargas, Nacional-desenvolvimentismo e “milagre econômico”), parece não amenizar a gravidade da desigualdade social tão arraigada no capitalismo retardatário do Brasil. A propósito, os dados mais recentes divulgados pela Organização das Nações Unidas (ONU) só confirmam essa tradição do capitalismo brasileiro.

Os resultados divulgados pelo Censo do IBGE (2010) revelam que o Brasil continua apresentando enormes disparidades econômicas, sociais e regionais. Os 10% mais ricos da população têm uma renda 40 vezes maior dos que os 10% mais pobres. Sobre a dinâmica demográfica o mesmo Censo revela a estabilização do crescimento populacional em 12,3% em dez anos, passando de 170 milhões de pessoas em 2000 para 191 milhões de pessoas em 2010.

Por outro lado, pesquisas mensais do IBGE sobre a taxa de desocupação ou desemprego no país, revelam que ocorreu uma redução de quase 50% na taxa de desempregados na última década, que caiu de 11,2% em janeiro de 2003 para 6,0% em setembro de 2011. Usando outra metodologia, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEAD) apresentam outros números para a taxa de desemprego no Brasil: 10,6% em setembro de 2011 e 10,1% em outubro, sendo que neste último mês o desemprego aberto está 7,7% e o



desemprego oculto em 2,4% para o conjunto das regiões metropolitanas. A série confirma a mesma tendência de queda na taxa de desemprego no país (BRASIL, 2011a).

Acerca da evolução do Produto Interno Bruto (PIB), os números divulgados pelo IBGE, e atualizados nos parâmetros do valor médio do dólar em 2010 (US\$ 1,75), revelam que a riqueza nominal agregada da economia brasileira quadruplicou na última década, passando de 493 bilhões de dólares no ano 2000 para 2,05 trilhões de dólares em 2010 (BRASIL, 2011b).

A ONU divulgou os últimos dados internacionais sobre o desenvolvimento humano. O Índice de Desenvolvimento Humano publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (IDH – PNUD) divulgado recentemente, coloca o Brasil num incômodo 84º lugar no ranking de 187 países avaliados. O IDH do Brasil é de 0,718 numa escala que vai de zero a 1. O país avançou um posto no ranking entre 2009 e 2010.

Nos termos deste quadro a Questão Social no Brasil reafirma-se contundentemente. E o Programa Bolsa Família (PBF), considerado por muitos a principal política social do Governo Federal nos últimos oito anos, é um mecanismo oficial para amenizar seus efeitos. As informações no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) dão conta do crescimento em números absolutos do Programa Bolsa Família desde a sua implantação. Em meados de 2011, eram 13 milhões de famílias beneficiadas pelo programa. Em 2006, eram 11,1 milhões de famílias no programa. Em dezembro de 2003, dois meses após a edição da medida provisória que o criou, o programa começava, aglutinando outros programas criados anteriormente, beneficiando de início 3,6 milhões de famílias. Em oito anos houve uma “evolução” de 350% nos números dos beneficiários do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2011 c).

Mas, afinal, quais são as perspectivas do Programa Bolsa Família? Como política de transferência de renda o PBF sinaliza em que direção? Está fadado a continuar sendo uma mera política de renda mínima, política compensatória e de legitimação do neoliberalismo no Brasil? Ou há possibilidade de vir a ser direito social para ampliação da cidadania? Haveria possibilidade de sua universalização e reestruturação no sentido de se transformar em renda básica, patamar de igualdade humana básica, de inspiração marshalliana? Essas questões são assumidas como preocupações em torno do tema que abordaremos e nos auxiliarão nesse debate.

As respostas possíveis, no limite desse artigo, foram construídas a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental. Realizamos uma pesquisa em documentos oficiais e de instituições da sociedade civil. Apresentamos alguns dados da evolução demográfica da

economia e informações sobre as desigualdades sociais do Brasil na última década, divulgados pelo próprio governo federal através do IBGE. Para fazer um contraponto com os números oficiais, trazemos também informações do DIEESE sobre os índices de desemprego. Apresentamos também os dados divulgados pelo PNUD/ONU sobre o Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil no ranking dos países do mundo. Para levantar dados sobre o Programa Bolsa Família buscamos as informações disponíveis no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), na Análise da Seguridade Social feita em 2010 pela Fundação ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e na Mensagem da Presidenta Dilma ao Congresso Nacional em 2011.

Na relação entre esses indicadores de evolução do PIB, da taxa de ocupação da mão de obra, da concentração da renda, do desenvolvimento humano no país e os números do PBF, buscamos explicitar como a questão social no Brasil está cristalizada neste início de século XXI, já nas proximidades do aniversário de 200 anos da Independência política do país.

Para compreender criticamente a concepção do Programa Bolsa Família, procuramos fazer uma breve historicização da questão social e das políticas sociais nos países capitalistas centrais e no Brasil. Para tanto, privilegiamos o diálogo feito com alguns autores do Serviço Social, especialmente Behring e Boschetti (2008), com o título “Política Social: fundamentos e história”, mas também o texto “A Questão Social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil”, de Pereira (1999). Assim posto, anuncia-se a opção pelo diálogo com a análise crítico-dialética, com a tradição marxista. É este método o instrumento que melhor problematiza o mundo capitalista, a questão social que lhe é própria e as diversas respostas a ela apresentadas. Privilegiamos esta opção teórico-metodológica para fazermos uma discussão sobre o Programa Bolsa Família.

Neste percurso, aprofundamos minimamente a discussão crítica sobre as políticas de transferência de renda, especialmente sobre o Programa Bolsa Família. Para tanto, selecionamos as seguintes publicações: “O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e alcance social”, de Mesquita (2007); “A Política Social Brasileira no Século XXI”, de Yazbek, de Silva, e Giovanni (2004); “As Diretrizes do Programa Bolsa Família: uma análise crítica”, de Scheffer e Johnson (2008). Ainda sobre as críticas ao PBF, dialogamos com matérias jornalísticas, a exemplo do *Le Monde Diplomatique Brasil*, e *Revista Katál*.

Ao final do artigo, arriscamos apresentar algumas indicações e tendências do debate atual que envolve o Programa Bolsa Família.

## 2 – As políticas sociais nas diferentes fases do Capitalismo

Behring e Boschetti (2008) afirmam que não há como dizer com precisão o período mais específico do surgimento das políticas sociais, mas que a sua gestação se localiza na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo industrial, das lutas de classe e da intervenção do Estado nesta contenda entre as classes. As origens são comumente relacionadas aos movimentos social-democratas de massa no capitalismo liberal do século XIX. As formas seminais de políticas sociais mais citadas seriam as leis inglesas do período imediatamente anterior ao processo de Revolução Industrial.

No seu nascedouro a questão social não foi reconhecida pelo pensamento liberal. Para os discípulos de Adam Smith, não havia qualquer contradição entre capitalismo e desigualdade social, visto que o interesse egoísta de cada indivíduo em melhorar a própria existência tenderia a promover o bem-estar coletivo. A “mão invisível” do mercado colocaria cada peça do sistema nos devidos lugares para o bem de todos. Assim, naturalizada, bem ao gosto malthusiano, a desigualdade social não era uma questão da sociedade, mas uma simples decorrência da postura de cada indivíduo.

Segundo Behring e Boschetti (2008), no período de hegemonia do liberalismo econômico, no início do século XIX, a resposta à questão social foi notadamente repressiva e apenas incorporou algumas aspirações operárias que foram convertidas em leis. Nas décadas finais do século XIX e no início do século XX, a mobilização e a organização das classes operárias foram determinantes para uma mudança por parte do Estado liberal. As lutas desencadeadas trouxeram a generalização não só de direitos políticos, como contribuíram significativamente para ampliar os direitos sociais. Sem, entretanto, instituir nenhuma mudança de fundo na ordem social vigente.

Ainda de acordo com as autoras anteriormente referidas, a emergência das políticas sociais na Europa em fins do século XIX, está ligada a uma lógica de seguro social (semelhantes a seguros privado) que surgiu na Alemanha nos tempos do chanceler Bismark, num contexto de lutas trabalhistas e de forte presença social democrata no parlamento germânico. Eram iniciativas ainda tímidas, mas que com o tempo passariam a ampliar a idéia de cidadania e a desfocalizar suas ações. Ao longo da grande crise do capitalismo liberal por várias décadas, na primeira metade do século XX, as políticas sociais avançariam, mas lentamente.

No Brasil, país de capitalismo tardio e periférico, a elite da República Velha encarou a luta de classes com grande repressão. O discurso modernizador dos republicanos não

suportava a luta pelos direitos sociais. A questão social, e mais especificamente as políticas sociais, apresentavam-se na virada do século XIX para o século XX com marcas particularistas e não acompanhavam o mesmo tempo histórico dos países do centro do capitalismo.

Mesmo tratada pela República como “caso de polícia”, a questão social já se colocava como questão política e com as lutas pioneiras dos trabalhadores foram votadas as primeiras leis para o mundo do trabalho (CERQUEIRA, 1982).

A grande crise do capitalismo liberal na primeira metade do século XX, que tem como marco principal o *Crash* de 1929, abriu caminho para um período de reformas que levariam ao *Welfare State* (Estado de Bem Estar Social). Aquela crise começou nos Estados Unidos, onde grande parcela da população conheceu de perto o desemprego e a miséria. A crise foi motivada por grandes especulações na Bolsa de Valores de Nova York e atingiu praticamente todo o mundo capitalista, ficando conhecida como a Grande Depressão.

O *Welfare State*, que em verdade só se consolidou no pós Segunda Guerra Mundial, nos chamados “anos gloriosos”, tempo em que o Estado capitalista exerceu decisivo papel regulador da economia e da sociedade e se constituiu na principal fonte de provisão e de financiamento do bem-estar social (PEREIRA, 1999).

Noutras palavras, no período pós Crise de 1929 e principalmente após a Segunda Grande Guerra, com a fase madura do capitalismo, ocorreu uma expansão e consolidação das políticas sociais próprias do Estado de Bem Estar, num contexto de forte expansão da acumulação capitalista, com altos ganhos de produtividade para as empresas e políticas sociais para os trabalhadores.

Esse período de generalização da política de proteção social combinou o “liberalismo heterodoxo” de Keynes com o padrão fordista de produção em massa para um consumo de massa. Esse pacto político entre capital e trabalho seria coordenado pelo Estado Social-democrata. Um pacto dentro do capitalismo com base numa mudança de relação entre o Estado e o sistema produtivo. Um Estado que oferece serviços públicos de alta qualidade que se configuram como aumento indireto de renda. E que tem uma forte política de proteção social. Toda essa intervenção estatal fundada na busca do pleno emprego e da igualdade social. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

O consenso do Estado Social Democrata institucionalizou nos países da Europa Ocidental políticas sociais abrangentes e universalizadas, asseguradas como direitos de cidadania. Todo esse aparato de iniciativas foi ampliado no pós Segunda Guerra com a influência do Plano Beveridge da Inglaterra que, ao contrário da lógica dos seguros sociais de

Bismark, incorporava um conceito amplo de seguridade social.

Com a expansão generalizada das políticas sociais e dos direitos de cidadania por elas assegurados, construiu-se aí uma sinonímia. Este amálgama conceitual tornou-se mais cristalino com os escritos de Marshall, consolidados no ensaio “Cidadania, Classe Social e Status”, lançado em 1949. Para Marshall a igualdade humana básica estaria assegurada por um patamar de cidadania compatível com a desigualdade de classes. Isto, para Marshall se sobrepunha a questão da desigualdade social, o cerne da sociedade capitalista. Esta leitura de Marshall, aliás, foi refutada por Barbelet (1989), que não vê uma relação imediata entre política social e cidadania (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

De acordo com as autoras, no Brasil, na agenda da modernização conservadora pós Crise de 1929, dois desafios se colocavam na ordem do dia: regulamentar o trabalho e enfrentar a questão social, no que a Consolidação das Leis do Trabalho é o maior exemplo. Mas esse processo se notabilizaria pelo corporativismo e a fragmentação, bem distante do que seria uma política universalista de inspiração Beveridgeana. Também, por conta dessa mesma fragmentação das políticas sociais, não é possível estabelecer-se com precisão o advento e o desenvolvimento da Assistência Social no Brasil. A concepção das políticas sociais da Era Vargas, com destaque para a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA denota tutela, favor e clientelismo na relação Estado/sociedade. A agenda social continuava em descompasso face aos avanços nos países do centro do capitalismo.

A assistência social ainda se apresentava de forma fragilizada, voltada para uma visão de ações de caridade, de um favor que o Estado fazia à classe trabalhadora. Não era um direito como posteriormente se tornaria, formando assim o tripé da Seguridade Social junto com a saúde e a previdência social.

As três últimas décadas do século XX e a primeira década do século XXI são de questionamentos e de ataques ao Estado de Bem-estar social. A onda avassaladora do novo liberalismo se espalhou por todos os quadrantes da economia mundial. Seu germe já ganhara voz no livro “O Caminho da Servidão”, de autoria de Frederick Hayek, lançado em 1944. No seu retorno triunfal, o liberalismo operou uma verdadeira contrarreforma no capitalismo. Para retomar as taxas de lucro, incorporou os avanços da terceira revolução industrial, com a adoção da informática, da robótica e de novos materiais. Ao mesmo tempo operou uma revolução organizacional na produção, a chamada reestruturação produtiva. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Para os neoliberais, o Estado Social Democrata era pernicioso e perdulário, reduzia as taxas de lucros dos capitalistas e provocava inflação. O discurso tornou-se consequente.

Segundo Anderson (1995), nos anos de 1980 “os governos de esquerda passaram a adotar políticas próximas do neoliberalismo”. A estabilidade monetária ganhou status de meta suprema, associada a medidas de contenção de gastos sociais, manutenção de uma taxa “natural” de desemprego e à reforma fiscal com redução de impostos dos ricos e aumento dos impostos regressivos (indiretos) sobre os trabalhadores. Os efeitos corroeram as condições de vida dos trabalhadores pelo mundo a fora: desemprego, redução de salários, redução de gastos sociais.

Em outras palavras, com o neoliberalismo houve um agravamento da questão social, característica inerente do capitalismo. Com uma novidade, a tese do discurso único: a negação de qualquer alternativa fora do capitalismo.

Segundo Stein (apud BEHRING e BOSCHETTI, 2008), no contexto de hegemonia neoliberal, em quase toda a Europa, a partir da década de 1970 ocorreu uma expansão dos programas de transferência de renda. Esses programas foram caracterizados por se voltarem para famílias em situação de ausência ou de baixa renda, serem completivos ou substitutivos aos salários, terem abrangência nacional e financiamento federal, exigirem contrapartidas e serem programas permanentes.

No Brasil, no mesmo período mais uma vez manifesta-se a falta de sincronia em relação ao tempo histórico dos processos internacionais do capitalismo – o neoliberalismo chegou ao país de forma retardatária. Enquanto no centro do capitalismo mundial desencadeava-se uma forte reação da burguesia contra o Estado de Bem-estar social, no Brasil, sob o regime dos militares, vivia-se com o chamado “milagre econômico” uma expansão do “fordismo”. Expandia-se também a cobertura da política social, mas conduzida de forma tecnocrática e conservadora. A Ditadura Militar, reeditando a modernização conservadora, enfrentou a questão social por meio de mecanismos de forte repressão à oposição política e, para se legitimar, expandiu a assistência, inclusive para os trabalhadores rurais que passaram a ter aposentadoria de meio-salário mínimo. Durante o regime militar, ao mesmo tempo em que o governo desencadeou uma intensa institucionalização da saúde e da previdência social, unificando e centralizando a gestão, abriam-se espaços para o avanço das iniciativas empresariais nas áreas de saúde, educação e previdência privada. Mas a assistência social continuou sob execução de uma rede conveniada e pela LBA (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Os anos de 1980 ficaram conhecidos no Brasil como a “década perdida”, com estagnação econômica, inflação descontrolada, explosão da dívida externa e submissão do país ao FMI. Este mesmo período, entretanto se caracteriza por uma forte efervescência

política e cultural, com grandes lutas pela redemocratização do país e pujante produção artística.

Marcada pelo agravamento da questão social, com altos índices de desemprego e achatamento salarial, mas também por avanços políticos, na década de 1980, pela primeira vez os direitos sociais da saúde, previdência e assistência social foram inscritos na Constituição da República, formatados a partir de uma inspiração Beveridgiana e articulados no título da Seguridade Social. Superava-se assim uma histórica concepção clientelista e de improvisação. Mas a agenda do neoliberalismo já estava em curso e, na contramão das conquistas, no embate político da primeira eleição direta para presidente da República em 1989 o discurso do neoliberalismo estava presente (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

As eleições de Fernando Collor de Melo (1989) e Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998) representaram a vitória política do projeto neoliberal no Brasil. O discurso ideológico ganhou forma de governo.

Os anos de 1990 até os atuais estão marcados como um tempo de contrarreforma do Estado e de refluxo das conquistas sociais. Na análise dessas autoras, o centro da contra-ofensiva neoliberal – indevidamente denominada pelos governos e pela grande mídia como sendo “reformas” – é o ajuste fiscal com as várias medidas daí decorrentes, a exemplo das privatizações, desresponsabilização do Estado e terceirização dos serviços públicos, principalmente das políticas sociais que paulatinamente passam a ser assumidas pelo “terceiro setor”, que se constitui como organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela participação voluntária num âmbito não governamental. Com a instituição da DRU (Desvinculação das Receitas da União), o governo federal se apropria de recursos da Seguridade Social para cumprir as metas do superávit primário e de pagamento dos serviços da dívida. As autoras concluem que, no contexto do duro ajuste fiscal brasileiro, a priorização do superávit primário por parte de sucessivos governos é a consolidação da total submissão do orçamento da Seguridade Social à política econômica, conforme acordo firmado em 1998 com o FMI (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Neste quadro histórico amplamente desfavorável às políticas sociais se situa o Programa Bolsa Família, que, segundo números oficiais, tem custeio cada vez maior na relação com o PIB do país: 0,32% do PIB em 2005 e 0,37% do PIB em 2010 (ANFIP, 2011) – e cobre aproximadamente 23% do número total de famílias do Brasil.

A esta altura, faz-se necessário neste debate avançar nas considerações sobre programas de transferência de renda, para enfim tentar tratar mais detalhadamente do próprio Programa Bolsa Família.

### **3 – Programas Nacionais de Transferência de Renda - Os mínimos oferecidos**

No Brasil, segundo Silva et. al. (2004), a primeira discussão acerca dos programas de transferência de renda deu-se em 1975, vinculada à agenda de erradicação da pobreza, quando Antônio Maria da Silveira publicou um artigo sob o título “Redistribuição de Renda” e afirmou: “a economia brasileira, conforme estruturada, não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo aqueles inseridos no mercado de trabalho” (2004, p. 87).

O crescimento econômico não redundava em bem-estar da população. Assim, a fim de erradicar a pobreza, o governo deveria intervir mesmo que de forma gradativa. Para isto a proposta apresentada baseava-se na teoria de Friedman (Apud SILVA et. all 2004), que preconizava a redução da pobreza através do Imposto de Renda Negativo: uma transferência monetária de renda para trabalhadores que apresentassem uma renda anual abaixo de um patamar fixado, tomando por base um nível de subsistência.

Neste mesmo sentido, tendo como modelo o Imposto de Renda Negativo, os autores Bacha e Unger (1978) apresentaram uma proposta de complementação governamental de renda que deveria ser financiada pelos 10% mais ricos da população.

No Brasil, em 1991, o Senador Eduardo Suplicy apresentou um Projeto de Lei nº 80/91 para a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima. Este projeto, embora aprovado pelo Senado, ficou engavetado, mas a partir daí inúmeras iniciativas foram tomadas. No mesmo ano o economista José Marcio Camargo defendeu uma proposta de Renda Mínima equivalente a um salário mínimo, independentemente da renda familiar, e que contemplasse uma articulação da renda familiar vinculada à presença na escola dos filhos e dependentes em idade escolar.

No ano de 1992 a temática da fome e da pobreza entrou na agenda do debate nacional. Sob a liderança do sociólogo Betinho foi desencadeada a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, sendo incorporada em 1993 pelo governo de Itamar Franco, com o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria. Quando o governo Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder em 1995, essa política foi substituída pelo Programa Comunidade Solidária, orientado para a focalização do combate à fome apenas nos municípios considerados mais miseráveis.

Nesse contexto, já vinha ocorrendo a retomada do crescimento econômico e a partir de 1994 iniciava-se o processo de estabilização da moeda, com a implantação do Plano Real. No primeiro mandato de FHC a prioridade era a inserção do Brasil na economia globalizada. O



governo assumiu uma política neoliberal, com novos rumos para o trato da questão social.

Para Silva et. all. (2004, p.90), no ano de 1995, “a Política de Renda Mínima ultrapassou o patamar de utopia para se constituir em uma alternativa concreta de política social.” Experiências municipais realizadas em Campinas, Ribeirão Preto, em São Paulo, e em Brasília no Distrito Federal, seguidas de várias outras experiências, impulsionaram o debate acerca das políticas de transferência de renda. Em 1996, ocorreu a criação do Vale Cidadania, posteriormente chamado de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A partir de 2001 o desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil foi marcado pela proliferação de iniciativas do Governo Federal, com execução descentralizada ao nível dos municípios. Iniciou-se também um debate acerca da instituição de uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros sem qualquer restrição, inspirada no lançamento do livro “Renda de Cidadania: a saída é pela porta”, publicado em 2002, pelo Senador Eduardo Suplicy.

No mesmo ano, com o Decreto nº 3.877 foi instituído o Cadastro Único, instrumento utilizado para catalogar as famílias em situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, tendo em vista a focalização das Políticas Públicas. O Governo Federal também instituiu o Cartão Cidadão, criado para substituir os diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa, permitindo às famílias retirarem diretamente do banco o valor monetário correspondente ao benefício que lhe é devido (SILVA, et. al., 2004).

Segundo os autores citados anteriormente, o ano de 2003, início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, “é marcado por mudanças quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas na direção da construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional”.

É relevante destacar que no discurso de posse, o presidente anunciou que o enfrentamento da fome e da pobreza era uma das suas prioridades. O governo federal criou a Estratégia Fome Zero definindo-a da seguinte forma:

Se constitui em uma proposta de política de segurança alimentar orientando-se pelos seguintes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades, por meio de transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos - saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiadas e construindo meios para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (BRASIL, 2006).

A partir de julho de 2003, surgiu a proposta de unificar quatro programas federais de

transferência de renda – o Bolsa-Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação – no Programa Bolsa Família. A justificativa do governo é que todos esses programas apresentavam uma fragmentação administrativa e operavam com cotas de atendimento, reduzindo o valor dos benefícios e focando apenas um membro do grupo familiar.

O Bolsa Escola, pertencente ao Ministério da Educação, tinha como público alvo famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 e com crianças e adolescente 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 pago mensalmente por meio de cartão magnético e seu recebimento estava associado à frequência escolar superior a 85% das aulas ministradas.

O programa 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 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 da saúde, como manter a carteira de vacinação em dia, acompanhar o crescimento nutricional das crianças e, no caso das gestantes, de realizarem consultas de pré-natal.

Já o Auxílio Gás, criado pelo Ministério de 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 beneficiários 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. 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.

De acordo com Mesquita (2007), mesmo o Programa Bolsa Família não constando no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), está entre os objetivos de proteção preconizados pela Política de Assistência Social do Governo Federal. O autor destaca o

seguinte:

Apesar de não integrar formalmente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), concebe o Programa Bolsa Família como uma ação 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. (MESQUITA, 2007, p. 63).

### **3.1 O Programa Bolsa Família: uma política de Governo**

O Programa Bolsa Família (PBF) se constitui hoje como uma das principais políticas de transferência de renda com condicionalidades existentes no país (BRASIL, 2011). Criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, resulta da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, já caracterizados anteriormente.

Desde a sua criação, o PBF tem se caracterizado como um benefício referente sempre à renda familiar *per capita*, ou seja, a soma das rendas de todos os membros da família, dividida pelo número de membros. A família é definida, segundo a Lei nº 10.836, como unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sobre o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.

O PBF possui como objetivo:

Contribuir para a superação da pobreza no Brasil por meio de três frentes de atuação: a transferência direta de renda, que representa uma melhoria imediata nas condições de vida das famílias pobres; o acompanhamento das condicionalidades, como reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper o ciclo de pobreza entre gerações; e a oferta de programas complementares, que abrem oportunidades de desenvolvimento das famílias beneficiárias. (BRASIL 2011, p. 137):

O MDS informa em seu site oficial que atualmente o Bolsa Família atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140,00), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00 (MDS). A seleção das famílias é feita a partir do Cadastro Único. O cadastramento é feito pelos municípios por meio de coleta de dados das famílias e as informações são consolidadas em nível federal. Atualmente o Cadastro Único conta com mais de 19 milhões de famílias inscritas (BRASIL, 2011c).

A execução do PBF ocorre de forma descentralizada, para permitir que a União,

estados, Distrito Federal e municípios compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão. No discurso oficial, o Governo exige que a gestão prime pela intersectorialidade, participação comunitária e controle social.

Como instrumento de avaliação da qualidade de gestão do PBF em níveis estadual e municipal, o MDS criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que leva em conta a eficiência na gestão do Programa, e as informações são utilizadas pelo MDS no repasse de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios. Entretanto, não consta no *site* oficial do MDS nenhuma informação a respeito de uma necessária avaliação acerca da concepção desta política de transferência de renda. O IGD limita-se a avaliar a gestão do programa pelos municípios.

No seu desenho atual, o PBF destina aos seus beneficiários quatro tipos de benefícios financeiros: o Benefício Básico, no valor de R\$ 70,00, pago a famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00; o Benefício Variável, no valor de R\$ 32,00, pago pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, valor limitado a cinco crianças por família; o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), no valor de R\$ 38,00, pago pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos, mas limitado a dois jovens na família; e, por fim, o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), cujo valor é calculado caso a caso (BRASIL, 2011c).

A Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador do Programa. Cabe à Caixa receber as informações que compõem o Cadastro Único levantadas pelos municípios, processar estas informações, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pelo Programa, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento, e por fim pagar o benefício mensalmente.

O PBF também expandiu seu atendimento a grupos específicos marcados pela vulnerabilidade, vejamos:

O número de famílias indígenas cadastradas no Cadastro Único saltou de 77,6 mil em janeiro, para 83,4 mil em novembro de 2010, e o número de famílias indígenas beneficiárias passou de 65,3 mil para 67,3 mil no mesmo período. Por sua vez, o número de famílias quilombolas cadastradas avançou de 33,2 mil em janeiro, para 39,6 mil em novembro de 2010, e o número de famílias quilombolas beneficiárias aumentou de 26,4 mil para 31,6 mil, no mesmo período. (BRASIL, 2011, p. 137-138)

Na mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da 1º Sessão Legislativa Ordinária da 54º legislatura, a Presidenta Dilma Rousseff apresenta a visão positiva que o governo federal tem da relação custo/benefício na manutenção do Programa Bolsa Família:

O desembolso do Bolsa Família com pagamentos de benefícios alcançou R\$ 13,46 bilhões, soma que deverá representar 0,38% do PIB. O Programa é visto pelo governo como sendo de baixo custo, considerando-se não apenas o tamanho do público atendido, mas também o impacto significativo do Bolsa Família na redução dos indicadores da pobreza e desigualdade. O valor médio do benefício por família passou de R\$ 94,24 em dezembro de 2009, para R\$ 96,97 em dezembro de 2010. (BRASIL, 2011, p. 138).

Para serem contempladas com o benefício do PBF, as famílias têm que cumprir com as seguintes contrapartidas: a frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos superior a 85% de assiduidade; o acompanhamento da saúde para crianças entre 0 e 6 anos, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado e consultas de pré-natal para as gestantes.

Segundo Silva et. al. (2004), tais condicionalidades são exigidas sob a justificativa de fazer com que o Programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as políticas sociais brasileiras.

Nas palavras de Cohn e Fonseca (Apud MESQUITA, 2007),

o objetivo das condicionalidades é associar o complemento de renda assegurado pelo programa ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica, à 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. (p. 14).

Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, a observância das condicionalidades ratifica a responsabilidade do poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Caso haja um descumprimento das condicionalidades, o poder público deve fazer o acompanhamento gerencial para identificar os motivos. A partir daí, devem ser implementadas ações de acompanhamento dessas famílias consideradas em situação de maior vulnerabilidade social. Vale dizer que, na legislação, o descumprimento das condicionalidades por falta de oferta do serviço não penaliza o governo.

Todas as informações relacionadas às condicionalidades das famílias podem ser encontradas no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado. Ao final de 2010, o MDS anunciou a suspensão dos benefícios de mais de 700 mil famílias.

A esse respeito, a Presidenta Dilma Rousseff anunciou que:

O acompanhamento das condicionalidades do PBF teve uma trajetória de crescimento desde a criação do Programa. Em novembro de 2006, 62,8% dos estudantes beneficiários entre 06 e 15 anos tinham a frequência escolar acompanhada. Esse percentual subiu para 84,7% em novembro de 2007 e alcançou 89,6% em novembro de 2009, representando cerca de 14 milhões de alunos em acompanhamento. Em dezembro de 2010, o acompanhamento da frequência escolar permaneceu em 89,6%. Já o acompanhamento da frequência escolar dos alunos entre 16 e 17 anos, em 2010 alcançou 79,5% dois anos depois da criação do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente. (BRASIL 2011, P. 138).

Entretanto, segundo Bernardo (2010), em setembro de 2008, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentou um estudo onde constatou que, apesar de ter aumentado a frequência escolar das crianças, o Programa não consegue retirá-las do trabalho.

No tocante à contrapartida das famílias na área de saúde, no segundo semestre de 2010, 68,4% das famílias tiveram a condicionalidade acompanhada, percentual que em 2006 chegava apenas em 33,4% (Mensagem ao Congresso Nacional, 2011, p.138).

Diante disto é importante destacar a concepção contratual das condicionalidades. Sobre isto Cohn e Fonseca (Apud MESQUITA, 2007) 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. (p. 14)

Por outro lado o governo federal anuncia que também estão articulados com esta política os programas complementares, que oferecem às famílias beneficiárias oportunidades e condições para superar à pobreza de forma sustentável. Abrangem diferentes áreas como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais. (MDS). Nas palavras da própria Presidenta:

As informações do Cadastro Único viabilizam a seleção de famílias para programas sociais complementares executados pelas três esferas do governo. Vários são os programas federais que têm utilizado a base do Cadastro Único, tais como, Tarifa Social de Energia Elétrica, Luz para Todos, Brasil Alfabetizado, Projovem Adolescente, Próximo Passo, além de linhas de microcrédito do Banco do Nordeste e o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), (BRASIL, 2011, P. 139).

Neste mesmo documento apresentado ao Congresso Nacional (2011, p. 141), a presidente Dilma Rousseff afirma que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) articulado com o PBF se constitui como um componente de estratégia do Governo para o combate à exclusão, à pobreza e às desigualdades, contribuindo para a formação da cidadania por meio da proteção social às famílias em situação de risco e vulnerabilidade social.

No entanto, ao ver um caráter complementar em programas de infra-estrutura elétrica, de educação e de crédito, o que se percebe é que há uma inversão de papeis, onde a transferência de renda deveria ser complementar às ações de geração de trabalho e renda, de alfabetização e de obtenção de documentos básicos, dentre outros e não ao contrário. Trata-se de mais um ponto controverso no Bolsa Família.

#### **4 – O Programa Bolsa Família: As críticas e Polêmicas**

No Brasil, as discussões acerca dos programas de transferência de renda não são livres de polêmicas e disputas em diversos setores da sociedade. Para uns, o Programa Bolsa Família caracteriza-se como uma ação paternalista inibidora da auto-suficiência individual por méritos próprios. Para outros, o PBF se constitui como um pré-requisito ao legítimo exercício da cidadania.

Uma importante polêmica sobre os Programas de Transferência de Renda é a que diz respeito à diferença entre a defesa dos mínimos sociais a se garantirem e a defesa da satisfação das necessidades básicas.

Segundo Pereira (2006, p. 15), “o mínimo pressupõe a supressão ou corte de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, enquanto que o básico expressa investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno para maiores atendimentos”. Ou seja, ser uma política de renda mínima em vez de ser renda básica é um dos maiores limites do Programa Bolsa Família. Mas existem várias outras ressalvas.

No que diz respeito à unificação do Bolsa Escola e Bolsa Alimentação em um mesmo programa, o PBF, a crítica é por conta do afastamento dos objetivos que aqueles programas possuíam em relação à educação, saúde e alimentação. Porém, é necessário considerar que, mesmo quando esses programas eram geridos pelo Ministério da Educação (MEC) ou pelo Ministério da Saúde (MS), tratava-se de medidas assistenciais.

Assim, o Bolsa Escola não poderia ser considerado uma política educacional apenas por estar na alçada no MEC, pois baseava-se no mesmo princípio em que se sustenta o Bolsa Família, transferência de renda como apoio para as famílias manterem seus filhos na escola.

De acordo com Mesquita (2007):

A transferência da gestão de um Ministério para outro (no caso, do MEC para o MDS) não muda o fato de que a permanência de crianças/adolescentes na escola só terá efeito, no médio e longo prazo, se houver investimentos na qualidade da educação básica, na infraestrutura das escolas, na melhoria salarial dos professores, entre outros. E isso não cabe ao Bolsa Família (p. 65).

É importante levar em conta que a contribuição do Programa para a escolarização, 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 oferecido é assunto de outra ordem.

Outro ponto crítico a ser observado é a relação entre o benefício e o trabalho. O Programa gera dependência e desestímulo para o trabalho? Há quem diga que sim, como Dom Aldo Pagotto<sup>1</sup>, que em entrevista concedida à Agência Estado (2006), declarou que “o Programa é assistencialista que vicia, além de não garantir a independência das famílias, o programa tem um caráter individual, que também reforça a tendência de acomodação”. Esta declaração do arcebispo Pagotto está bem próxima daqueles que, no cotidiano, demandam mão-de-obra barata e critica o PBF porque criaria acomodação nas pessoas, afastando-as do trabalho. Para esses, a pobreza está relacionada a problemas individuais e os pobres são pobres por sua própria conta, por serem preguiçosos e acomodados.

Sobre esse tipo de avaliação moralista Suplicy (Apud MESQUITA, 2007) afirma que:

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 lhes são oferecidas. Tipicamente para os trabalhadores no Brasil que, em pleno século 21, ainda são sujeitos à condição de trabalho escravo, a exigência de uma renda garantida lhe permite dizer não a qualquer condição de trabalho que possa significar humilhação, risco à saúde ou desrespeito a sua condição de ser humano (p. 66).

A respeito dessa celeuma de que o PBF provocaria acomodação nos beneficiários, o MDS divulgou em 2010 um estudo do Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo (CIP – CI), órgão do PNUD, onde se constata que “O Programa não desestimula o trabalho”. Essa análise se baseia em dados colhidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, feita em 2006 pelo IBGE. Conforme o levantamento, a taxa de ocupação dos que recebem o benefício, pouco difere da taxa de ocupação dos que não recebem (MDS). Neste sentido, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), no título “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas” (2008), também divulgou números em que 99,5% dos beneficiados do Programa “não deixaram de fazer algum trabalho por conta de receberem o benefício”.

Uma das críticas mais consistentes contra o PBF está inserida no debate acerca da universalização versus focalização das políticas sociais. Esta é outra polêmica associada à

---

1 - Arcebispo da Paraíba e presidente da Comissão para Serviços de Caridade, Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB



instituição do Programa Bolsa Família.

De acordo com Scheeffter e Johnson (2008), o Brasil é um país desigual exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa da população de padrões de vida digna. Quanto à trajetória da proteção social destinada aos grupos que se encontram vulneráveis, o que se percebe é que as políticas públicas brasileiras não dão conta de atender às necessidades de considerável parcela da população e apenas traçam estratégias paliativas e imediatistas.

Para Mesquita (2007), os organismos financeiros internacionais têm difundido uma visão de focalização fundada na centralização dos gastos públicos em serviços sociais exclusivamente para os comprovadamente pobres. Esse mecanismo tem por base o princípio segundo o qual os mais desfavorecidos deveriam ser priorizados no acesso aos bens públicos, e que isso seria um instrumento de nivelamento social, contribuindo para a redução da desigualdade. Por outro lado, a focalização das políticas públicas na pobreza extrema, traz em si um forte componente ideológico, sendo a motivação da sua aplicação meramente econômica, já que os programas focalizados são mais baratos do que o incremento de custos que uma política universal exige.

A focalização do PBF explicita-se de duas formas. A primeira é verificada no corte de renda estabelecido para a entrada no Programa, valor limitado a R\$ 140,00 *per capita*. A segunda é que necessariamente se leva em conta o número e a idade dos filhos incluídos na sua composição familiar. No entanto, vale ressaltar, que há um enorme contingente de famílias também pobres, que é mantido fora dos programas por ter uma renda ligeiramente acima da linha estipulada para definir o que é pobreza. Esta discussão remete a outra questão: o que vem a ser a linha de pobreza.

Nesse sentido, Bava (2011, p. 4), em artigo publicado no Jornal Le Monde em fevereiro de 2011, ao debater sobre a definição da linha de pobreza, afirma que, “determinar qual o número de pobres a serem atendidos não é algo técnico, mas sim uma decisão política”. Neste raciocínio, para além dos indigentes, há um enorme contingente da população que não consegue viver e usufruir dos espaços públicos com dignidade. Para estes, a linha da pobreza é definida não só pela insatisfação das necessidades nutricionais, mas, sobretudo, pela falta de acesso a condições dignas de moradia, vestuário, higiene, transporte, educação, lazer, dentre outros.

O autor ainda defende que “para erradicar a miséria e reduzir a pobreza, é preciso promover uma transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres”, sendo a reforma tributária o único caminho para viabilizar esse projeto. O autor destaca que a criação de

fundos destinados à ampliação do consumo privado e fundos destinados à ampliação e melhoria dos equipamentos e serviços públicos, são importantes recursos para impulsionar a erradicação da miséria e diminuir a pobreza.

Segundo Fagnani (2011), o Brasil adotou o critério que o Banco Mundial estabelece para definir o que é ser pobre: pobre é quem recebe até US\$ 2 por dia, e miserável é quem recebe US\$ 1. Desta forma, no Brasil, pobre é quem recebe até cerca de R\$ 4,00 por dia. Por estes critérios nossa linha de pobreza foi fixada em R\$ 120,00/mês. De acordo com esse autor, para enfrentar tais deficiências crônicas que geram pobreza é necessário investir em infraestrutura urbana, mas o que se percebe é a ausência de políticas de habitação, saneamento e transporte público. A transferência monetária aos mais pobres deve ser um dos eixos de estratégia no combate à pobreza, porém, o equívoco é pretender fazer desse eixo a própria estratégia.

Continuismo e mercantilização do PBF é outra crítica que acompanha esta política desde os tempos do governo FHC. Para Druck e Figueiras (2007, p. 12) o que se percebe do ponto de vista estrutural é uma linha de continuidade entre FHC e Lula, com a manutenção do mesmo modelo econômico e a mesma política social. “Uma política social de natureza mercantil, que concebe a redução da pobreza como um bom negócio e que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado”.

O Programa Bolsa Família também é visto como uma grande jogada de marketing eleitoral do governo Lula. A unificação dos programas sociais anteriores sob a denominação de Bolsa Família, confere ao Programa uma única marca, agora com ampla visibilidade, que passou a ser vendida como o triunfo do governo que mais teria investido em políticas sociais. O Bolsa Família adquiriu uma dimensão simbólica, imprescindível ao marketing da reeleição do presidente Lula, que passou a propagandar que “nunca antes na história desse país” um governo fez tanto para combater a pobreza (MOURA, 2007).

Segundo Choma (2010), em nota publicada no jornal Opinião Socialista,

essas medidas compensatórias também se transformaram num formidável instrumento eleitoral [...] o programa serve para subordinar as camadas mais empobrecidas da população, o Bolsa Família tornou-se um instrumento de controle político da miséria.

Numa série infindável de críticas ao Programa Bolsa Família destaca-se, ainda, que nos países capitalistas periféricos, os programas sociais assumem tendência de controle dos beneficiários e mercantilização dos seus direitos. Uma das tendências da política social nos países de capitalismo periférico é a criação dos programas sociais como medida unificadora

de todas as transferências sociais.

Segundo Faleiros (2008), “essa medida tem o duplo efeito de controlar o contribuinte e de mercantilizar a política social.” O objetivo estratégico desse tipo de ação é atenuar os efeitos sociais causados pelo capitalismo, tais como o desemprego e a pobreza, garantindo-lhes assim a acumulação e ao mesmo tempo livrando o capital da responsabilidade pela pobreza existente. Nesse cenário de assimetria nas relações entre capitalistas e trabalhadores, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas.

A política de transferência de renda concedida às famílias desses bolsões de pobreza vislumbra que ao fim elas terão adquirido condições de se “emancipar” da bolsa, seja pela absorção de um emprego formal ou talvez pela montagem de um negócio próprio.

Porém, o sucesso dessa emancipação está diretamente ligado, segundo Cunha (2010), à criação de um padrão de acumulação intensivo de trabalho na economia brasileira, o chamado pleno emprego. Esta seria a porta de saída. Mas isso contraria o processo do capitalismo mundial, que necessita da existência de uma reserva da força de trabalho desempregada e parcialmente empregada, característica inerente da sociedade capitalista, criada e reproduzida diretamente pela própria acumulação do capital.

Em suma, o capitalismo produz e se reproduz do que viria a ser denominado como a questão social: a exploração de classes, a desigualdade social, a luta entre as classes e as respostas do Estado e da sociedade capitalista para amenizar os efeitos dessa exploração. Neste sentido, as políticas de transferência de renda, a exemplo do PBF estão fadadas apenas a compensar os efeitos de pobreza produzidos pelo capital? Ou, como pensam alguns, a transformar minimamente em consumidores quem até então estava fora ou parcialmente fora do mercado de consumo? Não há outras perspectivas?

## **5 – Considerações Finais**

Até aqui, a perspectiva do Programa Bolsa Família é de continuar como mera política compensatória, política de renda mínima que focaliza apenas as famílias paupérrimas entre as mais pobres. E mesmo que uma parcela das famílias beneficiárias consiga deixar o Programa por ter alcançado um patamar de renda mais elevado, mesmo que apenas ligeiramente mais elevado, muito mais famílias que permanecem na fila de espera do Cadastro Único lhe darão longevidade. Visto que o capitalismo continuará se reproduzindo com a exploração de classes e reproduzindo incessantemente desigualdades sociais, alimentando o ciclo vicioso. Desta forma, corre-se o risco de se consolidar uma proposta de mundo onde não haja mudanças

mais profundas, para além do paradigma do capital e do liberalismo.

Outra perspectiva, mesmo dentro da formação social capitalista e sem expectativas de sua superação, como já foi dito acima, é encarar o PBF e todas as políticas sociais como objetos de luta pela ampliação da cidadania, o que exige requalificar a política social do país. Noutros termos, transformá-lo em direito universal. Não mais como "bolsa", mas como direito de todos dentro de um projeto de universalização, numa perspectiva maior de conquista do Estado de Bem-Estar. Ou seja, lutar para superar essa política de renda mínima compensatória em política de renda básica, aproximando-se do pensamento *marshalliano* de igualdade social básica que se sobrepõe à desigualdade social. Estaríamos cumprindo, com atraso de mais de duas décadas, o que está inscrito na Constituição Federal do Brasil como Direitos Sociais.

Finalmente uma terceira possibilidade seria encarar as políticas sociais – neste quadro incluía-se o Programa Bolsa Família – numa agenda de lutas estratégicas que suscite nas pessoas necessidades, exigências mais profundas e radicais. Seria uma luta para elevar as políticas sociais, e seu carro-chefe, o PBF, a um patamar, a um limite de cobertura tão amplo de exercício da cidadania, que isto signifique uma transição para outro projeto de sociedade. Uma sociedade que prescindia inclusive de renda básica por ter superado a questão social, tão cara ao capitalismo. A ante-sala desse novo estágio civilizacional seria a construção de uma cidadania pós-burguesa, que enseje, ainda no capitalismo, sujeitos políticos que protagonizem essa virada histórica.

## 6 – Referências

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In SADER, E.; GENTILI, P. (orgs). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANFIP, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2010** – Brasília: ANFIP, 2011. p. 38.

BACHA, E. L; UNGER, R. M. Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil. In: SILVA, M.O.S.; YASBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.p. 85-217.

BAVA, S. C. Recuperar as perdas. In: **Revista Le Monde Diplomatique**, nº43, Brasil, 2011.p. 4-5.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (**Censo 2010**) 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em: 23 de Outubro, 2011.

BRASIL. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEAD). **Desemprego em queda, 2011a**. Disponível em: <<http://www.sead.gov.br>>. Acesso em: 16 de Novembro, 2011.

BRASIL. **A Economia Brasileira – Indicadores Econômicos, 2011b**. Disponível em: <<http://www.economiabr.com.br>>. Acesso em: 28 de Novembro, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família, 2011c**. Disponível: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 03 de Outubro, 2011.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2011**: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Manual de Gestão de Condicionalidades**. Brasília-DF: MDS, 2006.

BERNADO, J. **Programa Bolsa Família: as críticas e os críticos**. Disponível em: <<http://passapalavra.info/?p=21281>>. Acesso em: 10 de Outubro, 2011.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CERQUEIRA, F.G A **“Questão Social” no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982: (Coleção Retratos do Brasil; v.162), p. 57-92.

COHN, A.; FONSECA, A. M. O Bolsa Família e a questão social. In: MESQUITA, C.S. **O programa bolsa família: Uma análise de seu impacto e significado social**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Política Social). Universidade de Brasília, 2007.p. 14-15.

CUNHA, L. H. **Transferência de renda e a realidade do capital**, 2010. Disponível em: <<http://passapalavra.info/?p=21315>>. Acesso em: 20 de Outubro, 2011.

CHOMA, J. **Os trabalhadores precisam do Bolsa Família ou de empregos?** 2010. Disponível em: <[http://www.pstu.org.br/nacional\\_materia.asp?id=11519&ida=2](http://www.pstu.org.br/nacional_materia.asp?id=11519&ida=2)>. Acesso em: 12 de Outubro, 2011.

DRUCK, G; FIGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. In: SCHEEFFER, F; JOHNON, G. A. **As Diretrizes do Programa Bolsa Família: uma análise crítica**. Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL, v.1, 2008, p.07-18.

FALEIROS, V. P. A política social do Estado capitalista. In: SCHEEFFER, F; JOHNON, G. A. **As Diretrizes do Programa Bolsa Família: uma análise crítica**. Revista: Avaliação de Políticas Públicas – AVAL, v.1, 2008, p.07-18.

FAGNANI, E. **Como conquistar o desenvolvimento social**. In: **Revista Le Monde Diplomatique**, nº43, Brasil, 2011.p. 6-7.

FRIDMAN, M. Capitalism and Freedom. In: SILVA, M.O.S.; YASBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.p. 85-217.

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas, 2008**. Disponível em: <[www.ibase.br/userimages/ibase\\_bf\\_sintese\\_site.pdf](http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf)>. Acesso em: 29 de Novembro, 2011.

MOURA, P. G. M. **Bolsa Família: projeto social ou marketing político?** Revista Katál. V 10 nº1, Florianópolis, 2007. p.115-122.

MESQUITA, C.S. **O programa bolsa família: Uma análise de seu impacto e significado social**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Política Social). Universidade de Brasília, 2007.p. 56-89.

PEREIRA, P. A. P. **A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil**. Revista Serviço Social, nº 6, Brasília: UNB, 1999 p. 120-133.

SCHEEFFER, F; JOHNON, G. A. **As Diretrizes do Programa Bolsa Família: uma análise crítica**. Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL, v.1, 2008, p.07-18.

STEIN, R.H. As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? In. BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, M.O.S.; YASBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 85-217.

SUPLICY, E. Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento. In: MESQUITA, C.S. **O programa bolsa família: Uma análise de seu impacto e significado social**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Política Social). Universidade de Brasília, 2007.p. 56-89.