



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?

Tatiana Britto[#]

Fabio Veras Soares^{##}

Textos para Discussão

75

Agosto/2010

[#] Consultora Legislativa do Senado Federal e doutoranda em sociologia pela Universidade de Brasília.

^{##} Técnico em Pesquisa e Planejamento do IPEA e Pesquisador do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG/UNDP/SAE).

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL:

<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

ISSN 1983-0645

RESUMO

O texto discute a articulação entre o programa Bolsa Família – o maior programa de transferência direta de renda implementado no Brasil – e a renda básica de cidadania, tal qual estabelecida na legislação. Embora as leis que criaram ambas as iniciativas tenham sido sancionadas quase simultaneamente, a relação entre elas não parece ser compreendida de maneira inequívoca ou sequencial.

A partir do resgate histórico de suas origens, do contraste entre suas características principais e do levantamento dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional sobre o tema, o artigo defende que, apesar de alguns pontos de contato, são muitas as diferenças simbólicas e reais entre o formato da transferência de renda condicionada e a renda de cidadania. Além disso, as proposições legislativas apresentadas não sinalizam uma aproximação entre elas. Trata-se, no fundo, de modelos distintos, que convivem no arcabouço jurídico do País, sem que se construam mecanismos efetivos de transição para a materialização fática da lei da renda básica de cidadania

Sumário

Introdução	3
Origens do Bolsa Família e da renda básica de cidadania: breve resgate histórico	4
Contrastando o Bolsa Família e a renda básica de cidadania: algumas reflexões	10
Os projetos de lei sobre o Bolsa Família no Congresso Nacional	15
Conclusões	27
Referências Bibliográficas	28
Anexo	31

Introdução¹

A articulação entre o programa Bolsa Família – o maior programa de transferência direta de renda implementado no Brasil em número de beneficiários – e a renda básica de cidadania, tal qual estabelecida na legislação brasileira, não é automática. Do ponto de vista legal, ambas as iniciativas foram criadas de maneira quase simultânea, e, na visão de alguns empreendedores dessas políticas públicas (Kingdon, 2003), o Bolsa Família se constituiria na primeira etapa de implementação da renda básica (ver, por exemplo: Suplicy, 2006). Não por acaso o órgão encarregado da gestão do programa no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome intitulou-se Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Entretanto, importantes contrastes se verificam ao se compararem características de desenho das duas iniciativas, que revelam concepções de fundo e trajetórias históricas distintas, que não são necessariamente convergentes².

Mesmo no Congresso Nacional, onde o Bolsa Família e a renda básica foram debatidos e aprovados, a relação entre eles não parece ser compreendida de maneira inequívoca ou sequencial. Desde a criação do Bolsa Família, em 2004, diversos projetos de lei de iniciativa parlamentar foram apresentados para alterar o programa em diferentes aspectos. Algumas dessas propostas foram rejeitadas e arquivadas, mas a maioria delas continua em tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

O objetivo deste artigo é recuperar as origens da renda básica de cidadania e do Bolsa Família, contrastando as duas iniciativas. Além disso, pretendemos mapear os projetos de lei de iniciativa parlamentar sobre o programa Bolsa Família, a fim de discutir em que medida eles sinalizam uma aproximação entre o atual modelo de transferências condicionadas e a proposta da renda básica de cidadania. O enfoque adotado privilegia a visão do Poder Legislativo, por ser o Parlamento *locus* privilegiado das disputas políticas

¹ Os autores agradecem os comentários recebidos de Luís Augusto Gusmão e Antônio Claret Campos Filho, bem como dos participantes da sessão do 13º Congresso Internacional de Renda Básica em que o trabalho foi apresentado. Quaisquer erros ou omissões são de exclusiva responsabilidade dos autores.

² Esta percepção também está presente na análise de alguns defensores da proposta da renda básica. Lavinias (2008), por exemplo, aponta que o Bolsa Família não se baseia em uma perspectiva de direitos, uma vez que se trata de um programa focalizado e condicional que, portanto, exclui os pobres que não são selecionados devido a erros no processo de focalização ou aqueles que falham em cumprir com as condicionalidades. Ver Bastagli (2008) para um resumo do debate sobre os programas de transferências condicionadas e as diferentes visões apresentadas por seus defensores e, em contrapartida, pelos seus críticos.

e embates ideológicos sobre ambos, de acordo com os trâmites inerentes aos regimes democráticos representativos.

Origens do Bolsa Família e da renda básica de cidadania: breve resgate histórico

Embora as primeiras discussões no Brasil sobre renda mínima remontem à década de 1970, foi somente em 1991, já no contexto dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988, que o tema entrou na agenda do Parlamento, por meio de projeto de lei apresentado pelo então senador da oposição, Eduardo Suplicy, de São Paulo, primeiro representante eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para o Senado Federal (Fonseca, 2001). O projeto se estruturava na forma de imposto de renda negativo, propondo uma complementação de renda para todas as pessoas maiores de vinte e cinco anos, cujos rendimentos mensais brutos fossem inferiores a um determinado patamar, na época equivalente a cerca de 2,5 salários mínimos. Ademais o projeto previa que o custeio do programa não poderia ultrapassar 3,5% do produto interno bruto e que seu financiamento substituiria outras ações de “política social compensatória”, materializadas na atuação das entidades de assistência social tradicionais.

O projeto do Senador Suplicy, na versão aprovada pelo Senado Federal, em dezembro de 1991, tinha horizonte de implementação gradual, ao longo de oito anos, iniciando-se pelos cidadãos maiores de 60 anos. Essa versão, delineada em substitutivo da lavra do Senador Maurício Corrêa, na época líder do Partido Democrático Trabalhista (PDT), de tradição esquerdista, logrou obter encaminhamento favorável de todos os partidos políticos, nenhum voto contrário e apenas quatro abstenções, sendo remetida à Câmara dos Deputados, onde nunca chegou a ser votada (Suplicy, 2006).

Não obstante, a chamada “segurança de renda”, como novo enfoque para as estratégias de combate à pobreza no Brasil (Jaccoud et al, 2008), acabou por seguir uma direção diferente da proposta inicial de renda mínima.³

Por um lado, a partir de meados da década de 1990, teve início a implementação do benefício previsto na Constituição para idosos e deficientes pobres, incapacitados para

³ A segurança de renda é entendida como a proteção, no contexto da assistência social, à parcela da população desprovida de recursos monetários para assegurar sua subsistência. Tributária das demandas da sociedade civil na Constituinte pelo direito à segurança econômica de idosos e pessoas com deficiência, a segurança de renda faz parte da atual política de assistência social, juntamente com as seguranças de acolhida; de convivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

a vida independente e o trabalho, o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Por outro, começou a tomar forma, nos meios acadêmicos⁴ e políticos, a idéia de vincular a proposta da renda mínima à exigência de escolarização das crianças das famílias beneficiárias, como forma de articular uma política compensatória de curto prazo (a transferência de renda propriamente dita) com objetivos estruturais de longo prazo (o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das gerações futuras). Esse formato acabou servindo de referência para os primeiros programas de transferência de renda condicionada no Brasil, adotados inicialmente por governos locais, no âmbito do Distrito Federal (DF) e nos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, no ano de 1995⁵. Essas experiências pioneiras, implementadas por governantes tanto do Partido dos Trabalhadores (no caso do DF e de Ribeirão Preto) quanto do Partido da Social Democracia Brasileira (no caso de Campinas), foram amplamente debatidas e disseminadas pelo país, servindo de inspiração para outras iniciativas posteriormente implantadas por governos estaduais e municipais, de diferentes partidos políticos.

O tema foi ganhando espaço no Poder Legislativo e, entre 1995 e 1996, novos projetos de lei surgiram no Congresso com o objetivo de instituir programas de transferência de renda de abrangência nacional, sempre de maneira associada à educação, porém embasados em diferentes visões de proteção social e apresentados por representantes de variadas posições no espectro político-partidário.⁶

Em 1997, a proposta da renda mínima transformou-se em programa governamental, com a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação (PGRM), resultante de proposição legislativa de autoria do Deputado Nelson Marchezan, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de São Paulo, partido do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante a tramitação, o projeto foi modificado e aperfeiçoado em substitutivo de autoria do Senador Lúcio Alcântara (PSDB do Ceará), também da base de apoio ao governo. O PGRM, contudo, se limitava a

⁴ Ver, por exemplo, Camargo (1991) e Camargo (1993), apud Fonseca (2001).

⁵ Ver Sabóia & Rocha (1998) sobre o programa do governo do Distrito Federal e Draibe et al (1996) sobre o programa de Campinas. Lavinás (1998) também analisa o programa do Distrito Federal.

⁶ Nesse período, foram apresentados projetos sobre a matéria pelos seguintes parlamentares: do PT, Deputados Pedro Wilson, Chico Vigilante e Fernando Ferro; do PSDB, Deputado Nelson Marchezan e Senador José Roberto Arruda; do PMDB, Senadores Ney Suassuna e Renan Calheiros.

conceder apoio financeiro a programas de renda mínima associados à educação instituídos em âmbito municipal, nos municípios cuja receita tributária e renda *per capita* fossem inferiores às respectivas médias estaduais, exigindo, ainda, que o município entrasse com uma contrapartida de 50% dos recursos aportados pelo governo federal. Na prática, isso acabou inviabilizando a participação da maioria dos municípios a que o programa se destinava. Em 1999, registrou-se a adesão de apenas cerca de 150 prefeituras, frente a uma meta de cobertura para aquele ano de 1.254 municípios (Fonseca, 2001).

Paralelamente, no contexto da assistência social, iniciava-se em 1996 a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que adotava o modelo de transferência de renda com condicionalidades para atacar o que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) denominava as “piores formas de trabalho infantil” (carvoarias, plantações de tabaco, indústria do sisal, entre outras). Por estar direcionado a um público específico, o Peti incluía, além do benefício monetário e da condicionalidade de frequência à escola, atividades no contraturno com o objetivo de que as crianças beneficiárias fossem efetivamente retiradas da participação laboral.

Ainda em 1999 o Poder Legislativo instalou Comissão Mista Especial destinada a “estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Dessa comissão resultou a proposta de emenda à Constituição (PEC) que deu origem à Emenda Constitucional nº 31, de 2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Os debates e audiências públicas realizadas na Comissão foram importantes para consolidar um consenso político bastante abrangente em torno da idéia da transferência de renda condicionada como a opção preferencial de política a ser seguida para o combate à pobreza no país. Esse consenso e o aporte de recursos propiciado pelo Fundo redundaram, em 2001, na transformação do PGRM no Programa Nacional de Bolsa Escola (PNBE), no âmbito do Ministério da Educação (MEC), e na subsequente criação do programa Bolsa Alimentação, ligado ao Ministério da Saúde (MS), ambos por meio de medida provisória posteriormente convertida em lei.

O Bolsa Escola destinava-se a famílias com crianças de 6 a 15 anos, com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo à época. O valor do benefício

repassado era R\$ 15,00 por criança em idade escolar e cada família poderia receber até R\$ 45,00. Ao contrário de seu antecessor, o PNBE não limitava sua abrangência em termos geográficos e experimentou uma expansão acelerada no período pré-eleitoral, chegando a cinco milhões de famílias beneficiárias no final de 2002. Como seu foco era o acesso e a permanência das crianças no sistema de ensino, impunha a condicionalidade de 85% de frequência à escola para o recebimento do benefício.

O Bolsa Alimentação, instituído como uma iniciativa complementar ao Bolsa Escola, em termos de cobertura da população materno-infantil, destinava-se a famílias com gestantes, nutrizes e crianças de até 6 anos de idade, com a mesma renda familiar do programa gerido pelo MEC. O valor dos benefícios também era o mesmo. As condicionalidades exigidas dos beneficiários referiam-se à realização de atividades de saúde preventiva, como o cumprimento do calendário de vacinação das crianças e o comparecimento a consultas pré-natais. Ao final do governo FHC, em dezembro de 2002, o Bolsa Alimentação havia atingido cerca de um milhão de famílias beneficiárias.

Outros programas da mesma modalidade, porém de muito menor abrangência, foram criados nessa época, como o Agente Jovem, destinado a adolescentes egressos do Peti, e o Bolsa Renda, voltado a famílias de agricultores nos municípios em estado de emergência ou calamidade pública devido aos efeitos da estiagem.

Em 2001, o Senador Suplicy apresentou novo projeto de lei no Congresso com o objetivo de instituir uma renda básica incondicional no Brasil. A proposição afirmava a renda de cidadania como direito, universal e incondicional, justificando-a como uma opção mais vantajosa para os pobres do que o imposto de renda negativo, que constava da proposta anterior apresentada pelo parlamentar. De acordo com o texto do projeto, as vantagens da renda básica universal frente à renda mínima focalizada seriam três: a maior cobertura da população-alvo, por evitar os erros de exclusão intrínsecos a qualquer sistema de focalização; a inexistência de qualquer tipo de estigma sobre os beneficiários ou de intrusividade do Estado para a verificação de meios dos cidadãos; e a inexistência de desincentivos ao trabalho, que poderiam ser gerados num programa focalizado a partir do critério de renda. Diante da inovação que propunha no arcabouço da proteção social no Brasil, o texto previa um referendo no ano de 2004 para submeter a idéia da renda de cidadania à aprovação popular.

No final de 2002, após a eleição do novo presidente, Lula, que tomaria posse em janeiro do ano seguinte, esse projeto foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, na forma de um substitutivo do senador por Minas Gerais Francelino Pereira, do antigo Partido da Frente Liberal (PFL), da base do governo FHC. O substitutivo aprovado buscava adequar o projeto aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo que a abrangência da renda básica seria alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. Além disso, o novo texto suprimiu a exigência do referendo, sob o argumento de que não haveria opositores a um projeto de renda básica universal, em que todos se beneficiariam de igual maneira. Em 2003, o projeto seguiu seu curso na Câmara dos Deputados, onde foi aprovado na íntegra, embora sem unanimidade, pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e de Cidadania, com base em pareceres exarados pelos Deputados Paulo Bernardo e Colombo, ambos do PT do Paraná.⁷

Também em 2003, já na gestão Lula, foi criado, mais uma vez por medida provisória convertida em lei, outro programa de transferência de renda, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação). A iniciativa integrava o eixo central do chamado Fome Zero, que prometia ser o cerne da política social do novo governo, sob a coordenação de órgão especificamente criado para esse fim: o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). O Cartão Alimentação distinguia-se por explicitar um período máximo de recebimento dos benefícios – seis meses, prorrogáveis por mais dois períodos iguais –, além de delimitar como área de abrangência prioritária a região do semi-árido e as populações especialmente vulneráveis à insegurança alimentar (indígenas, quilombolas etc). Naquela ocasião, chegou-se a considerar a criação de um programa de distribuição de cupons alimentares, nos moldes do programa norte-americano *Food Stamps*, uma vez que o enfoque prioritário do Fome Zero era a garantia do direito à alimentação, e não à renda (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Entretanto, o modelo “transferência de renda” seja com base na renda básica ou com base nos programas de transferência de renda com condicionalidades, já eram hegemônicos nos meios acadêmicos e políticos. Tal

⁷ Na CFT, votou contra o projeto o Deputado Mussa Demes, do PFL. Na CCJ, votaram contra os Deputados Paulo Magalhães (PFL), Ricardo Fiúza (PP), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) e Zenaldo Coutinho (PSDB).

hegemonia se sustentava no argumento de que essa modalidade seria mais vantajosa em termos de eficiência e custos de transação, de modo que praticamente não se abriu espaço para uma iniciativa distinta.

Ao final de 2003, havia, portanto, múltiplos programas de transferência de renda superpostos, com benefícios diferentes, públicos-alvo similares, duplicação de esforços e confusão gerencial. Cotta (2009) destaca que o diagnóstico sobre a fragmentação dos programas de transferência de renda da era FHC já constava do programa de governo do PT e que, após a vitória nas eleições, o grupo de transição havia recomendado sua unificação. Entretanto, a força da marca “Bolsa Escola” entre diferentes atores teria impedido a extinção desse programa, ao tempo em que a aposta do Presidente Lula se dirigia ao Fome Zero. Por isso, é apenas no final do primeiro ano de governo, frente à avalanche de críticas recebidas pelo Fome Zero e aos seus poucos resultados práticos, que se unificam as diversas iniciativas de transferência de renda existentes⁸, com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), mais uma vez por medida provisória, convertida em lei ordinária em janeiro de 2004, apenas um dia após a sanção da lei da renda básica de cidadania.

Nos termos da lei da renda básica, é instituído o direito de todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros que vivam no Brasil há pelo menos cinco anos, não importando sua condição socioeconômica, de receberem anualmente um benefício monetário, cujo valor deve ser igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. Apesar da abrangência universal, a renda básica começaria a ser implementada de maneira gradual, a partir do ano de 2005, a critério do Poder Executivo, com prioridade para as camadas mais necessitadas da população. Além disso, a determinação do valor do benefício deveria levar em conta o grau de desenvolvimento do país e suas possibilidades orçamentárias.

O Bolsa Família, por sua vez, nos termos da lei que o criou, destina-se às “ações de transferência de renda com condicionalidades”, englobando um benefício básico, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de sua

⁸ Além do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Cartão Alimentação, o Bolsa Família integrou o Auxílio-Gás, benefício monetário incondicional de valor mais reduzido (R\$ 7,50, pagos a cada dois meses) que havia sido criado para substituir subsídios gerais ao gás de cozinha. No final de 2005, o programa passou a integrar também o Peti.

composição demográfica, e um benefício variável, destinado às famílias em situação de pobreza, cujo valor depende da presença e do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes.⁹

Sem nenhuma referência legal direta à renda básica, o programa Bolsa Família teve uma expansão acelerada desde 2004 e transformou-se em peça-chave na agenda de combate à pobreza do governo federal. Em 2009, beneficiou 12,4 milhões de famílias e teve um orçamento da ordem R\$ 11,2 bilhões, cerca de 0,35% do produto interno bruto e 0,9% do gasto público total.

Contrastando o Bolsa Família e a renda básica de cidadania: algumas reflexões

Apesar de seu surgimento quase simultâneo, várias características distinguem o Bolsa Família da renda básica de cidadania. Em primeiro lugar, ao contrário da perspectiva universalista da renda básica, o Bolsa Família é um programa focalizado. O público-alvo do programa são as famílias pobres e extremamente pobres, entendidas como aquelas com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente, segundo valores praticados hoje. Ainda que a estrutura de distribuição de renda no Brasil seja tal que essa definição alcance um enorme contingente populacional e que o programa venha avançando em direção a uma definição mais flexível de público-alvo, a possibilidade de tornar a cobertura do Bolsa Família universal, independentemente de *status* socioeconômico, não parece estar em pauta. As duas mudanças mais importantes que ocorreram nos últimos anos estão ligadas à adoção de um conceito de vulnerabilidade à pobreza (pobreza transitória), que leva em conta a alta volatilidade da renda da população que vive em situação de pobreza. Esse processo levou à definição de um tempo mínimo de permanência no programa de dois anos, independentemente do que se passar com a renda *per capita* da família, assim como ao aumento do teto do número de

⁹ Embora o benefício básico constitua uma inovação no modelo de proteção social do país, é importante destacar que o programa de transferência monetária condicionada Progres/Oportunidades do México também incorpora famílias abaixo da linha de pobreza que não tenham filhos, de modo semelhante a um benefício básico ligado às condicionalidades de saúde/nutrição. No caso brasileiro, contudo, não há vínculo entre o benefício básico e a dimensão de saúde das famílias beneficiárias que não tenham filhos entre 0 e 17 anos e/ou gestantes e nutrizes. A maior parte dos programas de transferência monetária condicionada implementados na América Latina, no entanto, considera como público elegível apenas as famílias que possuam filhos de determinadas faixas etárias, de acordo com seu próprio menu de condicionalidades (ou responsabilidades).

beneficiários, que, mesmo em um contexto de redução de pobreza, passou de 11 milhões para 12,9 milhões de famílias.

Nesse sentido, apesar da ampliação do público-alvo e da maior garantia de permanência no programa, uma perspectiva universal e sem condicionalidades não parece estar na agenda do Bolsa Família. Pelo contrário, especialmente em seu período inicial, o programa experimentou uma grave crise, detonada por diversas denúncias de inclusão indevida que ganharam as páginas dos jornais (Britto, 2008). A resposta dada a essas críticas foi o aperfeiçoamento dos mecanismos de focalização e cadastramento, a partir da instituição de rotinas de atualização e verificação da consistência cadastral, bem como do cruzamento de dados com outros registros, como a Relação Anual de Informações Sociais.

Outra diferença que sobressai da própria definição do público alvo do programa é sua unidade de referência. Enquanto a lei da renda básica fala de “indivíduos”, o programa engloba “famílias”. Essa mudança de enfoque, que já havia se verificado nos programas de transferência de renda que precederam o Bolsa Família, em âmbito federal e local, subentendem a preponderância da solidariedade derivada de vínculos familiares na garantia da subsistência, e não o direito individual à renda como condição de cidadania (Fonseca, 2001).

Além disso, embora o programa contenha o chamado “benefício básico”, de caráter incondicional, destinado a um subconjunto de seu público-alvo (as famílias extremamente pobres), ele inclui condicionalidades que devem ser cumpridas pela maior parte dos seus beneficiários, relacionadas a investimentos em capital humano, como a frequência à escola pelas crianças e adolescentes, assim como o cumprimento do calendário de vacinação infantil, consultas pré-natais para as gestantes e acompanhamento de saúde dos menores de cinco anos.

O debate público sobre o Bolsa Família, que, por se constituir como um dos principais programas de governo, tem visibilidade consideravelmente superior à renda básica de cidadania, também sugere significativos contrastes entre as duas vertentes de transferência de renda.

A ênfase na noção de contrapartida ou corresponsabilidade dos beneficiários, por exemplo, ocupa bastante espaço nos noticiários e editoriais sobre o Bolsa Família. No

ano de 2004, quando o programa iniciou um período de expansão acelerada da cobertura, de modo a incorporar beneficiários dos programas anteriores de transferência de renda para atingir a meta anunciada de 11,2 milhões de famílias até o final do primeiro mandato do governo Lula, o monitoramento do cumprimento de condicionalidades não parecia ser a prioridade dos gestores federais. Mas essa perspectiva não era compartilhada pela grande imprensa e a opinião pública. Quando as notícias sobre a ausência de controle das condicionalidades chegaram aos jornais, críticos da direita e da esquerda se uniram para acusar o governo de estar transformando um programa genuinamente inovador (o Bolsa Escola) numa versão paternalista e ultrapassada de assistência social (Britto, 2008). Segundo essas críticas, sem a verificação das condicionalidades, o Bolsa Família se resumia a “dar o peixe”, sem “ensinar a pescar”, na medida em que deixava de proporcionar incentivos para que os beneficiários investissem na educação e na saúde das crianças, relegando a segundo plano os objetivos de longo prazo desse tipo de iniciativa.

Foi preciso uma mudança de enfoque no programa (e na própria equipe dirigente), que levou à implantação de um sistema de monitoramento de condicionalidades articulado com as áreas de saúde e educação, em âmbito federal, e com os municípios, responsáveis por alimentá-lo. A partir daí, também se delineou um protocolo detalhado de alertas e sanções a serem aplicadas às famílias, em caso de descumprimento das condicionalidades do programa.

Embora a lógica por trás das condicionalidades esteja relacionada aos objetivos de longo prazo da transferência de renda, por meio do combate à pobreza via aumento do capital humano das gerações futuras, a necessidade e o impacto dessas medidas são controversos.¹⁰ Assim, a exigência de condicionalidades acopladas à transferência de renda não se pauta necessariamente por análises objetivas de custo-benefício, mas está relacionada a concepções políticas que permeiam o próprio desenho do programa Bolsa

¹⁰ De Brauw & Hoddinott (2008) mostram que as condicionalidades do programa mexicano, Progresas, não tiveram um papel importante no aumento da frequência à escola na educação primária, tendo sido importante, apenas na transição entre a educação primária e a educação secundária. Handa et al (2009) mostram que, pelo menos com relação ao padrão de consumo das famílias beneficiárias do programa de transferências condicionadas mexicano, Progresas, as condicionalidades e o fato de as transferências serem pagas às mães parecem não ter efeito sobre as escolhas de consumo feitas pelas famílias, já que o benefício seria gasto como qualquer outra fonte de renda familiar. Este resultado contrasta com Rubalcava et al. (2004) que concluem que o benefício do programa é gasto em maior proporção em produtos relacionados às condicionalidades e às preferências das mães, como roupas e sapatos para crianças.

Família. De certo modo, as condicionalidades equivalem ao “suor do trabalho”, uma simbologia necessária para garantir apoio ao programa por parte daqueles que acreditam que ninguém deveria receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta (Medeiros et al, 2007).

Por isso, no próprio processo de regulamentação de seu acompanhamento, um dos desafios enfrentados pelos gestores do programa foi a construção de um consenso mínimo sobre o tema. Segundo descreve Campos Filho (2007), apesar das críticas que ocupavam espaço na mídia, diversos atores relevantes se opunham à instituição de mecanismos de controle de condicionalidades por parte do governo federal. Entre eles, encontravam-se não só os defensores da renda básica de cidadania, mas também atores vinculados ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que consideravam inapropriado, do ponto de vista normativo, a interposição de condições para a garantia do direito à alimentação instrumentalizado pela transferência de renda; atores que consideravam que as políticas de saúde e de educação não deveriam diferenciar os beneficiários do PBF, em respeito ao princípio constitucional da universalidade; outros que julgavam equivocada a estratégia do programa, sob o argumento de que a cobertura do ensino fundamental já era praticamente universalizada, que a exigência de matrícula e frequência escolar aplicava-se a toda a população e não apenas aos beneficiários do Bolsa Família e que o problema principal a ser enfrentado era a baixa qualidade do ensino, e não o acesso ou a frequência à escola. Finalmente, por parte de alguns gestores municipais das áreas da saúde e da educação havia alegações de que o trabalho adicional de acompanhamento dos beneficiários seria uma responsabilidade que exacerbaria suas funções regulares e requereria recursos suplementares para ser executada.

Não obstante, de maneira engenhosa, na regulamentação adotada em 2005 os gestores do programa lograram conciliar diversas posições em jogo e transformaram as exigências relativas às condicionalidades em um mecanismo de apoio à identificação das famílias mais vulneráveis e excluídas. Segundo Cunha (2008), a concepção de condicionalidades adotada pelo Bolsa Família, pode ser entendida como uma espécie de “contrato” entre as famílias e o Poder Público, pautado por três tipos de responsabilidades complementares. A primeira delas seria a responsabilidade da família na garantia da frequência escolar e no acompanhamento de saúde. A segunda seria o compromisso do

Estado na provisão dos direitos universais de educação e saúde e na garantia do acesso a eles. O terceiro ponto seria o acompanhamento das condicionalidades, propriamente dito, não de maneira punitiva, voltada à suspensão dos benefícios (última etapa de um longo processo de advertências e bloqueios temporários), mas de modo a identificar as causas do eventual descumprimento e, assim, priorizar o acompanhamento sócio-assistencial das famílias que nele incorrem.

O debate sobre as “portas de saída” do programa, por sua vez, tampouco parece fortalecer a idéia de que o Bolsa Família poderia se direcionar rumo a uma renda de cidadania. Embora não parem dúvidas sobre a importância de fomentar estratégias de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho de maneira sustentável, assim como acerca da necessidade de incrementar a articulação do Bolsa Família com programas de educação, qualificação profissional e geração de emprego e renda, a lógica da renda de cidadania requereria pensar em “portas de entrada”, de modo a contemplar parcelas cada vez maiores da população, e não apenas fazer “circular” certa quantidade de pobres dentro de uma meta relativamente fixa de cobertura (Soares & Sátiro, 2009).

Em termos de agenda e objetivos prioritários, Cotta (2009) argumenta que, no momento inicial do programa – entre 2003 e 2004 –, a concepção do Bolsa Família como renda básica de cidadania conviveu com uma visão que privilegiava os objetivos de desenvolvimento humano esposados por ele. Mas, a partir de 2005, após a mencionada crise de legitimidade junto à opinião pública, detonada por um verdadeiro bombardeio de críticas na mídia que levou o programa a experimentar mudanças na equipe dirigente e diversas reformas gerenciais – incluindo a regulamentação do acompanhamento de condicionalidades e o aperfeiçoamento dos mecanismos de revisão cadastral –, o paradigma da transferência de renda como política de desenvolvimento humano teria passado a predominar. Recentemente, o Bolsa Família teria começado a promover uma maior aproximação com a vertente mais tradicional da assistência social, por meio de iniciativas voltadas para integrar a transferência de renda a ações de acompanhamento sócio-assistencial das famílias beneficiárias, nos moldes de programas similares implementados na América Latina.

Diante dessas oscilações internas entre os múltiplos objetivos do programa, a identificação do Bolsa Família como a primeira etapa da implementação gradual da lei da

renda básica de cidadania não parece ser uma plataforma consensual, nem mesmo em termos de horizontes futuros.

Os projetos de lei sobre o Bolsa Família no Congresso Nacional

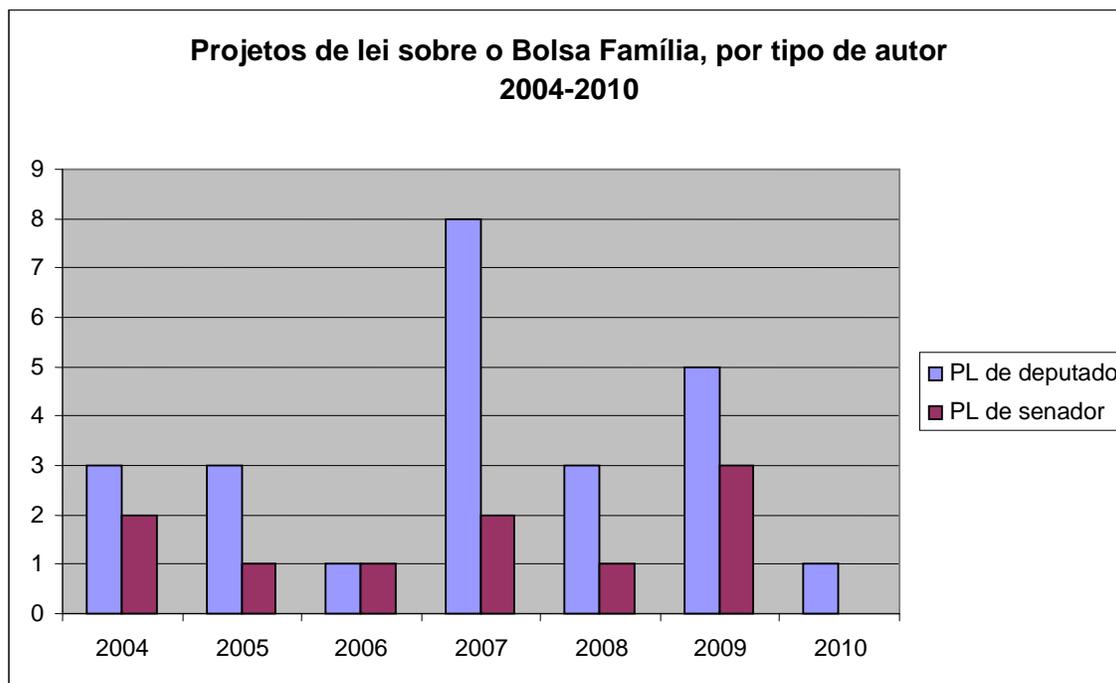
Seria possível prospectar que caminhos futuros se delineiam para o Programa Bolsa Família a partir das proposições legislativas apresentadas para modificá-lo? Em que medida essas proposições respondem às principais críticas levantadas ao programa ou o aproximam da idéia da renda básica de cidadania?

Levantamento realizado nas bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal identificou 34 projetos de lei apresentados por deputados ou senadores diretamente afetos ao Programa Bolsa Família, desde o momento em que o programa foi convertido em lei, no ano de 2004, até o mês de março de 2010.¹¹ Oito desses projetos já foram arquivados, outros 26 continuam em tramitação em alguma das Casas do Congresso Nacional.

A maioria dos projetos, especialmente os que foram propostos por deputados, foi apresentada a partir de 2007, ano em que se iniciou o segundo mandato do governo Lula e a 53ª Legislatura (2007 a 2011). Apenas onze, dos 34 projetos, foram apresentados antes desse período. O gráfico a seguir apresenta a distribuição dos projetos apresentados, por ano e por autor (deputado ou senador).

¹¹ O detalhamento dessas proposições encontra-se no anexo.

Gráfico 1



Fonte: Elaboração própria a partir dos sistemas de consulta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Essa distribuição temporal parece estar relacionada à visibilidade do programa, que cresceu à medida que a cobertura se expandia e teve lugar preponderante no decorrer da campanha presidencial de 2006. Outro fator que pode ajudar a explicar o fenômeno é a própria sazonalidade das ações do Legislativo, em que o início de legislatura costuma resultar em elevado número de novos projetos de lei, devido à chegada de parlamentares estreantes no Congresso, além de novas propostas e promessas de campanha encampadas por congressistas reeleitos.

A origem dos projetos apresentados sobre o Bolsa Família é bastante diversificada: trinta parlamentares, filiados a 12 legendas e representando 16 unidades da federação, respondem por sua autoria, englobando tanto a base governista quanto a oposição.¹² As tabelas a seguir apresentam a quantidade de projetos por partido político e unidade da federação.

¹² Os seguintes parlamentares apresentaram dois projetos sobre o assunto: Senador Cristovam Buarque, do PDT do Distrito Federal; Senador Efraim Morais, do DEM da Paraíba; Deputado Manoel Júnior, do PSB da Paraíba; e Deputado Geraldo Resende, inicialmente do PPS e depois do PMDB do Mato Grosso do Sul.

Tabela 1
Projetos de lei sobre o Bolsa Família, por partido político do autor.
2004-2010

Legenda	Projetos
DEM (ex-PFL) – Democratas / Partido da Frente Liberal	4
PDT – Partido Democrático Trabalhista	7
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro	3
PP – Partido Progressista	2
PPS – Partido Popular Socialista	1
PR – Partido da República	2
PRB – Partido Republicano Brasileiro	1
PSB – Partido Socialista Brasileiro	3
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira	4
PT – Partido dos Trabalhadores – PT	3
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro	3
PV – Partido Verde	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos sistemas de consulta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

- Obs: 1) Foi considerada a filiação do autor na época de apresentação do projeto.
2) Um mesmo autor foi contabilizado mais de uma vez no caso de parlamentares que apresentaram mais de um projeto.

Tabela 2
Projetos de lei sobre o Bolsa Família, por unidade da federação do autor.
2004-2010

UF	Projetos
AC	1
AM	1
BA	4
CE	2
DF	2
ES	2
MG	3
MS	3
PB	4
PE	1
PR	1
RJ	2
RR	2
RS	2
SE	1
SP	3

Fonte: Elaboração própria a partir dos sistemas de consulta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Obs: Um mesmo autor foi contabilizado mais de uma vez no caso de parlamentares que apresentaram mais de um projeto.

De fato, embora na grande imprensa e na retórica política mais extremada haja opositores ao Bolsa Família, os programas de transferência de renda – em sentido lato – parecem perpassar agendas programáticas de diferentes partidos políticos, à esquerda e à direita. Lobato (1998) ressalta que o projeto inicial de renda mínima proposto pelo Senador Eduardo Suplicy no Congresso Nacional, em 1991, explorava justamente essa

situação, sendo apresentado como “um dos poucos pontos consensuais entre *esquerda e direita*” (p. 14).

A própria paternidade do programa é disputada entre PT e PSDB, o que confirma sua popularidade e o apelo eleitoral que ele parece ter. Para além da sinalização de que possa existir um mínimo denominador comum no tocante à proteção social entre diferentes prismas ideológico-partidários, essa convergência em torno do programa coaduna-se com a própria lógica que rege o comportamento político, segundo a qual opor-se a uma iniciativa de tão largo alcance e cobertura poderia significar a perda de milhões de votos, um verdadeiro “suicídio eleitoral”.

Essa quase unanimidade em torno dos programas de transferência de renda, contudo, traz em seu bojo perspectivas muito díspares em termos de sistemas de valores e representações sobre a pobreza e os mecanismos de proteção social, como o próprio debate em torno da exigência e do controle das condicionalidades ilustra. Assim, ainda que o modelo “transferência de renda com condicionalidades”, na linha adotada pelo Bolsa Família, pareça se constituir no modelo operacional básico para o combate à pobreza segundo diferentes visões político-ideológicas, os discursos que justificam esse modelo, bem como as críticas que ele sofre, se baseiam em visões de mundo que apresentam as tradicionais dicotomias entre “trabalho x assistência”, “universalidade x focalização”, “benefício x direito”, “capital humano x garantia de renda”, “indivíduo x família”, “autonomia x paternalismo”, “cidadania x clientelismo”.

Os 34 projetos de lei apresentados no Congresso Nacional sobre o Bolsa Família não fogem a essa regra. Todos admitem o programa como uma iniciativa positiva, mas intentam fazer alterações sobre diversos aspectos de sua formatação, de modo a aperfeiçoá-lo, segundo a perspectiva de seus autores. De modo geral, os projetos podem ser enquadrados em uma tipologia que engloba seis grandes categorias:¹³

1) Projetos relacionados ao valor dos benefícios

Sete projetos de lei enquadraram-se nessa categoria: no Senado, o PLS 244/2004 e o PLS 262/2006; na Câmara, os PL 6190/2005, 2637/2007, 3520/2008, 4348/2008 e 6881/2010.

¹³ O anexo apresenta o detalhamento e a autoria dos projetos de lei.

Desses, apenas o PL 6190, apresentado em 2005, foi arquivado; os demais continuam em tramitação, embora a tendência dos pareceres apresentados nas comissões da Câmara dos Deputados sobre esse assunto seja pela rejeição.

A preocupação central desses projetos é dar garantias de manutenção, e mesmo de incremento real, do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família. Adicionalmente, dois deles visam assegurar a atualização dos critérios de renda utilizados para caracterizar as famílias como pobres e extremamente pobres, de modo a impedir não só a corrosão do poder aquisitivo dos beneficiários, mas também a redução do potencial de cobertura do programa, devido à desvalorização, em termos reais, das linhas de pobreza que determinam a elegibilidade das famílias. Os critérios de reajuste e correção monetária propostos variam entre o índice oficial de inflação, a variação do produto interno bruto e o percentual de reajuste anual concedido ao Regime Geral da Previdência Social.

Vale destacar que as preocupações que motivam esses projetos já vêm sendo contempladas, por meio de decretos do Presidente da República: tanto o valor dos benefícios quanto as linhas de elegibilidade do programa foram majorados, por mais de uma vez, desde 2004. No entanto, esse incremento orientou-se por critérios discricionários e pela disponibilidade orçamentária do Poder Executivo, e não por uma fórmula de cálculo conhecida e negociada com a sociedade.

Um dos projetos tem propósito específico: visa incrementar o benefício para aquelas famílias que enfrentam altos custos de deslocamento para sacar o Bolsa Família, por residirem em comunidades rurais aonde não existem canais oficiais de pagamento, como agências ou representantes bancários. Nesse caso, trata-se de uma tentativa de cobrir custos de transação diferenciados que são inerentes ao próprio mecanismo de funcionamento do programa, e não simplesmente de garantir o poder de compra dos beneficiários de maneira indistinta.

Por fim, duas outras propostas, apresentadas por um mesmo parlamentar, Senador Efraim Morais, de marcada oposição ao governo Lula, parecem aproximar o Bolsa Família da lógica de funcionamento dos benefícios previdenciários – ao tempo em que prometem significativos impactos orçamentários, caso viessem a ser aprovadas. Trata-se do estabelecimento de um piso para os benefícios, no valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, e da introdução de um abono natalino, de modo similar ao que prevê a legislação trabalhista.

O tema da renda básica de cidadania e o parâmetro utilizado na legislação que a instituiu para definir o valor do benefício (“suficiente para cobrir as despesas mínimas com alimentação, habitação, educação e saúde”) não aparecem em nenhum dos projetos analisados.

2) Projetos relacionados às condicionalidades

Um conjunto de oito projetos vai na direção de acrescentar novas condicionalidades ao Programa Bolsa Família. São eles: os PLS 247/2009 e 449/2007, no Senado; e os PL 6312/2009, 5691/2009, 1839/2007, 1496/2007, 44/2007 e 7694/2006, na Câmara dos Deputados.

Duas dessas novas condicionalidades estariam expressamente vinculadas a benefícios adicionais aos que o programa já prevê: o benefício adicional vinculado ao desempenho escolar dos estudantes das famílias beneficiárias e o benefício adicional vinculado à participação em programas de alfabetização de jovens e adultos, no caso de famílias com membros analfabetos.

Em outro projeto, a participação em programas de alfabetização de jovens e adultos também é proposta como nova condicionalidade, porém sem nenhum benefício adicional atrelado a ela. Ainda no campo da educação, há propostas para exigir a participação dos pais nas reuniões escolares como condição adicional do programa, bem como o envolvimento parental em programas de desenvolvimento integral da infância.

Os três projetos restantes procuram incluir no rol de condicionalidades a serem exigidas para o recebimento dos benefícios: a realização do exame preventivo ginecológico para as mulheres (uma inusitada leitura do viés de gênero do programa), a participação em programas de planejamento familiar e, finalmente, a prestação de serviços voluntários por membros das famílias beneficiárias.

O discurso do mérito perpassa, em certa medida, todos esses projetos. Para fazer jus ao Bolsa Família, as famílias – e, em particular, as mulheres, titulares do benefício – teriam que “fazer a sua parte”. Ainda que algumas das propostas se inspirem nas sinergias que podem ser geradas por meio da combinação de benefícios e condicionalidades ligadas à escolarização, o ônus que podem acarretar, em termos de tempo e recursos dos próprios beneficiários não é considerado. Sem mencionar o grau de

intrusividade associado a algumas das exigências previstas e o pouco embasamento lógico de condicionar o recebimento de um benefício à realização de uma atividade voluntária – e, por isso mesmo, de caráter opcional.

Também nessa categoria, nenhum dos projetos vai na direção de defender que os benefícios do Bolsa Família sejam um direito *per se*, vinculado à própria condição de cidadania, nos moldes previstos pela lei da renda básica.

3) Projetos relacionados ao incentivo à demanda de trabalho dos beneficiários

Um tema caro ao programa refere-se à sua articulação com outros programas e políticas que possam contribuir de maneira sustentável para a melhoria das condições de vida dos beneficiários ou, nos termos comumente utilizados, para a “emancipação” ou a “graduação” das famílias. A participação no mercado de trabalho é uma das áreas centrais nessa discussão, não raro orientada para a busca das propaladas “portas de saída” do Bolsa Família. Nesse campo, o discurso da política social libertadora e do valor intrínseco do trabalho se imiscui a uma visão que privilegia a ideologia do esforço individual e vê na transferência de renda do Estado, independentemente de seu valor, uma fonte permanente de acomodação e dependência.

Quatro são os projetos diretamente relacionados a essa discussão: no Senado, o PLS 433/2008 e, na Câmara, os PL 3546/2004, 2194/2007 e 6021/2009.

O projeto do Senado prevê incentivos fiscais para a contratação de beneficiários pelo empresariado e dá prioridade para esses empregados nos programas de qualificação profissional e inclusão social conduzidos pelo governo. O curioso é que a conta do incentivo fiscal previsto recairia justamente sobre os beneficiários, pois o projeto prevê a interrupção do pagamento dos benefícios enquanto durar a relação de emprego. Segundo essa lógica, o programa só deveria contemplar aqueles que não possuíssem outra fonte de renda formal.

A proposta de incentivos fiscais para a contratação de beneficiários do Bolsa Família também está presente em um dos projetos da Câmara, que prevê, adicionalmente, a inclusão de uma nova condicionalidade relacionada à inclusão de pelo menos um integrante de cada família beneficiária em programa de qualificação profissional. Neste aspecto é importante notar que, apesar de não se tratar de condicionalidade, já há

iniciativas no sentido de facilitar a participação de pessoas adultas de famílias beneficiárias do Bolsa Família em cursos de qualificação profissional nas áreas de construção civil e turismo, particularmente, nas capitais e regiões metropolitanas. Os resultados alcançados por essa experiência, denominada “Próximo Passo”, pode contribuir para avaliar a viabilidade de propostas de tal natureza.

Os outros dois projetos buscam incrementar a “empregabilidade” de dois subconjuntos de beneficiários do Bolsa Família: os jovens e as mulheres. Nesse sentido, um dos projetos, já arquivado, buscava articular o programa com a iniciativa do Primeiro Emprego¹⁴; o outro, ainda em tramitação, visa delinear novo programa nacional de inclusão produtiva, destinado às beneficiárias do Bolsa Família, englobando cursos de qualificação e o pagamento de uma bolsa no valor de um salário mínimo, em substituição ao benefício do programa, durante doze meses.

A motivação comum a esses projetos é a criação de mecanismos para fomentar a geração de renda e a inclusão produtiva das famílias mais pobres do país. Nenhum deles dialoga com a possibilidade de que o benefício do Bolsa Família venha a se constituir em uma renda básica permanente, independentemente da condição socioeconômica dos beneficiários e de sua participação no mercado de trabalho, como prevê a legislação da renda de cidadania.

4) Projetos relacionados à expansão do público alvo do programa

Ao todo, oito são os projetos que se incluem nesta categoria: os PLS 246/2004 e 504/2009, no Senado; e os PL 6509/2009, 1685/2007, 1579/2007, 1496/2007¹⁵, 1130/2007 e 6331/2005, na Câmara dos Deputados. Com exceção do primeiro e do último, todos foram apresentados a partir de 2007, quando o Programa Bolsa Família já

¹⁴ Criado em 2003, o Primeiro Emprego visava à inserção no mercado de trabalho formal de jovens de 16 a 24 anos, oriundos de famílias pobres, por meio de subvenções econômicas e incentivos aos empregadores, além da oferta da qualificação profissional para os jovens. Embora algumas de suas ações tenham tido continuidade, o programa foi significativamente alterado em 2004, após insucessos relacionados à baixa adesão do empresariado, limitada cobertura do público-alvo e incapacidade de geração de postos de trabalho, entre outros. A respeito do Primeiro Emprego, ver: Mesquita (2006).

¹⁵ Este projeto também foi contabilizado entre os que pretendem incluir novas condicionalidades no Programa Bolsa Família, pois vincula o recebimento do benefício à participação dos beneficiários em programa de planejamento familiar.

havia se consolidado como eixo central da política social do governo e seus resultados positivos eram amplamente divulgados.

Três dos projetos que objetivam incluir novos grupos da população brasileira no público-alvo do programa já foram arquivados: um que pretendia incluir, como destinatários de um benefício específico, os cuidadores familiares de portadores de doenças incapacitantes ou de deficientes; outro que buscava incluir pacientes em tratamento para tuberculose como beneficiários do programa; e, por fim, um projeto que incluía os adolescentes de 16 a 18 anos de idade das famílias beneficiárias como destinatários do benefício variável – modificação incorporada ao Bolsa Família, por iniciativa do Poder Executivo, em 2008¹⁶.

Os demais projetos, que seguem tramitando, visam estender os benefícios do Bolsa Família – ou criar benefícios adicionais – para as seguintes categorias: famílias adotantes de crianças de 0 a 6 anos de idade, “desvalidas”, asiladas ou abrigadas, desde que a renda familiar *per capita* dessas unidades familiares seja de até o dobro do valor considerado para classificar as famílias como pobres; famílias pobres com mulheres vítimas de violência, adolescentes usuários de drogas e de álcool, e crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes órfãos que vivam abrigados; adolescentes gestantes em situação de pobreza ou extrema pobreza; pessoas e famílias em situação de rua, que não tenham endereço fixo, independentemente de vinculação com instituição assistencial ou congênere. Esse último grupo já faz parte da agenda de incorporação do programa e vem sendo paulatinamente integrado a ele – ainda que, por razões operacionais, a vinculação a instituições assistenciais ou cooperativas funcione como mecanismo de entrada para os moradores de rua acessarem o Bolsa Família.

Em comum, todas essas iniciativas buscam ampliar os critérios de cobertura do programa, adotando estratégias de focalização categórica, que priorizam determinados subgrupos populacionais.

A uma primeira vista, seria possível argumentar que os projetos que buscam ampliar a cobertura do Bolsa Família convergem para a idéia da renda básica de

¹⁶ Antes dessa modificação, eram destinatários do benefício variável apenas as gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes de até 15 anos, no limite de três por família.

cidadania, na medida em que procuram dar vazão ao dispositivo legal que determina sua implantação gradual, “com prioridade para as camadas mais necessitadas da população”. Entretanto, as justificativas que as fundamentam, *grosso modo*, pendem para uma visão assistencialista do programa, que o vê não como um direito, mas como uma política compensatória de situações adversas, que requerem algum tipo de proteção social especial. Trata-se, portanto, de alterações pontuais nos critérios de focalização adotados, e não de uma expansão voltada à universalização.

5) Projetos relacionados a mecanismos de blindagem política e controle social

Cinco projetos propõem medidas de gestão, relacionadas à transparência, fiscalização, controle social e blindagem política do Programa Bolsa Família: no Senado, os PLS 22/2007 e 17/2005; e, na Câmara, os PL 5325/2009, 4268/2004 e 3619/2004.

A preocupação central que essas iniciativas compartilham diz respeito ao uso político e clientelístico do programa, principalmente na seleção de beneficiários, e ao usufruto de seus dividendos no contexto eleitoral. As desconfianças sobre irregularidades e aproveitamento indevido, por parte de agentes públicos locais, também aparecem em suas justificativas.

O projeto mais antigo, de maio de 2004, pretendia atribuir a comitê instalado pelo Poder Público a prerrogativa de fiscalizar o Bolsa Família, inclusive mediante a inclusão ou a exclusão de beneficiários, até que se regulamentassem os mecanismos de controle social previstos na lei do programa. Tratava-se, de fato, de recuperar o modelo de gestão participativa que vinha sendo adotado pelo Cartão Alimentação, programa de transferência de renda que era o carro-chefe da estratégia Fome Zero e havia sido incorporado ao Bolsa Família. A proposição foi retirada pelo próprio autor em 2005, apesar de ter recebido parecer favorável na primeira comissão que o analisou.

O outro projeto de 2004 foi apresentado no auge da crise enfrentada pelo programa durante seu primeiro ano de implementação, em que se multiplicaram as evidências anedóticas sobre erros de focalização e fraudes em todo o país. Seu objetivo era regulamentar a divulgação nas prefeituras e, periodicamente, em jornais de grande circulação, da lista de beneficiários do Bolsa Família. O projeto foi declarado prejudicado

e arquivado em 2008, uma vez que a própria lei do programa já prevê que a relação de beneficiários seja de acesso público.

Outros dois projetos dispõem no mesmo sentido do anterior: garantir a publicidade das listas de beneficiários em âmbito local. As informações a serem divulgadas variam, abrangendo não só a identidade dos beneficiários e os valores recebidos, mas também, de acordo com um dos projetos, o cumprimento das condicionalidades por parte de cada família. Um deles também determina que não sejam incluídos novos beneficiários no programa nos cento e oitenta dias que antecedem as eleições, em todos os níveis de governo, numa clara tentativa de impedir o possível uso eleitoreiro do programa.

Finalmente, o projeto mais recente, de 2009, visa proibir que representantes eleitos para cargos de qualquer natureza sejam beneficiários de programas assistenciais de transferência de renda, exigindo que, no ato da diplomação, o eleito apresente declaração formal de que não recebe esse tipo de benefício.

6) Projetos relacionados à articulação do programa com outras políticas sociais

Nessa última categoria, identificamos três projetos de lei, sendo dois da Câmara dos Deputados (PL 5085/2005 e 3534/2008) e um do Senado Federal (PLS 286/2009). O projeto do Senado trata, na verdade, de reconduzir o Bolsa Família à nomenclatura original do Bolsa Escola, privilegiando a vertente educacional do programa, em detrimento do caráter assistencial que veio a predominar no formato atual. Esse tipo de proposta, particularmente, não parece reconhecer nenhuma relação do programa com a renda básica de cidadania.

Um dos projetos da Câmara tem o propósito de fortalecer a mulher como titular do programa, e não apenas como a destinatária “preferencial” dos benefícios, como determina a lei. A modificação parece ser mais formal do que prática, dado que o viés de gênero do programa já é amplamente reconhecido e adotado na implementação.

O outro projeto da Câmara, já arquivado, visava instituir o “vale-transporte social”, subsídio do governo federal para o transporte urbano das famílias beneficiárias do programa. Após receber pareceres favoráveis em duas comissões, o projeto foi

rejeitado por incompatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e inadequação orçamentária-financeira.

Causa espécie o reduzido número de projetos nessa categoria, uma vez que a necessidade de ações que promovam sinergias entre diferentes políticas públicas para efetivamente superar a situação de pobreza e extrema pobreza em que se encontram os beneficiários do Bolsa Família vem sendo amplamente discutida. Nessa seara, o Congresso Nacional parece ter sido mais profícuo em projetos de lei voltados para agregar novas condicionalidades ao programa ou a fomentar a participação no mercado de trabalho dos beneficiários.

Conclusões

Este texto buscou discutir a relação entre o Bolsa Família e a renda básica de cidadania, a partir de um resgate da trajetória histórica dessas iniciativas no Congresso Nacional, do contraste entre suas principais características e do levantamento dos projetos de lei de iniciativa parlamentar apresentados sobre o tema desde 2004. Nesse processo, procurou demonstrar que, embora o Congresso tenha aprovado a renda básica de cidadania quase simultaneamente à criação do Bolsa Família, essa visão não constitui um horizonte consensual para o desenvolvimento futuro do programa.

As origens de ambas as iniciativas, ainda que tenham pontos de contato no passado, especialmente na idéia da garantia de uma renda mínima para os mais pobres, levaram a trajetórias históricas muito diferentes, que não apontam para uma passagem automática e legitimada pela opinião pública de um modelo a outro.

Da mesma forma o contraste entre as principais características de desenho e implementação do Bolsa Família e a concepção apresentada na lei de renda básica de cidadania joga luz sobre importantes distinções, relacionadas à cobertura, ao público-alvo, à exigência de condicionalidades e às próprias concepções de fundo e paradigmas de proteção social que os orientam.

Além disso, de modo geral, os 34 projetos apresentados no Congresso para fazer alterações no Bolsa Família, desde 2004, parecem inspirar-se muito mais nas principais críticas veiculadas nos meios de comunicação sobre o programa do que em uma possível

articulação com a renda básica de cidadania. Na verdade, nenhum deles sequer faz referências à renda básica ou à possibilidade de que o Bolsa Família possa ser uma primeira etapa de sua implementação.

Em certa medida, o Bolsa Família tem se equilibrado em uma concepção híbrida, em que convivem objetivos distintos – e, às vezes conflitantes. Ainda que essa perspectiva possa contribuir para angariar apoio de diferentes grupos políticos e segmentos sociais, ela abriga nuances e espaços de dissenso que resultam em diferenças simbólicas e reais entre o formato da transferência de renda condicionada e a renda de cidadania. Trata-se, no fundo de dois modelos distintos, que convivem no arcabouço jurídico do país, sem que se construam mecanismos efetivos de transição que resultem na plena materialização fática da lei da renda básica de cidadania

Referências Bibliográficas

BASTAGLI, Francesca A. *The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfer Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Familia*. PhD Thesis. London: London School of Economics and Political Science, 2008.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. The emergence and popularity of conditional cash transfers in Latin America in BARRIENTOS, Armando; HULME, David (eds) *Social Protection for the Poor and the Poorest: concepts, policies and politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

CAMARGO, Jose Marcio de. Pobreza e garantia de renda mínima. In: *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26/12/1991.

CAMARGO, Jose Marcio de. Os miseráveis. In: *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03/03/1993.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. *Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima*. Tese de doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

COTTA, Tereza Cristina Silva. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, Universidade de Brasília, 2009.

CUNHA, Rosani. *A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do programa Bolsa Família*. Brasília: mimeo, 2008. Disponível em www.ipc-undp.org/ipc/PageAfrica-Brazil.do?id=28.

DE BRAUW, A. & HODDINOTT, J. Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective? *Discussion Paper 757*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2007.

DRAIBE, Sonia Miriam. *Avaliação da Implementação do Programa de Renda Mínima Garantida da Prefeitura Municipal de Campinas. Relatório Final*. Campinas: NEPP, Unicamp, 1996.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

HANDA, S., PETERMAN, A., DAVID, B., STAMPINI, M.. Opening Up Pandora's Box: The Effect of Gender Targeting and Conditionality on Household Spending Behavior in Mexico's Progresá Program, *World Development* 37 (6), 1129–1142, 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008) in RIBEIRO, José Aparecido (ed) *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. Disponível em www.ipea.gov.br.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers. 2003.

LAVINAS, Lena. Inclusão e Progressividade: Os Desafios da Seguridade Social Brasileira. In TONNELI Vaz, F.; MUSSE, J.; SANTOS, R. F. (orgs) *20 anos de Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

LAVINAS, Lena. Programas de Garantia de Renda Mínima: experiências brasileiras. *Texto para Discussão n° 596*. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998.

LOBATO, Ana Lucia (org). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP* 79, novembro de 2007.

MESQUITA, Marcos Roberto. *O desemprego dos jovens e as políticas públicas no Brasil pós-1990*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

RUBALCAVA, L.; TERUEL, G.; THOMAS, D. Spending, Saving and Public Transfers Paid to Women, *CCPR Working Paper 024-04*. UCLA: California Center for Population Research, 2004.

SABÓIA, João; ROCHA, Sonia. Programas de Renda Mínima – Linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal. *Texto para Discussão n° 582*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998.

SOARES, Sergei & SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. *Texto para Discussão 1424*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

ANEXO

Detalhamento dos projetos de lei apresentados no Congresso sobre o programa Bolsa Família

Nº	Projeto	Autor	Ementa	Partido*	UF
1	PL 3546/2004	Deputado Joaquim Francisco	Dispõe sobre a inserção, no mercado de trabalho, dos jovens pertencentes a famílias cadastradas no Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. [Dispõe que terão preferência na admissão no primeiro emprego e na matrícula em curso de formação profissional os menores de 16 (dezesesseis) a 18 (dezoito) anos de idade pertencentes a famílias cadastradas no Programa Bolsa Família. Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1943; a Lei nº 9.608, de 1998 e a Lei nº 10.748, de 2003.]	PTB	PE
2	PL 4268/2004	Deputado Pompeo de Mattos	Regulamenta a publicação da lista dos cidadãos beneficiários pelo Programa Bolsa Família.	PDT	RS
3	PL 3619/2004	Deputado Geraldo Resende	Altera a lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. [Autoriza os Comitês ou Conselhos Municipais a fiscalizarem, incluírem, excluírem ou suspenderem benefícios do Programa Bolsa-Família.]	PPS	MS
4	PLS 246/2004	Senador Augusto Botelho	Dá nova redação ao inciso II do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir a pessoa que cuida de portador de deficiência ou de doença incapacitante no Programa Bolsa Família.	PDT	RR
5	PLS 244/2004	Senador Efraim Morais	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências [para estabelecer que os benefícios do programa não poderão ser inferiores a 50% do salário mínimo].	PFL	PB
6	PL 5085/2005	Deputado Jackson Barreto	Institui o Vale-Transporte Social e dá outras providências. [Acrescenta benefício adicional ao Bolsa Família]	PTB	SE
7	PL 6190/2005	Deputado Orlando Desconsi	Dá nova redação ao § 6º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para dispor sobre o reajuste dos benefícios do Programa Bolsa-Família. [Estabelece o reajuste anual do Bolsa-Família com base no índice oficial de inflação mais a variação do Produto Interno Bruto per capita.]	PT	RS
8	PL 6331/2005	Deputado André Figueiredo	Altera o art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir os pacientes em tratamento para tuberculose entre os beneficiários do Programa Bolsa Família.	PDT	CE
9	PLS 17/2005	Senador Geraldo Mesquita Júnior	Estabelece normas para a divulgação, na Rede Mundial de Computadores (Internet), de informações sobre programas de transferência de renda mantidos por Estados e Municípios com a participação de recursos da União	PSB	AC
10	PL 7694/2006	Deputado Ricardo Santos	Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Nacional Pró-Infância Brasileira e dá outras providências.[Acrescenta a condicionalidade de participar de programas sobre desenvolvimento integral na primeira infância para os beneficiários do Bolsa Família.]	PSDB	ES
11	PLS 262/2006	Senador Efraim Morais	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir entre os benefícios do Programa Bolsa Família o benefício natalino.	PFL	PB

12	PL 2194/2007	Deputada Solange Almeida	Cria o Programa Nacional de Inclusão ao Mercado de Trabalho, para mulheres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.	PMDB	RJ
13	PL 2637/2007	Deputada Ângela Portela	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre os valores referenciais de caracterização de pobreza ou extrema pobreza.	PT	RR
14	PL 44/2007	Deputado Lincoln Portela	Altera o art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre a condicionalidade de serviço voluntário.	PR	MG
15	PL 1839/2007	Deputado Edigar Mão Branca	Altera os arts. 2º e 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para instituir benefício destinado à alfabetização de jovens e adultos	PV	BA
16	PL 1685/2007	Deputado Frank Aguiar	Dispõe sobre a proteção, o acesso e o atendimento educacional de crianças e jovens órfãos. [Assegura a inclusão de crianças e jovens órfãos como beneficiários do Bolsa Família].	PTB	SP
17	PL 1579/2007	Deputada Jusmari Oliveira	Altera a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que "cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para dispor sobre o Programa de Assistência às Adolescentes Gestantes. [Fixa benefício mensal para a adolescente gestante em situação de pobreza ou extrema pobreza, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta) reais, elevando o valor para R\$ 100,00 (cem) reais, se a mesma comprovar que está regularmente matriculada na escola].	PR	BA
18	PL 1130/2007	Deputada Sueli Vidigal	Aumenta para dezoito anos a idade limite dos adolescentes beneficiários do Bolsa Família.	PDT	ES
19	PL 1496/2007	Deputado Mario Heringer	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências". [Altera o rol das condicionalidades para recebimento do Bolsa Família, incluindo a participação do beneficiário em programa de planejamento familiar; incorpora ao Programa as pessoas e famílias em situação de rua ou que não possuam endereço fixo, e o desestímulo à migração dos beneficiários]	PDT	MG
20	PLS 22/2007	Senador Valter Pereira	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para dispor sobre o acesso público à relação de beneficiários do Programa Bolsa Família e vedar a concessão de novos benefícios nos cento e oitenta dias que antecedem as eleições.	PMDB	MS
21	PLS 449/2007	Senador Cristovam Buarque	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir a participação dos pais em reuniões escolares como condição adicional para o recebimento de benefício do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola".	PDT	DF
22	PL 3534/2008	Deputado Antonio Carlos Mendes Thame	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para destinar o pagamento dos benefícios à mulher responsável pela unidade familiar	PSDB	SP
23	PL 4348/2008	Deputado Roberto Britto	Altera o § 6º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que "Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para assegurar o reajustamento automático dos valores dos benefícios e dos valores referenciais para caracterização da clientela alvo	PP	BA

24	PL 3520/2008	Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu o Programa Bolsa Família. Explicação: Corrige o valor do benefício de transferência de renda do Programa Bolsa Família pelo IGPM dos últimos doze meses, retroativo à 1º de junho de 2008	DEM	BA
25	PLS 433/2008	Senador Alvaro Dias	Permite a dedução da contribuição patronal devida, do valor da Bolsa Família recebido pelo empregado, enquanto durar a relação de emprego.	PSDB	PR
26	PL 6021/2009	Deputado Marcos Montes	Altera dispositivos contidos na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para condicionar a concessão de Bolsa Família à inscrição em programa de qualificação profissional complementar e instituir incentivo fiscal para as empresas que contratarem trabalhadores qualificados por esses programas.	DEM	MG
27	PL 5325/2009	Deputado Geraldo Resende	Dispõe sobre a proibição de titular de cargo eletivo receber benefícios pecuniários provenientes de programas assistenciais	PMDB	MS
28	PL 6312/2009	Deputado Manoel Júnior	Altera dispositivo da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família e dá outras providências, para incluir, entre as condicionalidades do programa, a matrícula de analfabetos entre 15 (quinze) e 50 (cinquenta) anos em programas ou cursos de educação de jovens e adultos	PSB	PB
29	PL 5691/2009	Deputado Manoel Júnior	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "institui o Programa Bolsa Família e dá outras providências", para incluir a exigência de realização do exame preventivo ginecológico entre as condicionalidades previstas no art. 3º para a concessão dos benefícios.	PSB	PB
30	PL 6509/2009	Deputada Aline Corrêa	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para incluir as pessoas em situação de ameaça ou violação de direitos como beneficiárias do Programa.	PP	SP
31	PLS 247/2009	Senador Tasso Jereissati	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências, para instituir benefício adicional vinculado a desempenho escolar no âmbito do Programa.	PSDB	CE
32	PLS 286/2009	Senador Cristovam Buarque	Altera para Programa Bolsa Escola o nome do Programa Bolsa Família.	PDT	DF
33	PLS 504/2009	Senador Marcelo Crivella	Estende os benefícios financeiros do "Programa Bolsa Família" para os casos de adoção de criança desvalida, asilada ou abrigada, e dá outras providências.	PRB	RJ
34	PL 6881/2010	Deputado Francisco Praciano	Acrescenta parágrafos ao artigo 2º da lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.[Estabelece valor complementar correspondente aos custos com deslocamento para recebimento do Programa Bolsa Família para beneficiários que residam em comunidades rurais desprovidas de canais oficiais de pagamento]	PT	AM

* Obs: Os dados referem-se ao partido político a que o parlamentar era filiado à época da apresentação do projeto.