

Capítulo 22

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – CAMINHOS FUTUROS

TATIANA BRITTO¹

O programa Bolsa Família, criado por medida provisória em outubro de 2003, a partir da integração de iniciativas anteriores de transferência de renda para a população carente, tem-se consolidado como um dos pilares da política de combate à pobreza no Brasil. Este trabalho visa a discutir algumas alternativas para sua evolução, considerando os notáveis resultados alcançados pelo programa ao longo dos últimos seis anos e o lugar de destaque que passou a ocupar na agenda de políticas públicas do País.

O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução. A primeira resgata as origens do Bolsa Família. A seção seguinte descreve as principais características do programa e seus mecanismos operacionais. Em seguida, apresentamos uma síntese de seus efeitos, em variadas dimensões (pobreza e desigualdade, educação, saúde, papéis de gênero e participação no mercado de trabalho). Posteriormente, discutimos quatro possibilidades futuras para o programa, que circulam nos debates políticos e acadêmicos sobre o assunto:

- a transformação do Bolsa Família em renda básica de cidadania;
- o fortalecimento de seus mecanismos de acompanhamento familiar e dos programas complementares de geração de oportunidades;
- a ênfase nos componentes meritocráticos para o recebimento dos benefícios; e
- a criação de um benefício infantil universal, abarcando não só o Bolsa Família mas também outras transferências do Estado para essa faixa etária.

Por fim, apresentamos as considerações finais.

¹ Consultora Legislativa do Senado Federal e doutoranda em Sociologia na Universidade de Brasília.

Origens do Bolsa Família

Historicamente, o modelo de bem-estar social que se construiu no Brasil foi marcado pela fragmentação institucional e pelo viés urbano, aliados a uma tendência corporativista que consagrou privilégios e resultou em quase nula capacidade de incorporação social das camadas mais excluídas (Draibe, 1994).

A partir dos anos 1990, contudo, começou a se delinear novo modelo para a rede de proteção social brasileira, fundamentada no que Jaccoud *et al.* (2008) intitulam “segurança de renda”². Esse novo modelo adotou como agenda central o combate à pobreza e se traduziu na instituição de programas capazes de sinalizar uma inflexão nas políticas públicas brasileiras, tradicionalmente regressivas e clientelistas.

Duas iniciativas de transferência monetária direta à população mais pobre e convencionalmente excluída do arcabouço institucional de proteção social constituem os principais expoentes desse modelo. A primeira constitui-se na implementação, a partir de 1996, do Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo por mês, para idosos e deficientes pobres e incapacitados para a vida independente e o trabalho, conforme dispõe o art. 203, V, da Constituição Federal. A segunda refere-se ao surgimento de uma nova geração de programas, a partir do final da década de 1990, conhecidos na literatura especializada como “transferências de renda com condicionalidades” ou “transferências de renda condicionadas”.

As transferências de renda condicionadas têm como característica central a combinação do benefício em dinheiro com exigências de contrapartidas por parte dos beneficiários, especialmente nas áreas de saúde e educação de seus filhos. Pretendem, assim, articular uma política compensatória de curto prazo – o benefício monetário – a objetivos estruturais de longo prazo – o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das gerações futuras³.

² 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, 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.

³ Os programas de transferências de renda condicionadas em larga escala tiveram como marco o Progreso/Oportunidades, no México, iniciado em 1997. A partir daí, foram disseminados em numerosos países da América Latina e de outras partes do mundo, alcançando grande proeminência na agenda dos governos, organismos internacionais e agências doadoras.

No Brasil, esses programas foram iniciados em âmbito local e paulatinamente encampados pelo governo federal, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação, em meados dos anos 1990. Em 2001, com o aporte de recursos propiciado pela aprovação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Emenda Constitucional nº 31, de 2000), a modalidade ganhou fôlego e expandiu seu escopo e cobertura, por meio da criação dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

Em 2003, foi criado mais um programa de transferência de renda, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), especialmente dirigido à região do semiárido e às populações mais vulneráveis à insegurança alimentar (como indígenas, quilombolas e assentados). A iniciativa integrava o eixo central do chamado Fome Zero, que prometia ser o cerne da política social do novo governo.

Ao final daquele ano, portanto, havia múltiplos programas de transferência de renda superpostos, com benefícios diferentes, públicos-alvo similares, duplicação de esforços e confusão gerencial (Cotta, 2009). Em face desse diagnóstico e frente à avalanche de críticas recebidas pelo Fome Zero, unificam-se as diversas iniciativas de transferência de renda existentes⁴, com a criação do Programa Bolsa Família, convertido em lei em janeiro de 2004.

Desde então, o Bolsa Família alcançou *status* sem precedentes em termos de cobertura, magnitude orçamentária e visibilidade política, transformando-se no carro-chefe da ação do governo na área social. Em 2009, beneficiou 12,4 milhões de famílias e teve um orçamento da ordem de R\$ 11,2 bilhões, cerca de 0,35% do produto interno bruto e 0,9% do gasto público total. Em termos comparativos, transformou-se no maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, sendo destacado e debatido em quase todos os foros internacionais sobre desenvolvimento e combate à pobreza.

Principais características e mecanismos operacionais

Criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 8 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família engloba dois tipos de benefícios. Há o chamado “benefício básico”, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de sua composição demográfica, e também o “benefício

⁴ Além do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Cartão Alimentação, o Bolsa Família incorporou o Auxílio-Gás, benefício monetário incondicional de valor mais reduzido que havia sido criado para substituir subsídios gerais ao gás de cozinha. No final de 2005, passou a incorporar também o Peti.

variável”, destinado àquelas em situação de pobreza, cujo valor depende da presença e do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes na família. Assim, o valor dos benefícios mensais do programa varia, atualmente, de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, conforme o grau de pobreza e a composição familiar dos beneficiários (ver Quadro 1). O benefício médio encontra-se em torno de R\$ 94,00.

Quadro 1 – Benefícios do Programa Bolsa Família

	Benefício básico	Benefício variável	Benefício variável vinculado ao adolescente	Valor mínimo do benefício por família	Valor máximo do benefício por família
Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 70,00	R\$ 68,00	R\$ 22,00 por criança de até 15 anos ou nutriz (até o limite de três: R\$ 66,00)	R\$ 33,00 por adolescente de 16 e 17 anos (até o limite de dois: R\$ 66,00)	R\$ 68,00	R\$ 200,00
Famílias com renda <i>per capita</i> de R\$ 70,01 a R\$ 140,00	–	R\$ 22,00 por criança, adolescente ou nutriz (até o limite de três: R\$ 66,00)	R\$ 33,00 por adolescente de 16 e 17 anos (até o limite de dois: R\$ 66,00)	R\$ 22,00	R\$ 132,00

Fonte: SENARC/MDS

Vale ressaltar que tanto o valor dos benefícios quanto a linha de corte para definir a elegibilidade das famílias foram ajustados por decretos do Poder Executivo ao longo da existência do programa. Além disso, o benefício vinculado ao adolescente consistiu em inovação introduzida em 2008, diante do paradoxo, sob a perspectiva do capital humano, de extinguir o benefício destinado às crianças quando completavam 16 anos, idade em que, mesmo na hipótese de desempenho escolar irreprochável, sem defasagem idade/série, a maioria dos alunos ainda não terminou a escolarização básica.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa focalizada a partir do critério de renda das famílias. Dado o orçamento do programa, as metas de cobertura nacional definiram-se com base nas estimativas de famílias pobres por município. Essas metas foram ajustadas de acordo com os resultados das pesquisas domiciliares nacionais e, recentemente, o programa passou a adotar, também, um conceito de vulnerabilidade que leva em conta a alta volatilidade da renda da população que vive em situação de pobreza. Com isso, definiu-se como tempo mínimo de permanência de cada família no programa o período de dois anos, independentemente de oscilações na sua renda *per capita*. Além disso, mesmo tendo-se verificado um processo de redução da pobreza nos últimos anos, expandiu-se o próprio teto do número de beneficiários, que passou de 11 milhões para 12,9 milhões de famílias (Britto e Soares, 2010).

As condicionalidades do programa Bolsa Família são de duas ordens. No campo da educação, o programa requer que as crianças de 6 a 15 anos das famílias beneficiárias estejam regularmente matriculadas na escola e tenham, no mínimo, 85% de frequência. Para os adolescentes de 16 e 17 anos, a exigência é de que estejam matriculados e tenham frequência mínima de 75%.

Na saúde, as condicionalidades do programa dizem respeito, principalmente, ao cumprimento do calendário de vacinação infantil, ao acompanhamento do desenvolvimento das crianças menores de 7 anos (peso e altura) e às consultas pré-natais para as gestantes.

Desde a incorporação do Peti ao Bolsa Família, para as crianças e adolescentes oriundas do primeiro, foi mantida também a exigência de participar dos chamados Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que oferecem atividades educativas, culturais, esportivas e recreativas, no contraturno da escola. Destaque-se, ainda, que, para um subconjunto da população beneficiária – as famílias extremamente pobres que não possuem crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes –, o programa inova no sistema de proteção social brasileiro ao repassar um benefício básico de caráter absolutamente incondicional.

O programa Bolsa Família incorpora um viés de gênero, na medida em que o pagamento dos benefícios é preferencialmente direcionado às mulheres. Se, por um lado, esse viés reforça a divisão tradicional do trabalho social, por outro, constitui importante instrumento de empoderamento feminino, conferindo às beneficiárias maior poder de barganha intrafamiliar e capacidade de decisões alocativas (Medeiros *et al.*, 2007). No tocante às escolhas alocativas, o programa prima pelo respeito à autonomia familiar, inexistindo determinações de qualquer espécie sobre a forma como cada família deva empregar os recursos percebidos.

Os benefícios são repassados diretamente aos beneficiários, por meio da rede bancária. Recentemente, iniciou-se projeto de inclusão desse público no sistema financeiro formal, aproveitando os meios de pagamento do programa para facultar-lhes a abertura de contas de depósito à vista na Caixa Econômica Federal.

A execução do programa é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mas exige grande articulação com outros órgãos da União e os demais entes federados, em especial os municípios. São eles os responsáveis pela operacionalização da maior parte das atividades do Bolsa Família, como o cadastramento e o recadastramento de beneficiários, o monitoramento das condicionalidades e o

acompanhamento socioassistencial das famílias. Para apoiar a gestão descentralizada do programa, o MDS instituiu indicador específico – o Índice de Gestão Descentralizada –, que orienta o repasse de recursos federais para os órgãos estaduais e municipais encarregados da administração do Bolsa Família.

No âmbito da União, os principais interlocutores do MDS para a implementação do programa são os ministérios setoriais responsáveis pela oferta dos serviços envolvidos nas condicionalidades (Saúde e Educação) e a Caixa Econômica Federal, agente operador do pagamento dos benefícios.

Resultados alcançados⁵

O programa Bolsa Família tem apresentado resultados relevantes em diversos aspectos, demonstrados por diferentes estudos e pesquisas. Alguns desses efeitos são sumarizados a seguir.

Desde a década de 1960, o quadro da desigualdade brasileira vinha-se mostrando praticamente imutável (Barros *et al.*, 2000). A partir do final dos anos 90, contudo, parece ter-se iniciado um processo continuado de mudança, que se acelerou no início do século XXI. Os dados anualmente obtidos pelas Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNAD) revelam uma tendência constante e significativa de redução da desigualdade e da pobreza ao longo da década de 2000 (IPEA, 2006). O coeficiente de Gini, medida de desigualdade de renda amplamente utilizada, vem alcançando, desde 2001, os menores patamares dos últimos trinta anos, ao mesmo tempo em que se verificaram incrementos significativos na renda média das parcelas mais pobres da população.

Os determinantes dessa histórica inflexão observada no País são de duas ordens: alterações na remuneração do trabalho, por meio da expansão do mercado formal e de reajustes reais do salário mínimo; e efeitos de transferências de renda do Estado, especialmente via Bolsa Família e BPC (Kertenetsky, 2009; Barros *et al.*, 2006; IPEA, 2006; Soares *et al.*, 2006).

O impacto específico do Bolsa Família nesse processo é ainda mais notável se considerarmos que o programa constitui diminuta parcela da renda familiar total. De acordo com Soares *et al.* (2006), o programa representava 0,5% da renda agregada, mas respondeu

⁵ Para um resumo dos principais resultados do Programa Bolsa Família, em suas diversas dimensões, ver Soares *et al.* (2010).

por 21% da queda nos indicadores de desigualdade entre 1995 e 2004. Esse resultado está relacionado à ampla cobertura do programa para a população mais pobre do País⁶.

No campo da educação, estudo de Glewwe e Kassouf (2010) a partir de dados do censo escolar concluiu que o Bolsa Família aumentou as taxas de matrícula das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental em 4,5 pontos percentuais e, nos anos finais, em 6,5 pontos percentuais. A mesma pesquisa identificou impactos positivos, ainda que de menor magnitude, na redução do abandono escolar e nas taxas de promoção.

Já os resultados da primeira etapa da avaliação de impacto do programa concluíram que as crianças beneficiárias do programa têm uma probabilidade 3,6% menor de faltar às aulas e 1,6% menor de abandonar a escola do que as crianças não beneficiárias (MDS, 2007). Os impactos obtidos sobre o desempenho escolar, contudo, foram adversos – o que pode estar relacionado ao fato de que o programa trouxe para a escola crianças anteriormente excluídas do sistema educacional, implicando maiores desafios relacionados à aprendizagem dos alunos⁷.

Na saúde e nutrição das crianças, a avaliação mencionada não identificou impactos significativos. A relação do programa com essa dimensão requer maiores investigações para se chegar a evidências conclusivas, mas, de todo modo, é possível supor que restrições na própria oferta de serviços de acompanhamento à saúde dos beneficiários contribuam para os poucos resultados obtidos.

Embora seja mais difícil quantificar os efeitos do Bolsa Família nos papéis de gênero, estudos qualitativos realizados junto às beneficiárias mostram impactos positivos do programa sobre as noções de cidadania das titulares do benefício, além da elevação de seu poder de barganha perante maridos ou companheiros e a redução do isolamento social frequentemente experimentado por essas mulheres (Suarez e Libardoni, 2007).

Finalmente, uma preocupação recorrente entre os críticos do programa diz respeito ao possível incentivo à acomodação e dependência dos beneficiários, que levaria à diminuição de sua participação no mercado de trabalho. Na verdade, o que os estudos em

⁶ Embora persistam erros de inclusão e exclusão, intrínsecos a qualquer programa focalizado – especialmente àqueles que se baseiam em um critério volátil como a renda dos mais pobres –, de modo geral, os benefícios do Bolsa Família chegam a quem se destinam e o grau de focalização do programa está na média dos padrões internacionais (Veras Soares *et al.*, 2006; Soares *et al.*, 2007; Medeiros *et al.*, 2007; Soares e Sátyro, 2009).

⁷ Não se pode afirmar, de maneira conclusiva, que os impactos positivos do programa sobre a frequência escolar das crianças sejam devidos às condicionalidades ou à própria transferência de renda. Sobre as controvérsias envolvendo as condicionalidades do Bolsa Família, ver Medeiros *et al.* (2007) e Britto e Veras (2010).

geral têm mostrado é que os beneficiários do Bolsa Família apresentam taxas de participação laborais superiores às de não beneficiários⁸. Apenas no caso das mães beneficiárias parece haver pequena redução da quantidade de horas empregadas no trabalho remunerado, o que, diante das evidências sobre a importância dos cuidados com as crianças na infância, deve ser avaliado com cautela.

Visões prospectivas

O programa Bolsa Família parece estar consolidado como peça-chave da política social brasileira. Decorridos seis anos de implementação, seu desenho institucional foi aperfeiçoado e seus resultados positivos vêm sendo amplamente documentados.

Nos debates políticos e acadêmicos sobre o programa, ventilados em instâncias do governo, do parlamento, da mídia e da academia, discutem-se os rumos futuros que o programa pode seguir. De modo geral, transparecem quatro possibilidades de reforma, que refletem alternativas fundamentadas em concepções de mundo e paradigmas de proteção social distintos, ilustrando alguns dilemas e objetivos conflitantes com que os programas de transferência de renda condicionada se deparam. Passamos a discuti-las a seguir.

1 A transformação em renda básica de cidadania⁹

Ainda que as primeiras discussões sobre renda mínima no Brasil remontem à década de 1970, os debates da Constituinte e a apresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 80, de 1991, do Senador Eduardo Suplicy, marcam a entrada do tema da garantia de renda na agenda de políticas públicas brasileira.

Desde então, as discussões evoluíram e, em 2001, o Senador Suplicy apresentou novo projeto de lei (PLS nº 266) com o objetivo de instituir a 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 em três aspectos: a cobertura de toda a população, evitando 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.

⁸ Um resumo dos estudos sobre o tema encontra-se em Soares e Sátyro, 2009. Medeiros *et al.* (2007) também discutem o assunto.

⁹ Esta seção é uma versão resumida de texto apresentado em Britto e Soares (2010).

Diante da inovação que propunha, o texto previa um referendo no ano de 2004 para submeter a ideia 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, foi aprovado substitutivo ao PLS nº 266, de 2001, estabelecendo que a abrangência da renda básica seria alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. Além disso, suprimiu a exigência do referendo, sob o argumento de que não haveria opositores a um projeto em que todos se beneficiariam de igual maneira. Em 2003, o substitutivo seguiu seu curso na Câmara dos Deputados, onde foi aprovado na íntegra.

Em 8 de janeiro de 2004, um dia antes da sanção da lei que criou o programa Bolsa Família, o presidente Lula sancionou a Lei nº 10.835, que institui a renda básica de cidadania no País. Nos termos da lei, é estabelecido o direito de todos os brasileiros e estrangeiros que vivam no Brasil há pelo menos cinco anos, independentemente de sua condição socioeconômica, de receberem anualmente um benefício monetário, de valor igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas 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.

Desde então, alguns defensores da renda básica têm argumentado que o Bolsa Família poderia ser entendido como a primeira etapa de sua implementação (ver, por exemplo: Suplicy, 2006). Não por acaso, o órgão encarregado da gestão do programa no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) 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 distintas, não necessariamente convergentes.

Em primeiro lugar, ao contrário da perspectiva universalista da renda básica, o Bolsa Família é um programa focalizado. Ainda que a estrutura de distribuição de renda no Brasil seja tal que a linha de pobreza utilizada pelo programa alcance um enorme contingente populacional, e que se 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.

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 se havia 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, independentemente de possuírem filhos ou não), ele inclui condicionalidades que devem ser cumpridas pela maior parte dos seus beneficiários. E esse aspecto do programa ocupa bastante espaço no debate público sobre o tema.

Em 2004, quando o programa iniciou acelerada expansão da cobertura, o monitoramento do cumprimento de condicionalidades não parecia ser a prioridade dos gestores federais. Mas essa perspectiva não era partilhada 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 transformar um programa genuinamente inovador 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 programa¹⁰.

¹⁰ De maneira engenhosa, na regulamentação adotada em 2005, os gestores do programa transformaram as exigências relativas às condicionalidades em um mecanismo de apoio à identificação das famílias mais vulneráveis e excluídas, e não meramente em medidas de caráter punitivo.

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 controversos¹¹. 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 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).

O debate sobre as “portas de saída” do programa, por sua vez, tampouco parece fortalecer a ideia de que o Bolsa Família poderia direcionar-se 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 e Sátyro, 2009).

Assim, embora a lei da renda básica de cidadania já esteja em vigor, atribuir ao Bolsa Família o papel de primeira etapa de sua implementação ainda não parece constituir uma plataforma consensual e legitimada pela opinião pública.

2 O fortalecimento do acompanhamento familiar e dos programas complementares

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 o enfoque do

¹¹ De Brauw & Hoddinott (2008) mostram que as condicionalidades do programa mexicano, Progresá, 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, Progresá, 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. Esse 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.

desenvolvimento humano. Mas, a partir de 2005, após a mencionada crise de legitimidade junto à opinião pública, que levou a mudanças na equipe dirigente do programa e a 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 socioassistencial das famílias beneficiárias, nos moldes de programas similares implementados na América Latina.

De fato, alguns programas análogos ao Bolsa Família combinam a transferência de renda com intrincados modelos de acompanhamento familiar, que vão além do simples monitoramento das condicionalidades de saúde e educação¹². O objetivo é gerar uma rede institucional de apoio à integração social das famílias mais vulneráveis a partir da atenção individualizada e da geração de oportunidades para que possam superar sua própria marginalidade e exclusão. Nessas iniciativas, combinam-se estratégias de apoio psicossocial às famílias e a utilização do cadastro de beneficiários para garantir seu acesso preferencial a políticas de proteção e promoção de capacidades, segundo as vulnerabilidades identificadas pelos agentes locais encarregados do contato direto com as famílias. Peça-chave nesse processo, segundo a perspectiva de tais programas, é o comprometimento e o protagonismo de cada família na superação de suas adversidades, a partir do acesso às oportunidades que lhes são oferecidas.

Desde sua criação, o Bolsa Família contempla a articulação com os chamados “programas complementares”, nas áreas de educação, trabalho, habitação etc. A própria lei do programa, no art. 4º, criou o Conselho Gestor Interministerial, com a finalidade de “formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal”.

Na prática, essa articulação implica utilizar o cadastro do programa para identificar o público prioritário de ações governamentais, em âmbito nacional e local, relacionadas à alfabetização de adultos, à capacitação profissional, ao microcrédito produtivo,

¹² Nessa linha, um dos exemplos mais famosos é o programa Chile Solidário.

ao saneamento básico, à geração de emprego e renda, à assistência social, entre outros. Também implica desenhar políticas e programas nessas áreas especialmente voltados para os beneficiários do Bolsa Família, bem como instituir mecanismos de acompanhamento direto dessas famílias, por meio de agentes públicos que atuem na ponta, estabelecendo uma ponte entre as famílias e o Estado.

Com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob a coordenação do MDS, o ministério encarregado da execução do Bolsa Família, avançou-se na vinculação do programa à abordagem de apoio familiar ensejada pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). Tal relação ganha espaço, inclusive, no monitoramento das condicionalidades, uma vez que o protocolo adotado vê no descumprimento dessas contrapartidas um sinal de alerta para que o Estado identifique as famílias mais vulneráveis e as crianças em situação de risco.

Houve, ainda, aproximações do programa com o Brasil Alfabetizado, voltado para a educação de jovens e adultos, e com a iniciativa da tarifa social de energia, subsidiada para a população de baixa renda¹³. No âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desenhou-se uma estratégia de qualificação profissional nas áreas de construção civil e turismo, especificamente direcionada para os beneficiários do programa, intitulada Primeiro Passo.

No Congresso, alguns projetos foram apresentados no sentido de articular o programa com outras políticas sociais e, particularmente, de incentivar a participação dos beneficiários no mercado de trabalho. Em alguns deles, parece predominar uma perspectiva que privilegia a ideologia do esforço individual e vê na transferência de renda do Estado, independentemente de seu valor, o risco permanente de acomodação (Britto e Soares, 2010).

Ainda não se dispõe de avaliações abrangentes sobre o impacto do acompanhamento familiar e dos programas complementares sobre os beneficiários do Bolsa Família. De todo modo, a ênfase nesse tipo de iniciativa deve ser – e, até o momento, tem sido – acompanhada da clareza de que as causas da pobreza das famílias beneficiárias são estruturais. Estão relacionadas ao próprio modelo de desenvolvimento adotado pelo País ao longo de sua história, bem como a características individuais dificilmente passíveis de alteração no curto prazo. O risco é imputar aos programas complementares e ao

¹³ Na verdade, tanto o programa Brasil Alfabetizado quanto a tarifa social de energia dão prioridade aos inscritos no Cadastro Único dos Programas Sociais, que contempla cerca de 19 milhões de famílias de baixa renda, número superior ao universo de beneficiários do Bolsa Família.

acompanhamento familiar uma responsabilidade imediatista de “emancipar” as famílias do programa – sem necessariamente emancipá-las dos riscos e das vulnerabilidades associadas à situação de pobreza, que requerem a adoção de mecanismos permanentes de proteção social.

3 A ênfase nos componentes meritocráticos para a percepção dos benefícios

Boa parte dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional sobre o Bolsa Família, desde seu surgimento, em 2004, refere-se ao acréscimo de condicionalidades ao programa (Britto e Soares, 2010).

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

Ainda no campo da educação, há propostas no sentido de exigir a participação dos pais nas reuniões escolares como condição adicional para o recebimento dos benefícios monetários do Bolsa Família, bem como o envolvimento parental em programas de desenvolvimento integral da infância.

Finalmente, outros projetos 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, ainda, 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 a dificuldade de condicionar o recebimento de um benefício à realização de uma atividade voluntária – e, por isso mesmo, de caráter opcional.

As propostas relacionadas a novas condicionalidades especificamente no campo da educação estão ligadas, também, a uma concepção do programa que privilegia seu

potencial para aumentar o capital humano das famílias e, mais especialmente, de suas crianças. Entre essas, ganha destaque a ideia de vincular os benefícios do Bolsa Família ao desempenho escolar, e não apenas à frequência à escola.

Ainda que seja patente que o rompimento dos ciclos intergeracionais de pobreza vá muito além da simples presença na escola, os críticos apontam diversos problemas nesse tipo de proposta (ver, por exemplo: Waltenberg, 2010; Lavinias, 2010). Por um lado, há questões éticas relacionadas à responsabilização direta das crianças por oscilações importantes no orçamento familiar e ao próprio pressuposto de que o sucesso escolar deva ser premiado por meio de incentivos de natureza financeira. Por outro, há questões relacionadas à qualidade da oferta da educação básica, que são determinantes do desempenho dos alunos – como a formação e a dedicação dos professores, o material disponível, a infraestrutura das escolas. Sem mencionar, ainda, as dificuldades de aferir, de maneira precisa e operacional, o desempenho dos beneficiários, a par de fatores extraescolares, como o capital social e cultural familiar.

No debate sobre o reforço das condicionalidades do Bolsa Família, o risco é perder de vista o caráter principal do programa. Ele não deve ser entendido como política educacional, voltado para a melhoria dos indicadores de aprendizado dos alunos, nem como uma compensação de viés punitivo, que só deve ser recebida por aqueles “pobres merecedores”. Sua estratégia é prover a chamada “segurança de renda”, com vistas a garantir uma proteção social mínima ao enorme contingente populacional que vive em situação de pobreza no País.

4 A criação do benefício infantil universal

Surge dos debates acerca da universalização de um esquema de proteção social inclusivo a proposta de criação de um benefício monetário destinado a todas as crianças brasileiras de 0 a 16 anos de idade. Segundo essa ideia, o novo benefício poderia se originar da fusão dos benefícios variáveis do programa Bolsa Família com outras iniciativas destinadas ao mesmo segmento etário, tais como: o salário-família, que abrange parte dos trabalhadores formais com remuneração mensal de até R\$ 810,18, e a dedução fiscal por dependente, que atinge as parcelas mais abastadas da população, tributadas pelo imposto de renda da pessoa física.

Lavinias e Cavalcanti (2008) argumentam que esse tipo de benefício familiar de apoio à infância/adolescência, de caráter universal, é bastante comum no arcabouço da seguridade social dos Estados de bem-estar europeus. Rege-se pela lógica da compensação dos gastos privados com a educação das crianças e pela ótica da prevenção da pobreza, uma vez que busca reduzir o grau de vulnerabilidade familiar.

Segundo os autores, no caso brasileiro, a instituição do benefício proposto redundaria em dupla vantagem. Primeiramente, possibilitaria o resgate de preceitos universalistas de proteção social, independentemente de contribuição prévia ou de condição social específica, que inspiraram o texto constitucional mas foram gradativamente minados ao longo dos últimos 20 anos. Em segundo lugar, promoveria a equidade, na medida em que teria impacto largamente progressivo, tendo em vista a concentração de mais de 70% das crianças e adolescentes na metade inferior da distribuição da renda nacional. Ou seja, o benefício, embora universal, incidiria mais fortemente sobre as famílias mais pobres, nas quais se concentra a maior parte da população de 0 a 16 anos de idade.

Na mesma linha, Soares (2010) apresenta a renda universal infantil como uma proposta capaz de gerar uma coalizão vencedora em torno de um benefício essencialmente progressivo, com fortes impactos potenciais sobre a pobreza e a desigualdade. Além disso, esse tipo de benefício encontraria menores resistências para legitimar-se do que o próprio Bolsa Família, visto que abriga um público beneficiário mais abrangente, beneficiando famílias com níveis mais elevados de capital humano, cultural e social, as quais detêm maior capacidade de organização e mobilização em prol da iniciativa. Outrossim, a renda infantil universal evitaria alguns dos pontos críticos eventualmente apontados no Bolsa Família, relacionados a problemas de focalização, riscos de acomodação ou desincentivo ao trabalho dos beneficiários ou exigências de “portas de saída”.

Sposati (2010) vai na mesma direção. Reconhecendo os avanços do programa e as circunstâncias que levaram a sua criação, a autora defende que o Bolsa Família deveria transitar rumo a um novo patamar, que rompa com o trato residual e focalizado que o caracterizaria hoje. A saída seria integrá-lo a outros benefícios que têm por objeto a proteção social das crianças e adolescentes – como o salário-família –, transformando-o em direito social, universal e juridicamente reclamável.

Como resultado dessa transformação, adviria outro efeito de enorme importância: a inclusão da parcela mais vulnerável da população, que, a despeito da ampliação massiva do

Bolsa Família permanece descoberta. Os autores divergem na precisão das estimativas, mas é possível supor, a partir dos dados de pesquisas amostrais e registros administrativos, que algo em torno de 1/3 das crianças e adolescentes brasileiros não recebe ainda nenhum tipo de benefício de proteção social.

Por outro lado, é possível que haja alguma sobreposição de público beneficiário entre o próprio Bolsa Família e o salário-família. Integrando-os, sem deixar de lado as deduções do imposto de renda por dependente, que beneficiam justamente os mais ricos, seria possível obter maior racionalidade e equidade nas transferências do Estado às famílias, destinadas a auxiliar no sustento dos filhos.

A operacionalização dessa ambiciosa proposta depende, ainda, de detalhamentos gerenciais e orçamentário-financeiros. Seus defensores sustentam que a necessidade de recursos adicionais, para arcar com um benefício universal em torno de R\$ 40,00 por criança e adolescente de até 16 anos, valor um pouco superior ao que é pago pelo Bolsa Família, mas inferior à dedução do imposto de renda por dependente, não seria tão expressiva, considerando a integração do que já é efetivamente gasto com as três iniciativas (Bolsa Família, salário-família e imposto de renda).

Trata-se, portanto, de uma ideia inovadora, cuja fundamentação recolhe argumentos favoráveis a partir de diversos pontos de vista: políticos, sociológicos, econômicos e sob a perspectiva de garantia de direitos. Se comprovada sua viabilidade operacional e orçamentária, pode-se constituir em interessante alternativa universalista para a evolução do programa.

Considerações finais

Este artigo procurou discutir algumas visões prospectivas acerca dos caminhos que o programa Bolsa Família poderá seguir. Inicialmente, foi realizado um relato sobre as origens do programa, apresentadas suas características principais e discutidos os impactos que dele resultaram. Em seguida, analisaram-se quatro possibilidades futuras para o programa, que, de maneira tácita ou explícita, aparecem nos debates travados em diferentes arenas, envolvendo o governo, a mídia, a academia e o próprio Congresso Nacional.

Perpassa a análise a perspectiva de que o protagonismo do Bolsa Família na política social brasileira tornou-se indiscutível. No percurso desde sua criação, o programa expandiu-se e consolidou-se, incluindo reformas incrementais importantes nos mecanismos

gerenciais e em seu desenho institucional. A continuidade dessa iniciativa de transferência de renda, como política de Estado, não parece estar em xeque.

Entretanto, remanescem disputas e dissensos sobre o formato e a abrangência dessa política, que refletem diferentes concepções de mundo e paradigmas de proteção social. Discutir os rumos do Bolsa Família significa refletir sobre alternativas que, sem menosprezar os notáveis resultados obtidos até o momento, ensejem a possibilidade de avançar ainda mais rumo a uma sociedade livre, justa e solidária, como quer a Constituição. Afinal, sem equidade na distribuição de renda, a democracia brasileira permanece inacabada.

Referências

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In HENRIQUES, Ricardo (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Textos para Discussão nº 1203*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

BRITTO, Tatiana. 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.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. Bolsa Família e renda básica de cidadania – um passo em falso? *Textos para Discussão nº 75*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.

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.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84 in SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs) *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

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.

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

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. What is the impact of the Bolsa Família programme on education? *One Pager* n. 107. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010.

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 Progresa Program, *World Development* 37 (6), pp. 1129-1142, 2009.

IPEA. *Nota Técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. Disponível em www.ipea.gov.br.

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.

KERSTENETSKY, Celia. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Dados*, vol.52, nº 1, pp. 53-83, março de 2009.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers. 2003.

LAVINAS, Lena; CAVALCANTI, André. O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar? In: FAGNANI, Eduardo; WILNÊS, Henrique; GANZ LÚCIO, Clemente (orgs). *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4: Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008.

LAVINAS, Lena. Bolsa Família: a “reforma” insensata da oposição. *Valor Econômico*, 25/6/2010.

MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). *Primeiros resultados da análise de linha de base da pesquisa de impacto do programa Bolsa Família*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP* 79, pp. 5-21, novembro de 2007.

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.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Texto para Discussão nº 1424*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

SOARES, Sergei. *O salário mínimo, as transferências de renda e a desigualdade*. Apresentação realizada no 13º Congresso Internacional de Renda Básica. São Paulo, 2010.

SOARES, Fabio; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSORIO, Rafael. Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty. *Working Paper # 21*. Brasília: United Nations Development Programme – International Poverty Centre, 2006.

SOARES, Fábio; RIBAS, Rafael; OSORIO, Rafael. Evaluation of the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in a comparative perspective. *Latin American Research Review* 45(2), pp. 173-190, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. *Transferência de renda para a família: de política residual a direito incondicional para crianças e adolescentes*. Texto apresentado no 13º Congresso Internacional de Renda Básica (mimeo). São Paulo, 2010.

SUAREZ, Mireya.; LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Orgs.). *Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados. Volume II: Bolsa Família e assistência social*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007.

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

WALTENBERG, Fábio. *Benefício adicional em função do desempenho escolar das crianças: uma proposta equivocada de modificação do programa Bolsa Família*. CEDE/UFF: Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/beneficio-adicional-em-funcao-do-desempenho-escolar-das-crianc-uma-proposta-equivocada-de-modificaca>.