

# A Política Social Brasileira no Século XXI

A prevalência dos programas  
de transferência de renda



*Conselho Editorial da  
área de Serviço Social*

Ademir Alves da Silva  
Dilséa Adeodata Bonetti  
Elaine Rossetti Behring  
Ivete Simionatto  
Maria Lúcia Carvalho da Silva  
Maria Lucia Silva Barroco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Silva, Maria Ozanira da Silva e

A política social brasileira no século XXI : a prevalência dos programas de transferência de renda / Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yasbek, Geraldo di Giovanni. – 6. ed rev. e atual. – São Paulo : Cortez, 2012.

Bibliografia

ISBN 978-85-249-1930-5

1. Brasil - Política social 2. Programas de transferência de renda – Brasil  
I. Yazbek, Maria Carmelita. II. Giovanni, Geraldo di. III. Título.

12-06348

CDD-362.5820981

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Programas de transferência de renda : Política social : Bem-estar social 362.5820981
2. Brasil : Transferência de renda : Programas : Política social : Bem-estar social 362.5820981

Maria Ozanira da Silva e Silva • Maria Carmelita Yazbek •  
Geraldo di Giovanni

# A Política Social Brasileira no Século XXI

A prevalência dos programas  
de transferência de renda

6ª edição revisada e atualizada

 **CORTEZ**  
EDITORA

A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NO SÉCULO XXI:  
A prevalência dos programas de transferência de renda  
Maria Ozanira da Silva e Silva; Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni

*Capa:* DAC

*Preparação de originais:* Jaci Dantas

*Revisão:* Ana Paula Ribeiro

*Composição:* Linea Editora Ltda.

*Assessoria editorial:* Elisabete Borgianni

*Secretaria Editorial:* Priscila F. Augusto

*Coordenação editorial:* Danilo A. Q. Morales



Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos autores e do editor.

© 2004 by Autores

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Monte Alegre, 1074 – Perdizes

05014-001 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290

e-mail: [cortez@cortezeditora.com.br](mailto:cortez@cortezeditora.com.br)

[www.cortezeditora.com.br](http://www.cortezeditora.com.br)

Impresso no Brasil – julho de 2012

## Sumário

<i>Prefácio — O Prenúncio da Renda Básica de Cidadania</i> .....	7
<i>Eduardo Matarazzo Suplicy</i>	
Apresentação à 6ª edição.....	13
<i>Maria Ozanira da Silva e Silva</i>	
Introdução .....	15
<b>1. Os programas de transferência de renda: inserção no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social</b> .....	25
1.1 Os Antecedentes.....	25
1.2 A Construção do Debate Internacional e Nacional.....	38
1.3 A Primeira Proposta Nacional .....	47
1.4 As Experiências Pioneiras .....	54
1.4.1 O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM da Prefeitura Municipal de Campinas/SP .....	55
1.4.2 O Programa Bolsa Familiar para Educação e o Programa Poupança-Escola do Governo de Brasília/DF .....	75
1.4.3 O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP.....	86
1.4.4 O Programa “Nossa Família” da Prefeitura Municipal de Santos/SP.....	90

2. Os programas nacionais de transferência de renda .....	97
2.1 Desenvolvimento Histórico.....	97
2.2 Caracterização dos Programas Nacionais .....	106
2.3 A Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Governo Luiz Inácio Lula da Silva: O Bolsa Família .....	136
2.3.1 Os Fundamentos e Justificativas para Unificação dos Programas Nacionais de Transferência de Renda .....	136
2.3.2 Caracterização do Programa Bolsa Família .....	141
3. A realidade dos programas de transferência de renda de iniciativa de estados e municípios.....	151
3.1 O Perfil dos Programas de Transferência de Renda Estaduais e Municipais em Implementação .....	156
3.1.1 Identidade dos Programas .....	156
3.1.2 Caracterização dos Programas .....	163
3.1.3 Monitoramento, Avaliação e Impactos dos Programas.....	183
3.2 Traços Marcantes e Tendências dos Programas .....	200
4. Qualificando os programas de transferência de renda no Brasil.....	203
4.1 Características e Especificidades .....	205
4.2 Problematizando Questões Centrais.....	211
<i>Conclusão</i> — Tecendo a ideia de uma Política Nacional de Transferência de Renda .....	225
Referências bibliográficas.....	231

## PREFÁCIO

# O Prenúncio da Renda Básica de Cidadania

*Eduardo Matarazzo Suplicy\**

Maria Ozanira da Silva e Silva, na Universidade Federal do Maranhão, Maria Carmelita Yazbek, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e Geraldo di Giovanni, na Universidade Estadual de Campinas, de há tempos vêm se dedicando ao estudo de como será possível criarmos instrumentos de política pública que possibilitem a construção de um Brasil justo e civilizado. Os três realizaram importantes pesquisas e publicaram trabalhos avaliando criticamente as diversas iniciativas tomadas pelos governos nas últimas décadas. Feliz foi a ideia de somarem seus esforços.

Maria Ozanira foi a primeira brasileira a se tornar sócia vitalícia da Rede Europeia da Renda Básica, conhecida por BIEN, ou Basic Income European Network, transformada, em 2004, na Basic Income Earth Network. A BIEN foi fundada em 1986, por um grupo de economistas, filósofos e cientistas sociais, para se constituir num fórum de debates

---

\* Senador pelo PT/SP, Ph.D. em Economia pela Universidade Estadual de Michigan, Professor de Economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, e autor do livro *Renda de Cidadania. A Saída é pela Porta*. Editora Fundação Perseu Abramo e Cortez Editora, 2002.

sobre todas as experiências, no mundo, de transferências de renda, como renda mínima, imposto de renda negativo, renda básica, renda de cidadania, crédito fiscal por remuneração recebida, seguro-desemprego, renda de sobrevivência e outras afins, e também para propugnar para que em cada país da Europa e do mundo venha a se instituir uma renda básica incondicional.

Dentre os fundadores e colaboradores da BIEN estão Philippe Van Parijs, Clauss Offe, Guy Standing, o laureado com o Nobel de Economia James Edward Meade e tantos outros que passaram a se reunir a cada dois anos para debater as experiências de cada país e para aprofundar as suas convicções sobre a conclusão cada vez mais forte a que haviam chegado: a de que a forma mais racional de transferência de renda seria simplesmente a de se pagar a todas as pessoas em cada país uma modesta renda, na medida do possível suficiente para atender às suas necessidades, não importando a sua origem, raça, sexo, idade, condição civil ou mesmo socioeconômica. Com o tempo, o valor desta renda básica seria aumentado em consonância com o progresso da economia, assegurando-se a todos o direito inalienável de participar da riqueza da nação.

Eu próprio passei a ter conhecimento da BIEN em 1992, depois de já ter apresentado no Senado o Projeto de Lei n. 80/1991, e de vê-lo aprovado no Senado, que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima, através de um imposto de renda negativo. Meu parceiro de trabalho, Antonio Maria da Silveira, havia voltado de simpósios de que havia participado na Europa e nos EUA. Perguntei a ele como estava a discussão acadêmica sobre a renda mínima. Ele me informou que então o debate se encaminhava para a Renda Básica Incondicional, a exemplo do que estava no livro, *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, editado por Philippe Van Parijs.

De início, como tantos outros, levantei objeções: mas como pagar a renda mínima a todos, quando o importante é destiná-la aos que pouco ou nada têm. Mais e mais, entretanto, passei a interagir com os pensadores da BIEN, que se abriu para as pessoas de todos os continentes. Assim passei a frequentar e a ler os trabalhos que foram apresentados nos Congressos da BIEN em Londres, 1994; Viena, 1996, quando ali encontrei

Maria Ozanira; Amsterdã, 1998 — ao qual não pude ir porque era nas vésperas de minha segunda eleição para o Senado; Berlim, 2000; Genebra, 2002; Barcelona, 2004 e Cape Town em 2006, Dublin em 2008 e São Paulo 2010. Pois, mais e mais, assim como Maria Ozanira, fiquei tão persuadido de que a renda básica incondicional é a mais racional solução que resolvi em dezembro de 2001 apresentar um novo projeto no Senado: o que justamente institui uma renda básica de cidadania no Brasil a partir de 2005.

O presente livro de Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni se insere na tradição dos melhores trabalhos da BIEN para justamente apresentar um estudo aprofundado das mais relevantes experiências de programas de renda mínima associados à educação e bolsa escola que foram instituídos no Brasil, sobretudo a partir de 1995, por administrações municipais, estaduais e em convênios com a União. Estes ocorreram especialmente depois que os resultados das experiências locais propiciaram ao Congresso Nacional apreciar positivamente o apoio do Governo Federal à expansão de programas daquela natureza.

Ozanira, Carmelita e Giovanni primeiro fazem um histórico de como se procurou no Brasil assegurar cidadania às pessoas que estavam vivendo à margem de quaisquer direitos, assim como se criar instrumentos que contribuíssem para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade no Brasil. Mostram a evolução de iniciativas, desde os anos 1930, como o salário mínimo, o seguro-desemprego, o abono salarial, o salário-família, a previdência social, rural, a lei orgânica de assistência social, que define benefícios para idosos e deficientes, até chegar nos programas como os de renda mínima associada à educação e à saúde, respectivamente o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, programa de erradicação do trabalho infantil, auxílio-gás, cartão-alimentação, até chegarem à proposta de unificação desses programas com a criação do Bolsa Família em 2003.

Com o suporte da CAPES; do CNPq e da FAPEMA, os três professores coordenaram esforços de pesquisadores que examinaram de perto os principais programas implementados em 45 municípios e 11 estados e o Distrito Federal que tomaram a dianteira na aplicação de transferên-

cias de renda em nosso país. Depois de obterem as respostas a questionários organizados pelos principais responsáveis pelos programas, e terem saído a campo para também debaterem com os implementadores dos programas, organizaram um encontro na Unicamp para debaterem com aqueles responsáveis os seus resultados.

As conclusões desse estudo estão em harmonia com as decisões recentes do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de outubro de 2003, de dar maior racionalidade aos inúmeros programas de transferência de renda, quatro dos quais foram unificados no denominado Bolsa Família. Este provê um benefício monetário àquelas famílias com renda *per capita* de até cento e quarenta reais por mês, com a exigência de algumas contrapartidas: a vacinação das crianças de 0-6 anos, segundo o calendário do Ministério da Saúde; a sua apresentação nos postos de saúde para acompanhar seu crescimento e desenvolvimento; a frequência das crianças de 6-17 anos às escolas; a alfabetização ou capacitação dos adultos. Com o recente reajuste, em vigor a partir de abril e setembro de 2011, o valor mínimo do benefício é de R\$ 32,00 e o valor máximo é de R\$ 306,00 para as famílias consideradas extremamente pobres, com até cinco filhos.

Mais relevante ainda é que este livro está em sintonia com a visão de uma política pública que defina com clareza o direito de todas as pessoas à cidadania e, portanto, tendo o direito inalienável de participar da riqueza da nação e assim recebendo uma renda básica incondicional. É claro que não seria tão fácil instituir-se esta medida do dia para a noite, ou mesmo de um ano para outro. Daí a importância de caminharmos pelas experiências como as examinadas neste livro, tendo noção do horizonte onde almejamos chegar.

Será de fato o melhor chegarmos à incondicionalidade e virmos a garantir a toda e qualquer pessoa o direito a uma renda básica, até mesmo às mais ricas? Sim, pois estas contribuirão para que elas próprias e todas as demais venham a receber. Desta maneira, eliminaremos enormemente a burocracia envolvida em se ter que saber quanto cada um ganha, no mercado formal ou informal. Eliminaremos o estigma ou sentimento de vergonha de alguém precisar dizer “eu só recebo tanto e preciso tal complemento de renda”. Mais importante, do ponto de vista da dignidade e

liberdade do ser humano será muito melhor para cada pessoa saber previamente que nos próximos doze meses, e daí para frente a cada ano, progressivamente mais com o progresso do país, ela e cada pessoa na sua família irá ter o direito de receber uma renda modesta, na medida do possível suficiente para atender suas necessidades vitais. Relembrando as lições de Amartya Sen, em *Desenvolvimento como Liberdade*, o desenvolvimento só é relevante se significar maior grau de liberdade para todos numa sociedade.

A renda de cidadania garantirá maior grau de opção para toda pessoa estar decidindo qual atividade econômica que deseja exercer. Assim podemos ver os programas de renda mínima aqui examinados como o prenúncio da Renda Básica de Cidadania. A lei aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente Lula diz que ela será instituída gradualmente, iniciando-se pelos mais necessitados. Os dados aqui coletados e sua análise são informações de grande valia para a definição de como ela será efetivamente implementada.



## Apresentação à 6ª edição

A 6ª edição do livro *A Política Social Brasileira no Século XXI*. A prevalência dos programas de transferência de renda, ora apresentada ao público leitor, mantém o compromisso dos autores em disponibilizar uma versão revisada com reflexões e informações quantitativas atualizadas sobre a temática. Isso por considerarmos que este livro aborda uma temática dinâmica que demanda revisões para que possa expressar a atualidade da Política Social brasileira, no campo específico dos Programas de Transferência de Renda. Campo esse de intervenção no social, considerado em todo o texto do livro na centralidade do debate e da prática da proteção social no Brasil, desde a segunda metade dos anos 1990, com crescente relevância nesse início do século XXI.

É importante destacar que, no contexto conjuntural brasileiro, a partir da implantação do Bolsa Família em 2003, pela abrangência geográfica desse Programa, ao ser implementado em todos os municípios brasileiros e por sua dimensão quantitativa, por atender a mais de 13 milhões de famílias, vem fazendo com que muitos programas de transferência de renda criados em nível municipal e estadual tenham sido desativados ou incorporados ao Bolsa Família. Verificou-se também que o processo de avanço na implantação desses programas, ocorrido, intensamente, na década de 1990, foi praticamente interrompido. De modo que essas transformações atingiram inclusive os programas pioneiros considerados no item 1.4 desse livro (As Experiências Pioneiras).

Considerando essa dinâmica, resolvemos manter integralmente os resultados de um estudo empírico desenvolvido em 2002 sobre os pro-

gramas de transferência de renda de iniciativa de estados e municípios, que compõem o capítulo 3: A Realidade dos Programas de Transferência de Renda de Iniciativa de Estados e Municípios, bem como a manutenção das experiências pioneiras, considerando que a realidade e análise desenvolvida sobre esses programas constituem conteúdos históricos altamente significativos para a compreensão da trajetória dos Programas de Transferência de Renda no Brasil e de sua atualidade, representando a centralidade do Sistema de Proteção Social no Brasil nesse desenrolar do século XXI.

Na revisão procedida na 6ª edição procuramos situar o Bolsa Família na conjuntura mais recente em que é destacado o avanço na redução da pobreza e da desigualdade social e a ampliação de uma classe média. Situação essa vivenciada pela sociedade brasileira, principalmente a partir de 2003, sendo, nesse contexto, indicada a contribuição da estabilidade da economia, do salário mínimo, reajustado acima dos índices de inflação, da ampliação da Previdência Social, com destaque à Previdência Social Rural e da implementação do Benefício de Prestação Continuada. Os dois últimos, juntamente com o Bolsa Família, representando a contribuição dos Programas de Transferência de Renda no avanço da superação da pobreza absoluta e da diminuição da desigualdade Social no Brasil.

Entendemos, todavia, que a realidade da pobreza no Brasil, apesar dos avanços, vem sendo mais administrada do que superada, sendo ainda preocupação do Governo federal a indigência de mais de 12 milhões de brasileiros, que é objeto de atenção prioritária do Plano Brasil Sem Miséria, que inclui como um dos seus eixos a transferência de renda, mantendo esta, portanto, na centralidade da proteção social. Ademais, entendemos que precisamos avançar na redução da desigualdade social que ainda mantém o Brasil em níveis bastante desfavoráveis no cenário mundial.

Esperamos que as reflexões desenvolvidas neste livro possam contribuir para que a proteção social seja de fato uma responsabilidade do Estado e um direito de todos os brasileiros, para o avanço em direção da construção de uma sociedade mais justa e mais igualitária.

## Introdução\*

O debate sobre os Programas de Transferência de Renda, no plano internacional, vivencia uma abrangência e ampliação contemporânea mais precisamente a partir dos anos 1980, situando-se no âmbito das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência da *Revolução Tecnológica da Era da Informação*.

Trata-se de transformações geradoras de um profundo rearranjo do mercado capitalista, cuja maior manifestação são os processos de *Globalização e Regionalização dos Mercados*, com concentração cada vez maior do capital, orientados pela internacionalização da economia, sob a hegemonia do capital financeiro. Daí decorrem situações que demandam ações do Estado para proteção do amplo contingente de trabalhadores que passam a vivenciar o desemprego estrutural ou a precarização do seu trabalho, ampliando e disseminando a pobreza, tanto nos países em desenvolvimento como nos países de capitalismo avançado.

---

\* Esse estudo foi realizado como parte das atividades de dois Programas de Cooperação Acadêmica entre o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, com aprovação e financiamento da CAPES — Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; como atividade principal do projeto “A Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil: avaliando o Bolsa Família”, aprovado e financiado pelo CNPq — Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e do “Projeto de Acompanhamento e Avaliação dos Programas de Transferência de Renda: o processo e os impactos sobre a pobreza no Brasil”, aprovado e financiado pela FAPEMA — Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão, no que se refere à revisão para a 4. ed. deste livro.

Verifica-se que as transformações ocorridas na economia e no trabalho geram consequências diretas no processo de mudanças sociais, sobretudo na sociabilidade que caracterizou a sociedade salarial, do pleno emprego, conduzindo estudiosos a referenciar novas questões sociais decorrentes desse processo (Gorz, 1983, 1985, 1991; Rosanvallon, 1995; Castel, 1995).

Nesse âmbito, o *Welfare State* Keynesiano, sustentáculo da sociedade salarial em crise, na maioria das sociedades de capitalismo avançado, também vem sendo questionado. Trata-se de acordo social de classes, desenvolvido a partir dos primeiros anos do século XX e consolidado a partir de meados da década de 1940, expressando um pacto tácito estabelecido entre capital e trabalho: “comprometendo-se o primeiro a instituir uma sociedade de pleno emprego e de bem-estar social e o segundo, a abdicar do ideal revolucionário, para permitir a paz social necessária à florescência dos anos gloriosos” (Silva, 1997, p. 14).

O declínio do pleno emprego, sustentáculo do *Welfare State*, em mutação, faz gerar uma sociedade marcada pela dualidade,

“composta, de um lado, por pessoas muito bem empregadas e, de outro lado, por um contingente mais amplo de pessoas desempregadas ou precária e instavelmente empregadas..., fazendo com que o desenho tradicional do *Welfare State* — seguro social, constituído pela contribuição dos empregadores e empregados (e eles são cada vez menos) e assistência social, representada por auxílios sociais destinados a categorias específicas em dificuldade (inválidos, desempregados, velhos, pais solteiros etc.) (e elas são cada vez mais) — não consiga dar resposta às novas questões sociais que se vêm desenvolvendo”. (Silva, 1997, p.14)

Essa é a conjuntura que favorece o florescimento do debate e o desenvolvimento de experiências internacionais do que aqui estamos considerando como Programas de Transferência de Renda, tomados como alternativas propostas por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais nesses países.

Conforme veremos nos capítulos seguintes deste livro, no Brasil, a ideia de Programas de Transferência de Renda passa a integrar a agenda

pública a partir de 1991, quando é apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei de autoria do senador petista Eduardo Suplicy, propondo a instituição do *Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM*, destinado a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade que auferissem uma renda que corresponda, a cerca de três salários-mínimos nos valores de 2007. A partir de então se inicia um longo caminho que se constrói marcado por especificidades, identificadas no desenvolvimento de cinco momentos históricos,<sup>1</sup> que vai da instituição de uma renda mínima, representada por um número elevado de programas de iniciativa de municípios, Estados e do Governo Federal, à implementação de um Programa que se propõe a unificar os Programas de Transferência de Renda dispersos nos três níveis de governo, denominado *Bolsa Família*, cuja implementação se iniciou em outubro de 2003, culminando com a sanção, pelo Presidente da República, do *Programa Renda de Cidadania*, no dia 8 de janeiro de 2004, prevendo para todos os brasileiros, e estrangeiros legais residentes no país há mais de cinco anos, um benefício que atenda às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, saúde e educação. Trata-se de um benefício incondicional, portanto, independente de renda e de trabalho, destinado a todos, mas devendo ser implementado gradualmente, iniciando-se pelos mais pobres.<sup>2</sup> Esse Programa é reconhecidamente um avanço no âmbito da Política Social brasileira e só foi possível devido a atuação obstinada e incansável do Senador Eduardo Suplicy, marcando muitos anos de sua vida parlamentar.

A temática dos Programas de Transferência de Renda é considerada, neste livro, no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Os sistemas de proteção social são formas, às vezes mais, às vezes menos, institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros. Assim, podemos encontrar,

---

1. Veja item 2.1 (Desenvolvimento Histórico).

2. Entendemos que condicionar o Programa Renda de Cidadania, de natureza incondicional, a iniciar-se pelos mais pobres já significa uma descaracterização do qualificador principal da proposta que é a incondicionalidade.

mesmo em sociedades muito simples, instituições que são responsáveis pela proteção social, tais como a família, as instituições religiosas e até mesmo algumas instituições comunitárias. Entretanto, o que define a proteção social em sociedades complexas como a nossa é a sua formidável institucionalização, a ponto de tornar este conjunto de atividades um significativo e importantíssimo ramo da divisão social do trabalho e da economia.

No mundo atual convivemos com impressionantes sistemas e organizações complexas totalmente dedicadas a prever e sanar riscos de natureza biológica tais como a infância, a velhice, a doença, bem como riscos de natureza social, como o desemprego, a falta de moradia e a perda de rendimentos.

É importante salientar que um dos traços mais definidores das formas e sistemas de proteção social, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados, implica sempre numa transferência de recursos sociais, seja sob a forma de esforço ou trabalho, seja sob a forma de bens e serviços, ou sob a forma de dinheiro.

Na história recente das sociedades ocidentais, podemos observar que tal transferência, que se faz sob as formas de distribuição ou redistribuição de recursos, tem por orientação três fundamentos: a tradição, o mercado ou a autoridade política (Estado). A forma predominante no mundo atual é aquela que tem a participação do Estado como provedor, produtor, gestor e regulador das transferências de recursos destinados à proteção social, sem que a tradição e o mercado deixem de estar presentes de maneira mais ou menos acentuada.

Particularmente no mundo capitalista, a proteção social e a canalização dos recursos sociais que lhes são necessários têm-se estruturado em torno de alguns eixos que formam o que se poderia chamar de “o núcleo duro” do sistema: Saúde, Educação, Previdência, Trabalho e Emprego e Assistência Social, que são hoje objeto de ações altamente tecnicizadas e especializadas no mundo ocidental.

É preciso ressaltar que os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do

que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder pelo menos a três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? No fundo, essas questões estão no cerne da organização das políticas públicas de proteção social que o mundo atual conhece. São respostas sociais e politicamente engendradas que determinam a natureza dos sistemas de proteção social: universalismo *versus* particularismo; alto grau de generosidade *versus* baixo grau de generosidade; alto grau de efetivação de direitos sociais *versus* afrouxamento da noção de direito social; mercantilização *versus* desmercantilização da proteção social; participação social democrática *versus* centralismo e autoritarismo na definição das políticas sociais; caráter público *versus* privado etc.

É óbvia a dificuldade de tais definições, particularmente nos países de desenvolvimento e democratização tardios, onde a montagem dos sistemas de proteção social sofreu constrangimentos redobrados, se levarmos em conta as diferenças sociais e culturais, e os traços conservadores de suas culturas. Tudo isso agravado por longos períodos de autoritarismo político, que somente num passado muito recente deram lugar a mecanismos ainda incipientes de prática democrática, sobretudo no seu aspecto social.

Nesse sentido, o caso brasileiro é extremamente ilustrativo.

Entendemos que a construção da proteção social estatal, que remonta aos anos 1930, mostra que a regulação do Estado brasileiro, no campo das políticas sociais, tem, historicamente, se efetivado mediante programas e ações fragmentadas, eventuais, portanto, descontínuas. A histórica e profunda concentração de renda decorrente dos modelos de desenvolvimento econômico adotados ao longo da construção do capitalismo industrial no Brasil e a sobre-exploração da força de trabalho vêm se aprofundando apesar da adoção de um conjunto amplo de programas sociais que são marcados por um caráter essencialmente compensatório, pouco contribuindo para amenizar as condições de pobreza de largo contingente da população brasileira. Isso ocorre apesar do volume elevado de recursos aplicados e da grande quantidade e variedade de programas (Draibe

et al., 1995; Draibe, 1990). Esse sistema tem situado, historicamente, a população beneficiária no campo do não direito ou da cidadania regulada, deslocando o espaço do direito para o terreno do mérito, além de servir como instrumento para a corrupção, demagogia, fisiologismo e clientelismo político.

Por conseguinte, enquanto economia subdesenvolvida, o Brasil não conseguiu construir uma sociedade salarial, nem o que se convencionou denominar de *Welfare State*, que marcaram as sociedades salariais dos países desenvolvidos.

Há que se considerar, todavia, que o processo de rearticulação da sociedade civil brasileira, que marcou os anos 1980, colocou a luta política por direitos sociais básicos. Nesse contexto de efervescência popular é destacada a questão da cidadania, cujo marco foi a ampliação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, que introduziu a noção de Seguridade Social. Ampliam-se os deveres do Estado para com os cidadãos bem como se vivencia maior visibilidade política e acadêmica sobre as questões sociais.

O discurso popular, que coloca a necessidade do resgate da dívida social, é apropriado pelo Estado. Parece que se estava caminhando para a possibilidade de universalização de direitos sociais básicos, com garantia de mínimos sociais. Todavia, a partir dos anos 1990, com a crise fiscal do Estado e a opção do Governo brasileiro pelo projeto neoliberal, no plano da intervenção estatal, foram impostas limitações para os programas sociais, acompanhadas do desmonte dos direitos sociais conquistados, o que se concretizou nas reformas da Constituição Federal de 1988.

Estamos, por conseguinte, no contexto de profunda crise do padrão intervencionista do Estado, constituído nos anos 1930 e aprofundado durante o período da Ditadura Militar, com maiores consequências para a área social.

Como já foi dito, mesmo durante a vigência do padrão intervencionista do Estado brasileiro, não chegamos a construir um Estado de Bem-Estar Social, pautado pela cidadania. O mais grave é que, mesmo com a redemocratização da sociedade, a possibilidade de constituição de um Estado de Bem-Estar Social, orientado pela cidadania, é colocada na

contramão da história, com o estabelecimento da hegemonia do projeto neoliberal. Chega-se, portanto, ao início do século XXI, com um Sistema de Proteção Social marcado pelos traços da reforma dos programas sociais, sob a orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, expresso pela descentralização, privatização e focalização dos programas sociais.

Se considerarmos a conjuntura brasileira mais recente, verifica-se que o Governo Fernando Henrique Cardoso, ao eleger como prioridade absoluta o ajuste e a estabilidade econômica, como condição essencial para implantação tardia do projeto neoliberal no Brasil, não deu a devida atenção à agenda social brasileira, durante seu primeiro mandato (1995-1998), situação que se prolongou ainda durante os dois primeiros anos de seu segundo mandato (1999-2002). Portanto, as questões sociais e seu enfrentamento, e nesse âmbito, as políticas sociais, foram objeto de verdadeiro descaso. O governo brasileiro tenta reverter essa postura a partir de 2001, propondo criar uma “rede de proteção social”, cujo carro-chefe são os programas de transferência direta de renda a famílias pobres, ou seja: são os programas considerados na categoria de Renda Mínima/Bolsa Escola que se ampliaram pelo país, tendo como precursores os programas de iniciativa municipais e estaduais, iniciados em 1995, com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas/SP, também implantado, com a mesma designação, pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP; Programa Bolsa Escola implantado em Brasília/DF, e o Programa “Nossa Família”, da Prefeitura Municipal de Santos/SP.

Assim, no ano anterior à realização de eleições majoritárias, em 2001, incluindo a eleição para a Presidência da República, são implantados Programas como o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação — “Bolsa Escola”, considerado pelo próprio presidente de então o maior programa de transferência de renda da história do país, aplicando dois terços do imposto de renda arrecadado; o Programa Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás, entre outros, além da expansão de programas em funcionamento desde 1996, como o Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

É no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social que os Programas de Transferência de Renda, conhecidos como programas de Renda Mínima ou Bolsa Escola, têm se apresentado enquanto possibilidade de construção do que vem sendo veiculado como “Rede de Proteção Social”, objeto de considerações e problematização neste livro.

Há que se ressaltar que a proteção social no Brasil, sob a responsabilidade do Estado, vem se ampliando a partir de 2003 com o início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com ampliação de programas sociais e incremento de recursos orçamentários destinados aos programas sociais, cujo destaque vem sendo atribuído ao Bolsa Família, orientado para a unificação dos programas de transferência de renda em implementação no país em níveis municipal, estadual e federal. Tendência essa mantida pela presidente Dilma Rousseff a partir de seu mandato iniciado em 2011, destacando como prioridade, no campo social, o enfrentamento à extrema pobreza, instituindo o Plano Brasil sem Miséria, que mantém como um dos seus pilares a transferência de renda juntamente com a inclusão produtiva e a ampliação de serviços sociais básicos.

É sobre essa realidade que pretendemos interferir. Particularmente, no que diz respeito ao eixo assistencial do Sistema Brasileiro de Proteção Social, em que situamos os Programas de Transferência de Renda, aqui entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza.

Este livro procura, por conseguinte, de um lado, estudar, de modo mais sistemático, o conjunto destas experiências, ao mesmo tempo em que procura entender seus pressupostos e fundamentos, procurando também contribuir com esforço de problematizações que nos permitem vislumbrar a possibilidade de se ver implantada no Brasil uma Política Pública de Transferência de Renda enquanto direito.

Além desta Introdução, a obra está organizada em mais quatro capítulos. O primeiro capítulo procura localizar os antecedentes destes programas, bem como reconstruir os diferentes momentos do debate intelectual e parlamentar sobre a questão, além de situar as experiências pioneiras como modelos em seus vários aspectos.

O segundo capítulo busca caracterizar os diversos programas desenvolvidos em âmbito nacional, de iniciativa e suporte financeiro do Governo Federal, tentando reconstruir e interpretar suas recentes trajetórias que apontam para a construção de um programa unificado, chegando a vislumbrar a adoção do Programa Renda de Cidadania, concebido enquanto um direito incondicional e universal de todos os cidadãos brasileiros.

O terceiro capítulo apresenta os resultados de uma pesquisa empírica realizada com 37 programas municipais e 7 programas estaduais de transferência de renda, procurando caracterizar a realidade, o cotidiano destas experiências municipais e estaduais em termos de algumas características relativas a suas arquiteturas, normas, organização e funcionamento e impactos.

O quarto capítulo apresenta o que chamamos de dimensão qualificadora dos programas, ou seja, contém um conjunto de dimensões e atributos que nos permitem emitir alguns juízos sobre as características gerais dos Programas de Transferência de Renda e sobre algumas tendências que poderão se delinear a partir da construção já desenvolvida.

São apresentadas, então, as conclusões, que resultam do conjunto das observações e estudos, bem como da opinião dos autores, procurando tecer a ideia, mesmo que preliminar, de uma Política Nacional de Transferência de Renda para o Brasil.

Por fim, esperamos, com este livro, produto de longos estudos e reflexões que também vêm se acumulando no decorrer da história dos anos que marcam o debate e a implantação de experiências de Programas de Transferência de Renda no Brasil, estar contribuindo para despertar interesse e maior compreensão sobre uma temática central na história atual da Política Social brasileira, neste início do século XXI.



# Os programas de transferência de renda: inserção no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social

## 1.1 Os Antecedentes

Os marcos iniciais de constituição de um sistema de proteção social no Brasil situam-se no período compreendido entre 1930 e 1943.<sup>1</sup> Trata-se de um período marcado por grandes transformações socioeconômicas, pela passagem do modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano-industrial. Nesse mesmo contexto, ocorre também um profundo reordenamento no que diz respeito às funções do Estado Nacional, quando o Estado passa a assumir, mais extensivamente, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo (NEPP, 1994).

---

1. No documento citado, a periodização utilizada para tratar do desenvolvimento do *Welfare State* no Brasil é a seguinte: 1930-1936 — Introdução e Expansão; 1930-1943 — Introdução; 1943-1964 — Expansão fragmentada e seletiva; 1964-1977 — Consolidação Institucional; 1964-1967 — Consolidação institucional; 1967-1979 — Expansão massiva; 1979-1988 — Crise e ajustamento do sistema; 1979-1984 — Crise e ajustamento conservador; 1985-1988 — Ajustamento progressista; 1988-1993 — Reestruturação do Sistema; 1988 — Definição dos novos princípios — Constituição; 1988-1991 — Implementação das reformas-início; 1992-1993 — Formação da nova agenda de reforma (NEPP, 1994, p. 4).

Nesses marcos, ressalta-se que o Estado, no Brasil, foi sempre o principal sujeito na produção do desenvolvimento econômico. Todavia, mesmo priorizando o mercado, se constitui também numa fonte de solidariedade social, assumindo o papel de promotor da comunidade de interesses e de responsável pela promoção do bem-estar social. Nesse contexto, o padrão de cidadania desenvolvido tinha por base o mercado de trabalho, rigidamente controlado pelo Estado. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, forjou-se uma *Cidadania Regulada* (Santos, 1987), restrita ao meio urbano, numa sociedade marcada pela fragilidade de disputa entre interesses competitivos.

Esse Sistema de Proteção Social avançou rumo a sua consolidação e expansão durante as décadas de 1970 e 1980, sob a orientação do autoritarismo da ditadura militar, fazendo com que a expansão dos programas e serviços sociais passasse a funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio, aliada à grande demanda posta na conjuntura anterior. Ampliaram-se os programas sociais como uma espécie de compensação pela repressão aberta direcionada aos movimentos sociais e ao movimento sindical.

Todavia, a estratégia de controle social por parte do Estado, via programas sociais, não impediu a rearticulação da sociedade civil, sobretudo a partir de meados da década de 1970, verificando-se forte eclosão dos denominados “novos movimentos sociais” e a estruturação do que se convencionou chamar de “sindicalismo autêntico”, além do reordenamento dos partidos políticos com estruturação de novos partidos, entre estes o Partido dos Trabalhadores, o movimento autêntico do PMDB, dos partidos, então, clandestinos da esquerda, além da intensa atuação da Igreja.

Essa dinâmica social tinha como elemento mobilizador novas demandas sociais pelo resgate da dívida social acumulada e agravada durante o período da ditadura militar, e, conseqüentemente, pela ampliação de direitos sociais, num movimento de alargamento da concepção de cidadania.

O conteúdo desse movimento é assimilado pela Constituição Brasileira de 1988, com a instituição do conceito de Seguridade Social que in-

corporou a Assistência Social, junto com a Previdência Social e a saúde, enquanto políticas constitutivas da Seguridade Social no país.

Todavia, esse processo de ampliação de direitos sociais rumo à universalização, que se construiu no âmbito do avanço da democratização da sociedade brasileira, passou a ser fortemente combatido e interrompido durante toda a década de 1990, quando o Governo Brasileiro passou a adotar, tardiamente, o chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação da ideologia neoliberal, na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada. Registra-se também forte reação das elites conservadoras no Congresso, impedindo a regulamentação dos direitos sociais indicados na Constituição de 1988.

A opção pelo ajuste econômico no Brasil, como em outros países, sobretudo nos denominados emergentes, teve como consequência a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com consequente ampliação e aprofundamento da pobreza, que se estende, inclusive, para os setores médios da sociedade.

Estudos revelam que se chega aos anos 1990 com um Sistema de Proteção Social marcado por superposições de objetivos, competências, clientelas-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas (Draibeet al., 1995), além do avanço de um movimento de privatização das políticas sociais mediatizado por nefasta articulação do Estado com o setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação.

Nesse contexto, a questão social,<sup>2</sup> enquanto produto da luta política, coloca na agenda pública novos conteúdos expressos, sobretudo, pelo que passou a se considerar novas formas de exclusão social e econômica, cujo

---

2. Questão social aqui entendida como expressão das relações sociais. Nesse sentido, circunscreve-se num campo de disputas, pois diz respeito à desigualdade econômica, política e social entre as classes sociais na sociedade capitalista, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos como direitos, no âmbito da cidadania.

eixo centralizador é representado pelas profundas transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, enquanto produto, principalmente, de dois fenômenos constitutivos das transformações que vêm ocorrendo nas relações de trabalho na sociedade contemporânea: o aumento do desemprego estrutural associado à precarização do trabalho e as mutações no perfil do trabalhador requerido pelo mercado capitalista globalizado e competitivo.

Conseqüentemente, tem-se, um processo que inviabiliza o que se considerava trabalho estável e seguro, representado pela carteira assinada e pela proteção de riscos e contingências sociais, assegurados pelo Estado de Bem-Estar Social dos países de economia desenvolvida, e pelos precários Sistemas de Proteção Social, engendrados nos países em desenvolvimento. Tem-se o incremento das chamadas ocupações terceirizadas, autônomas, temporárias, instáveis e de baixa remuneração e o avanço do já superdimensionado mercado informal de trabalho, que caracterizava as sociedades de capitalismo periférico, desempenhando papel funcional à reprodução e ao desenvolvimento da economia capitalista desses países.

Acrescenta-se a esse processo de flexibilização das relações de trabalho, o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição Federal de 1998. Esta passa a ser considerada instrumento inviabilizador da inserção do Brasil na economia internacional, o que vem justificando investidas de reformas na economia, no Estado e no Sistema Brasileiro de Proteção Social durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esse aspecto foi retomado, em 2003, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sustentado por uma ampla aliança integrada pelo Partido dos Trabalhadores, que se constitui sujeito fundamental na luta social pelo avanço das conquistas sociais dos anos 1980, no Brasil.

O contexto acima marca uma era na qual o Estado brasileiro passa a orientar sua atuação pelos parâmetros do projeto neoliberal, cujo objetivo principal é inserir o país na competitividade da economia mundial globalizada, embora se saiba que o que vem ocorrendo é uma inserção seletiva e subordinada. Nesse sentido, a chamada reforma do Estado brasileiro passou a lhe atribuir profundas transformações no seu perfil e no

seu formato, assumindo como principal função a de Estado ajustador da economia nacional à economia internacional.

Durante os anos 1990, verificou-se que a inserção do Brasil na economia mundial, buscando construir um padrão de competitividade que o permitisse concorrer no interior da economia globalizada, foi, senão o único, mas o objetivo principal do Estado brasileiro. Isso significou atribuir prioridade absoluta às áreas e setores econômicos considerados dinâmicos. Trata-se de um processo que vem se desenvolvendo marcado por profunda submissão aos interesses dos sujeitos globais, com pouca atenção direcionada à integração da economia interna, sobretudo das áreas e setores da economia considerados não competitivos. Em decorrência, registra-se evidente descaso em relação à integração da população brasileira, como um todo, aos possíveis benefícios do processo de ajuste econômico, tendo-se, por conseguinte, um Estado submetido à lógica do mercado, dificultando o processo da luta social por conquistas sociais que possam elevar o padrão de vida da população brasileira. Assim, vêm sendo descartadas conquistas sociais, decorrentes de lutas sociais das décadas de 1970 e 1980, considerando os direitos sociais e trabalhistas conquistados como obstáculo ao ajuste da economia às exigências da economia internacional.

A lógica adotada pelo Estado brasileiro, justificada pela ideologia da modernidade, faz com que se tenha um Estado que rebaixa ainda mais sua responsabilidade social, quando esta demanda o atendimento das necessidades sociais das classes subalternas.<sup>3</sup> Essa responsabilidade vem sendo transferida para uma sociedade como se esta fosse destituída de antagonismos de interesses, sendo homogeneizada por uma realidade que é complexa e heterogênea, ficando a sociedade responsável pela solução dos problemas sociais mediante práticas de parcerias e de “solidariedade”. Em última análise, nos anos 1990, assistiu-se a um verdadeiro desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social que parecia apontar, a partir dos anos 1980, em direção à universalização dos direitos sociais básicos, evi-

---

3. Esse aspecto parece vir sendo revertido a partir dos Governos Lula e Dilma, que se utiliza de um discurso que coloca em primeiro plano a necessidade de reverter prioridades, com destaque ao enfrentamento da fome e da pobreza no país, embora venha mantendo uma política macroeconômica atrelada a padrões anteriores.

denciando retrocessos nas ofertas de serviços, mesmo nas áreas sociais básicas. Nesse contexto, o movimento rumo à universalização dos direitos sociais cede lugar ao que passou a ser considerado como um movimento de focalização, todavia longe de significar uma discriminação positiva em direção aos segmentos mais pobres da população brasileira.<sup>4</sup>

Na realidade, os anos 1990, representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição Brasileira de 1988. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001. Assim, não se verificou a necessária expansão de programas e serviços sociais numa conjuntura na qual o crescimento da pobreza demanda mais atenção do Estado em relação ao atendimento das necessidades coletivas básicas da população trabalhadora. Tudo isso é agravado pelo desmonte de direitos sociais conquistados.

O entendimento, a partir das reflexões desenvolvidas, é que nos defrontamos com o desenvolvimento histórico de construção de um “Estado de Bem-Estar Social” marcado por uma base meritocrática, com traços corporativistas e clientelistas (Aureliano e Draibe, 1989; Draibe, 1990). Esse Estado, além de privilegiar o trabalhador do setor formal da economia, vem cristalizando uma estrutura de benefícios que só tem contribuído para manutenção da profunda desigualdade social que tem marcado a sociedade brasileira, impedindo a expansão horizontal das conquistas sociais. Tem-se desenvolvido um conjunto amplo, embora disperso, desfocalizado, descontínuo e insuficiente de programas sociais, com marcas prevalentes de traços meramente compensatórios, desvinculando-se as políticas sociais da necessária articulação com as políticas de

---

4. Sobre uma noção progressista e conservadora de focalização, veja Silva (2001).

desenvolvimento econômico. Assim, esse perfil das políticas sociais brasileiras é aprofundado pela política neoliberal dos anos 1990, ampliando as marcas de uma proteção social meramente compensatória e residual, orientada pela agenda de reforma dos programas sociais na América Latina, sob a orientação dos organismos internacionais nos anos 1980. Dada a prioridade atribuída ao ajuste econômico as políticas sociais são consideradas variável dependente do crescimento econômico, com recomendação de cortes nos gastos sociais, ocorrendo conseqüente desativação e redução de programas sociais, o que representa total abandono do movimento em direção à universalização e ampliação dos direitos sociais, que marcaram as lutas políticas dos anos 1980. Esse ideário preconiza que a intervenção do Estado, no campo social, seja restrita a ações focalizadas na extrema pobreza, buscando a complementação da filantropia privada e das comunidades.<sup>5</sup>

“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, é mantido o Modelo Econômico baseado na sobre-exploração do trabalho e na concentração da riqueza socialmente produzida, cuja expressão

---

5. Como a adoção da política neoliberal no Brasil se deu tardiamente, em relação ao mundo desenvolvido e a outros países da América Latina, só a partir do final da década de 1990, o Estado brasileiro se orientou ainda durante toda aquela década pelas recomendações dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, para a reforma dos programas sociais na América Latina preconizados na década de 1980. Ignorou que o próprio Banco Mundial já reconheceu que o ajuste econômico conservador, como foi assumido no continente, foi incapaz de reduzir a pobreza. Ignorou também as recomendações defendidas, principalmente pela ONU/PNUD, a partir da década de 1990, para a reforma dos programas sociais na América Latina que colocou a necessidade de desenvolvimento com equidade e reposição do papel das políticas sociais em articulação com a política econômica, com ênfase na política de saúde, educação e de alimentação e no provimento dos serviços sociais básicos. Somente a partir de 2001, passou-se a considerar a necessidade de criação de uma “Rede de Proteção Social” no país, cuja ênfase se concentrou na criação e expansão de Programas de Transferência de Renda, conforme veremos no decorrer deste livro.

é o aumento do desemprego, o incremento do trabalho instável e precarizado; a diminuição da renda do trabalho e a consequente expansão da pobreza”. (Silva, 2003, p. 238)

Nesse contexto, é esquecido que

“... a pobreza certamente não será debelada tão somente pelas políticas sociais, muito menos se estas 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 e que este não pode prescindir do progresso econômico”. (Silva, 2003, p. 238)

Por conseguinte, iniciamos o século XXI com distâncias, cada vez mais amplas, entre indicadores econômicos e sociais. Nosso Sistema de Proteção Social tem se mostrado incapaz de enfrentar o empobrecimento crescente e a desproteção social de amplo contingente da população brasileira, sem lugar no mercado de trabalho ou sujeita a ocupar postos de trabalhos precários, instáveis, sem proteção social e com remuneração cada vez mais rebaixada. Ademais, os programas sociais têm sido orientados, historicamente, por políticas compensatórias e desvinculadas das políticas de desenvolvimento econômico, cujos modelos só têm servido para incrementar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade, que exclui a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais que deveriam atender à população mais carente.

No contexto desse Sistema de Proteção Social, a temática da renda mínima/bolsa escola, aqui considerada como Programas de Transferência de Renda, ocupou, até o início dos anos 1990, um espaço marginal no âmbito do debate brasileiro sobre as questões sociais, sendo que a possibilidade de prática desse tipo de política pública começa a ser colocada só a partir de 1991, com o Projeto de Lei n. 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM, apresentado ao Senado Federal pelo Senador por São Paulo, Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores.

Buscando os antecedentes do que aqui denominamos Programas de Transferência de Renda, partimos de uma análise histórica da instituição de mínimos sociais no âmbito do Estado brasileiro, que tem sua iniciativa primeira com a instituição do salário mínimo, em 1934, ou, mais precisamente, em 1940, com sua implantação. Não resta dúvida de que a instituição do salário mínimo significou, originariamente, o estabelecimento de um salário de base, tendo por objetivo garantir condições de alimentação, habitação, vestuário, cuidados médicos e educação para o trabalhador e sua família. Todavia, o valor desse salário tem sido historicamente desgastado por elevados índices de inflação e por políticas de arrocho salarial,<sup>6</sup> adotadas com muita frequência no decorrer das inúmeras tentativas de ajuste da economia, principalmente requeridas para manter a capacidade de pagamento de uma dívida externa e interna que vem se avolumando e se tornando impagável.

Há, todavia, que se considerar que o salário mínimo só tem o significado de uma renda mínima para os trabalhadores legalmente inseridos no mercado de trabalho, ficando de fora, portanto, a grande maioria da população que participa do mercado informal de trabalho.

O *Seguro-Desemprego*, instituído em 1986, pode ser considerado outra forma de mínimos sociais no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social. É um benefício temporário que concede auxílio em forma de transferência monetária, em valor não inferior a um salário mínimo, pago de três a cinco parcelas e seu valor variando de caso a caso. Integra à Seguridade Social, sendo garantido pelo art. 7º dos Direitos Sociais da Constituição Federal.

Destina-se ao trabalhador formal e doméstico, em razão da dispensa sem justa causa, inclusive a dispensa indireta quando o empregado solicita judicialmente a rescisão motivada por ato faltoso do empregador; ao trabalhador formal com contrato de trabalho suspenso quando da participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador; ao pescador profissional durante o período do defeso (pro-

---

6. Essa situação vem sendo modificada com a estabilidade da moeda adotada com a implantação do Plano Real em 1994 e com a política de recomposição do salário mínimo acima dos índices anuais de inflação e ampliação do contingente de famílias e pessoas inseridas em Programas de Transferência de Renda durante os Governos Lula e Dilma.

criação das espécies); ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Para requerer o benefício do Seguro-Desemprego, o trabalhador deve atender aos seguintes critérios de habilitação, considerando a modalidade do benefício:

a) *Trabalhador formal* deve ter sido dispensado sem justa causa; ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física equiparada à jurídica (inscrita no CEI), no período de seis meses consecutivos, imediatamente anteriores à data de dispensa; estar desempregado quando do requerimento do benefício; ter sido empregado pelo menos seis meses nos últimos 36 meses que antecedam a data de dispensa.

b) *Bolsa de qualificação profissional*, nesse caso, o trabalhador deve estar com o contrato de trabalho suspenso e devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador.

c) *Empregado doméstico* deve ter sido dispensado sem justa causa; trabalhado, exclusivamente, como empregado doméstico, pelo período mínimo de 15 meses nos últimos 24 meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego; estar desempregado quando do requerimento do benefício; estar inscrito como contribuinte individual da Previdência Social e em dia com as contribuições; ter, pelo menos 15 recolhimentos ao FGTS, como empregado doméstico.

d) *Pescador artesanal* precisa possuir registro como pescador profissional, na categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Pesca (RGP), emitido pela Secretaria Especial de Agricultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso; ter inscrição no INSS como segurado especial; comprovação de venda do pescado a adquirente pessoa jurídica ou cooperativa, no período correspondente aos últimos 12 meses que antecederam ao início do defeso; comprovar o exercício profissional da atividade de pesca artesanal, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso; não ter vínculo de emprego ou outra relação de trabalho ou outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

e) *Trabalhador resgatado* deve comprovar ter sido resgatado do regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo por ação de fiscalização do MTE; não dispor de renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Além dos requisitos específicos, os trabalhadores que pleiteiam o Seguro-Desemprego não podem dispor de renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família e não podem usufruir de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, com exceção do Auxílio Acidente e Pensão por Morte.

Segundo dados do MTE, Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, acessados em 13/03/2007, o quantitativo de atendimento do Seguro-Desemprego de 1996, quando foi implantado, até 2006 apresentou o seguinte comportamento: 1996 — 4.397.272; 1997 — 4.426.723; 1998 — 4.398.309; 1999 — 4.695.035; 2000 — 4.181.855; 2001 — 4.691.850; 2002 — 4.807.634; 2003 — 4.987.592; 2004 — 4.817.209; 2005 — 5.402.487; 2006 — 5.735.409, verificando-se que de 1996 a 2004 o atendimento não alcançou cinco milhões de trabalhadores, o que se verificou só em 2005 e 2006, revelando o caráter ainda limitado desse benefício.

No campo dos mínimos sociais também pode ser incluído o *abono salarial* no valor de um salário mínimo, destinado, anualmente, aos empregados que tenham percebido de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social — PIS, ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP, até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 dias no ano-base. É necessário também que estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no Fundo de Participação PIS/PASEP, ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.<sup>7</sup>

---

7. O Seguro-Desemprego e o Abono Salarial são custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT, vinculado ao Ministério do Trabalho.

Ainda pode ser considerado como mínimo social oficialmente instituído no Brasil o Salário-Família, cujo significado é praticamente inexistente em decorrência da insignificância do valor monetário transferido às famílias.

Consideramos que um grande avanço na questão dos mínimos sociais no Brasil ocorreu com a Constituição Brasileira de 1988, quando foram instituídos três benefícios, sendo que dois podem ser considerados como grandes Programas de Transferência de Renda em implementação pelo Governo Federal, na atualidade.

O primeiro benefício é representado pela elevação dos benefícios mínimos da Previdência Social, que foram equiparados ao salário mínimo, ampliando-se, portanto, a base atingida por esse mínimo que, atualmente, não chega, sequer, a cobrir as necessidades básicas de um só indivíduo.

Tem-se, também, a instituição da Renda Mensal Vitalícia<sup>8</sup> vinculada à Previdência Social, atribuída aos brasileiros com mais de 70 anos de idade que não dispunham de meios de subsistência. Esse direito foi reafirmado pela Constituição Brasileira de 1988, no âmbito da assistência social, passando a se constituir num direito do cidadão e num dever do Estado (arts. 203 e 204), na categoria de auxílio aos idosos, definido na referida Constituição, sendo estendido aos portadores de deficiência que não possam trabalhar e não disponham de renda *per capita* superior a um quarto de salário mínimo. Ambos, auxílio a idosos e a deficientes,<sup>9</sup> fixados no valor de um salário mínimo, só foram regulamentados pela Lei Orgâ-

---

8. A Renda Mensal Vitalícia foi instituída em 1974, no âmbito da Previdência Social urbana, que criou um amparo previdenciário aos maiores de 70 anos ou inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho. Essa renda foi extinta pelo Decreto n. 1.744, de 18/11/1995, que regulamentou a concessão do Benefício de Prestação Continuada aos idosos e aos portadores de deficiência. Os critérios de concessão da Renda Mensal Vitalícia eram os seguintes: não exercer atividade remunerada; não ter rendimento, sob qualquer forma, superior a um salário mínimo; não ser mantido por pessoa de quem dependa obrigatoriamente; não ter outro meio de prover o próprio sustento; ter sido filiado à Previdência Social, em qualquer época, por, no mínimo, 12 meses, consecutivos ou não; ter exercido atividades remuneradas que se incluíssem no regime da Previdência Social urbana ou rural, mesmo sem filiação, no mínimo, por 5 anos, consecutivos ou não; ter ingressado no regime da Previdência Social, com mais de 60 anos, sem direito aos benefícios regulamentares. O benefício era, inicialmente, uma transferência monetária igual à metade do maior salário mínimo vigente no país, mas não ultrapassando 60% do valor do salário mínimo local do pagamento, isso quando o salário mínimo era regionalizado, sendo que depois da Constituição Federal de 1988, o valor mínimo desse benefício passou a ser também o de um salário mínimo.

9. O Benefício de Prestação Continuada é destinado a idosos, inicialmente, com mais de 70 anos, sendo posteriormente reduzido para 67 anos e no dia 01/10/2003, com a sanção do Estatuto do Idoso pelo Presidente da República, a idade foi reduzida para 65 anos, conforme já indicava a Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS, sancionada em 1993. Esse benefício, no valor de um salário mínimo, é também atribuído a pessoas com deficiência, que não disponham de meios para sua

nica da Assistência Social — LOAS (Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993), ficando então instituído o Benefício de Prestação Continuada, tendo o mesmo entrado em vigor só a partir de janeiro de 1996.<sup>10</sup>

Além do salário mínimo, instituído para os trabalhadores, as aposentadorias urbanas e rurais, de caráter contributivo, o Seguro-Desemprego, a Renda Mensal Vitalícia, substituída pelo Benefício de Prestação Continuada, de caráter não contributivo, outras transferências monetárias que podem ser identificadas no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social são alguns benefícios, de caráter assistencial, eventual, pontual, localizado e emergencial, destinadas aos pobres, principalmente face à problemática de crianças nas ruas e em situação de risco social, ou no caso de calamidade pública. Talvez se possa incluir, ainda, na categoria de mínimos, a concessão de bolsas de estudo, repassadas pelo Estado, por entidades filantrópicas ou empresas, a filhos de trabalhadores ou a crianças de famílias pobres.

Nesse aspecto, é importante considerar que a LOAS tem o mérito de incluir no ideário e no debate sobre a proteção social a concepção de *Mínimos Sociais*, ao definir, no seu art. 1º, a Assistência Social como uma Política de Seguridade Social não contributiva, definindo mínimos sociais como parâmetro para essa Política,<sup>11</sup> devendo esse conceito ser operacionalizado para orientar o debate e as propostas de renda mínima no país.

Em se tratando de um debate mais específico sobre os programas de Transferência de Renda, o ano de 1991 é considerado o marco inicial desse debate, que foi, inicialmente, mobilizado pela aprovação do Projeto de Lei n. 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima, em sessão do Senado Federal de 16/12/1991, de autoria do Senador do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy. Essa temáti-

---

subsistência e vivam em famílias cuja renda *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo, exigência essa também atribuída aos idosos.

10. O Benefício de Prestação Continuada será considerado no item 2.2 (Caracterização dos Programas Nacionais) deste livro.

11. A concepção de mínimos sociais vem sendo objeto de debate e discussões no âmbito da Política de Assistência Social, apresentando concepções e entendimentos diferenciados, expressos conforme posturas teórico-ideológicas orientadoras do debate. Destacam-se, nesse debate, os trabalhos de: Sposati, 1997; Demo, 1997; Pereira, 2000.

ca instituiu um debate, embora ainda muito restrito, que introduziu, definitivamente, na agenda pública brasileira, a possibilidade da implementação de Programas de Transferência de Renda, permitindo o surgimento das experiências pioneiras em Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos, seguindo-se de um conjunto de propostas em âmbito municipal e estadual, preconizando a transferência direta de auxílio financeiro como forma de complementação da renda de famílias pobres. Essas famílias seriam identificadas pela fixação de um determinado corte de renda, acrescido de outros critérios, em especial, a existência de crianças em idade escolar na família e residência desta, por um determinado tempo, no respectivo município. Têm-se, então, os primeiros esforços de implantação dos denominados programas de renda mínima ou bolsa escola, no contexto de Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Por conseguinte, os Programas de Transferência de Renda inauguram um debate, que se aprofundou durante toda a década de 1990, passando a se constituir, nesse início do século XXI, o que já se pode considerar a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade. Assim é que, num esforço de levantar elementos gerais que fundamentem e aprofundem o debate sobre os Programas de Transferência de Renda, enquanto uma nova tendência de política social brasileira, apresentamos, a seguir, uma reflexão sobre o debate nacional e sobre as propostas e experiências pioneiras que despertaram e mobilizaram esse debate, sobretudo no contexto dos municípios brasileiros.<sup>12</sup>

## 1.2 A Construção do Debate Internacional e Nacional

Suplicy (2002), em estudo sobre Programas de Transferência de Renda de caráter universal e incondicional, denominado de Renda Bá-

---

12. As experiências e propostas apresentadas a seguir, além de considerar análise de documentações, especialmente leis, decretos, portarias e normas de instituição e regulamentação dos programas considerados, bem como alguns folhetos de divulgação e consulta a páginas WEB, foram atualizadas mediante entrevistas realizadas com representantes dos referidos programas.

sica por uns e Renda de Cidadania pelo autor, destaca os fundamentos básicos de sustentação de programas dessa natureza no campo religioso: no Alcorão, no Budismo e no Velho e Novo Testamento da Bíblia Sagrada; em filósofos clássicos como Confúcio e Aristóteles; em revolucionários como Karl Marx: “de cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com suas necessidades”. Identifica em Thomas More, no seu livro *Utopia* (1516), a inspiração desses programas pelo destaque dado a importância de se assegurar a todos o mínimo para sobrevivência digna, tendo por fundamento a garantia de sobrevivência apontada por diferentes tendências. Destaca economistas clássicos, defensores de ideias similares, como Adam Smith e Karl Polanyi. Destaca a contribuição de Thomas Paine, no texto “Justiça Agrária” (1795), em que é defendida a ideia de que “todo proprietário que cultiva a terra deve à comunidade um aluguel pela mesma”.

Os Programas de Transferência de Renda são apontados por Suplicy como possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida. Nesse sentido, o autor faz indicações importantes de experiências dessa natureza ao redor do mundo: em vários países da Europa a partir dos anos 1930;<sup>13</sup> nos Estados Unidos, em 1935, quando o governo de Franklin Roosevelt cria o Social Security Act (Ato de Seguridade Social), no bojo do qual instituiu o Aid for Families with Dependent Children — AFDC (Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes), concedendo um complemento de renda às famílias com renda abaixo de certo patamar, cujas mães eram viúvas e apresentavam dificuldades de cuidar de seus filhos e

---

13. A partir dos anos 1930, muitos países na Europa introduziram programas com a perspectiva de garantia de uma renda mínima, seja na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social (Suplicy, 2002, p. 75). Paugam (1999) relata a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como Dinamarca (1933); Reino Unido (1948); Alemanha Federal (1961); Países Baixos (1963); Bélgica (1974); Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); França (1988); em diversas províncias da Espanha — Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco (1990) e em Portugal (1996).

oferecer-lhes educação. Em 1974, foi criado também nos Estados Unidos o Eamed Income Tax Credit — EITC (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida), destinado a famílias que efetivamente estivessem trabalhando e tivessem crianças, tendo sido fixado um corte de renda abaixo do qual as famílias recebem uma transferência monetária variável, conforme a renda e o número de filhos e a partir do qual passam a pagar imposto de renda, ficando assim instituído um grande programa de Imposto de Renda Negativo, com rebatimentos positivos, na redução da pobreza no país.

Suplicy, em *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*, também analisa a experiência pioneira do Estado do Alasca, denominada Fundo Permanente do Alasca, a partir da qual, anualmente, os moradores daquele Estado recebem uma renda monetária transferida diretamente para sua conta bancária, considerando o volume do Produto Interno Bruto no referido ano; o autor chega à América Latina, indicando o Programa Assignación Familiar, desenvolvido no Uruguai, Chile e Argentina, para complementação de renda aos trabalhadores do mercado formal que tenham crianças frequentando escola; fala da proposta Ingreso Ciudadano, apresentada em 1995 por Rubén Ió Vuolo e Alberto Barbeito para a Argentina; faz referência ao Programa Beca Escuela, criado em 1989, na Venezuela, destinado às famílias carentes, para manter seus filhos na escola até o limite de três crianças<sup>14</sup> e destaca a BIEN — Basic Income European Network (atualmente Basic Income Earth Network), a maior articulação mundial em defesa de uma renda básica para todos, criada em 1986. A BIEN vem mantendo ampla discussão internacional sobre a Renda Básica, enquanto uma modalidade de Programa de Transferência de Renda incondicional, inclusive realizando congressos internacionais a cada dois anos, tendo sido o último o 13<sup>th</sup> BIEN Internacional Congress,

---

14. Além das indicações registradas em Suplicy (2002) sobre Programas de Transferência de Renda, levantamento realizado em 2012 indica que se encontram em implementação mais de vinte programas de transferência de renda em países da América Latina, América Central, Caribe e México, merecendo destaque, além do Bolsa Família, no Brasil, o Programa Oportunidades, no México, Assignación Familiar por Hijo para el Bem Estar Social, na Argentina, Nuevo Régimen de Assignaciones Familiares, no Uruguai, Avancemos, em Costa Rica, Chile Solidário, no Chile, entre outros.

realizado em 2010, em São Paulo, e o 14<sup>th</sup> BIEN será realizado em setembro de 2012 em Munich.

Todavia, o debate internacional mais recente, sobre Programas de Transferência de Renda, vem sendo colocado de modo mais amplo a partir da década de 1980 no âmbito das grandes transformações que ocorreram na economia, com profundos rebatimentos no mundo do trabalho, cujas consequências mais marcantes são a geração de um número cada vez maior de desempregados, além da ampliação dos chamados trabalhos precarizados, alcançando homens e mulheres de todas as idades, principalmente os jovens, fortemente atingidos pelo desemprego de longa duração. Essas situações têm produzido consequências na sociabilidade da sociedade salarial, inspirando estudiosos a identificarem novas questões sociais decorrentes desse processo e a necessidade de redimensionamento do *Welfare State*, cujos elementos básicos de sustentação — pleno emprego, crescimento econômico e família estável — ruíram com a sociedade do bem-estar social, não tendo seu desenho original mais sustentação no âmbito da economia globalizada (Gorz, 1983, 1985, 1991; Rosanvallon, 1995; Castel, 1995).

O desenho tradicional do *Welfare State* — seguro social, formado pela contribuição dos que se encontram inseridos no mercado de trabalho, e a assistência social, representada por serviços e auxílios sociais destinados a categorias sociais específicas em dificuldade, não responde mais às novas questões sociais (Silva, 1997). Coloca-se então a necessidade de reforma dos programas sociais e, nesse âmbito, os Programas de Transferência de Renda são destacados como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza, ampliada na sua face estrutural e pelo que se convencionou denominar de “nova pobreza”,<sup>15</sup> decorrente da

---

15. A “Nova Pobreza” é um fato novo que foi registrado nos anos 1980 e 1990, a partir de quando milhões de pessoas, que viviam próximo ou mesmo acima das linhas de pobreza, caíram de nível socioeconômico nos países do Terceiro Mundo; nos países ricos, centenas e milhões passaram a integrar o “Quarto Mundo” e, nos países saídos do socialismo, milhares passaram a viver a insegurança. Trata-se de um novo fenômeno que assume padrões, características e sentidos os mais variados, afetando, diferentemente do passado, grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado estado de pobreza, como: empregados do setor moderno, professores, pequenos produtores, artesãos autôno-

reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico. (Atkinson, 1995; Brittan, 1995; Bresson, 1993; Vuolo, 1995; Gorz, 1991).

Nesse âmbito é que o debate internacional tem apontado os Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas, dentre as quais se destacam as seguintes perspectivas: a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego.<sup>16</sup>

Partindo do entendimento de que os Programas de Transferência de Renda, no Brasil, denominados, por exemplo, Renda Mínima e Bolsa Escola; podem ter orientações político-ideológicas e motivações diferenciadas, que vão de uma perspectiva de apoio à funcionalidade do mercado, apresentando, portanto, caráter meramente compensatório e residual, até uma perspectiva orientada pelo entendimento de que a riqueza socialmente produzida deve, de alguma forma, ser redistribuída aos membros da sociedade, é que é possível se desvendar o significado do desenvolvimento histórico e a natureza desses programas no Brasil.

---

mos etc., cujo traço comum é o declínio nos níveis de renda, com considerável deterioração nos padrões de vida (Gaudier, 1993, p. 52-53).

16. Essa formulação vem sendo apresentada por Maria Ozanira da Silva e Silva, em trabalhos anteriores, com destaque à Silva, 1997.

Nesse sentido, esses fundamentos colocam a possibilidade de duas orientações para os Programas de Transferência de Renda que vêm inspirando o debate e as experiências brasileiras:

- a) Transferência de Renda 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 como 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;
- b) Transferência de Renda 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 à garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social.<sup>17</sup>

No Brasil, a inspiração de muitos programas, sobretudo os de iniciativa de municípios, iniciados em 1995, se originaram de propostas de políticos do Partido dos Trabalhadores, procurando 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 ideológicas, parecem vir direcionando as experiências para uma perspectiva orientada por pressupostos liberais/neoliberais. Assim, os resultados alcançados não parecem ser capazes de

---

17. Um exemplo dessa proposta encontra-se em Suplicy, 2002.

ultrapassar a manutenção das grandes desigualdades sociais e parecem direcionar-se para a criação de um estrato de pobres situados num patamar de indigência ou de mera sobrevivência, com impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso de reprodução da pobreza. Todavia, há que se considerar que estudos realizados indicam a redução da indigência, da pobreza e da desigualdade no Brasil, a partir de 2004, o que vem ocorrendo devido à estabilização da moeda; o reajuste do salário mínimo em patamares superiores aos índices de inflação; a elevação do número de postos de trabalho com carteira assinada; a elevação da renda do trabalho e, particularmente, aos Programas de Transferência de Renda, com destaque ao Bolsa Família, ao Seguro Social Rural e ao Benefício de Prestação Continuada, pelo elevado quantitativo do público atendido por estes e outros Programas de Transferência de Renda e pela capacidade de focalização nas famílias pobres (BIRD, Ascensão e Queda da Desigualdade Brasileira, 2006; IPEA, Radar Social, 2005; IBGE, Miséria em Queda, 2005 e IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD 2004, 2005 e 2006, 2007, 2008 e 2009, Soares et al., 2007; IPEA, 2008, 2009 e 2010, Censo 2010 e Soares, 2011).

Por conseguinte, importa ressaltar que o debate sobre os Programas de Transferência de Renda, no Brasil, se situa no contexto de hegemonia do projeto neoliberal, com o desmonte do frágil Sistema Brasileiro de Proteção Social, quando a Constituição Federal de 1988 parecia abrir espaço para a universalização dos direitos sociais. Esse momento é marcado pela restrição aos programas sociais em âmbito nacional, pelo debate sobre a descentralização dos programas sociais, verificando-se demanda crescente de políticas para enfrentamento da pobreza, agravada com a crise econômica dos anos 1980 e com as medidas de ajuste da economia nacional às exigências do capital internacional, adotadas nos anos 1990. Destaca-se, ainda, a centralidade que passou a assumir a demanda pela formação de mão de obra com perfil capaz de responder às necessidades da atual matriz de produção da sociedade global.

Portanto, é no bojo de um Sistema de Proteção Social em redimensionamento que vem se ampliando um espaço de debate e de implementação de Programas de Transferência de Renda, alcançando, a partir de

2001, um elevado nível de expansão, sobretudo com a implantação de programas de iniciativa do Governo Federal, implantados em todos os municípios brasileiros.<sup>18</sup>

O avanço desse debate se situa numa conjuntura de crescimento do desemprego, de insegurança nas grandes cidades, do reconhecimento da baixa qualificação de nossa mão de obra para atender a demandas do novo modelo de produção e num quadro de índice elevado de pobreza, em que as crianças e os jovens são os mais atingidos.

Ademais, na identificação e qualificação do debate nacional sobre os Programas de Transferência de Renda, há que se identificar o confronto de dois polos contraditórios. De um lado, encontram-se os limites históricos que imprimem especificidade a qualquer esforço de implementação desses programas, como:

- existência de um amplo contingente da população vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta e até da indigência, com uma longa história de exclusão social e limitado acesso a serviços sociais básicos;
- adoção de modelos econômicos concentradores e excludentes;
- um aparelho estatal, nos três níveis de governo, marcado pela limitação de recursos e sua má utilização, carência de técnicos capacitados, permeabilidade da máquina estatal aos interesses privados e à manipulação político-clientelista;
- dificuldade de focalização dos programas sociais no público que mais necessita deles;
- falta de tradição de acompanhamento e avaliação dos programas sociais;
- fragilidade da organização da sociedade, orientada por uma cidadania baseada no mérito em vez de nas necessidades.

De outro lado, há a identificação de elementos motivadores para adoção dessa política, tais como:

---

18. Sobre os Programas Nacionais de Transferência de Renda, veja o capítulo 2 deste livro.

- constatação de vários estudos que evidenciam custos, em termos de montante de recursos, relativamente modestos, necessários para elevar ao nível da linha de pobreza o contingente populacional que se encontra abaixo desta;<sup>19</sup>
- constatação da pouca eficácia dos programas sociais brasileiros, em termos da focalização sobre a população mais pobre,<sup>20</sup> que apesar do elevado gasto social não vem alterando o quadro de pobreza, instituindo o ciclo vicioso do aumento da pobreza e consequente diminuição das possibilidades de o Estado financiar programas de enfrentamento à pobreza;
- possibilidade de maximização de recursos quando se dá a transferência monetária direta para o beneficiário, cabendo a este decidir como dispor de sua renda;
- sucesso das experiências em desenvolvimento que vêm demonstrando a viabilidade dos programas, embora os resultados mais significativos mencionados sejam, sobretudo, aqueles referentes a melhorias imediatas na condição de vida das famílias e ainda se identifiquem problemas de desvios e corrupção, o que requer maior controle social sobre os programas.

Em síntese, o crescimento do desemprego e a destituição de direitos sociais anteriormente conquistados compõem os eixos polarizadores da conjuntura que vem sustentando o debate e a prática dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Por outro lado, a realidade desses programas, hoje, no Brasil, atesta não se tratar de uma utopia, enquanto algo

---

19. O “Rapport sur le développement dans le monde”, 1990, sobre pobreza, elaborado pelo Banco Mundial, estimou em 1% a percentagem do PIB da América Latina que seria necessária para eliminar toda a pobreza extrema do continente.

20. A dificuldade de focalização dos programas sociais no Brasil tem sido identificada por muitos estudos e vem sendo demonstrada, recentemente, por técnicos do Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas — IPEA. Tais estudos demonstram a dificuldade de tais programas no sentido de alcançar as famílias mais pobres, como um problema maior do que o montante de recursos destinado a esses programas, aliás, considerado alto, em torno de 20% do Produto Interno Bruto. Essa situação vem sendo modificada com a implantação do Bolsa Família que tem demonstrado elevado poder de focalização nas famílias pobres, conforme é visto no decorrer deste livro.

fora da realidade, como costumava ser colocado no início do debate aqui considerado, mas de uma grande transformação, de conteúdo e de forma de administrar, que vem ocorrendo no Sistema Brasileiro de Proteção Social, nesse início de século, que precisa ser melhor compreendida na sua dimensão quantitativa e qualitativa, nos seus alcances e limites.

### 1.3 A Primeira Proposta Nacional

Embora as primeiras experiências de Programas de Transferência de Renda tenham sido implementadas em nível local, é, todavia, em âmbito nacional que o processo de inclusão dessa temática se deu na agenda pública brasileira. O marco inicial, conforme já indicado, foi a apresentação e aprovação da proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM, no Senado Federal, pelo senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo, tendo sido aprovada em 16 de dezembro de 1991, permanecendo, desde 1993, na Câmara dos Deputados, na Comissão de Finanças e Tributação, com parecer favorável de autoria do deputado Germano Rigotto (PMDB-RS). Todavia, o projeto do Senador Suplicy foi obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de vários outros projetos propondo programas similares. O avanço de propostas e experiências em nível de municípios e estados brasileiros fez com que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso acausasse a proposta de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS),<sup>21</sup> sendo esta aprovada, com algumas modificações, na Câmara dos Deputados, no dia 3 de novembro de 1996 e, posteriormente, aprovada no Senado (Lei n. 9.533, de 10 de dezembro de 1997) e sancionada pelo Presidente da República em 2 de junho de 1998 (Decreto n. 2.609).<sup>22</sup>

---

21. Esse Programa era denominado Programa de Garantia de Renda Mínima “para toda criança na escola” — PGRM, criado em dezembro de 1997, regulamentado em 1998 e iniciada sua implementação no segundo semestre de 1999, sendo substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação — “Bolsa Escola”, cuja implementação foi iniciada em julho de 2001.

22. Em 1995 e 1996, tramitaram, no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado, diversos projetos de lei propondo a criação de Programas de Transferência de Renda, tipo renda mínima ou

O PGRM foi, portanto, a primeira proposta para criação de um programa nacional de renda mínima, instituída, segundo o autor, sob a forma de imposto negativo.<sup>23</sup> Sustentava a proposta de complementação em 30% da diferença entre os rendimentos brutos apurados e o limite de um mínimo fixado em lei,<sup>24</sup> sendo considerado “rendimento bruto o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e pensões percebidas em dinheiro e os proventos de qualquer natureza, sem dedução” (PL n. 80, art. 2º, parágrafo 2º).

O pressuposto orientador dessa proposta, na busca de consenso, transitava de ideários que se situavam da direita à esquerda, de modo que o autor da proposta se valeu muitas vezes de pressupostos distributivistas, preconizando a necessidade de redistribuição de renda para o enfrentamento da pobreza, como também se valeu de pressupostos liberais, que apelavam para o livre mercado e para a soberania do consumidor. Por conseguinte, a proposta fundamentava-se em matrizes teóricas as mais divergentes, indo desde Marx, até as figuras do debate contemporâneo, como Friedman, Gorz e Tobim. Evocava o direito de distribuição da riqueza socialmente produzida, perspectiva dos que defendem a renda mínima com base num ideário progressista/distributivista, ao mesmo tempo em que identificava sua proposta com o Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman, marcadamente de expressão liberal. Em resumo, o autor da proposta admitiu buscar seus fundamentos teóricos, princi-

---

bolsa escola, tendo os seguintes autores: senadores José Roberto Arruda (PSDB-DF); Ney Suassuna (PMDB-PB), e dos deputados Pedro Wilson (PT-GO), Zaire Resende (PMDB-MG), Fernando Ferro (PT-PE), Renan Calheiros (PMDB-AL), Chico Vigilante (PT-DF) e Haroldo Saboia (PT-MA), sendo que algumas dessas propostas foram incorporadas ao projeto do deputado Nelson Marchezan. Destes, o Projeto de Lei n. 3.723, de 1997, de autoria do deputado Haroldo Saboia, se destinava, especificamente, para as trabalhadoras rurais dedicadas à extração artesanal de óleo, castanha e outros produtos do babaçu (“quebradeiras de coco”) em regime de economia familiar; portanto, apresentava um caráter regional.

23. A ideia de imposto negativo inspiradora do PGRM do senador Suplicy fundamentava-se na proposta de Imposto Negativo formulada por Milton Friedman, propondo que quem ganhe acima de um determinado piso (linha da pobreza) pague imposto de renda e, quem ganhe abaixo desse piso, receba uma renda mínima, em dinheiro, o que significa, portanto, um mecanismo de taxaçaõ negativa.

24. No Projeto de Lei foi fixado um valor de Cr\$ 45.000,00, correspondendo a cerca de dois salários mínimos da época, o que, em 2007 representa R\$ 400,00.

palmente, em dois economistas contemporâneos: Milton Friedman (na obra *Capitalismo e Liberdade*), autor da proposta de Imposto Negativo, e Galbraith, que propõe, na sua obra — *A economia e o objetivo público* — equiparar, mais ou menos, o lucro no sistema de mercado ao lucro do sistema de planejamento e oferecer uma renda alternativa aos que não estão empregados e não podem se empregar, propondo o salário mínimo e a garantia de uma renda mínima, de modo que um reforce o outro. No Brasil, o senador Suplicy faz referência ao Prof. Antônio Maria da Silveira,<sup>25</sup> o primeiro a defender o Imposto Negativo na literatura econômica brasileira (Silveira, 1975).

O senador Suplicy buscava, ainda, fundamentar e justificar seu PGRM com base no art. 3º, inciso III, da Constituição Brasileira de 1988, que determina a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Indicava a transferência da renda monetária, em forma de renda mínima, como mecanismo a ser atribuído para aqueles que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas.

As características básicas da proposta são as seguintes:

- trata-se de um imposto de renda negativo para beneficiar todos os residentes no país, maiores de 25 anos, que auferissem menos de 45 mil cruzeiros da época, correspondendo a de 2,25 salários mínimos, também da época, sendo corrigido, nos meses de maio e novembro, sempre que a inflação atingisse 30%, com um acréscimo real no mês de maio de cada ano, igual ao crescimento real, por habitante, do PIB do ano anterior;
- o benefício seria uma complementação monetária de apenas 30% da diferença entre o rendimento auferido e esse patamar mínimo, tendo em vista manter o incentivo para o trabalho;
- a proposta prevê, complementarmente, a criação de programa e projetos que visem à ampliação da oferta de serviços e bens de consumo popular, tendo em vista o aumento da demanda;

---

25. Veja a opinião do Prof. Antônio Maria da Silveira sobre o PGRM, em artigo publicado em Suplicy, 1992.

- a implantação do programa far-se-ia gradualmente, iniciando-se, em 1995, com pessoas de mais de 60 anos, finalizando a implantação no ano de 2002, atingindo todo o universo previsto — indivíduos, ativos e inativos, maiores de 25 anos;
- o financiamento do programa teria como fonte o Orçamento da União, sendo prevista a desativação de programas e entidades de política social compensatória para realocação dos recursos para permitir a implementação do programa, sendo que o custo total deste não poderia ultrapassar 3,5% do PIB. Embora se registrasse uma insistência frequente na possibilidade de extinção de programas assistenciais e fundos,<sup>26</sup> que seriam substituídos pelo PGRM, para justificar sua possibilidade de financiamento, era, porém sustentada a ideia de que esse Programa não deveria substituir as ações governamentais básicas na área da saúde, educação e saneamento;<sup>27</sup>
- a transferência do benefício era prevista por intermédio da fonte pagadora ou por procedimentos de devolução de imposto de renda, e a fiscalização deveria estar sujeita às normas do imposto de renda. A rede bancária e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos eram apontadas como a possível instância administrativa para transferência do benefício.

É importante destacar que o parecer, elaborado em 1993, pelo relator deputado Germano Rigotto, na Câmara Federal, mesmo sendo favorável à aprovação do projeto que instituiria o PGRM, apresentava algumas emendas, destacando-se a proposição de exceção daqueles que, tivessem renda individual menor que R\$ 240,00 mensais, pertencessem a famílias com renda total superior a R\$ 720,00 mensais. Seguindo o debate, outras

---

26. Os programas e fundos mais apontados, no debate parlamentar, para extinção, foram os programas assistenciais da LBA e CBIA, o Seguro-Desemprego, os programas de alimentação do INAN e os seguintes fundos: FAE, PIS, PASEP.

27. Segundo estudo do IPEA, realizado por Urani (1998), com base na PNAD/1993 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), adotada essa emenda seriam cerca de 31,4 milhões os beneficiários do PGRM, totalizando o custo anual em R\$ 17,6 bilhões, representando, aproximadamente, 2,5% do PIB.

propostas de emendas foram apresentadas, indicando a importância da obrigatoriedade em manter as crianças de até 14 anos de idade na escola e a previsão de que o Programa seria iniciado nos três estados de menor renda *per capita* (Piauí, Tocantins e Maranhão), estendendo-se, no segundo ano, pelos estados do Nordeste, norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha e atingindo, progressivamente, os estados de maior renda *per capita* (Suplicy, 1996, p.17).

No amplo processo de debate que se desenvolveu sobre o PGRM, no parlamento, na academia e na sociedade em geral, o autor desenvolveu, em todos os seus pronunciamentos, no Senado e em artigos publicados (Suplicy, 1992), a seguinte argumentação em defesa de sua proposta:

- “relevância de uma renda monetária de base individual, como dispositivo de distribuição de renda e de combate à pobreza;
- relevância da transferência monetária para permitir aos indivíduos terem opção de escolha na aquisição de bens e serviços para satisfazer suas necessidades básicas;
- efeitos positivos no controle do fluxo migratório, por se tratar de um programa nacional” (Silva, 1997, p. 112).

Suplicy e outros defensores de sua proposta (Suplicy, 1992) também desenvolveram toda uma argumentação em contraposição às críticas que os programas de renda mínima vinham recebendo, no âmbito do referido debate, destacando-se a crítica relacionada com o problema de os programas de renda mínima, por possibilitar uma transferência monetária independente do desenvolvimento de um trabalho, pudesse produzir desestímulo em relação a este. No que se refere a esse aspecto, os defensores do PGRM realçaram a seguinte argumentação:

- a complementação das rendas já obtidas (30% do salário-base fixado, em torno de dois salários mínimos, no caso do PGRM) é muito baixa para produzir desestímulo ao trabalho;
- a garantia de uma renda mínima aumenta o poder de barganha dos assalariados no mercado de trabalho, permitindo-lhes não se sujeitarem a condições repugnantes, como o trabalho escravo;

- a renda mínima proporciona o fisicamente indispensável para que uma pessoa possa conseguir trabalho, assimilar educação, treinamento etc., posto que o miserável não dispõe sequer de condições mínimas para procurar um emprego (aparência) e, muito menos, para assimilar uma qualificação mínima (aprendizagem) que o capacite para o trabalho (Silveira, 1992, p.175);
- as aspirações humanas são crescentes e, se o trabalho representasse apenas desprazer, conforme advogam os autores de uma teoria capitalista abstrata, os ricos não trabalhariam;
- se o argumento básico dos liberais, que diz que “ninguém deve ganhar sem trabalhar”, fosse válido, os juros, aluguéis, lucro, seriam, também, imorais;
- “a relação de troca, em que o cidadão contribui em trabalho e a sociedade retribui em salário, envolve duas necessidades existenciais. A necessidade de sentir-se útil à sociedade, de dar uma contribuição social, por modesta que seja, e a necessidade de uma renda mínima que satisfaça um padrão de vida mínimo, algo socialmente visto como aceitável, por modesto que seja” (Silveira, 1992, p.176);
- um poder aquisitivo mínimo é condição para o exercício da cidadania e retira o cidadão da armadilha da miséria (Vasconcelos, 1992, p. 199).<sup>28</sup>

Além da crítica acima, relacionada com a possibilidade de desestímulo ao trabalho, outras críticas ou problemas mais apontados, no debate sobre a instituição de uma renda mínima no Brasil, se referem, principalmente, a questões como o elevado custo desses programas; possibilidade de desonestidade das pessoas ao declararem o seu rendimento; dificuldades na administração; corrupção do governo; desmobilização de lutas sociais pela busca de melhoria das condições de vida; caráter assistencialista desses programas; estímulo à informalização da economia. A essas desvantagens são contrapostas as seguintes vantagens:

---

28. Veja, Silva (1997, p. 113).

liberdade para o beneficiário escolher como quer gastar o dinheiro recebido; maior possibilidade de controle e diminuição de fraude na administração dos programas, com a possibilidade de reduzir a burocracia, com a simplificação do sistema, além de ser destacada, positivamente, a abrangência nacional do Programa, no caso, o PGRM, que permitirá a fixação do homem na sua região de origem, evitando a migração e seus custos sociais (Silva, 1997, p. 114).

Apesar de todo esse esforço dos alinhados ao PGRM, no sentido de sua defesa, o avanço das experiências brasileiras na implementação de Programas de Transferência de Renda vem permitindo uma análise mais aprofundada dessa proposta, até por ter sido pioneira, e esse é seu maior mérito, permitindo a identificação, na literatura sobre a temática, de posicionamentos diversos que têm apontado o que se denominam inconsistências, limitações ou críticas ao PGRM, destacando-se:

- a não articulação a outras políticas e programas capazes de alterar, a médio e longo prazo, o perfil da distribuição de renda no país, como a política de educação, saúde e emprego e renda;
- a não contemplação, no desenho do programa, da participação dos municípios e estados no seu financiamento;
- o destaque dado aos mais idosos, quando as novas gerações são potencialmente mais sensíveis a mudanças e têm um ciclo de vida mais extenso, portanto com possibilidades de maior influência sobre gerações futuras;
- a indicação do indivíduo como beneficiário, no lugar da família, quando esta apresenta uma possibilidade de ampliação maior do benefício;
- dificuldade de comprovação de rendimento, principalmente dos mais pobres, considerando que mais de 50% dos trabalhadores encontram-se no setor informal da economia, podendo estes assumir a condição de pessoas sem rendimento ou desencadear fraude generalizada, comprometendo a viabilidade do programa;
- críticas aos custos do programa, sem dotação orçamentária definida, portanto, dependente da vontade política do Presidente da República;

- dificuldades para sua administração, principalmente para efetivação do controle, exigindo uma imensa estrutura burocrática que efetive o cálculo periódico do nível de renda;
- o PGRM é considerado por analistas e críticos como insuficiente enquanto instrumento de combate à pobreza pelo caráter compensatório de uma política *ex-post*, não atacando as causas da pobreza e da desigualdade, portanto, incapaz de mudar a estrutura econômica geradora da marginalidade social e econômica.

Independentemente de críticas e elogios, o PGRM tem o mérito, inquestionável, de ter iniciado o debate sobre a renda mínima na opinião pública brasileira, inspirando a criação de um imenso conjunto de Programas de Transferência de Renda em implementação, por iniciativa de municípios, estados e pelo Governo Federal. Trata-se de uma modalidade de programas sociais não só factíveis, mas prevalentes no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social no adentrar do século XXI. Ademais, a luta, constante e incansável, do autor da proposta considerada, senador Suplicy, tem, concretamente, representado um estímulo para o avanço do debate e dos esforços de concretização dessa política no Brasil.

## 1.4 As Experiências Pioneiras

O ano de 1995 é o marco inicial da concretização de um debate sobre Programas de Transferência de Renda, que se iniciou, no Brasil, em 1991. No contexto do sistema de proteção social, esses programas são entendidos como transferência monetária a famílias ou a indivíduos, transferência esta, na maioria dos programas, associada a exigências de contrapartida no campo da educação, da saúde e do trabalho. Neste ano, são implantados programas com denominações de Renda Mínima ou Bolsa Escola, nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF). Destes, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM de Campinas e o Programa Bolsa Escola de Brasília transformaram-se nos modelos inspiradores e orientadores das experiên-

cias subsequentes: o *Modelo Garantia de Renda Mínima Familiar* e o *Modelo Bolsa Escola*, incorporaram os dois elementos apontados na crítica que Camargo (1991; 1993) fez ao PGRM do senador Suplicy: tomaram a família enquanto unidade beneficiária e articularam a transferência monetária à política de educação, embora em graus diferenciados. A partir de então os Programas de Transferência de Renda, representados por programas de Renda Mínima, Bolsa Escola e outros, ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, de modo que a maioria desses programas propõe articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural. Além da busca de introdução das famílias em situação de extrema pobreza em uma rede de segurança social, tendo em vista elevar os padrões de vida ao nível de uma vida digna, esses programas têm, principalmente, como perspectiva, inserir economicamente as gerações futuras, com a elevação de sua escolaridade e com o fortalecimento da família.

#### *1.4.1 O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM da Prefeitura Municipal de Campinas/SP*

Segundo estudo, que traçou o Mapa da Exclusão Social no Brasil, realizado por Pochmann e Amorim (2003), Campinas é considerada a vigésima primeira cidade brasileira com menor índice de exclusão social, em relação aos 100 municípios com menor grau de exclusão social no país. Considerando os índices que compõem a formulação do Índice de Exclusão Social<sup>29</sup> que é de 0,681, a situação de Campinas é a seguinte: índice de pobreza, 0,831; índice de juventude, 0,815; índice de alfabetização, 0,912; índice de escolaridade, 0,804; índice de emprego formal, 0,296; índice de violência, 0,763 e índice de desigualdade, 0,548. Foi esta cidade que primeiro implantou um programa de renda mínima, denominado Programa

---

29. O Índice de Exclusão Social, formulado no estudo citado, compõe-se das seguintes variáveis: Pobreza, Juventude, Alfabetização, Escolaridade, Emprego Formal, Violência e Desigualdade, sendo o valor máximo igual a 1,0.

de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM,<sup>30</sup> instituído pela Lei n. 8.261, de 06/01/1995, de autoria do prefeito José Magalhães Teixeira, do PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira, sendo regulamentado pelo Decreto n. 11.741 do mesmo ano e iniciando sua implementação em março de 1995. É, desde 2005, vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social/Departamento de Trabalho e Renda/Coordenadoria de Gestão e Integração das Informações Sociais.

Segundo dados fornecidos pelo Programa, no seu primeiro ano de funcionamento, isto é, até março de 1996, eram atendidas 2.477 famílias. Em janeiro de 2001, o Programa atendia a 2.392 famílias, com 6.068 crianças; em dezembro, beneficiou 2.844 famílias, com 7.276 crianças. Em outubro de 2003 eram atendidas 3.118 famílias, com 7.517 crianças e adolescentes. Em 2006 a média de atendimentos do ano permaneceu em 3.118 famílias, com 6.152 crianças/adolescentes. Em outubro de 2007 eram atendidas 3.142 famílias, mas esse número vem variando mensalmente, mantendo, em 2007, a média de 3.118 famílias/mês, o que evidencia a não evolução do número de famílias atendidas pelo Programa desde 2003.

A unidade beneficiária do Programa é a família e o benefício é uma complementação monetária, diferencial, destinada a famílias carentes, com renda familiar mensal *per capita* inferior a R\$ 35,00, residentes em Campinas há, pelo menos, dois anos antes da publicação da lei (ou seja, desde 1993) e com filhos menores de 14 anos de idade, tendo as famílias toda a liberdade na utilização do dinheiro.

O PGRFM vem sendo qualificado como pioneiro e inovador, no âmbito das políticas sociais no Brasil, por objetivar o oferecimento de uma complementação monetária de renda a famílias em situação de extrema

---

30. O NEPP/UNICAMP desenvolveu, sob a coordenação da Profa. Dra. Sônia Miriam Draibe, iniciando-se com a implantação do PGRFM, um projeto de pesquisa, sob o título: “Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Renda Mínima Familiar da Prefeitura Municipal de Campinas”. Esse projeto tinha como objetivo oferecer elementos para correções do Programa, bem como avaliar seu impacto nas populações beneficiárias. A caracterização do PGRFM, aqui apresentada, se fundamenta em informações levantadas junto à equipe desse projeto de pesquisa, bem como em outros documentos e publicações indicados na bibliografia e em entrevistas e reuniões com técnicos do Programa, realizadas para atualização das informações anteriores.

pobreza, de modo a permitir-lhes atender às necessidades básicas de seus membros, ao mesmo tempo em que articula uma renda monetária com as políticas sociais básicas de educação e saúde.

Para implementação desse Programa, foi apontado, inicialmente, um esforço de focalização nos critérios acima e em outros complementares, considerando como prioridade o atendimento de famílias que apresentassem situações de maior risco biológico e social, representadas por aquelas que tinham crianças qualificadas como desnutridas pela rede municipal de saúde, ou com crianças nas ruas.

Para ter acesso ao PGRFM, as famílias que atendiam aos critérios estabelecidos preenchiam uma ficha de cadastramento que, segundo os responsáveis pelo Programa da época, permitia obter informações que caracterizavam o estado de pobreza dos postulantes.<sup>31</sup>

É mantido um sistema de informações sobre as famílias nas diversas Secretarias de Ação Regional e sobre o volume mensal de recursos necessários para manutenção do Programa, sendo esse sistema alimentado pelas informações coletadas através da ficha de cadastramento.<sup>32</sup>

Em relação ao funcionamento do PGRFM, os procedimentos e critérios de seleção, controle e acompanhamento são unificados e a execução é descentralizada em cada Secretaria de Ação Regional, responsável pelo cadastramento, acompanhamento e repasse de recursos, sendo que a coordenação geral ficava, anteriormente, a cargo da então Secretaria Municipal da Família, da Criança, Adolescente e Ação Social, através do Departamento de Assistência à Família, Criança e Adolescente. A essa Secretaria competia a articulação das ações, referentes ao PGRFM, junto às Secretarias de Ação Regional, Secretarias Estadual e Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Finanças, com a Secretaria de Governo e com qualquer outro órgão que assumisse alguma atribuição em relação ao PGRFM.

---

31. Essa ficha incluía informações referentes a condições de habitação, escolaridade e atividades remuneradas dos membros da família, e sua vinculação com a Previdência Social; acesso a programas governamentais ou não governamentais e dados de composição da família: sexo, idade, relação de parentesco etc., sendo revista conforme a dinâmica do programa.

32. Essa era a divisão administrativa das ações da Prefeitura da cidade de Campinas.

O subsídio monetário mensal, calculado de acordo com a renda e a composição de cada família, era, inicialmente, repassado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, por meio do pagamento na forma de cheques nominativos, entregues aos beneficiários em reuniões socioeducativas mensais.<sup>33</sup> Atualmente, o beneficiário, representante da família, via de regra a mãe, dispõe de cartão magnético para retirar o benefício monetário que tem direito por sua inserção no Programa.

No desenho inicial do PGRFM, a transferência monetária era sujeita à obrigatoriedade de frequência às atividades dos grupos socioeducativos e de as crianças frequentarem a escola e o posto de saúde,<sup>34</sup> objetivando produzir os seguintes impactos:

- melhorar o estado nutricional das crianças;
- oportunizar a permanência das crianças na escola;
- retirar as crianças das ruas;
- melhorar as condições gerais de vida das famílias;
- oportunizar maior integração familiar e participação na comunidade.

Todavia, o acompanhamento desses aspectos, principalmente da frequência das crianças às aulas e postos de saúde, não se dava de maneira sistemática. Quanto às reuniões educativas mensais, os beneficiários demonstravam muita aceitação e alguns expressavam interesse em continuar participando destas, mesmo quando desligados do Programa. Esse é um dos aspectos considerados mais positivos até o presente, visto que, nessas reuniões, os participantes, além de terem informações sobre temas importantes para o cotidiano de suas vidas, colocam suas situações e recebem encaminhamentos para serviços da comunidade. Todavia, esse aspecto também é considerado inviável atualmente, considerando a ele-

---

33. Inicialmente, a entrega do primeiro cheque era feita em recepção pública, com a presença do prefeito, de autoridades e da imprensa. Esse aspecto foi muito criticado como uso político do Programa.

34. Segundo informações mais recentes, foi retirada qualquer exigência de contrapartida no desenho atual do Programa, conforme veremos adiante.

vação do número de famílias no Programa; o número limitado de técnicos para desenvolvimento desse trabalho e a própria composição da equipe (assistente social e psicólogo) para dar conta da complexidade da situação e das necessidades das famílias atendidas.

Uma caracterização da população beneficiária do PGRFM, ainda no seu primeiro ano de funcionamento, evidenciou que 47% das famílias eram biparentais, ou seja, o pai e a mãe integravam a família e 53% eram monoparentais, registrando-se que a maioria das famílias monoparentais era chefiada por mulheres. Em termos de renda familiar, verificou-se que 37,4% tinham renda zero; 16,7% tinham renda maior que R\$ 100,00 e menor que R\$ 140,00; 14,4% tinham renda até R\$ 70,00; 21,2%, maior ou igual a R\$ 70,00 e menor que R\$ 100,00; 8,2%, maior ou igual a R\$ 140,00 e menor que R\$ 200,00; só 2,1% das famílias beneficiárias tinham renda maior ou igual a R\$ 200,00. A situação financeira era ainda mais grave nas famílias monoparentais: 48,2% tinham renda zero; 21%, maior ou igual a R\$ 70,00 e menor que R\$ 100,00, e 17,9%, menor que R\$ 70,00; 10,1%, mais ou até R\$ 100,00, e menos que R\$ 140,00; 2,7%, iguais ou mais que R\$ 140,00 e menor que R\$ 200,00. Em termos de procedência, cerca de 70% das famílias eram do Estado de São Paulo e as outras eram procedentes de Minas Gerais e do Paraná.

O benefício recebido pelas famílias, através do Programa, para complementação de uma renda *per capita* de R\$ 35,00, ainda no primeiro ano, ia de R\$ 3,00 a R\$ 385,00. O último valor era concedido a uma família de renda zero, com nove crianças até 14 anos de idade, sendo que mais de 40% das famílias beneficiárias recebiam de R\$ 143,00 ao valor máximo, até então atribuído, de R\$ 385,00.<sup>35</sup>

Estudos mais recentes sobre o Programa evidenciaram a focalização do atendimento sobre famílias com pouca ou nenhuma escolaridade, desempregadas formalmente, vivendo de bicos, com média de mais de três filhos, sendo quase 30% famílias monoparentais e 30% dos chefes, na maioria mulheres, com idade entre 30 e 34 anos, morando em favelas ou

---

35. Esses dados foram compilados pelo NEPP/UNICAMP, 1995, a partir de informações da PMC/SMFCAAS, através da equipe do projeto de pesquisa em desenvolvimento, citado anteriormente.

em bolsões de miséria, onde a infraestrutura é precária; tinham filhos em escolas sem vínculos fixos, repetentes ou defasados da série em relação à idade. Famílias com casos de subnutrição em crianças abaixo de três anos. Em síntese, eram, na maioria dos casos, famílias que apresentavam um quadro de necessidades que requer intervenção emergencial (Bejarano, 1998), podendo-se dizer que esse quadro vem persistindo ao longo do tempo, sendo insignificante o impacto produzido pelo Programa em relação a alterações significativas na vida das famílias atendidas, conforme depoimento dos operadores do próprio PGRFM.

Segundo os responsáveis pelo Programa, desde o primeiro ano de sua implementação, vêm se verificando dois efeitos positivos: a diminuição da subnutrição e da permanência de crianças na rua.

Embora não tenham sido desenvolvidos estudos específicos sobre desnutrição, dados da Prefeitura Municipal de Campinas de 1998 evidenciaram que 86% dos beneficiários disseram usar a complementação de renda recebida com alimentação, seguindo-se de 50% em vestuário; 39% em eletrodomésticos; 38% em habitação; 33% em pagamento de dívidas e 27% em saúde. Ainda segundo dados da Prefeitura, o número de crianças na escola, das famílias que estavam no Programa, aumentou de 82% para 87% e, segundo o Departamento de Apoio à Família, a permanência de 550 crianças de rua, que viviam no centro da cidade de Campinas, no início da implantação do Programa (março de 1995), foi drasticamente reduzida.

Estudo domiciliar, com uma amostra das famílias beneficiárias do PGRFM (pesquisa-piloto), realizado pelo NEPP (1996), apresentou informações sobre o andamento do Programa e levantou opiniões de famílias beneficiárias.

Segundo esse estudo, verificou-se, sobre a utilização do primeiro pagamento (fornecendo respostas múltiplas), que as famílias utilizaram, predominantemente, a complementação de renda recebida com despesas de supermercado (alimentação e material de higiene pessoal — 42%), seguindo-se de roupas e calçados (16%); habitação (material para reparo — 10%), destacando ainda pagamento de prestações atrasadas.

Quanto ao uso futuro, as famílias pesquisadas disseram pretender utilizar o benefício com compra de móveis e equipamentos (35,5%); ma-

nutrição da família, incluindo alimentação (29,4%); moradia (20,6%) e equipamento para trabalho (5,9%), o que já evidenciava preocupação predominante com a sobrevivência imediata e pouca relevância atribuída à criação de condições que permitissem a autonomização das famílias para seu desligamento do Programa, o que deve ser compreendido por se tratar de famílias com múltiplas necessidades imediatas não satisfeitas e pelo horizonte limitado de confiança na sua inserção e êxito no mercado de trabalho.

Indagadas sobre mudança na vida, as famílias admitiram ter se registrado melhora na situação individual (maior tranquilidade em relação à sobrevivência — 85%), sendo que 11% admitiram nada ter mudado na situação individual. Em relação à vida da família, 73% admitiram melhora, destacando as mudanças na vida das crianças (saída da rua, abandono do uso de drogas, ida à escola, alimentação, roupa etc.) e 23% disseram que nada mudou na vida das famílias. Outra referência de melhoria foi nas condições habitacionais.

Questionadas quanto a planos para desligamento do Programa, face à precariedade de suas condições, a situação atual do mercado de trabalho e o curto tempo de permanência no Programa, muitas famílias não sabiam como enfrentar essa situação (27%), ou seja, não tinham planos; 15,5% vislumbravam algum projeto (pretendiam procurar emprego ou começar a trabalhar); 11,5% investiram em equipamentos para geração de renda; 11,5% disseram que buscariam novos auxílios e 11,5% disseram que não fariam nada.

Quanto à opinião das famílias pesquisadas sobre o Programa, foram expressas as seguintes manifestações:

- consideram curto o período de 12 meses de permanência no Programa;
- algumas achavam que o valor do benefício deve ser igual para todos, considerando a precariedade da comprovação da renda (declaração pessoal), com prejuízo dos que apresentavam a Carteira de Trabalho;
- outras famílias defendiam a extensão do Programa para todos que necessitassem;

- algumas preferiam ser encaminhadas a emprego em vez de receber dinheiro;
- algumas, ainda, preferiam receber auxílio em espécie (alimento, material de construção, *tickets*, pagamento da luz e água), em vez do dinheiro.

Os resultados do estudo citado (NEPP, 1996) apresentaram, ainda, algumas constatações relevantes:

- na seleção das famílias beneficiárias, as rendas declaradas eram assumidas como verdadeiras e não eram acompanhadas, pelo Programa, possíveis alterações nas rendas iniciais;
- não se verificava existência de lista de espera, ou seja, a demanda que se situasse nos critérios estabelecidos era atendida;<sup>36</sup>
- não se registraram mudanças efetivas e duradouras nas condições de vida das famílias, ao mesmo tempo em que não se registrava estímulo do Programa para que as famílias buscassem novas fontes de geração de renda, verificando-se apenas iniciativas pessoais (compra de máquina de costura e de lavar roupa, material de cabeleireiro);
- foi destacada a relevância do funcionamento dos grupos socioeducativos, como mecanismo sistemático de acompanhamento das famílias;
- quanto à focalização do Programa, foi constatado que 42,3% das famílias tinham renda zero, beneficiando-se com 56% dos recursos e que a renda média das famílias, na entrada do Programa, era de cerca de R\$ 53,57 e a renda *per capita*, de R\$ 11,40, passando a renda familiar média para R\$ 162,90 e a renda *per capita* média para R\$ 34,66. O valor médio do benefício era de R\$ 109,00;

---

36. A justificativa pode ser uma demanda limitada pela existência de reduzido número de famílias em situação de pobreza no Município (o que não era o caso); falta de divulgação do Programa; excesso de burocracia; rigidez dos critérios adotados ou rejeição ao Programa por parte da população-alvo. Esse é um aspecto fundamental que merece ser estudado.

- quanto aos impactos, não foi avaliado o impacto na educação, saúde e renda (mesmo sendo estes os aspectos mais relevantes do Programa), registrando-se, portanto, a fragilidade no sistema de acompanhamento das famílias, por intermédio dos equipamentos públicos municipais e estaduais.

Uma avaliação posterior sobre o PGRFM de Campinas (Bejarano, 1998) revelou outros aspectos sobre essa experiência. Visto pelos técnicos, foram destacados dois resultados. Um positivo, que revelou que a autoestima, e a confiança no grupo era crescente, embora ainda predominasse a ideia de favor em relação ao Programa, principalmente no início de participação das famílias. Como resultado negativo, foi apontada pelos técnicos a dificuldade de integração entre os órgãos de política pública (como programas de qualificação ou de geração de renda para onde eram encaminhadas as famílias), além da escassez de equipamentos comunitários (sistema de saúde, creche) limitando, portanto o atendimento e a melhor inserção dos beneficiários numa rede social para atendimento de necessidades básicas destes. Outro problema, talvez o principal apontado pelos técnicos, foi a falta de acompanhamento sistemático das famílias desligadas como possibilidade real de identificação dos possíveis impactos do Programa sobre as famílias beneficiárias.

O mesmo estudo evidenciou que, em termos da percepção das famílias, estas acreditavam que o governo fez o Programa para ajudar os pobres e para tirar as crianças das ruas, admitindo que, já tendo usufruído deste, deviam dar oportunidade para outras famílias, mas se pudessem voltariam. Essa manifestação revela outro aspecto problemático do Programa, na medida em que o estudo citado fala num esforço de negociação dos operadores do Programa com as famílias para seu desligamento, admitindo que essa tentativa se dá com sucesso, pois as “famílias reconhecem seus ganhos e necessidade de participação de outras famílias”, garantido o desligamento “sem traumas” (Bejarano, 1998, p. 37). Tal estudo revela, ao mesmo tempo, que pouco o Programa contribuiu para a emancipação das famílias, em termos de renda, revelando que, numa amostra de 200 famílias desligadas, só 6% conseguiram trabalho, e que

esse processo emancipatório tem limites nos próprios beneficiários que, por não terem escolaridade básica, os cursos profissionais não lhes são adequados. Outra fonte revelou que, para cada nove desligamentos, apenas uma família foi por emancipação (Carvalho e Blanes, 1997). Ou seja, a melhoria mais visível é na qualidade de vida, expressa pela melhoria nos gastos com alimentação, aquisição de material escolar, roupas, móveis e melhoria na habitação. Aqui parece existir uma contradição: se a melhoria mais visível está diretamente relacionada com a transferência de renda, como pode as famílias aceitarem espontaneamente a suspensão desse benefício? Talvez o que é considerado negociado não seja propriamente negociado, mas visto como inevitável.

Outros resultados que foram apontados são: frequência das crianças à escola, ainda que de difícil manutenção; saída das crianças das ruas; maior frequência das crianças a postos de saúde; maior acesso das famílias a serviços da comunidade, como resultado do trabalho socioeducativo desenvolvido com as famílias; maior frequência de crianças de 0 a 7 anos a creches; participação de familiares em atividades complementares, como cursos de alfabetização de adultos, cursos profissionalizantes e reforço escolar.

- Finalmente, no que se refere à demanda, informações posteriores, ao contrário do que foi identificado pelo estudo do NEEP (1996), o máximo que o Programa conseguiu atender foi 3.000 famílias, que era a meta inicialmente fixada, existindo 2.500 famílias cadastradas sem atendimento em virtude de restrição orçamentária e do número insuficiente de técnicos para acompanhamento das famílias (Bejarano, 1998). Medidas ainda mais restritivas, tomadas pelo prefeito de Campinas, sobre o PGRFM, foram anunciadas na *Folha de S. Paulo* de 05/08/1998, quando o Programa atendia a 2.500 famílias:
- famílias com problemática crônica seriam desligadas após um ano, passando a receber cestas básicas;
- beneficiários com quadro de desqualificação profissional participariam dos Serviços Integrados de Atenção ao Trabalhador — SIAT, sendo desligados após a capacitação;

- famílias com filhos desnutridos seriam desligadas logo que a fase grave fosse superada;
- haveria maior controle de frequência à escola;
- quando os beneficiários não revelassem capacidade empreendedora, o SIAT os motivaria para aceitação destes para inclusão no Prorendas, ou haveria desligamento após um ano de participação no Programa.

Num esforço de elaborar uma caracterização da dinâmica do desenvolvimento histórico do primeiro programa brasileiro de renda mínima, o PGRFM de Campinas, em 2002, aplicamos um instrumento de levantamento de informações junto a este e a mais 44 programas municipais e 12 estaduais, em implementação. O objetivo era elaborar uma caracterização desses programas, com destaque ao seu significado para construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, atualmente em curso no Brasil, sobretudo a partir de 2001, com a criação e expansão dos programas de iniciativa do Governo Federal.<sup>37</sup>

A partir desse estudo, podemos apresentar uma caracterização mais atual do PGRFM de Campinas, cuja gestão ainda era de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social. As seguintes características foram destacadas pelos responsáveis pelo Programa:

*Objetivo:* atender famílias em situação de extrema pobreza, com filhos menores de 16 anos, completando com subsídio financeiro mensal e temporário a sua renda e assegurando também um trabalho socioeducativo através de acompanhamento psicossocial.

*Critérios de elegibilidade:* famílias com renda *per capita* familiar inferior a R\$ 35,00 e que tinham filhos em idade de 0 a 16 anos, em situação de risco ou filhos portadores de deficiência, independentemente de idade e que residissem em Campinas há pelo menos 4 anos. Entende-se que esses critérios, já bastante restritivos, inclusive mantendo um corte de pobreza em valor absoluto desde a criação do Programa (renda *per capita* de R\$ 35,00), ainda são limitados pelo emprego de um sistema de pon-

---

37. Os resultados gerais desse estudo são apresentados no capítulo 3 deste livro.

tuação que considerava as condições da habitação, relação do número de habitantes com o número de dependentes, existência de bens essenciais, e renda *per capita*, sendo incluídas no Programa apenas as famílias que apresentassem as piores condições pela maior pontuação obtida. Esse aspecto de forte restrição de atendimento tem feito com que o Programa só tenha ultrapassado a meta de 3.000 famílias, fixada na sua criação, em 2003, mesmo encontrando-se em funcionamento há cerca de oito anos.

*Unidade básica de atendimento:* a família.

*Benefício:* continua a complementação da renda familiar de modo que a família atinja uma renda *per capita* de R\$ 35,00, transferida mediante cartão magnético, fixada desde a implantação do Programa. Além da transferência monetária, enquanto benefício principal, outros serviços oferecidos são: cursos profissionalizantes para adultos da família desempregada, encaminhamentos de pessoas da família para atendimento em serviços de saúde, educação (creche) e habitação. No âmbito do Programa foi ainda destacada a continuação do trabalho socioeducativo com as famílias por intermédio dos assistentes sociais e psicólogos.

*Exigência contratual:* manutenção dos filhos na escola, cujo controle era feito mediante ficha de frequência escolar.

*Tempo de inserção da família no Programa:* era de 18 meses, sendo considerados motivos para o desligamento da família: completar os 18 meses de inserção no Programa; mudança da família do município; perda da guarda dos filhos; ultrapassar a renda *per capita* de R\$ 35,00. Foi indicado que a inserção das famílias no Programa poderia ser renovada, a partir de uma avaliação da situação da família, mas por um período de 6 meses apenas, cujo limite maior é a disponibilidade orçamentária, considerando que o Programa é financiado com recursos próprios da Prefeitura. Nesse sentido, foi informado que, a partir do segundo ano de funcionamento do Programa (1996), a dotação orçamentária seria mantida praticamente inalterada até 2001, sendo que o montante de recursos aplicados maior ocorreu em 1997, totalizando R\$ 3.732,000,00.<sup>38</sup>

---

38. Informações fornecidas pelo Programa indicaram os seguintes montantes orçamentários: 2001: R\$ 4.007.078,00; 2002: R\$ 4.202.371,00 e 2003: R\$ 4.577.785,76.

*Estratégias e procedimentos adotados para implementação e expansão do Programa:* a implementação ocorre de modo descentralizado em 5 regiões da cidade, havendo uma preocupação com ampliação do atendimento das famílias nas secretarias e entidades.

*Possíveis impactos do Programa:* a) as crianças, através do subsídio, poderiam ter acesso a bens de consumo (material escolar, vestuário, alimentação básica e “guloseimas”) que antes não tinham. Esse fato, segundo os informantes, reflete na melhoria da socialização das crianças na escola e na autoestima; b) impactos nas famílias: acesso nas condições de moradia; aumento do poder contratual da mulher na relação conjugal; autoestima; maior possibilidade de desenvolvimento de projetos pessoais/familiares (retomada aos estudos, participação em cursos profissionalizantes, projetos de geração de renda); acesso ao acompanhamento de profissionais do Serviço Social e Psicologia e a outros serviços; c) no Sistema Educacional, foi indicado aumento de demanda neste e em outros programas e serviços devido a orientações e encaminhamentos.

*Aplicação do dinheiro recebido pelas famílias:* nesse sentido, foram destacados: pagamento de contas essenciais (água, luz), compra de material de construção para melhoria da habitação e alimentação.

*Aspectos positivos:* indicados pelos implementadores do Programa, com destaque às mudanças na lei de criação do Programa, permitindo a ampliação de atendimento da faixa etária de adolescentes de 14 para 16 anos de idade; redução do tempo de moradia da família, no município, de 2 anos antes da publicação da lei (famílias residentes no município desde 1993) para 4 anos antes da data de inscrição; aumento de período de permanência no Programa, de um ano, com possibilidade de renovação por mais um ano, para um período inicial de 18 meses com possibilidade de renovação por mais 6 meses; desligamento automático e informatização dos dados através da implantação da ficha de inscrição, que possibilitou a organização da lista de espera, com critérios mais objetivos para elegibilidade dos usuários.

*Aspectos negativos:* a não expansão do Programa no decorrer dos anos de sua implementação; manutenção do mesmo valor monetário do benefício desde a implantação do Programa; priorização, na ficha de inscrição,

de aspectos “materiais” em detrimento de outras questões apresentadas pelas famílias.

Foram destacadas, como *questões problemáticas*, o limite dos recursos, insuficientes para atender às demandas das famílias empobrecidas residentes no município e a desarticulação dos serviços das organizações governamentais com as organizações não governamentais, o que tem limitado o encaminhamento e atendimento dos membros das famílias.

Informações levantadas em outubro de 2003, com os responsáveis pelo PGRFM de Campinas, colocam questionamentos importantes que vêm se desenvolvendo em vários seminários internos realizados em 2002 e 2003 que evidenciam a busca de reformulações no Programa, tais como:

- É questionado o princípio fundante que orienta o Programa, que atribui às famílias a responsabilidade pelas condições de exclusão e minimiza as condições históricas, estruturais e conjunturais de desigualdade da sociedade brasileira, na medida em que documento da Secretaria Municipal de Assistência Social de 1998 afirma que “a família fortalecida e incluída numa rede de proteção poderá ela própria desencadear as melhorias em sua qualidade de vida e propiciar ambiente de proteção e desenvolvimento dos seus filhos”.
- Partindo do pressuposto anterior, o modelo de orientação do PGRFM é o da inserção social enquanto projeto individual e familiar, questionado quanto à sua capacidade para dar conta da realidade atual, que limita estruturalmente as possibilidades de inserção.
- É também questionada a amplitude dos objetivos do PGRFM ao colocar a superação da condição de pobreza, sobretudo considerando o pequeno prazo de atendimento das famílias e o número muito limitado e a composição da equipe técnica responsável pela inserção social das famílias (composta só por assistentes sociais e psicólogos).

Partindo das críticas citadas, vêm sendo procedidas reformulações consideradas necessárias pela equipe na concepção e objetivos do PGRFM, na perspectiva de transformá-lo num programa de redistribuição das riquezas socialmente produzidas. A proposta formulada em 2001 de

transformar o PGRFM num Programa massivo, estendendo-se para 10 mil famílias, foi inviabilizada por limitações de recursos orçamentários. Em 2002, o foco da discussão foi a busca da elaboração de uma nova proposta para o acompanhamento das famílias, centrada em ações inter-setoriais e de ação comunitária, com vistas ao fortalecimento das redes de solidariedade locais, sendo também o Programa informatizado e adotado o cartão magnético para retirada da transferência monetária pelo responsável pela família, via de regra, a mãe. O processo de discussão para reformulação do PGRFM continuou em 2003, sendo indicadas as seguintes propostas de mudança a serem adotadas a partir de 2004:

- O PGRFM está inserido no eixo de enfrentamento à pobreza do Plano Plurianual da Assistência Social, passando a ser entendido como um direito focado nas famílias participantes de programas e serviços da Secretaria Municipal de Assistência Social, de outras Secretarias Sociais e ONGs e que não tenham acesso a uma rede formal ou informal de serviços, sendo consideradas prioritárias as famílias com crianças e adolescentes sem acesso aos direitos sociais, independentemente de qualquer contrapartida.
- Portanto, é proposto um programa de transferência de renda direcionado às comunidades empobrecidas do município de Campinas, com articulação intersetorial e ações de fortalecimento da família e da comunidade, cuja perspectiva é a busca de soluções coletivas para as questões econômicas e sociais das famílias, voltando-se para o fortalecimento da renda familiar; incentivo à geração de renda e trabalho e o enfrentamento das situações de pobreza, utilizando-se de ações intersetoriais e fortalecimento de redes de solidariedade locais.
- É proposto o estabelecimento do benefício às famílias com um valor monetário único, sendo que a renda familiar *per capita* será considerada apenas para determinar o valor único para suprir a subsistência da família.<sup>39</sup>

---

39. Até outubro de 2003, o valor mensal transferido para as famílias era variável, sendo o menor de R\$ 15,00 e o maior de R\$ 385,00 por família.

- O objetivo declarado do PGRFM pelos implementadores atuais é de “possibilitar suporte de renda às famílias participantes dos serviços/programas sociais e em situações socioeconômica precária, visando o enfrentamento das situações de pobreza em conjunto com ações intersetoriais, o fortalecimento das redes de solidariedade locais e o incentivo à geração de renda e de trabalho”.
- Em termos da metodologia de desenvolvimento da proposta, há o entendimento de que o suporte financeiro repassado pelo Programa às famílias é insuficiente para seu fortalecimento e autonomia, sendo também indicado o desenvolvimento de ações solidárias entre os grupos familiares na comunidade, daí serem priorizadas as famílias moradoras em regiões onde a Ação Comunitária venha se desenvolvendo, portanto, a relação de redes é considerada fundamental nesse processo.
- O novo critério de inclusão considera as famílias, com ou sem filhos, com renda mensal *per capita* inferior a um 1/3 do salário mínimo e que comprovem residir no município de Campinas há, no mínimo, 4 (quatro) anos.
- A indicação das famílias para inclusão deverá ocorrer num processo contínuo, através da discussão nos Fóruns/Comissões Intersectoriais, já constituídos nas regiões. Os diversos sujeitos envolvidos na intersectorialidade serão responsáveis pelo referenciamento das famílias que deverão ser incluídas mensalmente no Programa (conforme o número de vagas de cada região). Entende-se que nem todas as famílias que acessam o Programa necessitam de um acompanhamento mais sistemático. Sendo assim, as famílias serão caracterizadas na seguinte tipologia: famílias em situação de extrema vulnerabilidade; famílias em situação de fragilidade pontual; pessoas idosas sozinhas sem autonomia financeira e social e famílias pró-ativas com potencialidades. Quando da discussão nos Fóruns/Comissões Intersectoriais e inclusão das famílias, será elaborado um Plano de Ação, indicando os responsáveis pelo atendimento à família, considerando a necessidade ou não de acompanhamento, de acordo com a tipologia identificada.

- O tempo de permanência no Programa é mantido em 18 (dezoito) meses, prorrogáveis por até 1 (um) ano, conforme avaliação técnico-social e aprovação nos Fóruns/Comissões Intersetoriais da região.
- A metodologia proposta é para ser desenvolvida no decorrer do ano de 2004, estando prevista uma pesquisa, a ser realizada pelos técnicos responsáveis pela implementação da proposta, objetivando avaliar a ação junto aos Fóruns/Comissões Intersetoriais, os impactos na situação familiar e a própria metodologia adotada. Posteriormente, há indicativo para uma avaliação pós-desligamento das famílias, tendo em vista mensurar os impactos da proposta do Programa na questão do enfrentamento à pobreza.

As informações prestadas pelos responsáveis pelo Programa, em outubro de 2003, evidenciaram que o PGRFM, no decorrer de seu desenvolvimento, já foi avaliado por várias instituições, sendo que, em 2001, 2002 e 2003, a equipe interna realizou extensa avaliação do Programa, culminando com as propostas de reformulações acima indicadas, permitindo também indicar os seguintes resultados:

- Em relação à família: não emancipação econômica da maioria das famílias após o desligamento do Programa, embora seja admitido que o trabalho socioeducativo realizado com as famílias tenha possibilitado melhorias de posturas e atitudes frente à vida, não dando conta, porém, do objetivo maior que era de inserção social e superação da situação de pobreza; fortalecimento do papel da mulher enquanto arrimo de família, o que revela a proteção de famílias em situação de risco, considerando que a maioria das famílias atendidas é chefiada por mulheres.
- Em relação às crianças e adolescentes: foi destacada a manutenção destes na escola e menos exposição a situações de risco pessoal e social enquanto permaneceram no Programa.

Solicitados a apontar os elementos positivos considerados na implementação do Programa, os responsáveis destacaram a avaliação que

permitiu o redimensionamento das ações com novos procedimentos, destacando o compromisso intersetorial de articulação das ações sociais em nível local; a integração e potencialização, mediante trabalho em rede, vendo a transformação como resultante de estratégia coletiva; a visão da família como uma totalidade; a construção de novas relações comunitárias e o trabalho comunitário como referência para o acompanhamento das famílias; desenvolvimento de ações integradas no mesmo território da cidade; proteção às famílias com maiores riscos sociais, sem contrapartida de qualquer natureza e sem estigma; respeito ao exercício de cidadania, dando liberdade à família na utilização do benefício; informatização do Programa e adoção do cartão magnético, permitindo também autonomia e exercício da cidadania por parte das famílias.

Os elementos negativos apontados na implementação do Programa foram os seguintes: a falta de recursos financeiros, impossibilitando o atendimento de um número maior de famílias e o valor do benefício repassado, considerado baixo; dificuldade de o Programa, possibilitar/garantir a inserção profissional dos beneficiários e a amplitude dos objetivos do Programa, que propõe a superação das condições de pobreza num pequeno prazo de concessão do benefício. Nesse contexto, a demanda crescente de famílias que buscam o Programa como forma de sobrevivência e a falta de recursos para atendimento dessa demanda são apontadas como as maiores dificuldades enfrentadas pela equipe técnica.

Finalmente, solicitados a indicar a percepção dos responsáveis pelo PGRFM sobre os Programas de Transferência de Renda enquanto instrumentos de enfrentamento à pobreza na atualidade, os informantes destacaram: esses programas devem ser instituídos como direito universal dos que não possuem condições de sobrevivência no contexto atual de precarização da situação socioeconômica do país. Todavia, essa transferência monetária, de mais frequente, vem ocorrendo de forma fragmentada e com superposição de esferas de governos. Há a necessidade de ações intersetoriais para enfrentamento da pobreza, e os Programas de Transferência de Renda devem funcionar como suportes dessas ações.

Destacaram que, quando esses programas, são considerados como direito, não devem exigir contrapartida por parte dos beneficiários.

No que pese todo esse esforço mais recente no sentido de proceder a reformulações no PGRFM de Campinas, convém ressaltar que a lei que ainda se encontra em vigor é a de n. 10.392, de 21 de dezembro de 1999, cujas indicações mais importantes são as seguintes:

- trata-se de um Programa direcionado a famílias com filhos ou dependentes menores de 14 anos de idade que se encontram em situação de risco, considerando para efeito do cálculo do benefício a idade mínima legal permitida para o adolescente ingressar no mercado de trabalho, com exceção desse limite de idade para os filhos ou dependentes portadores de deficiência que apresentem limitação no trabalho produtivo;
- podem ser beneficiadas as famílias com renda familiar mensal *per capita* inferior a 55 (cinquenta e cinco) UFIRs e que comprove residência no município de Campinas há pelo menos 4 (quatro) anos da data de cadastramento no Programa;
- o valor mensal do benefício é equivalente à diferença entre o conjunto de rendimentos do grupo familiar, considerados os pais ou responsáveis legais e seus dependentes, e o montante resultante da multiplicação do número de membros do mesmo grupo familiar pelo valor *per capita* de 55 (cinquenta e cinco) UFIRs, não podendo o valor mensal do benefício exceder a 420 (quatrocentos e vinte) UFIRs, sendo o benefício concedido a cada família pelo período de 18 (dezoito) meses e, excepcionalmente, por proposta do diretor responsável pela assistência à família, com a devida justificativa apresentada pelo técnico responsável, poderá o benefício ser estendido por mais 6 (seis) meses, porém com a redução de 50% do seu valor;
- além da transferência monetária, o Programa contempla, no seu desenho, atividades como alfabetização, profissionalização e inserção das famílias beneficiárias no Programa de Geração de Rendas (PRORENDAS), bem como outras inerentes ao aperfeiçoamento e qualificação profissionais;

- o PGRFM é financiado por 1% das receitas correntes do município, devendo esses recursos ser alocados no Fundo Municipal de Assistência Social.

Uma análise, mesmo que geral, do PGRFM de Campinas, evidencia que esse Programa contém todos os limites que são atribuídos aos Programas de Transferência de Renda de iniciativa de estados e municípios,<sup>40</sup> principalmente no que diz respeito ao grande limite quantitativo do seu atendimento e à dificuldade de ampliar as possibilidades de autonomização das famílias pela existência de uma rede de serviços incapaz de atender às demandas e necessidades das famílias inseridas no Programa.

No caso do PGRFM, verificaram-se, ainda, mais três fortes condicionantes: a) o Programa teve expansão limitada durante os oito anos de implementação, superando a meta de 3.000 famílias somente em 2003; b) o corte de pobreza para inclusão das famílias (R\$ 35,00) continua a ser utilizado, apesar da Lei n. 10.392, de 1999, conforme dados levantados com os implementadores do Programa em 2002 e 2006 e apresentados acima, o que significa um valor monetário irrisório e fixo, não atualizado no decorrer dos anos, transferido às famílias em forma de benefício; c) o tempo de duração do Programa continua muito reduzido, no máximo 24 (vinte e quatro) meses.<sup>41</sup> Essas questões já apontam para a necessidade de uma política nacional, mais abrangente, de transferência de renda, aspecto que será considerado ainda neste livro.

---

40. Veja o capítulo 3 deste livro.

41. Buscando informações mais recentes sobre o PGRFM, verificamos que no site da Prefeitura Municipal de Campinas ([www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br)), acessado em 01/05/2012, não consta informações sobre o Programa. A informação mais recente a que tivemos acesso foi um trabalho apresentado no XIII Encontro de Iniciação Científica da PUC-Campinas, realizado em 2008 (Alves; Pires, 2008). Esse trabalho registra que o PGRFM passou por várias reformas no período 1995 (ano de sua criação) até 2007, destacando na última reforma a retirada das contrapartidas exigidas para permanência dos beneficiários no Programa e das “fiscalizações” da conduta dos beneficiários. Essas mudanças, segundo técnicos da execução, foram positivas por contribuir para a elevação do número de famílias atendidas e para melhora no acesso e na funcionalidade das atividades oferecidas às famílias. Também foi constatado que as crianças não deixaram de frequentar a escola. O estudo citado ainda indica que a tendência mais recente da Prefeitura de Campinas na área de assistência social é a integração entre os vários programas de transferência de renda existentes em Campinas, considerando os programas das esferas estadual e federal.

### 1.4.2 O Programa Bolsa Familiar para Educação e o Programa Poupança-Escola do Governo de Brasília/DF

Os programas de Brasília têm suas raízes em ideias gestadas entre 1986 e 1989 no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília, onde, no âmbito de indagações como: o que deve ser feito para mudar o Brasil? Qual o futuro almejado para a sociedade brasileira? Como incluir os excluídos no futuro dessa sociedade?,<sup>42</sup> o reitor Cristovam Buarque apresentou, pela primeira vez, a ideia do Bolsa Escola, inicialmente denominado de Renda Mínima Escolar. Uma ideia era central no debate do Núcleo — a de que a educação deveria ser o grande investimento do país. Essa ideia foi levada, no início dos anos 1990, para o âmbito do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores — PT, quando Cristovam Buarque era responsável pela área de educação, tendo a colaboração de José Márcio Camargo, autor da primeira proposta articulando renda mínima com educação (Camargo, 1991; 1993). Embora contando com limitado apoio, inicialmente, mesmo dentro do PT, Cristovam Buarque continuou divulgando suas ideias pelo Brasil afora, em universidades, associações, sindicatos, igrejas, eventos científicos, pregando o que entendia ser “a revolução das prioridades”, consubstanciando suas ideias no livro *A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*, em que aponta dez prioridades e mais de uma centena de medidas consideradas necessárias para mudar o Brasil.

A primeira medida referente à primeira prioridade propunha a criação de um “sistema de atendimento às crianças em idade pré-escolar”, e a segunda medida, também no campo da educação, propunha uma “renda mínima escolar para cada família com filhos na escola pública”, seguida por outra medida propondo o Poupança-Escola, e uma quarta, proibindo o trabalho infantil.

O passo concreto para a criação dos programas foi a inclusão do Bolsa Escola e do Poupança-Escola na sua campanha eleitoral, em 1994,

---

42. Sobre esse aspecto, veja: Abramovay; Andrade e Waiselfisz, 1998, inclusive com relato de entrevista com o governador Cristovam Buarque.

para o governo do Distrito Federal, mesmo frente a seus expositores, que consideravam suas ideias utópicas, paternalistas, caras, demagógicas e inviáveis. A campanha de Cristovam Buarque cresceu e ele foi eleito governador de Brasília, sendo a criação desses programas seu primeiro ato de governo. Para ele, o fundamento das propostas era o pressuposto de que educação não deve ser tratada como uma prioridade da economia, mas como uma prioridade ética.

Os programas de Brasília aqui considerados se caracterizavam como Política Pública de Transferência de Renda e Política Pública Educacional, tendo como objetivo central tirar crianças da rua ou do mercado de trabalho, concedendo-lhes o direito de estudar. São, então, criados dois Programas articulados, com o objetivo de apoiar a educação de filhos de famílias carentes, residentes há mais de cinco anos no Distrito Federal, com a transferência monetária mensal de um salário mínimo para famílias que dispunham de uma renda familiar mensal de até meio salário mínimo.

A ideia do Programa Bolsa Familiar para Educação (Bolsa Escola) era atender os pobres excluídos, mas propondo superar as marcas dos programas assistencialistas, cuja prioridade era a educação como pré-condição para “construção de uma modernidade ética”, numa postura de “revolução de prioridades” em direção à universalização da educação. O autor partiu do pressuposto de que se há crianças que não vão à escola é “porque têm de trabalhar ou porque suas famílias, prisioneiras da pobreza, não dão importância à educação, e a sociedade pode atraí-las à escola pagando-lhes um salário”. O Programa visava assegurar um salário mínimo a cada família carente que tivesse todos os seus filhos, de 7 a 14 anos de idade, na escola pública, sendo preocupação básica “garantir uma escolaridade universal para toda a sociedade”. Nesse sentido, o horizonte do Bolsa Escola não era simplesmente aumentar a renda do País, oferecendo a transferência de uma renda mínima, mas preparar melhor os filhos para um futuro sem exclusão e com melhores condições de vida (Governo de Brasília, 1995, p. 17).

A instituição desse Programa diz se fundamentar na reversão de prioridades, fazendo com que a educação não permaneça subordinada à economia, como vinha sendo a orientação do desenvolvimento brasileiro.

O pressuposto era de que o êxito econômico não se transforma, necessariamente, em sucesso educacional, e que a reversão do quadro negativo da educação brasileira exige medidas diretas e disposição política, não podendo ficar subordinado à evolução econômica decorrente de investimento de capital (Governo de Brasília, 1995, p. 14).

Tal postura parte de uma concepção estratégica de que “não há tempo para esperar que os adultos tenham empregos e bons salários antes de se ter todas as crianças na escola” (Governo de Brasília, 1995, p. 15), optando, assim, pela solução direta de apoiar, financeiramente, as famílias carentes, para que suas crianças estudem, em vez de trabalharem ou permanecerem perambulando pelas ruas.

Em termos de funcionamento, o Bolsa Escola era coordenado por uma Comissão Executiva, sob a responsabilidade do próprio Secretário da Educação, sendo composta pelos Secretários do Desenvolvimento Social e de Trabalho e representantes do Gabinete do Governador, da Fundação Educacional, da Fundação de Serviço Social, do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Movimento de Meninos e Meninas de Rua.

A essa Comissão competia aplicar critérios e selecionar as famílias a serem contempladas, coordenar, supervisionar e avaliar o Programa. Contava com uma Secretaria Executiva, localizada na Secretaria de Educação, responsável pela operacionalização das ações.

Existia, ainda, em cada cidade onde o Programa era implementado, uma Comissão Local, constituída por representantes da Administração Regional de Ensino, Centro de Desenvolvimento Social e de uma entidade popular indicada pela comunidade. Essa Comissão procedia às inscrições e seleção preliminar das famílias que teriam direito ao Bolsa Escola.

O processo de implantação do Programa em cada cidade do Distrito Federal era desenvolvido mediante divulgação, inscrição, seleção, controle de frequência à escola e pagamento do benefício.

Era previsto que o Bolsa Escola se articulasse com as ações de todas as secretarias do Governo do Distrito Federal, no sentido de ser complementado por ações de saúde, habitação, saneamento básico, segurança e transporte.

O Bolsa Escola, responsável por trazer as crianças às salas de aula, era complementado pelo Programa Poupança-Escola, objetivando reduzir a repetência e a evasão escolar.

O Poupança-Escola garantia a cada aluno do Bolsa Escola um registro contábil que era transformado numa caderneta de poupança, no Banco do Brasil. A cada final de ano letivo era assegurado a cada aluno aprovado um crédito correspondente a um salário mínimo, que ficava alocado no Fundo de Solidariedade do Distrito Federal (FUNSOL). Ao concluir, com sucesso a 4ª série do 1º grau, o aluno poderia sacar a metade do saldo; a outra metade poderia sacar ao concluir a 8ª série, e o total do saldo podia ser retirado quando da conclusão do 2º grau. Era eliminado do Programa o aluno que fosse reprovado por duas vezes consecutivas.

Enquanto permaneciam em depósito, os recursos do Poupança-Escola eram utilizados para financiar o Programa “Meu Primeiro Trabalho”, programa de geração de emprego e renda, especialmente orientado para oferecer créditos para jovens de famílias pobres que, ao concluírem o segundo grau, não tinham possibilidade imediata de ingressar na universidade. Esses jovens recebiam treinamento e crédito para abrir seu próprio negócio.

O Programa Bolsa Escola adotava uma estratégia de implementação gradativa, tendo se iniciado na cidade-satélite de Paranoá. Três meses depois foi estendido a Varjão e a Brasilândia e depois a Recanto das Emas e São Sebastião, sendo que, em setembro de 1998, já havia se estendido para 10 cidades-satélites de Brasília. Em termos de metas ano a ano, o Programa apresentou os seguintes números: dezembro de 1995: 5.934 famílias; dezembro de 1996: 20.523 famílias; dezembro de 1997: 22.157 famílias; dezembro de 1998: 26.108 famílias, sendo que, em agosto de 1998, contava com 22.608 famílias beneficiárias, com 44.879 alunos beneficiários, o que significava que o Programa superou, já em 1998, as metas fixadas. Esse resultado evidenciava também que o percentual de famílias beneficiárias, em relação à demanda real de Brasília, considerando, naturalmente, os critérios definidos para ingresso das famílias no Programa, era de 73% (25.608 de 35.000).<sup>43</sup>

---

43. Esses dados têm como fonte: GOVERNO DE BRASÍLIA/Secretaria de Educação/Programa Bolsa Escola.

Os números acima revelam que o Programa Bolsa Escola de Brasília representava o único Programa de Transferência de Renda, no Brasil, que vinha se direcionando de um caráter marginal e residual de fragmentação da pobreza para uma possível universalização do público-alvo a que se propunha atender, evidenciando a possibilidade de uma focalização vista numa perspectiva de discriminação positiva, o que era confirmado se considerado o perfil socioeconômico da população atendida. Conforme dados do Programa, era atendida uma população cuja inserção no mercado de trabalho era a seguinte: 23% de assalariados, incluindo aposentados e pensionistas; 77% estavam no mercado de trabalho, eram desempregados ou donas de casa. Destes, 71% encontravam-se desenvolvendo serviços domésticos. Quanto à escolaridade, 20% não sabiam ler nem escrever, 53% eram semianalfabetos, ou seja: 73% eram pessoas que ou não sabiam ler ou escrever ou liam mal. Em relação à renda familiar, 33,5% tinham renda de 0 a 0,25 salário mínimo, 54,5% tinham renda de 0,26 a 0,5 salário mínimo, ou seja, 88% ganhavam meio salário mínimo ou menos.

Para permitir a focalização acima, além dos critérios de elegibilidade estabelecidos, era utilizado um detalhado sistema de pontuação para orientar o processo de seleção das famílias requerentes, representado pelo somatório de 13 tabelas: dependentes especiais; número de dependentes até 14 anos; situação conjugal; grau de instrução do requerente; grau de instrução do cônjuge; inserção no mercado de trabalho do requerente; inserção no mercado de trabalho do cônjuge; condição de ocupação da moradia dos membros da família; qualidade da moradia; renda familiar *per capita*; quantidade de bens de consumo duráveis; quantidade de bens patrimoniais e quantidade de animais de criação. As famílias que obtivessem 140 pontos ou mais eram selecionadas para ingresso no Programa.

Apesar de algumas falhas identificadas nesse sistema de pontuação, ele tinha o mérito de considerar que a renda é um indicador insuficiente para identificação da pobreza, daí a orientação adotada se pautar num índice de necessidades básicas insatisfeitas (Sabóya e Rocha, 1998).

Em termos de identificação de resultados, o Programa Bolsa Escola de Brasília, dada a sua repercussão nacional e internacional, vinha sendo

objeto frequente de avaliação por parte de instituições e estudiosos da temática, além da preocupação que os executores apresentavam em termos de seu monitoramento e avaliação.<sup>44</sup>

Segundo os idealizadores, em termos de impactos diretos e indiretos, vinham sendo identificados os seguintes efeitos imediatos:

- maior atenção das famílias com o desempenho escolar dos filhos;
- transformação da escola pública em centro importante de referência para a vida das famílias;
- aumento do número de alunos matriculados nas escolas públicas;
- elevação da autoestima das famílias ao perceberem o Programa como esforço de recuperação da dignidade e de construção de uma sociedade mais justa;
- melhoria na qualidade de ensino, verificando-se elevação da frequência dos alunos às aulas, motivação dos professores e apoio, por meio da adoção de outras medidas e mais recursos;
- combate à fome e à pobreza, com melhoria da nutrição e das condições da saúde;
- proteção à infância;
- consciência da cidadania, manifestada pela possibilidade de as famílias administrarem uma conta bancária e pelo acompanhamento do desempenho e frequência de seus filhos às aulas (Governo de Brasília, 1995).

---

44. Entre os estudos avaliativos sobre o Programa Bolsa Escola, podem ser citados: Sant'ana, Sílvio R.; Moraes, Andrea. *Avaliação do Programa Bolsa Escola do GDF*. Fundação Grupo Esquel Brasil, maio 1997 (mimeo.); Ramos, Marilene de A. *O Programa Bolsa Familiar para Educação no Distrito Federal*. Brasília, 1997 (Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação da UnB); SILVA, Lidiany dos Santos. *Apoio financeiro familiar e desempenho escolar dos filhos: a experiência do Distrito Federal*. Brasília, 1997 (Relatório de Pesquisa do PIBIC, Departamento de Serviço Social da UnB); Abramovay, Miriam; Andrade, Carla; Waiselfisz, Julio Jacob (coord.) *Bolsa Escola. Melhoria Educacional e Redução da Pobreza*. Brasília: UNESCO, 1998; Sousa, Nair Heloisa Bicalho. "Avaliação do impacto sobre as famílias beneficiárias". Programa Bolsa Escola do Distrito Federal. *Revista Pólis*, 30: 59-107, 1998. Sabóya, João e Rocha, Sônia. "Programas de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF". In: Lobato, Ana Lúcia (org.). *Garantia de renda mínima*. Ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1999, p. 251-82.

O efeito esperado, em longo prazo, era o que os idealizadores do Programa denominavam de construção de uma modernidade ética, capaz de superar o *apartheid* social, com integração e condições de igualdade.

Em termos específicos do Sistema Educacional de Brasília, informações de diversas fontes, inclusive do próprio Programa, apontavam melhorias sensíveis na elevação da matrícula nas escolas públicas, diminuição da evasão escolar e da reprovação, com a elevação dos índices de aprovação.

Em termos de impacto na vida familiar, o estudo de Sousa (1998) apontou o seguinte:

- aumento da capacidade de lidar mais tranquilamente com as pressões da vida cotidiana, devido a melhorias nas condições de vida propiciadas pela complementação da renda familiar;
- aumento de frequência das crianças à escola;
- maior interesse e participação das mães nas escolas, como participação em reuniões, nos estudos e brincadeiras dos filhos/ dependentes, embora, segundo as mães, pouca mudança tenha ocorrido no tratamento às crianças por parte das professoras nas escolas;
- foi considerada positiva a ênfase que o Programa deu à mãe como beneficiária, tendo esta se revelado eixo integrador da vida e das relações afetivas e das carências familiares e polo integrador da vida familiar;
- mudanças na autoimagem das beneficiárias, reveladas na ampliação da sociabilidade, sensação de independência financeira, maior autoconfiança e autoestima, reforço à feminilidade, maior cuidado com a aparência pessoal, sentimento de alegria;
- surgimento de perspectiva de futuro relacionada às possibilidades oferecidas aos filhos/ dependentes pelo acesso ao sistema educacional.

Apesar desses ganhos, o mesmo estudo identificou um discurso ambíguo das beneficiárias que se expressava entre o favor e o direito. O benefício era visto não como uma política do Estado, mas, sobretudo,

como ato pessoal do governante, movido pela vontade, ao mesmo tempo em que entendiam o acesso à escola e a melhoria das condições de vida como direito, em decorrência do pagamento de impostos, estabelecendo-se, assim, uma confusão entre público e privado. Também foi questionado o critério de tempo de moradia em Brasília para acesso ao Programa, e o valor fixo do benefício (um salário mínimo) para todas as famílias. Achavam ainda que deveriam ser priorizadas as famílias sem moradia, com desempregados, com baixa renda ou sem renda fixa, mães solteiras ou com muitos filhos, o que, de modo geral, era considerado no sistema de pontuação utilizado pelo Programa para seleção das famílias beneficiárias.

Um aspecto central dos Programas de Transferência de Renda tem sido a questão do desligamento das famílias beneficiárias dos programas. O estudo de Sousa (1998) revelou que as mães beneficiárias entrevistadas entendiam que o desligamento só deveria ocorrer com a melhoria salarial ou por trabalho fixo dos responsáveis pelas famílias, por motivo de fraude ou até os filhos concluírem os estudos, além do que consideravam necessário aviso prévio para preparação das famílias para o desligamento. Nesse aspecto, também o Programa de Brasília era inovador, pois, apesar de terem sido fixados inicialmente 12 meses para permanência das famílias no Programa, com possibilidade de prorrogação por mais 12, o Decreto n. 19.391, de 3 de julho de 1998, alterou esse prazo, passando toda a família a integrar o Programa por, no mínimo, 2 anos, podendo permanecer até completar o período de escolaridade da criança no primeiro grau. Apesar desse avanço, ainda continuou a ser mantido um aspecto que também tem sido objeto de sérias críticas a muitos Programas de Transferência de Renda — o de excluir famílias com crianças de 0 a 6 anos, quando se sabe que essa é uma faixa etária que exige medidas assistenciais básicas para o desenvolvimento saudável da criança. Todavia, esse aspecto já era admitido para consideração numa perspectiva de expansão do Programa.

Em termos dos resultados, é relevante considerar, finalmente, estudo realizado pela UNESCO, publicado em livro sob a coordenação de Abramovay; Andrade e Weiselfisz (1998), a partir de entrevistas com alunos,

pais e profissionais do ensino ligados ao Bolsa Escola. Esse estudo, além de reafirmar resultados de outras avaliações, acrescentou aspectos relevantes, centrando-se em questões tais como: O que é o Bolsa Escola? Para que serve? O que mudou na vida da família? O que mudou na escola?

Em termos sintéticos, para os diversos atores envolvidos no Programa, o Bolsa Escola foi visto como “uma estratégia para manter as crianças/adolescentes na escola e tirá-los da rua. É uma ajuda às pessoas de baixa renda, e, sobretudo, é considerado um meio de melhorar as condições de vida da família” (Abramovay; Andrade e Weiselfisz, 1998, p. 160).

O mesmo estudo revelou que a utilidade do dinheiro, recebido a título de benefício, era utilizado para atendimento de necessidades básicas das famílias, principalmente com alimentação, servindo para sua sobrevivência, embora grande parte das mães e das crianças/adolescentes tenha destacado o uso dos recursos para aquisição de material escolar: “serve para comprar comida, cimento para reforma, cama, colchão, cobertor, televisão, chuveiro, caixa d’água. Serve também para o pagamento de luz, água, gás, medicamentos, aula de reforço, aluguel etc.” (Abramovay; Andrade e Weiselfisz, 1998, p. 76).

Em termos do que mudou na vida da família, foi dado destaque à positividade do papel da mãe, considerada prioritariamente a gestora do benefício. O estudo revelou que administrar o dinheiro da bolsa significou, para as mães, direta ou indiretamente, o fortalecimento da autoestima, do controle de suas próprias vidas, do poder de tomar parte das decisões, constituindo-se estímulo para transformação nas relações de gênero (Abramovay; Andrade e Weiselfisz, 1998, p. 86), o que significava forte revalorização do papel da mulher.

No âmbito familiar, o estudo constatou ainda a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas e um aumento significativo das preocupações com a vida escolar dos filhos/dependentes, além de identificar fortes evidências, em termos de uma drástica redução da evasão e repetência escolar; melhoria substancial na aprendizagem e no aproveitamento curricular, pelo incremento da motivação e das aspirações educacionais dos bolsistas, além do que, praticamente, elimina o trabalho infantil, mecanismo de reprodução da pobreza intergerações, e re-

tira as crianças e jovens das ruas (Abramovay; Andrade e Weiselfisz, 1998, p. 14).

O estudo citado apresentou também conclusões avaliativas sobre três aspectos relevantes: critérios de seleção, desligamento das famílias e estigma a respeito dos bolsistas e suas famílias.

O estudo constatou que, ainda que existisse certa clareza em relação aos critérios de acesso, como não faltar às aulas e residir há mais de 5 (cinco) anos no Distrito Federal, alguns aspectos não pareciam critérios de pontuação, por exemplo, eram considerados pouco transparentes, havendo também pouca clareza em relação ao tempo ao qual o beneficiário tinha direito ao Bolsa Escola. O estudo registrou grande desconhecimento sobre o funcionamento do Poupança-Escola. Ademais, surgiam novos “critérios informais”, oriundos de pressão originada da escola, como: necessidade de bom rendimento escolar, disciplina em sala de aula, obrigatoriedade de compra de material escolar, que eram associados à garantia da manutenção da Bolsa.

Sobre o desligamento, a avaliação verificou que, ao se transformar em estratégia central de sobrevivência, surgia uma constante insegurança e angústia entre as famílias beneficiadas, dado o caráter limitado de tempo para recebimento do benefício, provocando medo constante da perda da Bolsa, principalmente, por não vir ocorrendo preparação para o desligamento, pegando muitas famílias de surpresa, aspecto este muito questionado pelas mães.

A avaliação em foco levantou um aspecto pouco ou não considerado em outras avaliações, profundamente relevante. Refere-se à constatação de estigma, principalmente por parte dos professores, reforçada por colegas e vizinhos, em relação às crianças e às famílias beneficiárias, identificando uma postura negativa e discriminatória em relação a essas crianças na escola e aos critérios do Programa.

Finalmente, o estudo da UNESCO apresentou algumas sugestões para melhoria do Bolsa Escola, como reavaliar o tempo de duração do benefício; reestudar os critérios de acesso e permanência; desenvolver divulgações sobre o Programa para públicos específicos (professores, visitantes, beneficiários); tornar públicos os motivos da perda do bene-

fício; mais contato do Programa com os beneficiários; acompanhar os alunos bolsistas desligados do Programa, para identificar os impactos da perda do benefício.

Apesar do grande lastro construído, nacional e internacionalmente, pelo Programa Bolsa Escola de Brasília, uma dúvida foi colocada quanto às possibilidades reais de expansão e até de manutenção de um programa social cujo idealizador, no caso, o governador Cristovam Buarque, na época, do Partido dos Trabalhadores, identificado profundamente com os ideários políticos que sustentou o Programa, não é reeleito, sendo substituído por um político orientado por ideário que aponta, certamente, para outras prioridades. Esse foi o caso da experiência brasileira de maior êxito e influência nesse processo no Brasil. O Bolsa Escola de Brasília foi profundamente transformado desde quando Joaquim Roriz assumiu o governo de Brasília em 1998,<sup>45</sup> podendo mesmo se dizer que se transformou em outro programa.<sup>46</sup>

Mesmo não apresentando a grande repercussão e influência no desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, não

---

45. Trata-se do Programa Renda Minha que se apresentou como substituto do Bolsa Escola, destinado a oferecer uma transferência monetária mensal, inicialmente prevista no valor de R\$ 45,00 para crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 15 anos de idade, em situação de extrema pobreza, matriculados no ensino fundamental em escolas públicas, sem limite de crianças por famílias. Eram indicados como critérios de inclusão nesse Programa: residência fixa da família no Distrito Federal nos últimos cinco anos; família com renda *per capita* familiar de R\$ 90,00 mensais e que os dependentes residissem com seu responsável legal e não fossem beneficiados por outros programas sociais como o PETI. O Objetivo do Renda Minha era favorecer o desempenho escolar das crianças e adolescentes atendidos, incluindo, além da transferência monetária mensal, distribuição de *kits* com material escolar e uniforme completo; com previsão de atendimento médico-odontológico, avaliação nutricional e distribuição de óculos, quando prescritos, além de aulas de reforço escolar, aos sábados, para alunos beneficiários do Programa que apresentassem dificuldades de aprendizagem nos processos de leitura, escrita e cálculo, durante o ano letivo.

46. Buscando informações atuais sobre os programas de transferência de renda no Distrito Federal, o site do governo do Distrito Federal ([www.df.gov.br](http://www.df.gov.br)), acessado em 01/05/2012, destaca O Plano pela Superação da Extrema Pobreza — Plano DF Sem Miséria, articulado ao Plano Brasil sem Miséria. Seguindo as orientações do Plano do Governo Federal, a garantia de renda é considerada um dos eixos estruturadores no referido Plano, com destaque à ampliação do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, sendo destacada a busca ativa das famílias ainda não alcançadas pelo Bolsa Família, incluindo catadores de materiais recicláveis, povos e comunidades tradicionais, população em situação de rua e populações que vivem em áreas rurais.

podemos deixar de situar, no âmbito do pioneirismo, as experiências desenvolvidas pelos municípios de Ribeirão Preto e Santos, ambas também implantadas em 1995, consideradas a seguir.

#### *1.4.3 O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP*

Esse Programa foi instituído pela Lei n. 7.188/1995, de autoria da vereadora Joana Garcia Leal, do PT, e regulamentado pelo Decreto n. 283/1995. Nos instrumentos de sua criação e regulamentação, destacava, como objetivos: incentivar a manutenção da criança e do adolescente no processo escolar; reduzir a mortalidade infantil; oferecer oportunidades iguais para crianças e adolescentes com deficiências. Eram indicadas como prioritárias crianças ou adolescentes atendidos por programas direcionados a populações em situação de risco; crianças com altos índices de absenteísmo escolar; crianças desnutridas menores de 3 anos e famílias monoparentais.

O fundamento para criação do Programa, em 1995, encontrava-se no próprio quadro social do Município, marcado por um número crescente de crianças na rua e o registro de elevada evasão escolar.

Para ter acesso ao Programa foram inicialmente indicados os seguintes critérios de elegibilidade: famílias comprovadamente carentes, apresentando renda familiar de até dois salários mínimos e que possuíssem crianças sendo atendidas pelas creches do município e por outras entidades não governamentais, do estado e da Pastoral do Menor; famílias com pais trabalhadores da Prefeitura; famílias de mães solteiras e de moradores de favela.

Portanto, os beneficiários eram famílias com filhos ou dependentes menores de 14 anos, em situação de risco e portadores de deficiências. O benefício era uma transferência monetária variável, estabelecida no início do Programa em quatro níveis, considerando avaliação da situação das crianças e adolescentes: a) R\$ 40,00; b) R\$ 60,00; c) R\$ 70,00 e d) R\$ 100,00.

A contrapartida era a exigência de os pais trazerem e manterem na escola crianças e adolescentes que viviam nas ruas, devendo assinar Termo de Responsabilidade e apresentar atestado de matrícula das crianças no ensino fundamental, bem como a Carteira de Saúde e submeter-se a acompanhamento institucional regular. O desligamento das famílias do Programa ocorria por não cumprimento das obrigações especificadas no Termo de Responsabilidade ou, no caso, de declaração falsa ou uso de qualquer meio ilícito para obter o benefício. A permanência das famílias no Programa foi inicialmente fixada em um ano, podendo ser prorrogada quando mantidas as condições iniciais que justificaram o benefício.

O Programa é financiado com recursos do orçamento do município, alocados na Secretaria Municipal de Assistência Social, não podendo ultrapassar 1% das receitas correntes do município.

A implementação do PGRFM foi iniciada em setembro de 1995, tendo sido atendidas 765 famílias até abril de 1996.

Informações obtidas dos responsáveis pelo Programa, em novembro de 2003, reafirmaram tratar-se de um Programa direcionado a famílias em situação de vulnerabilidade social, com filhos de 7 a 14 anos de idade, frequentando o ensino fundamental. Tem sua vinculação institucional à Secretaria Municipal de Assistência Social, situando-se no Departamento de Ação Social Básica.

Os objetivos indicados pelos responsáveis do Programa são:

- recolher crianças das ruas, contribuindo para evitar seu aumento;
- evitar e reduzir a evasão escolar;
- melhorar as condições de vida das famílias, sua organização familiar e autoestima, mediante participação em grupos socioeducativos;
- encaminhar adultos das famílias a cursos profissionalizantes e de geração de renda;
- encaminhar os membros do grupo familiar para tratamento de saúde e outros.

São considerados critérios de prioridade para inclusão das famílias no Programa: famílias chefiadas por mulheres; número de filhos na esco-

la; desemprego ou subemprego na família; condições de moradia e de saneamento básico; situação de saúde na família, como desnutrição, alcoolismo, pessoa portadora de deficiência, e escolaridade.

As famílias são selecionadas mediante procura espontânea ou encaminhamento por órgãos públicos (Conselhos Tutelares, Ministério Público, Escolas, Postos de Saúde, Associação de Moradores) ao Serviço Social nos bairros, onde preenchem uma ficha cadastral individual e familiar, sendo o cadastro encaminhado a uma comissão, composta por representantes das Secretarias da Saúde, da Educação, da Assistência e de Governo, para análise do pedido.

O número de famílias atendidas em novembro de 2003 era de 2.074, com 8.294 crianças e adolescentes, sendo que a expansão depende da disponibilidade orçamentária do município, que deve investir 1% do orçamento municipal no financiamento do Programa, sendo aplicado, em 2001, R\$ 1.615.530,00; em 2002, R\$ 1.664.020,00 e, em 2003, R\$ 1.426.370,00. Essas famílias recebem como benefício direto uma transferência monetária que varia de R\$ 40,00; R\$ 60,00; R\$ 70,00 e R\$ 100,00, conforme o grau de vulnerabilidade da família, definido mediante os critérios de prioridade acima especificados.

Uma vez ingressando no Programa, a família pode permanecer por um ano e, renovável por mais um ano, condicionado à reavaliação da família pelo Assistente Social com participação da família, sendo o resultado encaminhado a uma comissão para decisão.

A permanência da família no Programa é condicionada à frequência do filho à escola, frequência do responsável aos grupos socioeducativos, com acompanhamento e avaliação pelos técnicos da área de atendimento.

Durante o desenvolvimento do Programa, as famílias são acompanhadas pelos assistentes sociais através de reuniões socioeducativas, com periodicidade quinzenal ou mensal. A frequência escolar é acompanhada mediante ficha preenchida pela escola e encaminhada ao Assistente Social, responsável pelo acompanhamento da família.

Mesmo tendo sido declarado que o Programa ainda não foi avaliado, foram relacionados os seguintes aspectos que apontam para compreensão do seu desempenho: a) elementos considerados positivos na implemen-

tação do Programa: diminuição do índice de evasão escolar; reorganização familiar, consciência dos direitos e deveres; alfabetização de adultos e qualificação e requalificação profissional; b) elementos considerados negativos na implementação do Programa; ausência de indicadores sociais nos municípios que permitam acompanhar o Programa; ausência de realização de pesquisa avaliativa para verificação de impactos nas famílias atendidas e nas já desligadas; deficiência de uma estrutura de serviços sociais destinados a atender as famílias, tendo em vista sua promoção e independência financeira; processo seletivo restritivo para inclusão das famílias ao Programa; c) maiores dificuldades na implementação do Programa: ausência de um projeto para planejamento das ações nos bairros que permita a identificação das famílias com perfil para serem incluídas no Programa.

Finalmente, destaca-se que o Programa de Renda Familiar Mínima de Ribeirão Preto, guardadas suas especificidades, também reproduz os problemas que vêm sendo destacados como as deficiências ou aspectos problemáticos dos Programas de Transferência de Renda de iniciativa de municípios: ostenta um número muito limitado de famílias atendidas; mantém o mesmo valor de transferência monetária para as famílias desde o início de sua implementação, em 1995; apresenta resultados gerais e subjetivos, não tendo sequer sido avaliado, havendo ainda o reconhecimento de que a transferência de renda não melhorou economicamente, nem culturalmente a vida das famílias, conforme declaração dos responsáveis pelo Programa, que também apontam a insuficiência de uma rede de serviços que possa ser acionada para atendimento das necessidades do grupo familiar e, sobretudo, para oferecer possibilidades de autonomização das famílias atendidas.<sup>47</sup>

---

47. Buscando informações atualizadas sobre o Programa de Renda Familiar Mínima, o site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto ([www.ribeiraopreto.sp.gov.br](http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br)), acessado em 01/05/2012, mantém a continuidade do Programa, que foi instituído por Lei Municipal, destacando ser um programa do governo municipal voltado para famílias com alto grau de vulnerabilidade social para incentivar a manutenção da criança e do adolescente na escola, para reduzir a mortalidade infantil e criar oportunidades para portadores de deficiência. Inclui as famílias com renda inferior a meio salário mínimo *per capita*, residentes há dois anos no município e com filhos ou dependentes legais de até 14 anos de idade, sendo exigida a frequência escolar de 85%. O Benefício é uma bolsa mensal

#### 1.4.4 O Programa “Nossa Família” da Prefeitura Municipal de Santos/SP

O Programa de Transferência de Renda de Santos/SP, denominado atualmente de Programa “Nossa Família”,<sup>48</sup> foi instituído pela Lei n. 1.416, de 4 de outubro de 1995, e regulamentado pelo Decreto-lei n. 2.649, de 7 de dezembro de 1995, com a designação de Programa de Apoio à Família, tendo como autor o prefeito David Capistrano Filho, do Partido dos Trabalhadores — PT. Esse Programa se direcionava para famílias com filhos ou dependentes, de até 16 anos de idade, em situação de risco, conforme estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, que não estivessem sendo atendidos nos seus direitos sociais básicos, com prejuízo de seu retorno e frequência regular à escola, bem como tivessem comprometido seu desenvolvimento físico, psíquico e social. Além dessa condição, o Programa se destinava a famílias com renda *per capita* familiar mensal inferior a R\$ 50,00; que residissem no município há pelo menos um ano e que os filhos ou dependentes não estivessem frequentando a escola, ou trabalhassem em condições de exploração, encontrando-se em situação de alto risco. O auxílio monetário mensal mínimo era de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para famílias com uma criança ou adolescente, até o máximo de R\$ 80,00 (oitenta reais), quando a família tivesse mais de um filho ou dependente de até 16 (dezesseis) anos de idade.

A família beneficiária do Programa de Apoio à Família assumia as seguintes obrigações, mediante termo de compromisso: manter a criança ou adolescente frequentando regularmente a escola; retirar a criança ou adolescente de situação considerada ilegal pela Comissão Coordenadora do Programa; prover, conforme suas condições, alimentação, alojamento, vestuário e tratamento de saúde aos seus dependentes; comunicar ao Programa alterações registradas em sua condição socioeconômica ou

---

em dinheiro para manter as crianças na escola, não tendo sido especificado o valor da bolsa nem o total de famílias atendidas.

48. Essa caracterização do Programa “Nossa Família” fundamenta-se em informações fornecidas pelos responsáveis pelo Programa em resposta a dois instrumentos de pesquisa, na legislação pertinente e numa visita feita ao Programa.

mudança de domicílio; receber visitas do Programa e participar de atividades promovidas por este.

É importante registrar que o Programa era financiado pelo Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, não constituindo direito, por estar sujeito à disponibilidade financeira.

O Programa é mantido com a mesma denominação — Programa de Apoio à Família —, mas foi alterado pela Lei n. 1.631, de 26 de novembro de 1997, assinado pelo prefeito Beto Mansur, do Partido Progressista Brasileiro — PPB, passando a serem garantidos recursos financeiros para sua manutenção no orçamento municipal. Essa alteração ocorreu no bojo da instituição de novos programas com a reforma da Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania, segundo seus idealizadores, passando a ser alvo de maior atenção por parte de todos os técnicos envolvidos e da própria Secretaria.

O Programa de Apoio à Família mantém como objetivo garantir o retorno e frequência dos filhos menores de 16 anos à escola e a outras atividades que contribuam para o seu desenvolvimento físico e intelectual. Mantém como critérios de elegibilidade a família apresentar renda *per capita* inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais); residir em Santos há pelo menos um ano; ter filhos menores de 16 anos e ter situação de risco social comprovada (não estejam frequentando escola; trabalhem em condições de exploração ou se encontrem em situação de alto risco social e pessoal).

São considerados critérios de prioridade associados aos de elegibilidade: famílias com acentuado índice de risco pessoal e social; renda *per capita* familiar inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais) ou nenhuma renda; maior número de filhos; não apresentar possibilidade de garantir a criação dos filhos dentro de padrões normais.

A seleção das famílias ocorre mediante encaminhamentos feitos pela rede de Organizações Governamentais e Não Governamentais de Saúde, Educação, Assistência Social e Conselhos Tutelares; por procura espontânea no Centro de Referência Social — Casa da Cidadania, onde a pessoa é atendida por assistente social ou psicóloga que realiza o diagnóstico da situação familiar, procedendo ou não o enquadramento da família ao Programa a partir dos critérios indicados, sendo que a decisão final ocor-

re em reunião mensal da Comissão Coordenadora do Programa. Então é assinado um Termo de Compromisso, e a família compromete-se a aplicar devidamente os recursos recebidos;<sup>49</sup> a participar de cursos de qualificação profissional e de reuniões de caráter socioeducativo, além de manter os filhos bem cuidados e frequentando a escola.

O beneficiário do Programa é a família, que passará a receber uma transferência monetária mensal de R\$ 50,00 (cinquenta reais), no caso de ter apenas um filho, ou de R\$ 80,00 (oitenta reais), quando a família tem mais de um filho, recebidos diretamente na agência bancária com apresentação da identidade do responsável. Além da transferência monetária, a família recebe uma cesta básica a cada quatro meses, acompanhamento familiar e inclusão na rede de serviços.

A permanência da família no Programa é, inicialmente, de seis meses, prorrogável por igual período, após avaliação do técnico de referência do grupo onde a família é vinculada, que considera se a família aplicou devidamente os recursos recebidos; se a mãe ou responsável tem comparecido às reuniões de grupo e se os filhos apresentam regularidade de frequência à escola. Também é considerado se a família permanece residindo no município.

A implementação e a expansão do Programa se verifica de modo descentralizado, considerando zonas do Centro de Referência Social, procurando-se fazer uma distribuição das famílias atendidas por toda a cidade, priorizando aquelas famílias residentes em áreas críticas como favelas, palafitas e cortiços. O número de famílias atendidas, em setembro de 2003, era de 400, já tendo sido atendidas, anteriormente, um total de 750 famílias.

O acompanhamento das famílias e crianças na escola é feito mediante relatório bimestral com a indicação do nome de todas as pessoas da família, endereço, idade e escola frequentada por cada criança/adolescente. A Secretaria de Educação distribui essas fichas pelas escolas cor-

---

49. Foi informado que as famílias têm aplicado o dinheiro recebido em produção doméstica (artesanato, bijuteria, gêneros alimentícios, adereços etc.); em pequenas prestações de serviços (costura, marcenaria, eletricidade etc.); em capacitações diversas (cursos, atualização etc.) e na aquisição de alimentos.

respondentes para que sejam elaborados relatórios de frequência dos seus alunos e registradas intercorrências consideradas relevantes, sendo esses relatórios encaminhados ao Centro de Referência Social que os distribui entre os técnicos de referência de cada família para as devidas avaliações e encaminhamentos.

Embora o Programa não tenha sido avaliado globalmente para verificação de impactos, os informantes apontaram, com base em observações e depoimentos, a possibilidade dos seguintes impactos: a) em relação às crianças/adolescentes foi indicada possível melhoria nos aspectos que atendem às suas necessidades específicas, como saúde, esporte, lazer e cultura; b) em relação às famílias, foi apontado o exercício de cidadania, integração das famílias à rede de serviços, bem como fortalecimento das famílias atendidas para participação na sua comunidade, e elevação da autoestima, autoconfiança, aquisição de novas experiências, aprendizagens e estímulo a novas vivências; c) no sistema educacional foi indicado menor índice de evasão escolar e integração da maioria das crianças em jornada ampliada, na escola e em atividades complementares.

Em relação a dificuldades e situações problemáticas enfrentadas pelos responsáveis pelo Programa na sua implementação, foram destacados: equipe técnica insuficiente para acompanhamento mais abrangente das famílias e para realização de visitas domiciliares; valor irrisório da transferência monetária, insuficiente para efetiva alteração nas condições de autossustentação da família; falta de capacitação da equipe técnica para renovar as alternativas de propostas para a família; falta de documentos pessoais por parte dos demandantes ao Programa; índice elevado de analfabetos e dependentes de auxílios concretos, apresentando grande dificuldade para autonomização das famílias. Nesse contexto, foram indicadas as seguintes providências tomadas para melhorar o desempenho do Programa: divisão da equipe técnica de referência por região da cidade para permitir uma melhor cobertura; ampliação de parcerias com a rede de serviços da Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania, Organizações Não Governamentais, Igrejas, serviços educacionais e de saúde e articulação com outros Programas de Transferência de Renda, como o Bolsa Escola Federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil — PETI e o Programa Renda Cidadã, do Estado de São Paulo.

A última alteração ocorrida no Programa se deu pela Lei n. 2.138, de 29 de setembro de 2003, regulamentada pelo Decreto n. 4.212, de 20 de fevereiro de 2004, de modo que o Programa passou a ser denominado “Programa Nossa Família”, sendo coordenado e executado pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária e Cidadania, com supervisão, acompanhamento e fiscalização da Comissão do Programa Nossa Família. Esse Decreto foi assinado pelo prefeito Beto Mansur e o Programa passou a ter como objetivo apoiar financeiramente famílias com renda mensal média *per capita* familiar de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais); com filhos ou dependentes de até 16 (dezesesseis) anos em situação de risco; residentes há mais de 12 (doze) meses em Santos e que comprovem que as crianças, maiores de 7 (sete) anos, e os adolescentes, estejam matriculados em escola de ensino fundamental e ensino médio. Pelas novas normas, são excluídas do Programa as famílias que prestarem declaração falsa ou usarem de meios ilícitos para nele ingressar; também se excluem as famílias de adolescentes que completarem 16 anos; são excluídas as famílias cuja renda familiar ultrapassar o valor de corte estabelecido, ou se mudar para outro município, ou quando as crianças e adolescentes apresentarem 20% (vinte por cento) de faltas injustificadas, atestado pela direção da unidade escolar. O valor do benefício mensal ficou fixado em R\$ 120,00 (cento e vinte reais) para o único ou primeiro beneficiário da família, acrescido de R\$ 60,00 (sessenta reais) para os demais beneficiários da família, ficando, porém os benefícios mensais limitados a R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) mensais por família, podendo esses valores ser reajustados quando da atualização do Salário Mínimo Nacional. A permanência das famílias no Programa ficou mantida em 6 (seis) meses, podendo ser prorrogável por até 18 (dezoito) meses, quando a família estiver cumprindo seu Plano de Atendimento Personalizado e quando a problemática da família não tiver sido resolvida. Após os 18 (dezoito) meses decorridos, a família, mesmo não recebendo o benefício financeiro, poderá continuar tendo acompanhamento social do Programa.

Numa apreciação geral sobre o Programa “Nossa Família”, os próprios responsáveis admitem que os valores monetários transferidos para as famílias são insuficientes para produzir grandes transformações em

suas vidas, embora a última alteração tenha sido significativa tanto em relação ao valor do benefício como no valor de corte de renda para ingresso da família no Programa. Todavia, o número de famílias atendidas continua muito reduzido, mantendo meta de atendimento simbólica para uma cidade do porte de Santos, e, principalmente, o tempo de permanência no Programa continua pequeno para permitir a autonomização de famílias que geralmente apresentam muitos problemas e poucas possibilidades de superá-los na atual conjuntura brasileira, aspectos esses presentes, de modo geral, em todos os Programas de Transferência de Renda de iniciativa de estados e municípios, conforme veremos no capítulo 3 deste livro.<sup>50</sup>

---

50. Buscando informações atualizadas sobre o Programa “Nossa Família”, no site da Prefeitura Municipal de Santos ([www.santos.sp.gov.br](http://www.santos.sp.gov.br)), verificamos que o Programa é referido com a indicação do atendimento de 404 famílias, sendo o valor máximo do benefício mensal repassado para cada família de R\$ 240,00, por até 18 meses. Além dos programas federais: Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Continuada, são indicados o que são denominados de programas específicos: Programa Municipal de Valorização do Jovem entre 16 e 21 anos, atendendo a 42 pessoas que participam de oficinas de formação profissional, com duração de até 18 meses e bolsa auxílio mensal de R\$ 130,00; Programa Municipal de Inclusão Cidadã Fênix para moradores de rua, que recebem um salário mínimo e cesta básica durante até 18 meses; Programa Municipal de Valorização do Idoso, atendendo a 47 pessoas — os idosos repassam suas experiências para os mais jovens durante 16 horas semanais de atividades e recebem um salário mínimo. É indicado como o programa de transferência de renda mais recente o Erradicação da Extrema Pobreza e da Fome — Bolsa Santos, que garante a transferência de renda a 82 famílias com renda *per capita* de até R\$ 70,00 em complemento aos outros programas sociais.