O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda

Mainara Mizzi Rocha Frota [**]

Clóvis Roberto Zimmermann[*]

Resumo: Este artigo tem a pretensão de contribuir para a discussão acerca da emergência dos Programas de Transferência de Renda nas últimas décadas, tendo como objetivo principal promover um estudo comparativo entre as diferentes propostas de renda mínima garantida implantada tanto num país europeu (Alemanha), quanto no país da América Latina (México) e o Programa Bolsa Família (Brasil). Nesse sentido, busca oferecer elementos teóricos para auxiliar nas indagações referentes à eficácia do programa brasileiro em comparações internacionais bem como despertar uma maior discussão a cerca da efetivação dos direitos humanos no território brasileiro. A conclusão mais geral que apresentamos nesse artigo é a de que no Brasil ainda não se consolidou uma rede de proteção social e, portanto, o Bolsa Família não garante de fato a efetivação dos direitos humanos. Entretanto, não se pode negar que o programa tem atuado de forma significativa na erradicação da fome e na diminuição dos níveis de pobreza no âmbito nacional.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda, Programa Bolsa Família.

Abstract: This article has the intention to contribute to the discussion of the emergence of the Income Transfer Programs in the last decades, with the main objective to promote a comparative study between the different proposals for guaranteed minimum income (RMG) established both in an European country (Germany), as in the Latin American country (Mexico) and Bolsa Família Program (Brazil). In this sense, this article aims to help in the theoretical debate concerning to the effectiveness of the Brazilian program in international comparisons and awakening a greater discussion about the realization of human rights in Brazil. A more general conclusion of the presenting article is that Brazil has not yet consolidated a safety network and, therefore, the Bolsa Familia in fact does not guarantee the realization of human rights. However, there is no doubt that the program has worked significantly in the eradication of hunger and decreased levels of poverty in Brazil.

Keywords: Income Transfer Programs, The Program Bolsa Família.

[**] Cientista Social formada pela Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes e mestranda do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais: Cultura, desigualdade e desenvolvimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: mainarafrota@yahoo.com.br

[*] Doutor em Sociologia pela Universidade de Heidelberg na Alemanha, professor de Ciências Políticas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: Clovis.zimmermann@gmail.com

Introdução

As políticas de Transferência de Renda no Brasil são hoje alvo de debates acirrados sobre sua necessidade e aplicabilidade. Para grande parte do senso comum, das elites e da grande mídia brasileira, o Programa de Transfência de Renda Bolsa Família é visto como responsável por assombrar o nosso País, causando acomodação e falta de incentivos ao trabalho. Por outro lado, vários estudos buscam reafirmar a necessidade desses programas como instrumento de proteção social. Em comparação com a experiência internacional, esses programas apresentam-se sob diferentes desenhos institucionais, possuindo, de forma geral, entretanto, perspectivas semelhantes: erradicar a fome através da concessão de uma renda básica às famílias necessitadas.

O debate em torno das políticas de transferência de renda passa a conhecer novas perspectivas no decorrer do século passado. A implantação dessas políticas públicas de proteção social voltadas para combater a fome e a pobreza ganha centralidade e passam a concretizar uma nova solidariedade sob a forma de um pacto social entre o Estado e as classes menos favorecidas. Há, portanto, a partir dos anos 1940 uma redefinição prática na garantia dos direitos sociais. Assim, consolida-se uma esfera de ação estatal baseada na ampliação da esfera social para o campo dos direitos civis.

O contexto histórico de formulação e implementação desses programas de transferência de renda se deu de diferentes maneiras tanto nos países de capitalismo avançado quanto nos países menos "desenvolvidos", que é o caso dos países latino-americanos. O objetivo desse artigo é demonstrar, via experiência internacional, de que há muitos equívocos, preconceitos e/ou falta de informação nas análises em relação ao Bolsa Família.

Os Programas de Transferência de Renda na prática na Europa

Na prática, os programas de renda mínima circunscrevem em um terreno, não de consensos, mas de polêmicas, de dilemas e desafios. Eles se distinguem nas condições de acesso, na fórmula do cálculo do valor do beneficio, nas contrapartidas exigidas, etc. (FONSECA, 2001). As diversas experiências internacionais de programas transferência de renda, que surgiram nos países desenvolvidos no século XX, no momento em que Estado de Bem-Estar Social ganha concretude e consolidação. Os países nórdicos da Europa foram os pioneiros na introdução de programas de transferência de renda, adotados há mais de seis décadas pelo Reino Unido em 1948, seguido pela Finlândia em 1956 e Suécia em 1957. Os países baixos, por sua vez, introduziram esse tipo de proteção social na década de 1960, precisamente em 1963 e a Bélgica em 1974. Na Alemanha, uma lei federal de *auxílio social* (Sozialhilfe) foi introduzida em 1961. No caso França, houve uma certa polêmica em torno da introdução ou não de programas de transferência de renda, contexto foi marcado por um intenso debate, culminando com a instituição tardia da RMI (revenu minimum d'insertion) no ano de 1988. Saliente-se que na atual conjuntura, em nenhum desses países, discute-se de forma veemente sobre a possibilidade de término e/ou extinção de tais programas. Ao contrário, os mesmos são tidos como fundamentais no que concerne à proteção social dos indivíduos fragilizados e/ou expostos aos mais diversos riscos sociais.

O Programa Arbeitslosengeld II alemão

Em 1961, a Alemanha criou um programa denominado *auxílio social (Sozialhilfe*), que mudou de nomenclatura em 2005 para *Arbeitslosengeld II,* o qual tem contribuído decisivamente para que nesse país não exista praticamente fome e miséria. O *Programa Arbeitslosengeld II* é orientado sob a ótica dos direitos, ou seja, não existem condicionalidades, as pessoas podem recorrer ao auxílio enquanto não encontram um trabalho que julgarem ser mais digno. Cerca de um terço da população

alemã se favorece desse apoio financeiro em algum período da sua vida, o valor monetário transferido pelo programa garante o direito à alimentação adequada, moradia, vestuário e demais custos necessários à sobrevivência física de um indivíduo e sua família (ZIMMERMANN & SILVA, 2009).

A tabela 1 mostra os principais benefícios transferidos pelo Estado alemão à população de baixa renda daquele país. Uma pessoa necessitada, ao entrar no Programa *Arbeitslosengeld II* receberá um valor de 347,00 euros. Caso seja casada (o) e não tiverem meios de prover suas necessidades básicas o valor do beneficio é acrescentado em 80%, passando a ser de cerca de 659,00 euros. Esse valor visa auxiliar na garantia do direito à alimentação e vestuário. Além desse benefício, o Estado também custeará as despesas com moradia, providenciando uma moradia popular e/ou pagando as despesas do aluguel diretamente ao locador. O auxílio moradia é determinado pelo número de moradores do domicílio. Em se tratando de 1 morador, o tamanho mínimo da moradia tem de ser superior a 45m², o que equivale a um aluguel no valor de cerca de 245,00 Euros. No caso de cônjuges, o tamanho mínimo passa a ser de 60m² e o auxílio de cerca de 400,00 euros. Vale ressaltar que, para cada filho será acrescido ao tamanho da moradia mais um quarto.

TABELA 1: Programas de transferência de Renda: Auxílio social (Arbeitslosengeld II) na Alemanha

Benefícios	**Domicílio com 1 pessoa**	**Domicílio com 2 pessoas**
Auxílio Alimentação	347,00 Euros	312,00 por pessoa (80%) Total 659,00 Euros
Auxílio moradia (45m² e 60m²)	245,00 Euros (mínimo de 45m²)	400,00 Euros (mínimo de 60m²)
Seguro de Saúde	150,00 Euros	300,00 Euros
Auxílio Calefação	10,00 Euros	20,00 Euros
Total	**752,00 Euros**	**1.379,00 Euros**

Fonte: Zimmermann e Silva (2009)

Esse seguro de saúde custará em torno de 150,00 Euros por pessoa, caso haja mais de uma pessoa no lar é acrescido 50% desse valor para cada pessoa. No inverno é pago ainda um auxílio calefação para esses beneficiários no valor de 10,00

euros para cada pessoa. Esses benefícios prevalecem enquanto persistir a situação de carência material, já que a permanência no Programa é indeterminada. Ao juntar esses auxílios o valor total que uma pessoa desempregada e/ou sem condições de manter a própria subsistência recebe cerca de 750,00 Euros por mês.

Além desses benefícios, as crianças recebem separadamente, até atingirem a os 14 anos de idade, um benefício de 208,00 Euros mensais, válido universalmente para todas as crianças do país, sejam elas ricas ou pobres. Aos adolescentes a partir dos 14 anos até os 25 anos e que moram com os pais, o benefício passa para 278.00 Euros mensais. Ademais, estudantes que comprovarem carência material recebem um benefício de cerca de 500,00 Euros mensais para o pagamento de aluguel, de despesas com alimentação e de livros durante todo o estudo universitário. Esses benefícios não existem apenas na Alemanha, mas podem ser encontrados em quase todos os países europeus. Assim, percebe-se que os estados europeus são bastante justos com a proteção social e o apoio aos seus cidadãos. Manow (2007) em recente artigo demonstrou que os benefícios sociais apresentam grandes vantagens institucionais, contribuindo para o bom desempenho social e econômico da sociedade em tempos de globalização.

Segundo Zimmerman e Silva (2009) a consolidação das políticas de transferência de renda na Alemanha apresenta resultados concretos no que se refere à redução das desigualdades sociais. Estudos revelam que 80% dos beneficiários deste programa renovam-se a cada cinco anos, sendo o estoque permanente de 20% constituído, sobretudo por idosos com pouca ou nenhuma aposentadoria (LAVINAS, 1998). A tabela abaixo apresenta a redução da desigualdade social após transferências de renda:

TABELA 2: Redução da desigualdade social após transferências de renda (índice GINI) na Alemanha

Ano	**1969**	**1978**	**1988**	**1998**
Renda bruta adquirida no mercado antes dos PTR	0,39	0,43	0,45	0,44
Renda líquida após transferências	0,25	0,24	0,25	0,2
Redução da desigualdade	33,9%	42,5%	43,8%	39,2%

Fonte: Ullrich (2005, p. 177).

A partir da tabela 2 podemos perceber a eficácia da ação governamental na Alemanha especialmente através de programas de transferência de renda. De acordo com a tabela 3, em 1969 o índice GINI na Alemanha era de 0,39, após as transferências de renda o índice declina para 0,25 operando um índice de desigualdade de 33,9%. Em 1988 a redução da desigualdade chega a 43,8% configurando a excelência dos programas ali inseridos.

Euzéby (2004) também demonstrou com dados empíricos que os Programas de Renda Mínima são eficazes, especialmente no que tange à redução da pobreza. Na Dinamarca, em 1997, a taxa de pobreza[1] era de 29% antes das transferências de renda e passou para 8% após a sua introdução.

Modelos Teóricos de Transferência de Renda na América Latina

Pode-se afirmar que os sistemas de proteção social latino-americanos não chegaram a configurar Estados de Bem-Estar Social e as políticas de renda mínima só surgiram, em 1990, isto é, muito tardiamente se comparada às sociedades de capitalismo avançado (FONSECA, 2006 e FONSECA & ROQUETE, 2005). Fonseca (2006) resume esse processo afirmando que,

> La crisis económica y los programas de ajuste agravaron la pobreza y fue en este contexto que surgieron en nuestra región las redes de protección social para focalizar en los grupos más vulnerables. Es también en este contexto y por la mitad de los años 90 que surgen em la región los primeros programas de transferencias condicionales de ingreso. En resumen, reforma en los modelos de seguro y transferencia monetária condicionada para los más pobres (FONSECA, 2006, p. 7).

A forte desigualdade econômico-social nos países de inserção subalterna no mundo econômico traz como impacto na regulação social uma redução do alcance da política social. A idéia de universalidade é sobreposta à idéia de políticas focalizadas que limita a abrangência tornando aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles

[1]Porcentagem de pobres entre a população fixada em 60% da renda média nacional.

que circunscrevem em uma categoria extrema de pobreza. Dentro desse contexto, Sposati ressalta que as "políticas sociais operam sob a égide da alta rotatividade" (SPOSATI, 2002, p.3). Isso significa dizer que, os beneficiários quando inseridos no programa possuem um acesso determinado por um período de tempo que gira em torno de um ano, um ano e meio, dois anos. Esse formato garante a alta rotatividade dos programas gerando assim mais resultados nos números e não propriamente na condição de vida dos cidadãos. Além disso, os programas latino-americano, incluindo o Brasil, estão pautadas em efeitos de médio e longo prazo além de estarem vinculados com a tradicional distribuição de bolsas de alimentação (LAVINAS, 1998). Segundo Zimmermann a denominação Bolsa apresenta sérios problemas sob a ótica dos direitos humanos, já que,

> Uma bolsa indica algo temporário, passageiro, que possui um prazo para terminar, sem levar em conta a situação de vulnerabilidade das pessoas. Um direito não pode se concebido na forma de bolsa, temporariamente, mas como algo permanente, a ser auferido enquanto houver um quadro de vulnerabilidade social (ZIMMERMANN, 2006, p. 41).

Para Kerstenetzky (2006) os debates sobre políticas sociais no Brasil e na América Latina se apresentam polarizados na escolha entre dois estilos de política, pautadas, principalmente, pela idéia de justiça social: a focalizada e a universal.

As concepções de justiça social relacionadas ao Estado admitem a existência de incerteza nos mercados e sendo assim, confere ao Estado a atribuição de prover uma rede *subsidiária* de proteção social (renda mínima, seguro desemprego, imposto de renda negativo, etc.). Nesse contexto, a focalização é vista como uma ação reparatória que busca restituir grupos sociais ao acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais. Já a universalização aparece como a melhor forma de encontrar o foco. Ou seja, se atinge melhor os mais necessitados estendendo-se um benefício a todos dentro de um determinado território, razoavelmente homogêneo, e não apenas aos mais necessitados (em que se poupam, por exemplo, os custos de monitoramento). (KERSTENETZKY, 2006).

As políticas de renda mínima na América Latina surgem pautadas na idéia de focalização. Essas políticas, geralmente, não são vistas como um direito social de cidadania, mas como uma ajuda generosa do governante. Em linhas gerais, pode-se afirmar que os programas de transferência de renda em curso na América Latina

apresentam-se fortemente a partir de condicionalidades e critérios de seleção que contemplam os mais pobres entre todos os pobres. Com isso, a construção universal de cidadania e a superação das intensas desigualdades sociais nesses países vêm sendo construída e pensada sob uma ótica residualista de diminuição da pobreza onde a dignidade como direito de cidadania não afiança direito a ninguém (SPOSATI, 2002).

O Programa Oportunidades Mexicano

O México é um dos países da América Latina que também adotou medidas de combate à pobreza crítica. Em 1997, foi criado o *Progressa,* como uma estratégia para apoiar as famílias rurais extremamente pobres, que posteriormente foi transformado, em 2001, no *Programa Oportunidades*, que se propõe a atender, também, as famílias pobres das áreas urbanas (VILLATORO, 2005). São famílias constituídas por crianças e jovens de 8-21 anos matriculados em educação primária, secundária ou médio; lactantes de 4-24 meses, crianças de 2-5 anos com desnutrição (FONSECA, 2006).

Uma das particularidades desse programa, que teve início em 1997 e já alcança 1,9 milhões de famílias em todas as unidades federativas, consiste em elevar o valor da bolsa-escola a cada nova série buscando incentivar a permanência das crianças na escola. O valor cresce gradativamente (em decorrência do aumento do valor a cada série a ser cursada) saindo de um patamar de 60 pesos (7 dólares) mensais, chegando até 195 pesos (22.8 dólares) mensais. A finalidade é reduzir o risco de evasão escolar à medida que se avança no ensino obrigatório, melhorando o interesse do mesmo para com outras perspectivas futuras de educação (LAVINAS, 1998).

As contrapartidas exigidas pelo programa estão relacionadas à freqüência obrigatória dos bolsistas a 85% das aulas ao longo do ano letivo; ao cumprimento das consultas médicas e vacinação às crianças de até 5 anos e o acompanhamento médico pré natal caso para as grávidas (LAVINAS, 1998). Segundo Fonseca (2001), o Programa vem ampliando sua população beneficiária, promovendo assim, uma inovação nas suas principais características,

> O Oportunidades funciona con corresponsabilidades: los apoyos monetários (para la alimentación, educación) son condicionados

> al cumplimento de condicionalidades: asistencia de los miembros de la familia a los servicios de salud y de los titulares a sesiones de salud; asistencia regular de los niños a la escuela. Pero México amplió la población objetivo del programa por médio de la incorporación de los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias. El país también promueve outra innovación com jóvenes em Oportunidades que funciona como estímulo a la conclusión de la educación media superior. Los jóvenes reciben 300 dólares como ahorro para lo que quieran hacer (FONSECA, 2001, p. 10-11).

Lavinas destaca que a essência do Progressa é formular "uma resposta integral na reversão das carências que afligem a população vivendo em uma situação de extrema pobreza" (LAVINAS, 1998, p. 9). No plano da educação, além do benefício monetário, é fornecido também aos bolsistas subsídios para obtenção do material escolar. No plano da saúde, articulam-se programas voltados para o atendimento de gestantes ou lactantes e crianças, buscando combater à desnutrição infantil e aumentando assim a vigilância preventiva das crianças em idade escolar. A cada família é dada uma agenda determinando a periodização das visitas obrigatórias aos postos de saúde. Em matéria de suplementação alimentar, têm atendimento preferencial às famílias com crianças desnutridas na faixa etária quatro meses, dois anos e mulheres grávidas em risco. Inicialmente, o tempo de permanência no Oportunidades é de três anos, sendo permitido às famílias, ao final desse prazo, permanecer por mais três, após criteriosa avaliação socioeconômica (LAVINAS, 1998).

Para ajudar na alimentação e incentivar a diversificação do consumo de alimentos, as famílias pobres integrantes do Oportunidades são contempladas com um auxílio monetário mensal de 90 pesos (10.53 dólares). O valor é nacional e unificado, devendo ser ajustado regularmente em função do índice de preços. Nenhuma família, no entanto, pode receber mensalmente benefícios num valor superior a 550 pesos (64.33 dólares), incluindo-se aí também o aporte alimentar de 90 pesos. Esse é o limite máximo do somatório bolsa-escola (por criança) + auxílio alimentação (por família). Famílias sem filhos ou com crianças fora da faixa etária selecionada para freqüência obrigatória à escola receberam exclusivamente o auxílio alimentação mensal. O auxílio monetário é entregue às mães de família, partindo do pressuposto de que a mesma garante seu uso de forma mais eficiente (LAVINAS, 1997).

É o Governo Federal que se responsabilizou pela implementação e financiamento do Progressa até o ano 2000, faz-se indispensável à estreita colaboração dos governos estaduais e municipais. Cabe-lhes desenvolver outros programas focalizados, tais como as cozinhas comunitárias, merenda escolar, planejamento familiar, que sirvam para aliviar a pobreza, tornando mais densa a rede de proteção social. A atribuição de estados e municípios é financiar e multiplicar ações voltadas para a consolidação da infra-estrutura social básica de suas regiões.

A constituição do Sistema de Proteção Social e a Consolidação das Políticas de Transferência de Renda no Brasil

A história recente do Brasil na regulamentação das relações sociais através da interferência do Estado é considerada recente. Na verdade, o Brasil ainda não consolidou um sistema de proteção social amplo e coeso capaz de resguardar o direito a todos os cidadãos de possuírem o mínimo necessário para uma sobrevivência digna. Segundo Yasbek (2004) não se pode esquecer que décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo dos beneficiários das políticas sociais, especialmente da Assistência Social (os mais pobres).

A década de 30 marcou a passagem de um sistema agro-exportador para um sistema urbano-industrial e com isso, novas categorias começam a ser privilegiadas na esfera pública, como o trabalhador. Esse período vai marcar uma profunda transformação no plano político, econômico e social ao romper os alicerces da sociedade estamental e estruturar as bases de uma sociedade pautada nas classes. A questão social é assumida pelo Estado e passa a regular a relação capital trabalho. Através do Decreto-Lei nº 5.452 de 1 de maio de 1943 Vargas sanciona a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) regulamentando assim todas as relações individuais e coletivas do trabalho (NUNES, 1997).

O início dos anos 60 marca o golpe de Estado com a tomada do poder pelos militares. Para Nogueira "a ditadura foi antidemocrática e anticomunista, prendeu, espancou e torturou a torto e a direito, disseminou ódio e pavor, abusou do arbítrio e da repressão" (NOGUEIRA, 2005, p. 41). Esse cenário político foi evidenciado também em outras nações latino-americanas com algumas particularidades locais, mas

apresentando-se de forma geral bastante similar a experiência da sociedade brasileira. Segundo Sposati

> O Brasil dentre outros países latino-americanos só reconhece os direitos sociais e humanos no último quartil do século XX após lutas sangrentas contra ditaduras militares que, embora empregando a ideologia nacionalista – ou o modelo desenvolvimentista de Estado-Nação – não praticavam (ou praticam) a universalidade da cidadania (SPOSATI, 2002, p. 1).

Com o fim do Regime Militar em 1985 o Brasil passa por um processo de redemocratização graças, dentre outras, às pressões exercidas pela sociedade civil em busca de uma nova reorganização política e social no Brasil. Nesse contexto é aprovada a nova Constituição do Brasil (1988) a chamada Constituição cidadã que passa a integrar um conjunto de sistemas dentro do campo de Seguridade Social como a Saúde, a Assistência Social e a Previdência, introduzindo a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania. Segundo José Paulo Netto a Constituição de 1988 apontava para a construção – inédita na história brasileira, de uma espécie de Estado de Bem – Estar Social:

> Não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (NETTO, 2000, p. 77).

Na verdade, a universalidade e a equidade prevista no arcabouço jurídico-político da Constituição de 1988 acaba não se configurando de fato nos sistemas das políticas públicas do Brasil. Segundo Yasbek (2004), neste país nunca foi adotada uma política global de enfrentamento à pobreza. Ao contrário, as políticas de transferência de renda têm-se mostrado conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos, não rompem, portanto, com a lógica neoliberal. Focalizadas apenas nos indigentes, seletivas e compensatórias, as políticas sociais vêm

desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais. No campo da assistência social, a matriz do favor e do clientelismo “reforça as figuras do ‘pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado', com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza" (YAZBEK, 2004, p.50). Romper com esse clientelismo e com essa perspectiva residual, centrada numa renda mínima e impor uma política social pautada na ideia universalista de direito social é um dos grandes desafios da política social brasileira (YASBEK, 2004).

A idéia de renda mínima no Brasil foi marcada principalmente no início da década de noventa, quando o Projeto de Lei nº 80/91 de autoria do senador Eduardo Suplicy foi aprovado no Senado por unanimidade. O Projeto previa uma complementação na renda dos indivíduos com mais de vinte e cinco anos que recebessem abaixo de um valor estabelecido. A complementação seria de 30% da diferença entre a renda recebida e o mínimo estabelecido. Mesmo com tantos embates e divergências, o projeto começou a funcionar a partir de 1995 em alguns municípios brasileiros como: Campinas, Ribeirão Preto e Distrito Federal, sob a forma de Programas de Renda Mínima (ZIMMERMANN, 2006).

A partir do ano 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram implementados alguns programas em nível nacional. Em 2001, foi implementado o Bolsa Escola vinculado ao Ministério da Educação. No mesmo ano foram lançados os Programas Agente Jovem e o Bolsa Alimentação, vinculados ao Ministério da Saúde. Já em 2002 foi criado o programa Auxilio gás vinculado ao Ministério das Minas e Energia (ZIMMERMANN, 2006).

Em 2002, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Relatório intitulado “Brasil 1994.2002 – A Era do Real”, publicado pela Secretaria de Comunicação Social, relacionou 12 programas componentes do que foi denominado de “Rede de Proteção Social” dirigidos aos brasileiros mais pobres entre os pobres. Todos os programas relacionados têm em comum a transferência de renda para os beneficiários, como: Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Benefício de Prestação Continuada (BPC), etc. Para inserção em cada tipo de programa era necessário cumprir as contrapartidas e estar inserido dentro de um determinado público – alvo definido, principalmente, a partir de uma Linha de Pobreza estabelecido pelo governo (BRASIL, 2002).

Segundo Dupas uma linha de pobreza determina o corte entre pobres e não pobres através da quantificação da renda monetária do indivíduo. Entretanto, cada sociedade por viverem contextos sociais, econômicos e políticos diferentes recorre a determinadas definições que compreende a concepção de vida socialmente aceitável, ou seja,

> A linha de pobreza simplesmente aponta a renda monetária necessária para que um indivíduo possa ter acesso a uma cesta de bens e serviços essenciais à satisfação de suas necessidades básicas. Mas como determinar quais das necessidades são básicas? Uma saída seria tentar utilizar um critério fisiológico e definir necessidades básicas como o imprescindível para garantir a sobrevivência física (DUPAS, 1999, p. 24).

Esse corte do público beneficiário pela linha de pobreza é segundo Yasbek (2004) um dos pontos mais vulneráveis dos programas de renda mínima nacionais, por "focar" nos mais pobres entre os pobres promovendo, assim, uma fragmentação excluindo famílias e pessoas que também estão em condições de pobreza e vulnerabilidade social.

Na verdade, esses programas que compõem a “Rede de Proteção Social” do governo de FHC foram desenhados a partir de uma lógica fortemente setorial, de modo que cada um dos programas estava vinculado a um Ministério e/ou Secretaria diferente, sem comunicação horizontal. O processo de construção do Programa Fome Zero em 2003 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva vai estabelecer uma nova lógica pautada na integração e na formação de parcerias entre as três esferas do governo, entre o Estado e a sociedade civil, proporcionando assim, uma inovação no planejamento de políticas sociais (BRASIL, 2003).

Programa Bolsa Família: Limites e Progressos no Campo da Política Social Brasileira

O desenho do Bolsa Família estabelece algumas condicionalidades nas áreas de saúde e educação que devem ser cumpridas pela família para que continuem a receber o benefício. Para famílias com crianças de até 15 anos é indispensável efetivar a

matricula das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino e garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal. As gestantes e nutrizes devem inscrever-se no pré-natal e participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. Para famílias com crianças de até 7 anos é necessário manter atualizado o calendário de imunização e o acompanhamento do estado nutricional e de desenvolvimento (medição de peso e altura) preconizado pelo Ministério da Saúde.

Um dos impactos mais visíveis do Programa Bolsa Família é a melhora na economia dos municípios brasileiros, em especial os mais pobres. O dinheiro do programa chega a corresponder, em números significativos de cidades, a quase metade de toda a receita municipal. A coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Políticas para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC- SP, Rosa Maria Marques, se pauta na seguinte afirmação

> [...] os investimentos públicos tem efeito multiplicador no conjunto da economia, para concluir que esse efeito é ainda mais acentuado para os municípios, no caso do Bolsa Família, porque todo o dinheiro do beneficio vai imediatamente para o mercado local de forma de consumo e retorna, em parte, para os cofres públicos (MARQUES apud BRASIL, 2005, p. 15).

Em síntese, o Bolsa Família contribui para reduzir a pobreza, a fome e as desigualdades e esses resultados só são possíveis pelo trabalho conjunto de diferentes esferas de governo e pela integração com outras políticas públicas.

O desafio da sociedade brasileira e seus governantes é aprofundar os resultados obtidos até o momento, como na integração entre o Bolsa Família e outras ações que desenvolvam capacidades das famílias pobres, no aumento do valor do beneficio, na ampliação das portas de entrada, a fim de garantir os direitos humanos a todas as pessoas que estão sob sua jurisdição.

Considerações Finais

A discussão sobre os sistemas de proteção social e políticas de renda mínima caracterizou o século XX. Esses mecanismos de justiça social passaram a cobrir

os mais variados tipos de riscos tornando-se um direito assegurado pelo Estado às camadas excluídas pelo processo de globalização nos países capitalistas.

Considerando as particularidades na operacionalização e na natureza dos Programas de Transferência de Renda em estudo, a análise comparativa como uma das propostas nesse trabalho precisa ser, antes de mais nada relativizada, uma vez que, estamos trabalhando com arcabouços sócio-históricos e sócio-econômicos de diferentes sociedades. Além disso, é importante ressaltar que, os impactos do processo de globalização não se deram de maneira homogênea, mesmo no âmbito dos países desenvolvidos. Sendo assim, o nosso estudo empenhou-se na reconstrução histórica das especificidades nacionais estudadas a fim de mostrar análises comparativas confiáveis dentro desses diferentes contextos sociais.

Além disso, podemos constatar que ao introduzir programas de transferência de renda, o Estado brasileiro começa a adotar passos fundamentais, similares aos moldes dos países desenvolvidos, haja vista que a incorporação de programas de transferências de renda são fundamentais para o combate à fome e à miséria. Todavia, ressalte-se a significativa diferença das medidas sociais adotadas pelo Brasil em comparação com a experiência alemã e a dos demais países europeus. Naqueles países, a transferência de renda é concebida como um direito, ou seja, acessível a todas as pessoas e famílias que dela necessitem. Tratam-se de transferências monetárias coberta pelo Estado, cujo tempo de duração é ilimitado. O mais importante, em meio a tudo isso, refere-se ao fato de que o valor monetário, transferido pelos programas europeus, garante o direito à alimentação adequada, moradia, vestuário, além de cobrir outros custos necessários à sobrevivência física do indivíduo e de sua família. Toda pessoa tem direito e acesso aos programas sociais, tornando inexistentes as listas de espera, já que o princípio de acesso é garantido na sua essência.

Ao analisar o Programa Mexicano (Progressa) percebemos a precariedade e a fragilidade dos sistemas de proteção social, uma vez que, não apresentam políticas eficazes de geração de emprego e renda que possam integrar as Políticas de Transferência de Renda e com isso promover a garantia dos direitos humanos. As condicionalidades são apresentadas como processo seletivo da população mais pobre entre os pobres através da comprovação de uma renda per capita afixada pelo Estado. Essa questão é bastante discutida, pois ela fere os princípios básicos de direitos sociais ao selecionar as pessoas mais carentes.

Em comparação com a experiência internacional européia, o Bolsa Família com apenas 5 anos de existência apresenta, certamente, algumas limitações no campo operacional. Relacionados às condicionalidades apresenta baixa capacidade de oferta de serviços, principalmente os de educação e de saúde em alguns municípios; às portas de entrada não garante acesso irrestrito aos necessitados; a rede de proteção social é insipiente; a idéia de focalização e de controle social não é baseada na concepção de direitos, pois não promove acesso irrestrito e por tempo indeterminado aos necessitados e, por fim o valor do beneficio é considerado baixo.

Ao estabelecer uma comparação entre o Bolsa Família e o Oportunidades (mexicano) e levando em consideração o contexto econômico e político bastante semelhante podemos afirmar que o formato institucional dos programas possuem condicionalidades voltadas a área da saúde e da educação, selecionam o público alvo definindo uma renda *per capita*, não concede o benefício a todos que dele necessitam, enfim, caracterizam-se pela focalização e rompem com princípios do direito humano. Entretanto, o Bolsa Família apresenta-se mais coeso e mais integrado às políticas universais do sistema de proteção social. Há uma relação do Programa com os outros programas sociais do Fome Zero como, por exemplo, o Pronaf e a Economia popular solidária, o que, não acontece com o Programa mexicano já não tem promovido políticas que auxiliem na melhoria do quadro de vulnerabilidade social do país.

A partir do exposto durante toda essa discussão, podemos concluir que de fato, os programas de transferência de renda similares ao Bolsa Família, contudo, mais justos (Europa) e mais antigos não são vistos pelo senso comum, pelas elites e pela mídia como elemento gerador de dependência e preguiça. Ao contrário do que se pensa no Brasil, esses programas são vistos como elementos *fundamentais* para erradicar a fome e diminuir os níveis de pobreza. Prova disso é o tempo de existência e de aperfeiçoamento que esses programas têm sofrido durante todos esses anos. O Bolsa Família desde a sua criação vem sofrendo uma série de críticas que versam sobre a ineficácia das ações, a idéia de acomodação e o provimento desses benefícios para pessoas que não necessitam (questão da focalização e controle social). Entretanto, estudos do IPEA e MDS, por exemplo, ressaltam a importância dessa política no cenário nacional em vários aspectos dimensionais, como por exemplo, na economia local e na educação. As transferências de renda realizadas pelo Bolsa Família provocam um incremento na atividade econômica local com a expansão do comércio, propiciando assim, o surgimento de outras atividades até então inexploradas, o que é muito

importante no presente cenário das pequenas cidades brasileiras. A educação aparece como um investimento estrutural de curto prazo (diminuição do trabalho infantil) e longo prazo (população escolarizada diminuindo a vulnerabilidade e a dependência do Estado).

Enfim, apesar das limitações, estudos mostram que na prática o Programa é um agente promovedor do desenvolvimento social e redução da pobreza e da desigualdade no âmbito nacional.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Boletim MDS**. Presidente Lula garante que não haverá cortes nos programas sociais. Boletim semanal, nº 174, novembro 2008. disponível em: http://www.mds.gov.br/serviços/sala-de-imprensa/boletim-eletronico/174.html. Acesso em 26 de novembro de 2008.

BRASIL. Fome Zero. **Balanço dos Programas e ações.** Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome, out. 2005.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.** 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. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo. **Brasil 1994.2002: a era do Real**. Brasília: SECOM, 2002. Disponível na Internet no site: www.psdb.org.br.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Monitoramento – Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal**. Brasília, TCU, março de 2003.

COUTO. Berenice Rojas**. O Direito Social e a Assistência na Sociedade Brasileira: Uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DUPAS. Gilberto. Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. In: **As várias dimensões da exclusão social e da pobreza.** São Paulo: Paz e Terra, p.13-25, 1999

EUZÉBY, Chantal. A Inclusão Social: Maior desafio para os sistemas de proteção social. In: SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal.** 1ª. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p 33-55.

FONSECA, Ana Maria M. da e ROQUETE, Cláudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: O Bolsa Família. In: VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, Eduardo M. e IBAÑEZ, Nelson (Org.). **Proteção Social: Dilemas e Desafios**. SP: Hucitec, 2005.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas Sociais: focalizaçao ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), p. 564-574, outubro-dezembro/2006.

LAVINAS, L., VARSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 534).

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, 596).

MANOW, Philip. As vantagens institucionais comparativas dos regimes de estado de bem-estar social e as novas coalizões na sua reforma. In: DELGADO, M. & PORTO, Lorena. (Org.). **O Estado de Bem-Estar Social no século XX.** São Paulo: LTR, 2007, p. 160 - 186.

NETTO, José Paulo. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras.** In: Lesbaupin, Ivo (org.). **O desmonte da nação.** Petrópolis, Vozes, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, p. 15-45, 2005.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil : clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Zahar, Brasília: ENAD, 1997, p. 47-65.

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia**: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

ULLRICH, Carsten. **Soziologie des Wohlfahrtstaates**. Eine Einführung. Frankfurt: Campus, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e Sindicato no Brasil.** 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 59-122.

VILLATORO, Pablo. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina . In: **Revista de la CEPAL**, Nº 86, Agosto de 2005.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, lilmites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita (2004). **O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras**. In: Revista São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 104-112.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do bolsa Família do governo Lula no Brasil.** In: Sur – revista internacional de direitos humanos, São Paulo, Ano 3, n. 4, 2006, p. 144-159.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. **O Programa Bolsa Família em comparação com a experiência da Alemanha.** Revista Espaço Acadêmico, n° 84, dezembro/ 2009.