

## **Transferência de renda para família: de política residual a direito incondicional de crianças e adolescentes**

**BIEN - 2010**  
**Painel: Programas de renda**  
**focalização e condicionalidades**

**Aldaíza Sposati**

Esta análise sobre o programa brasileiro de transferência de renda, Programa Bolsa Família, tem por objetivo examinar os vínculos desse programa com as condições objetivas da sociedade brasileira, com o modelo de universalidade do Estado Social brasileiro, suas políticas sociais e com o campo dos direitos sociais e nele dos direitos das crianças e adolescentes.

O contexto político, econômico e cultural brasileiro é marcado pelo ingresso no campo dos direitos sociais só ao final do século XX. Antes disso só a legislação social do trabalho – cercado de privilégios - e o acesso a quatro anos de estudo – nominado ensino primário público – é que se constituíam campo de direitos sociais.

Outra característica fundamental da sociedade brasileira é sua alta desigualdade socioeconômica e política, que gera distâncias sociais tão significativas que aparta em territórios, significados, valores, possibilidades de pessoas que vivem em espaços contíguos nas cidades brasileiras.

Estas considerações iniciais são fundamentais para esta análise voltada para a contextualização dos vínculos de um programa de transferência de renda com as características da sociedade em que se instala e do seu desenvolvimento na perspectiva da justiça social e da garantia dos direitos sociais.

Afirmar que um programa de transferência de renda se ocupa dos “pobres” e não da “pobreza” em uma sociedade marcada pela desigualdade socioeconômica e baixa cobertura de direitos sociais leva a uma perspectiva residual e, portanto, faz do programa de transferência de renda uma política residual.

Nesta perspectiva seu teto de possibilidades se apequena e fica acanhado na análise da presença, permanência ou mutação do valor de renda per capita do indivíduo independente de sua idade ou das condições objetivas onde vive.

O que se quer mostrar neste paper são novos trânsitos necessários ao Programa Brasileiro de Transferência de Renda (PBF) que o instale na condição de direito social rompendo com isto, o trato apartado, residual e restritivo que acaba por receber quando referido a uma “ação para pobres e miseráveis brasileiros que precisam ser

disciplinados para o trabalho”. Quiçá numa edição docilizada das inglesas workhouses forjadas no pensamento liberal.

Mais ainda, é considerar que uma proposta de renda básica universal exige o compromisso em confrontar a desigualdade socioeconômica brasileira e se constituir em direito reclamável na processualidade jurídica.

### **1. O PBF face a características de forte desigualdade socioeconômica e política da sociedade brasileira**

O estatuto de resultados alcançados no Brasil pelo PBF, com efeitos positivos, sem dúvida já permite considerar a necessidade de um novo patamar de vínculo desse programa que talvez tenham se mostrado inviáveis em sua construção inicial.

Conforme assinala o documento PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 2009 (SENARC/MDS) “o impacto do PBF no alívio imediato da pobreza pode ser avaliado pelo seu efeito positivo na renda das famílias pobres. Os benefícios monetários do PBF elevaram a média de renda familiar mensal per capita de R\$ 48,69, antes do benefício, para R\$ 72,42, resultando em uma alta de 48,7%”.

É de se lembrar que este resultado médio quanto a renda alcançada não é homogêneo no país.

**Tabela I – Resultados alcançados pelo PBF na atenção da renda per capita dos membros da família por Região. Brasil, 2009.**

<b>Região</b>	<b>de</b>	<b>para</b>	<b>%</b>	
Norte	41,65	66,21	+ 58,96%	impacto médio 60%
Nordeste	40,07	65,29	+ 62,90%	
Sudeste	60,47	82,27	+ 36,10%	
Centro Oeste	62,57	84,22	+ 36,60%	impacto médio 30%
Sul	64,01	85,07	+ 32,90%	
Brasil	48,69	72,42	+ 48,70%	

Fonte: SENARC/ MDS 2010: 6

Um dos efeitos positivos maiores do PBF foi o de dar visibilidade na sociedade brasileira do número de indigentes e de pobres e de sua distribuição pelo território brasileiro desde as cidades.

É impossível hoje, a qualquer gestor público, da menor e mais remota cidade, a um analista da sociedade, a um movimento da sociedade civil, a uma ONG, a um operador de política social ignorar a quantidade de brasileiros que vivem com menos de R\$ 140,00/mês, ou menos de R\$ 70,00/mês.

O Cadastro Único para Programas Sociais registra que 19 milhões de famílias brasileiras que vivem com menos de R\$ 140,00 per capita/mês, isto é, cerca de US\$ 78,00/mês ou 2 1/2 dólares dia. Um contingente de cerca de 70 milhões de brasileiros.

O PBF por sua vez, alcança em 2010 a 12,6 milhões de famílias ou um contingente de 45 milhões de brasileiros. Isto significa que o programa atinge a 66% das famílias que estão no Cadastro Único de Programas Sociais - CAD Único. Há um déficit de cobertura de 34%.

A este respeito Lena Lavinas em matéria intitulada **Bolsa família: a reforma insensata da oposição** diz: “para os desconhecedores da política social brasileira, cabe assinalar que 50% das famílias que ainda vivem abaixo da linha de pobreza do Bolsa família – renda familiar per capita inferior a R\$ 137,00 mensais – não são alcançadas pelo maior programa assistencial do governo, segundo a PNAD 2008.” (Jornal O Valor: 24/06/2010).

Para além de se dispor hoje na Brasil desta informação que 70 milhões de brasileiros (cerca de 37% da população do país) vive com menos de R\$ 5,00 por dia ou pouco mais de 2 dólares e meio, sabemos que o nosso primeiro grande programa social de cobertura massiva ainda tem uma demanda reprimida por volta de 40%. A cobertura do Bolsa Família é quase equivalente em escala à cobertura dos programas de saúde e educação.

Esta consideração é fundamental não só para uma avaliação interna da cobertura do programa, mas para apontar que os programas de transferência de renda ao se engendrarem nas características da sociedade em que se desenvolvem não são seres estranhos a essa sociedade. Com elas dialogam, delas recebem especificidades e a elas devem responder, se contrapor e alterar.

A forte dimensão da desigualdade socioeconômica brasileira é que define perversamente a forte abrangência do programa brasileiro de transferência de renda. Cabe aqui a ressalva: esta dimensão exige o exame da relação de compromisso de um programa de transferência de renda não como efeito demonstrativo de uma ação social, mas com a efetivação da direção de cobertura universal entre aqueles que estão na mesma situação.

O que se quer referir é que enquanto o PBF não cobrir toda a demanda ele se torna ao mesmo tempo gerador de desigualdade e um dos meios para superar a condição de indigência dois brasileiros que vivem com R\$1,33/ pessoa/dia ou US\$0,70.

Cabe registrar que em contextos de alta desigualdade o alcance da justiça social exige a precedência da universalização de um padrão/ condição básico de dignidade humana. Garantir condições universais de dignidade humana a todos que vivem a mesma privação se torna imperativo.

A construção de renda básica universal, e principalmente, em sociedades da alta desigualdade não pode significar um valor homogêneo a todos como transferência de renda. A igualdade desprovida da equidade não alcança a justiça social.

## **2. O PBF face a diversidade dos dispositivos da política social brasileira**

A emergência das políticas sociais no Brasil foi tardia. Como já assinalado, ela foi marcada pela precedência de uma política contributiva na legislação social do trabalho, a previdência social e pela obrigação estatal de oferta do ensino público primário com 4 anos de estudo. Foi só pela CF-88 que se estendeu a responsabilidade do Estado com as necessidades sociais da população e com esse dever de Estado o alargamento dos direitos de cidadania.

As políticas sociais no Brasil emergem de forma setorial, desvinculadas uma das outras em tipos de abrangência e cobertura. Não há relação de completude estabelecida entre as políticas sociais brasileiras. O processo de descentralização, municipalização é particular a cada política social, o que faz com que a gestão municipal seja contingenciada a múltiplos padrões de inclusão. Pode-se dizer que nem sempre a necessidade social do usuário, em toda a sua expressão, é incluída na cobertura de uma dada política social.

Em sociedade de alta desigualdade socioeconômica como a brasileira os padrões diferenciados de inclusão nas atenções de cada política social podem acentuar e não atenuar a desigualdade socioeconômica. Isto ocorre, inclusive pela sua distribuição territorial, além da quantidade e qualidade da cobertura dos benefícios e atenções prestadas pelos seus serviços.

A exemplo, um Programa de Saúde ou de Educação cuja prestação de atenção exija que o usuário tenha poder aquisitivo para adquirir no mercado um medicamento, um equipamento, ou qualquer outra condição, agrava a desigualdade social. A atenção parcelar e seletiva das políticas sociais não alcança a resolução de necessidades quando cerca de 37% da população vive com menos de 2 ½ dólares/dia per capita.

Portanto, para além de tardias, as políticas sociais têm baixa relação de conexão, os padrões de cobertura de cada uma delas são diferenciados em território, população, requisitos de atenção.

Essas irracionais características das políticas sociais impactam os usuários do Programa Bolsa Família na medida em que este demanda a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades quanto à frequência de seus filhos aos serviços de educação e saúde. Essas dificuldades de cumprimento de condicionalidades têm

gerado mais penalizações aos usuários do que indicações de correções nas irracionalidades de cobertura das políticas sociais.

A distância e a diferenciação da cobertura entre as políticas sociais esconde, por exemplo, a coexistência de dois programas de transferência de renda voltados à crianças de 0 a 14 anos. Trata-se do Salário Família e do Programa Bolsa Família. Um dos fatores de ocultamento se dá pela divisão entre política contributiva e não-contributiva, o que provoca uma desconexão entre a cobertura de crianças e adolescentes entre os dois programas reduzindo o possível alcance da universalidade da demanda.

Pior ainda, é que a política não contributiva é cercada de condicionalidades e ameaças de desligamentos para as crianças beneficiárias e a política contributiva além de nenhuma exigência é quase que desconhecida em sua cobertura e efeito.

A conexão entre as duas coberturas deveria ser universalizada pelo direito constitucional à Seguridade Social, pois tanto o PBF quanto o Salário Família pertencem ao campo da proteção social.

O PBF se filia a uma das políticas de Seguridade Social: a assistência social, enquanto transferência de benefícios financeiros às famílias. O montante do benefício se relaciona com a idade e quantidade de filhos de cada família a partir de sua renda.

A hipótese que se levanta é que o exame integrado do alcance das diferentes políticas sociais para a criança e o adolescente no campo dos benefícios permite encaminhamento do tratamento do PBF no campo dos direitos sociais e direcionado às crianças e adolescentes brasileiros, mesmo que esses benefícios sejam mediados pela família. É preciso lembrar que a criança é ser de direitos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o que supõe o respeito à igualdade de seu tratamento entre as políticas sociais.

### **3. Pré-condições para fazer transitar o PBF para direito universal de crianças e adolescentes brasileiros**

Ao longo dessa reflexão vêm sendo demarcadas a dupla relação de cobertura presente-ausente do PBF, o limitado valor do benefício para fazer frente às necessidades sociais e, mais particularmente, a dificuldade de que se constitua em um direito social das crianças e adolescentes que são tratadas em número e idade para definir o teto do benefício à família.

A proposta de aproximação do PBF à concepção de renda básica universal supõe que ele alcance algumas novas aquisições, dentre elas se destacam:

- a superação da dinâmica e da análise do PBF no campo do emprego e renda caracterizando-se mais como um programa econômico do que social;

- a necessidade de construção da igualdade de dispositivos entre os diferentes programas sociais que transferem recursos para a criança e o adolescente;

- a construção da relação de completude das atenções das políticas sociais brasileiras;

- a superação das desigualdades existente entre o trato diferenciado de benefícios à criança e aos adolescentes entre segmentos de classes sociais a partir de critérios de dedução e isenção no Imposto de Renda.

É preciso lembrar que todo benefício financeiro em uma sociedade marcada por uma política tributária regressiva faz com que o impacto dos impostos nos produtos reduzam o valor real do benefício. Estima-se que no Brasil esta dedução atinja a 40% do valor do benefício. Portanto, boa parte do custeio do benefício retorna para o Estado na forma de imposto.

A introdução de programas de transferência de renda recebeu defensores que os consideraram substitutos da oferta pública de serviços, até mesmo sob o conceito de que fariam maior efeito já que o recurso seria entregue diretamente nas mãos dos beneficiários sem gastos com “a burocracia” dos serviços. O mercado ofertaria as respostas para o novo poder de consumo gerado pela transferência financeira.

Muitos estudos econômicos têm demonstrado que o PBF, entre outros benefícios de transferência de renda, tem capacidade de provocar o crescimento econômico de pequenas cidades.

Aumentar o poder aquisitivo da população indigente torna-se sem dúvida um grande resultado do PBF no Brasil já que ele é assentado na avaliação da renda per capita. Todavia, este efeito não afiança qualidade de atenção aos beneficiários.

O Programa Bolsa Família alcança mais de 12 milhões de famílias com renda per capita inferior a 70 reais mensais – ou pouco mais de US\$ 1,20 por dia por pessoa – com transferência em média 6 dólares/dia por família ou pouco mais de 0,30 dólares por pessoa/dia. Por suposto, se trata de baixo investimento no poder de consumo dessas famílias o que faz ressaltar a existência de uma capacidade de resistência no enfrentamento das vulnerabilidades a que está sujeitada uma família e que ainda lhe possibilita superar a indigência.

O patamar de operação do PBF não alcança ainda a condição de direito social, embora já seja matéria de lei federal.

O Brasil não possui como outros países a alocação familiar, como benefício às famílias em vulnerabilidade ou risco social.

Identifica-se de saída três benefícios que atendem a crianças e adolescentes:

- o PBF vinculado à renda per capita familiar precária ou até R\$ 140,00;

- o Salário Família para o trabalhador formal que recebe (2010) até R\$ 798,30 ou pouco mais de 1 ½ salário mínimo, o que significa um per capita familiar de aproximadamente R\$ 200,00 mês, embora não faça este cálculo;
- O BPC – Benefício de Prestação Continuada que atribui à criança e ao adolescente até 18 anos com deficiência e renda familiar per capita até R\$ 126,00 um salário mínimo mensal que em 2010 é de R\$ 510,00/mês.

O Programa Bolsa Família (PBF) – tratado comumente de forma isolada como transferência de renda – é de fato um programa de proteção social direcionado à criança e ao adolescente. Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tenha sido aprovado, dois anos após a Constituição de 1988, ele não criou benefícios de apoio à família na educação de seus filhos.

Em paralelo ao PBF a previdência social pública brasileira mantém o benefício do Salário-família (SF) destinado aos filhos dos trabalhadores segurados no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com salário inferior a 1,5 salários mínimos. Há uma dualidade entre as duas formas de benefício, embora destinadas à criança e ao adolescente brasileiros cujos pais recebem menos de 2 salários mínimos mensais.

O PBF calcula o valor do benefício a partir do número e idade dos filhos para além de um benefício básico atribuído às famílias com per capita inferior a US\$ 33/mês. O SF atribui benefício mensal ao pai e a mãe, para cada um de seus filhos menores de 14 anos.

**Tabela II – Cobertura dos benefícios do Programa Bolsa Família e Salário Família**

Programa Bolsa Família		Salário-família
idade dos filhos	Até 17 anos	Até 14 anos sem limite do número de filhos
remuneração dos pais	Até R\$ 120,00 per capita +/- US\$ 65	Até R\$ 798,30 +/- US\$ 443,5 (cada um dos pais) per capita +/- R\$ 250,00 ou US\$ 100
benefício	R\$ 22,00 ou US\$ 12/mês e até 3 filhos	R\$ 27,24 ou US\$ 15/mês /criança quando o pai/mãe recebe até R\$ 531,12 (US\$ 295), R\$ 19,19 ou US\$ 10 quando o pai/mãe recebe até 798,30 +/- US\$ 443 ou per capita de US\$ 110/mês
	filho com 16 e 17 anos	
	R\$ 33,00 ou +/- US\$ 18	
	benefício básico à família R\$ 68,00 ou +/- US\$ 38 quando o per capita/mês for até R\$ 60,00 ou +/- US\$ 33	

Fonte: Decreto Federal Nº 6917 de 30/07/2009 e Portaria Interministerial MPS/MF Nº 350, de 30/12/2009

O benefício destinado às crianças e aos adolescentes brasileiros através da família mantém valores e condicionalidades distintas, o que merece ser revistos, tanto do ponto de vista dos direitos das crianças, adolescentes e jovens, como da presença/ausência de condicionalidades ao acesso.

Há 6 tipos de benefícios às crianças e adolescentes concedidos através de suas famílias, a saber:

- 10 dólares/mês/criança até 14 anos no SF quando o pai e/ou a mãe recebem até US\$ 443/mês/ per capita de US\$ 110/mês;
- 12 dólares/mês/criança até 14 anos no PBF se a família tem per capita até US\$ 65/mês;
- 15 dólares/mês/criança até 14 anos no SF quando o pai e/ou a mãe recebem até US\$ 295/mês;
- 18 dólares/mês para os adolescentes de 16 e 17 anos no PBF;
- US\$ 20/mês para cada filho quando pai e mãe pleiteiam SF para a mesma criança;
- US\$ 280/mês para cada filho com deficiência quando o per capita familiar mensal for menor do que US\$70 através do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No caso do PBF há ainda um benefício básico no valor de R\$ 68,00 ou +/- US\$ 38/mês às famílias com renda per capita de até R\$ 60,00 ou US\$ 33/mês. No caso do SF o filho com deficiência, independente da idade, tem o direito a recebê-lo. A criança, adolescente e jovem tem direito ainda ao BPC quando for portador de deficiência e o per capita familiar for até US\$ 70 (1/4 do salário mínimo).

Percebe-se, portanto, que não há uma referência padrão às demandas do processo de educação da criança. O per capita de US\$ 12/mês/criança aplicado pelo PBF é bastante próximo do per capita de US\$ 15/mês/criança aplicado como base do acesso ao SF. Porque não unificá-los?

Considerando que pelos dados obtidos do Perfil das Famílias do Bolsa Família entre as 2,6 milhões de famílias, estão:

- 7,8 milhões de crianças entre 0 a 6 anos ou 15,8%;
- 14,5 milhões de crianças e adolescentes entre 7 a 15 anos ou 29,4%;
- 1,8 milhões de jovens entre 16 a 17 anos ou 3,6%

somando um total de 24,1 milhões de crianças e jovens beneficiários, o que significa um gasto de pouco mais de 1/2 bilhão de Reais/mês.

Tabela III – Série histórica do gasto com Salário Família

<b>ano</b>	<b>valor</b>
2006	1.800.231.023,26
2007	1.901.484.418,51
2008	1.975.957.704,68
2009	2.002.321.981,60

Fonte: MPAS – Diretoria de Estatística. 2010

No salário família temos uma série histórica do gasto que registra pouco mais de 2 bilhões ano.

**Tabela IV – Série histórica do valor do Salário Família 2006-2010**

data/ ano	valores em reais			
	salário	benefício	salário	benefício
01/08/2006	435,56	22,34	até 654,57	15,74
01/05/2007	449,93	23,08	679,27	16,26
01/03/2008	472,43	24,23	710,08	17,07
01/02/2009	500,40	25,66	752,12	18,08
01/01/2010	531,12	27,24	798,30	19,19

Fonte: Portaria Interministerial 350 de 30/12/2009. MPAS – Diretoria de Estatística. 2010

Não há dados disponíveis no MPS quanto ao número de crianças cobertas com o salário família. A importância gasta por criança/mês permite uma estimativa de cerca de 800 mil crianças abrangidas. Todavia, é possível que percentual destas recebam o benefício do pai e da mãe. Não há dados, porém, à comprovar.

No caso do BPC temos estimado que 30% dos beneficiários motivados por deficiência são crianças e jovens, o que permite a estimativa de cerca de 500 mil crianças e jovens beneficiados com 1 salário mínimo/ mês (R\$510,00 em 2010).

Na tentativa de quantificar as crianças e jovens beneficiados pelos três programas PBF, SF e BPC pode-se chegar aos seguintes números:

24,1 milhões de crianças e jovens no PBF

0,8 milhão de crianças e adolescentes no Salário Família

0,5 milhão de crianças e jovens no BPC

---

25,4 milhões

São mais de 25 milhões de crianças e jovens cobertos por benefícios. Não se sabe quantas crianças vivem em famílias cujos pais ganham até 1 ou 1,5 salários mínimos. Não se sabe quantas crianças são beneficiárias pelo SF ou pelo PBF ou onde estão vivendo. O PBF gasta 12 bilhões/ano (2008) e o SF cerca de 2 bilhões/ano.

É preciso lembrar, porém, que cada uma destas políticas opera com diversidade de valores de per capita para ingresso, valores de benefícios, condicionalidades, abrangência etária e permanência do benefício.

O vínculo formal de trabalho e contribuição ao INSS como condicionalidade para acesso ao SF distingue um de outro. Enquanto no SF ambos os pais podem demandar o benefício para a mesma criança isto não pode, de forma alguma, ocorrer no PBF. Este tem outras condicionalidades entre as quais a frequência a escola e ao programa público de desenvolvimento de saúde infanto-juvenil. Estas

condicionalidades, embora significativas para o desenvolvimento da criança, não são necessárias para a criança beneficiária do SF.

É de justiça aos direitos da criança e do adolescente romper o selo de residualidade atribuído ao BPF e identificar os programas BPF e SF tornando-os efetivos meios de desenvolvimento e garantia dos direitos infanto-juvenis.

Confrontando a questão de reprodução das desigualdades sociais pelas políticas sociais é interessante considerar que pela legislação tributária e com aplicação para 2010 temos duas constatações:

- a base de cálculo para o Imposto de Renda é de R\$ 1.499,16;
- cada criança dependente e até 21 anos (com extensão para 24 anos) tem cobertura de despesa de R\$ 1.808,28/ano ou R\$ 150,69/mês.

Destas duas constatações verifica-se que as crianças cuja renda familiar per capita for menor do que R\$ 375,00 ou cerca de US\$ 208,00/mês ou 7 dólares/dia são consideradas como um padrão de sustento básico. Lembramos que o Benefício do Bolsa Família é de 40 centavos de dólar/dia. Para chegar aos 7 dólares faltariam 6,6 dólares. Do mesmo modo, o Salário Família é de 90 centavos de dólar/dia. Faltaria, portanto, 6,1 dólares/dia a ser provido pela família. Ocorre que o salário mínimo cobre 2,3 dólares/dia criança.

Portanto, temos uma discrepância no que é básico para a atenção a uma criança ou um jovem brasileiro.

Aqui não se está considerando que o imposto de renda permite ainda a dedução de R\$ 2.830,84 por dependente para instrução e valor ilimitado para a saúde. Portanto, as crianças cujos pais têm maior renda usufruem de melhor padrão com isenção do Estado. Ressalte-se que o PBF e o SF alcançam crianças com per capita de R\$67 a R\$200. Isto é, US\$111,00. Portanto, as crianças e adolescentes que vivem em famílias cuja renda per capita se situa no intervalo entre US\$111,00 e US\$208,00 não têm cobertura por programas governamentais.

Superar esse conjunto de desigualdades é um trânsito necessário para transformar o alcance do PBF em uma renda básica que corresponda a um direito universal de crianças e adolescentes brasileiros.