

# A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA ENQUANTO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL<sup>1</sup>

*Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>2</sup>*

## RESUMO

Uma reflexão acompanhada de um esforço de problematização sobre a trajetória de desenvolvimento histórico da pobreza e as formas de seu enfrentamento, a partir das políticas sociais, no Brasil. Percebe-se a pobreza como fenômeno multidimensional, sendo admitido que nunca foi adotada uma estratégia global de enfrentamento da pobreza no país e que a Política Social foi sempre considerada uma questão marginal, isolada das questões macroeconômicas e numa perspectiva assistencialista. Consideram-se os Programas de Transferência de Renda como a expressão constitutiva mais atual e mais ampla do conteúdo do Sistema Brasileiro de Proteção Social no início do século XXI, sendo considerados na sua relação com o enfrentamento da pobreza no Brasil, com destaque às suas possibilidade e limites. Considera-se, portanto, nesse debate, a articulação da Política Social com a Política Econômica como pressuposto fundamental para o desenvolvimento social.

Palavras-chave: Política. Renda. Pobreza. Educação.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema pobreza tem sido objeto considerado por uma vasta literatura, na busca de definir e explicar sua emergência nas sociedades pré-industriais, sua persistência no mundo capitalista, inclusive nos países desenvolvidos, apesar do crescimento econômico e da ampliação dos gastos sociais que marcaram as sociedades do “pleno emprego e do *Welfare State*” do pós-guerra (SILVA, 2002, p. 70). A preocupação com esse tema intensifica-se ainda mais no contexto da sociedade globalizada tendo em vista sua expansão e ampliação a partir dos anos 1980.

As diferentes explicações sobre o fenômeno da pobreza trazem sempre implícito o pressuposto da carência, da escassez de meios de subsistência, da falta, ou da desvantagem em relação a um padrão ou nível de vida dominante. Nesse sentido, a noção de pobreza é apontada, na literatura, como sinônimo de variadas palavras ou expressões: pauperização,

---

<sup>1</sup> O presente texto foi elaborado com o apoio da CAPES, entidade do Governo Brasileiro voltada para formação dos recursos humanos

<sup>2</sup> E doutora em Serviço Social, professora no Departamento de Serviço Social e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão,

precarização, empobrecimento, desigualdade, exclusão, vulnerabilidade, marginalidade, pobreza unidimensional, pobreza multidimensional, miséria, indignância, diferenças sociais, discriminação, segregação, desqualificação, privação, deficiência, inadaptação, pauperismo, precarização, *apartheid* social, estigmatização, baixa renda, classe baixa, *underclass* etc. etc. Cada um desses termos ou expressões indica um estado particular do processo da pobreza com suas dimensões e características (SILVA, 2002, p. 70).

Nessas reflexões, a pobreza é concebida enquanto um fenômeno multidimensional. Não é mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição de recursos; não acesso a serviços sociais básicos, a informação, a trabalho dignamente remunerado; não participação política e social....

O pressuposto é de que, apesar de uma gama ampla e variada, mas descontínua, de programas sociais que se direcionam para segmentos empobrecidos, no Brasil<sup>3</sup> nunca foi adotada uma estratégia de caráter global para enfrentamento da pobreza. Vale dizer que o padrão de desenvolvimento sempre tratou a política social como questão marginal, isolada das questões macroeconômicas, numa perspectiva assistencialista.

Até a década de 1980, a cidadania no Brasil era privilégio dos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal, o que era denominado de Cidadania Regulada (SANTOS, 1987).

Se se pode referenciar algum esforço em direção aos pobres, admite-se que a intenção de universalização das atenções primárias de saúde e do ensino básico,<sup>4</sup> na prática, nunca se efetivaram satisfatoriamente, podendo ser acrescidos os esforços limitados na área de alimentação e de nutrição, assim mesmo assumidos, em grande parte, pelas empresas privadas e públicas, portanto direcionados para os trabalhadores do mercado formal.

Quase todos os programas sociais, adotados na década de 1980 e direcionados aos pobres, foram paralisados. Dos programas de alimentação e nutrição só restou a merenda escolar que, felizmente, se firmou enquanto um programa fundamental direcionado para as crianças de famílias pobres.

Talvez a medida mais efetiva em direção à pobreza, registrada a partir da Constituição de 1988, tenha sido a ampliação do benefício mínimo da previdência social para um salário mínimo e a extensão da aposentadoria para os trabalhadores rurais, independente de contribuição passada, beneficiando

---

<sup>3</sup> Um mapeamento dos programas sociais dirigidos à população pobre no Brasil, exceto nas áreas de educação, saúde e saneamento, encontra-se em DRAIBE et al. (1995, p. 156-161).

<sup>4</sup> Na América Latina, poucos são os países que têm formulado uma estratégia global de combate à pobreza. Pela literatura consultada, um esforço nessa direção é identificado no Chile (RACZYNSKI, 1995; VERGALA, 1992).

atualmente mais de 7 milhões de trabalhadores dos quais apenas 10% contribuíram para a previdência social.

Tem-se, até o governo de Itamar Franco (1993-1994), uma assistência social federal centralizada, principalmente no então Ministério de Bem-Estar Social, através de duas grandes agências: Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), embora já se verifique amplo debate em torno da tendência de descentralização e municipalização de programas.

Uma perspectiva promissora é apontada na Constituição Federal (BRASIL. Constituição, 1988) a qual concebeu a assistência como uma política social, portanto um direito social, um direito do cidadão e um dever do Estado, integrada à Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social, priorizando grupos como família, maternidade, infância, adolescência e velhice. Todavia, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL. Lei nº 8.742/93) só foi sancionada em 1993, indicando um conjunto integrado de ações, de iniciativa pública e da sociedade, direcionadas ao atendimento das necessidades básicas, como medidas a serem assumidas no âmbito da Assistência Social, mas que vêm sendo restritamente operacionalizadas.

O maior esforço de política pública direcionada para os segmentos pobres da sociedade brasileira nos anos 1990 foi, inicialmente, o Plano de Combate à Pobreza e à Miséria (PCFM) instituído no governo de Itamar Franco, no segundo semestre de 1993.

O PCFM surgiu a partir de forte movimento de um grupo de sujeitos sociais, sob a liderança de Herbert de Souza, o Betinho, sendo concebido a partir de duas vertentes: uma governamental e outra não governamental, numa perspectiva de parceria. Trata-se de um esforço de mobilização nacional em torno da fome, enquanto problema urgente e crescente, com desdobramentos para o combate à miséria. A população-alvo eram os 32 milhões de indigentes diagnosticados pelo Mapa da Fome.<sup>5</sup>

A inovação desse Programa se expressa pela mobilização de recursos institucionais, humanos e organizacionais existentes em prol do universo de indigentes da população brasileira, sob orientação dos princípios da parceria, da descentralização e da solidariedade, orientados pela estratégia de mobilização do governo e dos movimentos sociais, um movimento ainda atuante na sociedade brasileira.

---

<sup>5</sup> Estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que dimensiona especialmente a população de renda familiar *per capita* para adquirir uma cesta alimentar adequada.

O PCFM foi substituído, no governo de Fernando Henrique Cardoso, pelo **Programa Comunidade Solidária** que passou a se constituir na principal estratégia de enfrentamento à pobreza no país.

Segundo o discurso oficial, o **Comunidade Solidária** seria uma nova maneira de enfrentar a questão social, propondo-se a integrar e descentralizar as ações do Governo, abrindo-se à participação e parceria com a sociedade. A justificativa era a busca de políticas sociais públicas mais eficientes e que incorporassem a participação da sociedade civil na formulação das questões sociais. Trata-se de um “novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria”, fundamentado na ideologia da solidariedade, buscando somar esforços do governo e da sociedade, com vista a gerar recursos para combater a pobreza e a exclusão social (BRASIL. Presidência da República, 2001).

Como tal, o **Comunidade Solidária** se propunha a atuar em duas frentes. A primeira, mais abrangente, voltava-se para o gerenciamento dos programas sociais que, por apresentarem grande impacto sobre o combate à pobreza, recebiam um selo de prioridade. A segunda frente de trabalho consistia na identificação dos municípios de maior concentração de pobreza, coordenação e acompanhamento dos programas selecionados nas regiões tradicionalmente excluídas do atendimento das políticas governamentais, cuja pretensão era o envolvimento dos três níveis de governo — federal, estadual e municipal, e a sociedade civil.

Seguindo a política da descontinuidade e da fragmentação, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) instituiu, em julho de 1999, por recomendação do Conselho do Comunidade Solidária, o Programa Comunidade Ativa, como uma estratégia de indução do desenvolvimento local, integrado e sustentável de localidades pobres em todo o país.

O pressuposto é de que as experiências nacionais e internacionais têm mostrado que os problemas sociais não são resolvidos com políticas assistencialistas e compensatórias, consideradas insuficientes para ‘reverter a perspectiva de melhoria social e de qualidade de vida das populações’, que têm servido apenas para diminuir o ‘sofrimento dos necessitados’, mas têm mantido e até reforçado, em alguns casos, bolsões de pobreza. A pretensão declarada do governo é superar os modelos de desenvolvimento centrados no crescimento econômico sem distribuição e em políticas compensatórias, mediante melhor distribuição de recursos, desenvolvimento de parcerias e geração de renda, o que significa, no discurso oficial, proteção com promoção social por meio de parcerias entre estado, mercado e sociedade civil para o desenvolvimento econômico articulado ao desenvolvimento social. (SILVA, 2001, p15).

Assim posto, o **Comunidade Ativa** se propunha a superar o assistencialismo, mediante o desenvolvimento de uma agenda local, composta

de programas indicados pela comunidade e desenvolvidos em parceria entre os governos federal, estadual, municipal e a comunidade.

Paralelamente à criação do **Comunidade Ativa**, o Congresso Nacional instituiu a “Comissão Mista de Combate à Pobreza” “[...] com a finalidade de estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, Congresso..., 1999, p. 9). A partir dessa Comissão, foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, aprovado em junho de 2001, que passou a financiar ações específicas de transferência de renda associadas à educação, bem como ações de saneamento, geradoras de emprego, por serem estas áreas consideradas de elevado impacto na redução da pobreza (SILVA, 2001).

Na sequência de criação de programas direcionados ao enfrentamento da pobreza, em julho de 2000, foi instituído o **Programa de Combate à Miséria**, denominado Índice de **Desenvolvimento Humano (IDH) 14**, posteriormente, **Projeto Alvorada**. Foi então instituído um pacote antipobreza do Governo federal, direcionado, prioritariamente aos bolsões de miséria das regiões Norte e Nordeste, posteriormente estendido para outros estados com municípios com IDH<sup>6</sup> menor que 0,500.

O exposto sugere que o enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado por uma lógica, de um lado, representada pela adoção de um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de programas sociais compensatórios, que na década de 1990 passam a se orientar pelos princípios da “focalização”, da “descentralização” e da “parceria” assentados no ideário neoliberal, tudo movido pela ideologia da “solidariedade” e da reedição da filantropia e da caridade, agora estendida ao âmbito empresarial; de outro lado, pela manutenção do Modelo Econômico baseado na sobre-exploração do trabalho e na concentração da riqueza socialmente produzida, cuja expressão é o aumento do desemprego, o incremento do trabalho instável e precarizado, a diminuição da renda do trabalho e a consequente expansão da pobreza.

Tem-se a expectativa de alteração no quadro acima quando o governo de Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em janeiro de 2003, anuncia o **Programa Fome Zero** estratégia principal de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, atingindo atualmente mais de 40 milhões de brasileiros. Aponta como realidade a ser superada a falta de políticas de geração de emprego e renda; o desemprego crescente e a concentração de renda enquanto determinantes do baixo consumo de alimentos e, conseqüentemente, da expansão da pobreza.

---

<sup>6</sup> IDH é o índice de Desenvolvimento Humano, calculado com base em diretrizes da Organização das Nações Unidas, destinado a medir o desenvolvimento humano utilizando três indicadores: renda, escolaridade e longevidade.

Importa ressaltar que a pobreza certamente não será debelada tão somente pelas políticas sociais, sobretudo quando elas são tópicas e de caráter emergencial, como tem sido no Brasil. A articulação das políticas econômicas com as políticas sociais é pressuposto fundamental para priorização da área social, não numa perspectiva de mera subordinação destas àquelas, mas como reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não se faz sem desenvolvimento social, já que o social não pode prescindir do econômico.

## **2 A ATUALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Tem-se verificado que as estratégias de enfrentamento à pobreza, construídas e reconstruídas no contexto das sociedades capitalistas, embora apresentando diferentes enfoques, têm como objetivo a contenção da pobreza enquanto ameaça à ordem capitalista, voltando-se também para a regulação da força de trabalho.

Nessa lógica, sob a orientação do ideário neoliberal e da redefinição das funções estatais, são formulados programas estatais direcionados aos mais pobres, tendo em vista a garantia de um mínimo de sobrevivência. Entre estes, destacam-se, em âmbito internacional, a partir dos anos 1980 e, no Brasil, a partir dos anos 1990 os Programas de Transferência de Renda. Trata-se de mínimos que tentam manter a população pauperizada num patamar “minimamente aceitável”, que tentam tornar a pobreza menos ameaçadora à ordem vigente. Portanto, mínimos distantes das demandas articuladas nas lutas sociais e muito aquém da garantia de padrões de qualidade de vida aceitáveis.

Entende-se que a formulação de estratégias de enfrentamento à pobreza decorre das relações entre sujeitos, destacando-se instituições e agentes sociais, portanto são produtos de relações sociais e políticas. Nesse sentido, é importante se verificar se a pobreza está de fato sendo recolocada na agenda pública brasileira e qual o real significado dos Programas de Transferência de Renda nesse contexto, visto que esses programas podem apresentar conteúdo compensatório, assistencial, distributivo/ redistributivo, podendo, implícita ou explicitamente, ser sustentados por três vertentes teórico-ideológicas:

- a) perspectiva liberal/neoliberal que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e eficiente no combate à pobreza e ao desemprego, situando o como uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social;
- b) perspectiva progressista/distributivista para a qual os Programas de Transferência de Renda são percebidos como mecanismo de

redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes;

c) perspectiva de inserção que situa os Programas de Transferência de Renda como mecanismo voltado para a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego. (SILVA, 1987; 2002)

Esses fundamentos colocam a possibilidade de duas orientações para os Programas de Transferência de Renda que vêm inspirando o debate e as experiências brasileiras.

Na primeira orientação a Transferência de Renda ocorre enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais / neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza.

Na segunda orientação a Transferência de Renda ocorre enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício, ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social.<sup>7</sup>

No Brasil, a inspiração de muitos programas, sobretudo os de iniciativa de municípios, iniciadas em 1995, se originaram, na sua maioria, de propostas de políticos do Partido dos Trabalhadores, parecendo orientar-se por uma perspectiva rumo à redistribuição da riqueza socialmente produzida. Todavia, a ampliação dessas propostas e a formulação dos programas nacionais de grande abrangência, com aparente consenso entre políticos de diferentes orientações político-ideológicas, parecem vir direcionando as experiências para uma perspectiva orientada por pressupostos liberais/neoliberais. Assim, os resultados alcançados não parecem ser capazes de ultrapassar a manutenção das grandes desigualdades sociais e parecem direcionar-se para criação de um estrato de pobres situados num patamar de

---

<sup>7</sup> Um exemplo dessa proposta encontra-se em Suplicy (2002).

indigência, ou de mera sobrevivência, com impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso de reprodução da pobreza, conforme considerado neste texto.

## **2.1 Os Programas de Transferência de Renda de iniciativa de estados e municípios**

Os programas de transferência de renda, que, via de regra, recebem denominações que contemplam as expressões Renda Mínima ou Bolsa Escola, começaram a ser implementados, em 1995, sendo pioneiros o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas (SP), o Programa Bolsa Escola de Brasília e o Programa Municipal de Garantia de Renda Mínima de Ribeirão Preto (SP). Prossegue, então, crescente surgimento de propostas de origem municipal e estadual. Muitas dessas propostas não ultrapassaram o nível do debate; outras, não chegaram a concluir seu processo de formulação; outras foram rejeitadas; e outra, ainda, embora aprovadas, não chegaram a ser implementadas. Das que conseguiram iniciar sua implementação, algumas foram interrompidas e outras chegaram a ser suspensas por algum período. Nesse processo, verificou-se que, a partir de 2001, quando foi implantado o Bolsa Escola federal, que teve uma rápida disseminação pelos municípios brasileiros, programas de iniciativa municipal e estadual, já em implementação, foram desativados, principalmente no caso de municípios menores com pequenos orçamentos, que foram substituídos pelo programa federal. Vem se registrando, nessa dinâmica, a redução na iniciativa de estados e municípios para criação de novos programas. Verifica-se ainda nesse processo a coexistência de programas municipais, estaduais e federais, adotando benefícios com valores diferenciados, ou casos em que programas municipais reduziram o valor monetário de transferência às famílias considerando que o Programa federal determina uma transferência máxima para cada família de R\$45,00. Todavia, registra-se que, no caso de municípios que têm orçamentos mais elevados, como São Paulo, verificou-se uma articulação do programa municipal com o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação, o Bolsa Escola federal, inclusive o caso de município complementando o valor monetário transferido às famílias.<sup>8</sup>

Uma tentativa de acompanhamento dos programas de iniciativa estadual e principalmente municipal, em implementação desde 1995, é difícil devido a essa dinâmica de instabilidade. Portanto, sem a pretensão de apresentar uma informação precisa, o estudo citado na nota 4 identificou um

---

<sup>8</sup> Essas tendências foram identificadas por um estudo nacional sobre os programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa estadual e municipal em implementação atualmente no Brasil. Trata-se de um estudo, em fase de conclusão, pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas.

total de 45 programas municipais e 11 programas estaduais em implementação no Brasil.<sup>9</sup>

No que se refere aos programas municipais, os dados levantados revelaram uma grande concentração desses programas no Estado de São Paulo, com 60,1% do total, sendo que nas Regiões Sudeste e Sul essa concentração atingiu 80,1% dos 45 programas municipais identificados em implementação. Desse modo os municípios dos estados mais desenvolvidos, portanto com orçamentos mais elevados, é que tendem a criar e manter esses programas. Por outro lado, a maioria desses municípios mantêm esses programas com metas insuficientes para atendimento do público-alvo, mesmo considerando aquelas famílias que atendem aos critérios de elegibilidade fixados para acesso aos programas que, via de regra, já são muito restritivos. Fica posto aqui o grande limite dos programas de iniciativa dos municípios brasileiros em termos quantitativos para atendimento da população e da problemática que se propõem a enfrentar. Registrou-se ainda que apenas 12 das 26 capitais brasileiras mantêm programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa municipal em implementação: Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Natal, Palma, Porto Alegre, Recife, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória.

No que se refere aos programas de Transferência de Renda de iniciativa dos estados, sem considerar Brasília, somente 42,30% (11 dos 26 estados brasileiros) mantêm programas de Renda Mínima/ Bolsa Escola em implementação, devendo ser considerado também que, em nenhum dos estados os programas atendem todos os seus municípios.<sup>10</sup> Nesse sentido, os Programas de Transferência de Renda de iniciativa dos estados apresentam os mesmos limites quantitativos já apontados em relação aos programas municipais, cujo número de famílias atendidas é definido, não pela população-alvo, mas, principalmente, pela disponibilidade orçamentária.

---

<sup>9</sup> Foram os seguintes os 45 municípios identificados com programas municipais em implementação: Arujá (SP), Barueri (SP), Bebedouro (SP), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Blumenau (SC), Caçapava (SP), Campinas (SP), Catanduva (SP), Camas do Sul (RS), Chapecó (SC), Ferraz de Vasconcelos (SP), Fortaleza (CE), Franca (SP), Goiânia (GO), Guaratinguetá (SP), Jaboticabal (SP), Jundiaí (SP), Limeira (SP), Londrina (PR), Manaus (AM), Mococa (SP), Mundo Novo (MS), Natal (RN), Osasco (SP), Ourinho (SP), Paracatu (MG), Pindamonhagaba (SP), Piracicaba (SP), Porto Alegre (RS), Presidente Bernardes (SP), Ribeirão Preto (SP), Recife (PE), Salezópolis (SP), Santo André (SP), Santos (SP), São Bernardo do Campo (SP), São Carlos (SP), São José dos Campos (SP), São Luis (MA), São Paulo (SP), Suzano (SP), Teresina (PI) e Vitória (ES). Foram os seguintes os 10 Estados, incluindo o Distrito Federal, identificados com programas estaduais; Amapá, Amazonas, Brasília, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins.

<sup>10</sup> O estudo citado revelou que os onze programas estaduais só atendem a um total de 1.151 municípios daqueles estados, o que representa cerca de 20,6% dos 5.561 municípios brasileiros.

## 2.2 Os Programas de Transferência de Renda de iniciativa do Governo Federal

Os Programas de Transferência de Renda de iniciativa federal têm sua grande expansão a partir de 2001, quando o Governo Fernando Henrique Cardoso se diz empenhado na construção de uma “Rede de Proteção Social”, cuja centralidade foi atribuída aos programas de transferência de renda a famílias pobres. Isso decorrido o seu primeiro mandato (1995-1998) e os dois primeiros anos de seu segundo mandato (1999-2000), tendo como prioridade absoluta o ajuste e a estabilidade da economia brasileira, consideradas condições essenciais para a implantação tardia do projeto neoliberal no Brasil.<sup>11</sup>

Assim, em 2001, é implantado o **Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação — “Bolsa Escola”**, em substituição ao Programa de Garantia de Renda Mínima para toda criança na escola, que vinha sendo implementado desde 1999. O Bolsa Escola, direcionado a famílias com renda per capita familiar de até meio salário mínimo e com filhos/dependentes de 07 a 14 anos, foi considerado, pelo próprio Presidente, o maior programa de distribuição de renda da história do país. O benefício é de R\$15,00 por criança, até três crianças na família.

Ainda em 2001, foi instituído o **Programa Bolsa Alimentação**, voltado para a melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição de famílias pobres mediante a complementação da renda familiar e associação de medidas básicas à saúde. Destina-se a famílias, com renda per capita familiar de 1/2 salário mínimo, com mulheres gestantes, mães que estejam amamentando seus filhos até 06 meses de idade, ou com crianças de 06 meses a 06 anos de idade, sendo o benefício também uma transferência monetária no valor de R\$15,00 até R\$45,00, no caso das famílias que tenham 03 filhos.

Além desses programas, verificou-se a expansão de outros, já em implementação desde 1996, entre os quais o Benefício de Prestação Continuada (BPC) representado por uma transferência monetária mensal no valor de um salário mínimo. Esse Programa destina-se a pessoas idosas a partir de 67 anos de idade e a pessoas portadoras de deficiências, que vivam em famílias com renda per capita mensal inferior a 1/4 do salário mínimo. Tem-se também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), cujo principal objetivo é erradicar as piores formas de trabalho infantil. Destina-se a famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, com

---

<sup>11</sup> É importante se considerar que o ano seguinte, em 2002, haveria eleições gerais no Brasil, inclusive para presidente da República.

crianças/adolescentes entre 07 a 15 anos de idade, possibilitando a essas crianças e a esses adolescentes frequentarem e permanecerem na escola, mediante uma complementação de renda mensal às suas famílias num valor de R\$25,00 a R\$40,00 mensais por criança/adolescente na zona rural ou urbana, respectivamente.

Ainda no âmbito dos programas federais de Transferência de Renda vários merecem destaque.

**Agente Jovem**, direcionado a jovens de 15 a 17 anos de idade desde que de famílias pobres e que estejam submetidos a situação de risco social. A contrapartida ao Programa é a matrícula desses jovens na escola e a garantia de sua frequência à escola e de sua inserção em atividades comunitárias. O valor do benefício é de R\$65,00 mensais.

**O Auxílio Gás**, cujo critério de acesso é a família integrar os programas do Governo federal, ou ter uma renda per capita mensal familiar de até ½ salário mínimo. O benefício é representado pela transferência de R\$7,50 por mês.

**Previdência Social Rural**, redimensionada na Constituição Federal de 1988, representada por uma transferência monetária de um salário mínimo para pessoas idosas, viúvas, pessoas em licença, em estado de recuperação por acidente de trabalho ou doenças, ou que se encontrem em regime especial de aposentadoria rural, desde que tenham trabalhado em atividades rurais.

Destaca-se, mais recentemente, o Programa **Fome Zero** que se apresenta, no seu discurso, como uma proposta de articulação de políticas estruturais com políticas específicas e políticas locais emergenciais e ações específicas (PROJETO Fome Zero, 2001, p. 84).<sup>12</sup> O inovador na proposta é partir do pressuposto de que a segurança alimentar é um direito que deve ser assegurado a todo cidadão. O entendimento é de que o círculo vicioso da fome decorre da falta de políticas de geração de emprego e renda; desemprego crescente; salários baixos; e concentração de renda, fazendo com que haja menor consumo de alimento e conseqüente diminuição de oferta de alimentos.

---

<sup>12</sup> As políticas estruturais indicadas são: geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária, bolsa escola e renda mínima; as políticas específicas são representadas pelos seguintes programas: Programa Cupom de Alimentação, Doações de Cestas Básicas Emergenciais, Manutenção de Estoques de Segurança, Segurança e Qualidade dos Alimentos, Ampliação do PAT, Combate à Desnutrição Infantil e Materna, Ampliação da Merenda Escolar, Educação para o Consumo e Educação Alimentar; as Políticas Locais são representadas por um conjunto de programas para as Áreas Rurais; Pequenas e Médias Cidades e Metrôpoles. Imporia ressaltar que ainda não se têm elementos para avaliar o quanto essa articulação vai se dar e o quanto as medidas previstas vão ser implementadas. O Cartão (Cupom) Alimentação já foi implantado em vários municípios brasileiros, devendo atingir cerca de 1000 municípios, até dezembro de 2003, repassando uma transferência monetária de R\$50,00 para famílias com renda per capita familiar de até meio salário mínimo.

Pelo exposto, verifica-se que se dispõe atualmente de um quadro complexo e amplo de Programas de Transferência de Renda no Brasil, destacando-se iniciativas dos três níveis de governo: municipal, estadual e federal.

Ressalta-se que, no contexto atual, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva vem se propondo a unificar, inicialmente, quatro programas federais de transferência de renda (Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação), com previsão de início ainda em 2003 com um orçamento de R\$ 4,3 bilhões para este ano e de R\$ 5,3 bilhões para 2004.0 novo Programa, denominado de Bolsa- Família, prevê o atendimento de 3,6 milhões de famílias, em 2003, o que representa pouco mais da metade dos 7,3 milhões de famílias cadastradas até 21 de julho de 2003 pela Caixa Econômica Federal. Foram estabelecidos dois grupos de beneficiários: um de famílias vivendo em extrema pobreza, com uma renda per capita familiar de até R\$ 50,00 e outro de famílias pobres com renda per capita familiar de R\$ 100,00. Isso significa uma drástica redução da linha de pobreza adotada como critério de elegibilidade das famílias que é, majoritariamente, nos programas federais, da metade do salário mínimo, ou seja, R\$ 120,00, além de o valor encontrar-se vinculado ao salário mínimo. A indicação é que o valor do novo benefício seja de um piso de R\$ 50,00, podendo chegar a um teto de R\$ 95,00, transferido mediante cartão magnético, durante um período de um ano e renovável por mais um. São mantidas as exigências da permanência dos filhos na escola e da frequência ao posto de saúde. A meta fixada é de que até o final de 2004 sejam atendidas 7,6 milhões de famílias e que, até o final de 2006, sejam 11,4 milhões de famílias.

### **3 CONCLUSÃO**

Não resta dúvida de que alguns traços marcantes dos Programas de Transferência de Renda, como vêm sendo formulados no Brasil, são promissores no âmbito de uma Política Pública de Enfrentamento à Pobreza.

Nesse sentido, destaca-se, sobretudo, a proposição de articular a transferência monetária às famílias pobres com políticas estruturantes, com destaque às políticas de educação, trabalho e saúde. Todavia, na implementação desses programas o que tem se verificado é que, apesar da obrigatoriedade de as crianças frequentarem escolas e postos de saúde e de os adultos se engajarem em atividades de preparação para o trabalho, pouco ou nada tem sido feito para melhorar as condições do Sistema Público do Ensino Fundamental no Brasil. O mesmo ocorre com a precariedade do atendimento básico à saúde. No campo do trabalho, como se sabe, tem-se vivenciado no Brasil um retrocesso em termos da diminuição dos postos de trabalho e do aprofundamento da precariedade das condições de trabalho, principalmente no que diz respeito àqueles que potencialmente podem alcançar a população adulta das famílias atendidas pelos Programas de Transferência

de Renda. Como tem sido demonstrado na vasta documentação referente a esses programas, trata-se de uma população atingida por severos limites e deficiências de todas as ordens que restringem ainda mais seu acesso ao mercado de trabalho. Por outro lado, o acesso aos serviços sociais básicos, também preconizado no âmbito dos Programas de Transferência de Renda como medida de superação do déficit da pobreza acumulada pelas famílias atendidas, tem sido muito limitado em decorrência do déficit quantitativo e da precariedade qualitativa que marca esses serviços, além da tradição não democrática de acesso a eles.

Parte-se do entendimento de que é inegável que os Programas de Transferência de Renda representam elemento central do Sistema Brasileiro de Proteção Social nesse início de século. Assim, uma análise da dinâmica histórica e do conteúdo dos Programas de Transferência de Renda permite que essa modalidade prevalente na política social atualmente adotada no Brasil seja problematizada em vários aspectos dos seus alcances e limites, enquanto uma estratégia de enfrentamento à pobreza no país, permitindo destacar:

a) quanto às possibilidades — apesar de os resultados e impactos até então identificados em relação à implementação de Programas de Transferência de Renda serem limitados, subjetivos e de caráter mais imediato, dois aspectos precisam ser considerados: por um lado, o significado real, embora de caráter imediato, que esses programas representam para as famílias beneficiárias como única possibilidade, em muitos casos, de aquisição ou ampliação de uma renda proveniente do trabalho, que é inexistente ou insignificante, principalmente numa conjuntura de um mercado de trabalho por demais excludente, ao qual grande parte da população não tem acesso; por outro lado, as condições progressivas, que esses programas podem propiciar mesmo a longo prazo, de inclusão de futuras gerações formadas pelas crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que são requisitadas a frequentar escola, postos de saúde, sair da rua, ou do trabalho penoso e degradante, podendo, portanto, elevar o número de anos de escolaridade do futuro trabalhador brasileiro. Entende-se, porém que a possibilidade dessa modificação está, em muito, condicionada a mudanças no sistema educacional brasileiro, com a melhoria do ensino e a continuidade e sustentabilidade dos programas. Acrescenta-se, no campo das possibilidades, a constatação de que os Programas de Transferência de Renda podem vir a contribuir para um novo aprendizado institucional, principalmente pela indicação ou tentativa de superação de duas tradições que marcaram os programas sociais no Brasil: isolamento e desarticulação dos programas entre si, bem como o descuido com práticas que permitam identificar resultados.

Vem se verificando que a introdução de uma prática de monitoramento e avaliação mais frequente nesses programas e a inclusão, no seu desenho, embora na implementação os limites sejam enormes, de busca de articulação de uma transferência monetária com outros programas sociais, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho, podem significar um avanço para ampliação de possíveis impactos. Ademais, a forma descentralizada como esses programas são implementados pode criar espaço para o controle social, e a forma de transferência direta do benefício para o beneficiário (transferência monetária direta ao beneficiário, mediante cartão magnético) pode possibilitar maior liberdade das famílias na aquisição de bens e serviços que considerem atender melhor a suas necessidades; diminuição da possibilidade de corrupção por serem reduzidas as intermediações; simplificação do sistema e redução de custos de administração, ou custos-meios, e redução de práticas clientelistas, embora tais procedimentos não possam ser considerados efeitos automáticos dos programas de transferência de renda;

b) quanto aos limites — uma análise dos limites dos Programas de Transferência de Renda, mesmo sem nenhuma pretensão de esgotá-los, aponta para alguns aspectos significativos. Um primeiro aspecto a considerar é que a proliferação, por vezes desordenada, desses programas permite verificar uma grande disseminação destes em todos os 5.561 municípios brasileiros, sobretudo a partir de 2001 com a criação dos maiores programas do Governo federal, de forma desarticulada e paralela. Nesse sentido, vem se verificando que os programas de iniciativa de estados e, principalmente, de municípios, apresentam abrangência muito restrita em relação à quantidade de público atendido, embora o valor monetário do benefício, via de regra, seja significativamente superior ao dos programas federais que, por outro lado, apresentam um alcance quantitativo de público atendido muito maior. Mesmo considerando essa diferenciação, vê-se que o valor monetário dos benefícios em todos os programas é extremamente baixo, insuficiente para atender a necessidades básicas que ultrapassem a mera reprodução biológica das famílias, e insignificante para produzir um impacto relevante em sua situação de pobreza. A esse aspecto acrescenta-se o caráter restritivo e focalizador expresso pelos critérios de elegibilidade desses programas, ao se centrar em famílias que vivem em extrema pobreza. Soma-se à linha de pobreza, meio, ou um quarto do salário mínimo, o limite de muitos programas que só atendem famílias com crianças em idade escolar, ficando de fora famílias com crianças de 0 a 6 anos, idade que exige maior cuidado

e melhor atendimento para permitir a reprodução de gerações sadias no futuro. Outro aspecto limitante significativo tem sido revelado pelo acompanhamento e avaliação de Programas de Transferência de Renda, no Brasil, que tem destacado a inexistência ou deficiência de programas e serviços sociais que atendam às necessidades das famílias, dificultando a real efetivação de um dos aspectos inovadores e relevantes dos programas de transferência de renda que é incluírem no seu desenho a possibilidade de atendimento a necessidades das famílias beneficiárias mediante o encaminhamento de seus membros a outros programas e serviços, tendo em vista um atendimento múltiplo que possa satisfazer às necessidades básicas dessas famílias. Entende-se que o cumprimento desse requisito implica na ampliação e democratização dos serviços sociais básicos, o que não vem ocorrendo satisfatoriamente no Brasil.

Acredita-se que a proposição posta de unificação dos Programas de Transferência de Renda, eixo central do Sistema Brasileiro de Proteção Social, na atualidade, possa representar um esforço capaz de iniciar um processo de profundas modificações no modelo de políticas sociais no Brasil. Para isso, nas mudanças apontadas pelo Governo Lula para instituição de um novo formato de políticas sociais no Brasil, quatro aspectos devem ser considerados:

- a) que os programas sociais sejam realmente articulados a uma política econômica de desconcentração da riqueza geradora de emprego e de elevação da renda do trabalho;
- b) que o montante do valor monetário do benefício seja suficiente para gerar impactos reais nas condições de vida das famílias;
- c) que seja permitido às famílias decidirem como gastar o dinheiro recebido, podendo ser acompanhadas por ações sócio-educativas que as capacitem para a vida pessoal, social e o exercício da cidadania;
- d) que sejam mantidas condições de contrapartidas capazes de fortalecer essas famílias em direção a sua autonomização, como a manutenção de filhos em idade escolar em estolas; frequência de crianças de até 06 anos a postos de saúde, e de gestantes a serviços de pré-natal; participação de adultos analfabetos em cursos de alfabetização e de preparação para o trabalho, além de encaminhamento dos membros das famílias a serviços que garantam o atendimento de suas necessidades básicas. Finalmente, ressalta-se que o viés liberal que tem marcado os Programas de Transferência de Renda no Brasil, limitando-os a perspectiva meramente compensatória, só será superado para dar lugar a uma

perspectiva distributivista quando essa grande quantidade de programas de iniciativa municipal, estadual e federal e os volumosos recursos neles aplicados derem lugar a uma política nacional articuladora desses programas e recursos, de modo que todos os municípios brasileiros recebam apoio e ajuda do Governo federal, conforme necessidades locais, e tenham a liberdade de implementar esses programas em conformidade com as necessidades da população e, ainda, que a sociedade desenvolva um real controle social desses programas, além da exigência de expansão e democratização dos serviços sociais básicos para todos. Sobretudo os Programas de Transferência de Renda precisam ser articulados a uma política econômica superadora do modelo de concentração de renda e desvinculada de um esforço de geração de emprego e renda adotada ao longo da história brasileira. Tudo isso significa a instituição de uma política nacional que deixe de ser uma Renda Mínima para se transformar numa Renda de Cidadania, para inclusão de todos em condições de dignidade.

## **THE INCOME MONETARY TRANSFER AS STRATEGY TO FIGHT AGAINST POVERTY IN BRAZIL**

### **ABSTRACT**

A reflection about the historical development of poverty, followed by an effort of its' problematization, is developed in this article. The Social Policies are seen as strategies to face poverty in Brazil. Poverty is seen as a multidimensional phenomenon, it is being assumed that there was never adopted a global strategy to fight poverty in this country. The Social Policies were always a marginal matter, isolated from the microeconomical questions and developed in an aided perspective. The Income Transfer Programs are considered as the most large and actual expression content of the Brazilian Social Protection System in the beginning of XXI<sup>st</sup> century, being considered in its relationship with the struggle against poverty in Brazil and in its possibilities and limits. Therefore, in this debate, the articulation between the Social Policy and the Economical Policy is considered to be fundamental presupposition for the social development of the country.

Keywords: Poverty. Policy. Income. Education.

## REFERENCIAS

ATKINSON, Anthony B. Public economics in action: the basic income/flat tax proposal. Oxford: Oxford University Press, 1995.

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório final da comissão especial constituída para estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Porto Alegre: CRESS, 119—1.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estr\\_02\\_SecExec/Oque.htm](http://www.presidencia.gov.br/estr_02_SecExec/Oque.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2001.

BRESSON, Yolán. L'après salarial: une nouvelle approche de l'économie. 2.ed. Paris: Economica, 1993.

BRITTAN, Samuel. Capitalism with a human face. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. Folha de São Paulo, 26 dez. 1991.

\_\_\_\_\_. Os miseráveis. Folha de São Paulo. São Paulo, 3 mar. 1993.

\_\_\_\_\_. Os miseráveis 2. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 maio 1995.

CASTEL, Robert. Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.

DRAIBE, Sônia Minam et al. Políticas sociais y programas de combate a la pobreza en Brasil. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGATION ECONÓMICA APLICADA. Estrategias para combater la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, 1995. p. 97-162.

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

GORZ, A. L'allocation universelle: version de droite et version de gauche. Revue Nouvelle, Paris, n. 81, p. 4 19-428, 1985.

\_\_\_\_\_. Les chemins de paradis: l'agonie du capital. Paris: Galilée, 1983.

\_\_\_\_\_. Métamorphose du travail: quête du sens. Paris: Galilée, 1991.

LO VUOLO, Rubén (Comp.). *Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEEP/Mifio y Dávila Editores, 1995.

NEPP. *Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos: relatório final*. Campinas: NEPP/UNICAMP, maio 1994.

PROJETO Fome Zero: *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação João Pinheiro, 2001.

RACZYNSKI, Daar. *Estratégias para combater la pobreza en América Latina: diagnóstico y lecciones de política*. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA APLICADA.

*Estratégias para combater la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, 1995. p. 11-41.

ROSANVALLON, P. *La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence*. Paris: Seuil, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro, 1987.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.). *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. *O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais*. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002.

\_\_\_\_\_. *O padrão de proteção social e as reformas das políticas sociais no Brasil*. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 4, n.1/2, 2000.

\_\_\_\_\_. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.

VERGALA, Pilar. *Políticas para erradicar la extrema pobreza em Chile, 1973-1988*. *México: Comercio Exterior*, v. 42, n. 5, p. 416- 427, maio 1992.