

Da focalização à universalização: a promoção dos direitos humanos nas políticas de transferência de renda no Brasil

Resumo

Esse artigo tem por objetivo apresentar as principais discussões pertinentes às políticas de transferência de renda no Brasil, em especial, do programa Bolsa Família. Procura-se assim, elucidar questões chave que emergiram no cenário político neoliberal nas últimas décadas a cerca do debate entre focalização x universalização. Na verdade, essas políticas têm-se mostrado focalizadas, seletivas e compensatórias, e assim, vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos humanos. Assim, de forma geral, conclui-se que o Programa tem alcançado resultados positivos na consecução dos seus objetivos, mas, do ponto de vista dos direitos humanos sérios problemas ainda precisam ser reparados.

Palavras-chave: Bolsa Família; Focalização; Universalização; Direitos humanos.

Abstract

This article aims to present the main discussions pertaining to the income transfer policies in Brazil, in particular, the Bolsa Familia program. It aims to, elucidate key issues that emerged in the neoliberal political landscape in recent decades about the debate between targeting x universalization. In fact, these policies have proven to be focused, selective and compensatory, and thus, are developing strategies shredders poverty and putting yourself in a move contrary to the universal human rights. Thus, in general, it is concluded that the program has achieved positive results in achieving their goals, but from the standpoint of serious human rights problems must be repaired.

Keywords: Bolsa Familia; Focus; Universal; Human rights.

Introdução:

A discussão a cerca dos programas de transferência de renda, seu processo de formulação e de implementação, tem tido cada vez mais relevância no cenário político, na mídia e na sociedade civil. Essas discussões não se esgotam tão facilmente, já que, a idéia de uma transferência monetária direta do governo ao beneficiário sem concessões de cunho eleitoreiro é uma novidade no campo da política social brasileira. Um dos principais aspectos que irão acompanhar essas discussões no Brasil é a idéia de uma política pública que possa ter por objetivo não apenas a redução da pobreza, mas uma política que promova uma inclusão social.

A história recente do Brasil na regulamentação das relações sociais através da interferência do Estado é considerada recente. Na verdade, o Brasil ainda não consolidou um sistema de proteção social amplo e coeso capaz de resguardar o direito a

todos os cidadãos de possuírem o mínimo necessário para uma sobrevivência digna. Segundo Yasbek (2004) não se pode esquecer que décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais, especialmente da Assistência Social.

No decurso dessa questão, vários estudos buscam avaliar essas políticas sob certos critérios, tais como: a acessibilidade e os mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade. Assim, o nosso estudo está pautado nessa discussão a partir, principalmente, dos estudos de Célia Kerstenetzky através de concepções focalizadas e universalistas. Posteriormente, encaminharemos a análise das políticas sociais, em especial, do Programa Bolsa Família para o campo dos direitos humanos e da justiciabilidade.

O debate: Focalização x Universalização

Segundo Sposati (2002) os direitos sociais no Brasil foram reconhecidos tardiamente. Outros direitos sociais como à saúde pública, só foram reconhecidos nas últimas décadas do século XX a partir da Constituição de 1988. Neste momento, a sociedade já luta por direitos heterogêneos (de minorias) entre os quais os de mulheres, negros, idosos, crianças, homossexuais, etc.

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

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

exigências de justiça social, equidade e universalidade (NETTO, 2000, p. 77).

Na verdade, a universalidade e a equidade prevista no arcabouço jurídico-político da Constituição de 1988 não se configurando de fato nos sistemas de políticas públicas do Brasil. Segundo Yasbek (2004), neste país nunca foi adotada uma política global de enfrentamento à pobreza. Ao contrário, as políticas sociais brasileiras têm-se mostrado erráticas e tímidas, incapazes sequer de atenuar a enorme desigualdade que caracteriza nossa sociedade. Focalizadas apenas nos indigentes, seletivas e compensatórias, as políticas sociais vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais.

No campo da assistência social, a matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo “reforça as figuras do ‘pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado’, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza” (YAZBEK, 2003). Romper com essa lógica e superar a identificação das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é o desafio (YASBEK, 2004). Entretanto Freitas ressalta que a partir da década de 80 as políticas sociais apresentam-se sob novas perspectivas institucionais

O redesenho dos sistemas de proteção social começa em meados da década de 1980 em alguns países do Cone Sul, e na virada dos anos 90 no Brasil e em outros países, perseguindo objetivos comuns: a) descentralização dos programas e políticas; b) maior participação comunitária; c) focalização do público-alvo; d) concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio e e) integração dos programas e políticas, ampliando seus efeitos sinérgicos. Nesse modelo assistencialista focalizado, novas modalidades de proteção social são especificadas, segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo, em oposição aos princípios universalistas (FREITAS, 2007, p. 68).

Dentro desse novo modelo, a seguridade social reforça um elemento importante que é a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não contributivo para idosos e portadores de necessidades especiais incapazes para o trabalho, através do

Benefício de Prestação Continuada (BPC) com a Constituição de 1988. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, o BPC

É um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de 01 (um) salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos a renda *per capita* familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O BPC também encontra amparo legal na Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso. O benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação. Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), compete a sua operacionalização (BRASIL, 2004).

Assim sendo, Medeiros *et al* (2007) afirma que, em termos de elegibilidade o BPC é um direito social claramente definido na Constituição e implementado pelo LOAS (1993), assim sendo, todos os indivíduos que se enquadrem nos seus critérios tem por direito recebê-lo, inclusive exigindo-o judicialmente. Essa legalidade prevista constitucionalmente resulta em considerável independência política para o programa. Ao contrário, a legislação do Bolsa Família é vista pelos autores como *quase - direito*, uma vez que, sua criação está pautada em uma Medida Provisória – posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, não possuindo, portanto, mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade. Além disso, o Bolsa Família é quase que automaticamente associado ao governo que o instituiu e o mantém.

De forma mais teórica, Kerstenetzky (2006) utiliza-se do termo justiça social para empreender análises relativas a concepção de políticas sociais *focalizadas*: residuais, condicionais e como ação reparatória. E políticas sociais *universais* pautadas na ideia de eficiência, “desmercantilização” e residualismo. Serão esses os pontos a serem tratados na discussão focalização x universalização. Assim, a autora desenvolverá o estudo a partir de duas categorias centrais: mercado e estado.

A noção de focalização como residualismo está relacionada a visão de justiça de mercado, ou seja, segundo essa acepção o mercado seria dotado de uma capacidade integradora a (quase) totalidade da população, assim, a verdadeira política social seria a política econômica. Esse argumento rejeita as desigualdades econômicas e suas causas passando a despertar uma reação negativa da parte de interlocutores que se identificam

com ideais de justiça distributiva. Nesse campo normativo-conceitual, Kerstenetzky argumenta que,

Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência econômica. Diz-se, e lamenta-se então, que o imperativo da eficiência global — obtida imbativelmente pela livre operação dos mercados — superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) equidade, a qual seria mais sensível a demandas também pela redução das desigualdades e não apenas da “pobreza imerecida” (KERSTENETZKY, 2006, p.569).

Na análise das políticas sociais *focalizadas* condicionais, Kerstenetzky (2006) se ocupará de duas noções que não se pautam na noção residual (acima conceitualizada) de uma concepção de justiça de mercado - característica do neoliberalismo. A primeira defende a focalização no sentido de busca do foco correto, ou seja, aumento da eficiência de uma política social a partir da focalização no problema previamente identificado. Essa percepção está relacionada a um formato contra-intuitivo de incondicionalidade em que se atingem melhor os mais necessitados estendendo-se um benefício a todos dentro de um determinado território, supostamente razoavelmente homogêneo, e não apenas aos mais necessitados (em que se poupam, por exemplo, os custos de monitoramento).

A segunda noção é identificada a partir da ideia de focalização como ação reparatória. Aqui, a política social aparece no sentido de restituição de direitos universais aos grupos sociais historicamente excluídos do processo de desenvolvimento econômico e social.

A focalização, nesse segundo sentido, pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para os mais pobres ou os muito pobres), como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniquidade). Enquanto no primeiro caso se estaria resguardando o direito universal à vida, no segundo, seria à efetivação de outros direitos universais — cuja realização seria mais sensível às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e sociais — que se estaria atendendo (KERSTENETZKY, 2006, p.571).

Ao trabalhar a concepção universalista de políticas sociais, a autora introduz argumentos tanto da eficiência social quanto de natureza ética. O discurso pautado na

concepção de eficiência social sustenta-se na ideia de que para atingir os pobres mais eficientemente são necessárias políticas universais, essas políticas trariam ainda como resultado a diminuição dos gastos sociais associados ao desenho institucional das políticas focalizadas e também ao monitoramento das condicionalidades. Em um outro campo de discussão a questão ética trás para o debate o fim do *estigma*, já que, tais políticas seriam acessíveis a todos de uma mesma comunidade sem prejuízo a ninguém dos seus direitos sociais de cidadania. Esping Andersen (1990) chamou este processo de “desmercantilização” - Grau em que indivíduos ou famílias podem ter um nível de vida aceitável independentemente de sua participação no mercado.

A diferença entre focalização e universalização, no âmbito de uma concepção de justiça de mercado, estaria principalmente no *tamanho* do resíduo. Assim, a autora desenvolve 4 cenários “ideais-típicos” ao combinar os dois termos utilizados na análise (focalização e universalização) com concepções de justiça alternativa, quais sejam: fina e espessa. Os cenários constituem-se:

- (1) concepção *fina* de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima — como parece ser a experiência norte-americana;
- (2) concepção *fina* com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa;
- (3) concepção *espessa* de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas — como parece ser a experiência escandinava;
- (4) concepção *espessa* com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível. (KERSTENETZKY, 2006, p.569).

Na análise conjuntural do Brasil, podemos perceber que as nossas políticas sociais, em especial, as políticas de transferência de renda, aqui caracterizada pelo programa Bolsa Família está inserido no cenário que a autora define por concepção fina com ênfase na universalização, já que, essas se circunscrevem em um cenário de universalização básica e com claros parâmetros de focalização nos mais necessitados.

Políticas de transferência de renda – Uma breve análise conjuntural do Programa Bolsa Família

A partir dessa análise teórica empreendida por Kerstenetzky iremos empreender de forma mais particular o estudo do desenho institucional do Programa Bolsa Família (PBF).

A idéia de renda mínima no Brasil foi marcada principalmente no início da década de noventa, quando o Projeto de Lei nº 80/91 de autoria do senador Eduardo Suplicy foi aprovado no Senado por unanimidade. O Projeto previa uma complementação na renda dos indivíduos com mais de vinte e cinco anos que recebessem abaixo de um valor estabelecido. A complementação seria de 30% da diferença entre a renda recebida e o mínimo estabelecido. Mesmo com tantos embates e divergências, o projeto começou a funcionar a partir de 1995 em alguns municípios brasileiros como: Campinas, Ribeirão Preto e Distrito Federal, sob a forma de Programas de Renda Mínima que tem como objetivo principal o combate à fome e a pobreza (ZIMMERMANN, 2004).

Em 2002, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Relatório intitulado “Brasil 1994.2002 – A Era do Real”, publicado pela Secretaria de Comunicação Social, irá relacionar 12 programas componentes do que foi denominado de “Rede de Proteção Social” do seu governo. Todos os programas relacionados têm em comum a transferência de renda para os beneficiários. São eles: Bolsa Alimentação, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Abono Salarial PIS / PASEP, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadoria e pensões rurais, Benefício de Prestação Continuada, Renda Mensal Vitalícia. Esses programas compuseram a “Rede de Proteção Social” do governo FHC dirigidos aos brasileiros mais pobres entre os pobres, pois são estes os mais desprotegidos e vulneráveis de todos os carentes do país. Para inserção em cada tipo de programa era necessário cumprir todas as contrapartidas e está, portanto, inserido dentro de um determinado público – alvo definido, principalmente, a partir de uma Linha de Pobreza (BRASIL, 2002).

Segundo Dupas (1999) essa linha de pobreza determinava o corte entre pobres e não pobres através da quantificação da renda monetária do indivíduo. Entretanto, cada sociedade por viverem contextos sociais, econômicos e políticos diferentes recorre a determinadas definições que compreende a concepção de vida socialmente aceitável. A linha de pobreza,

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

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

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

Sem dúvida, o Programa Fome Zero coloca em evidência a realidade da pobreza na sociedade brasileira. Ao trazer essa questão para o debate público, o Fome Zero coloca a pobreza e a fome como questões públicas, alvo de opções políticas que põem em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual (TELLES, 2001 apud YASBEK, 2004, p. 7).

Uma das primeiras ações executadas pelo Programa Fome Zero, foi à implantação do Programa Cartão Alimentação, que posteriormente foi substituído, em 20 de outubro de 2003, pelo Programa Bolsa Família (ZIMMERMANN, 2006).

Estado e direitos sociais

A ideia do Estado como provedor das necessidades humanas básicas – o Estado tem o dever de garantir “saúde e bem-estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários” a todos que estão sob sua jurisdição, conforme destaca a Declaração Universal dos Direitos

Humanos de 1948 (ZIMMERMANN, 2004) – é afirmado no contexto pós 2º guerra mundial (1939-1945). Nesse momento, consolida-se uma nova esfera de ação estatal: a esfera social ampliada para o campo dos direitos civis. Ou seja, o estado capitalista busca compensar as desigualdades crescentes geradas pelo mercado limitando os efeitos nocivos da desregulação das relações de trabalho

A solidariedade interpessoal passou a ser, em boa medida, substituída por técnicas sociais fundadas em responsabilidade pública juridicamente reguladas, ou seja, o estado de bem-estar reorganizou, dentro desse contexto, as responsabilidades morais transferindo de fato as questões sociais da sociedade civil para o âmbito público (SORJ, 2004). A essência do Estado de Bem – Estar social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, e não como caridade. (WILENSKY, 1975 apud ARRETH, 1995, p.1). O estado de bem estar social seria, portanto, a institucionalização dos direitos de cidadania na concepção de Marshall.

O *Welfare State* é o modelo paradigmático das políticas sociais no século XX e sua formulação segue uma lógica Keynesiana de enfrentamento da crise que atingiu o sistema capitalista em 1929. A política social está localizada, portanto, ao lado de outras medidas anticrise, que tentavam garantir uma elevação da demanda global a partir da ação do Estado (BEHRING, 1998). A afirmativa a seguir fundamenta essa discussão:

Keynes propõe que o Estado tenha um papel ativo não só na economia como em programas sociais, buscando incidir na grave crise que a sociedade enfrentava, estabelecendo, com essa proposta, relação com as idéias defendidas pelos socialistas. Mas preserva a noção de liberdade individual, tão cara ao liberalismo, como patamar a ser conservado, mesmo pela intervenção do Estado. A política social está localizada, portanto, ao lado de outras medidas anticrise, que tentavam garantir uma elevação da demanda global a partir da ação do Estado. (COUTO, 2004, p. 45)

A estratégia Keynesiana encontrou limites estruturais como a busca de superlucros associada a uma revolução tecnológica permanente. A ampliação da resistência do movimento operário e a intensificação do processo de monopolização do capital, colocaram a economia capitalista em nova onda recessiva no final da década de

sessenta (BEHRING, 1998). Neste contexto, a política Keynesiana não dando conta da progressiva generalização dos serviços, da crise fiscal, associada às transformações demográficas, e do crescimento exponencial de gastos com saúde pública e aumento do nível de desemprego acaba acirrando a crise (SORJ, 2004). Esse autor afirma que

A crise do estado de bem-estar é produto de um longo processo pelo qual os “direitos sociais”, originados em torno da figura do trabalhador, passaram a ser generalizado e, em boa medida, desencaixados do sistema de seguro obrigatório que os financiava. À medida que novos setores se acoplavam ao estado de bem-estar, os custos eram transferidos ou aos grupos “pagantes”, isto é, trabalhadores e patrões, ou ao Estado, que se financiava através de impostos ou políticas inflacionárias. O novo contexto criou as condições para as chamadas políticas neoliberais, apoiada por amplos seguimentos sociais que se sentiam prejudicados com a dinâmica de financiamento dos crescentes custos de manutenção do sistema ou afetados pela inflação (SORJ, 2004, p. 45).

Euzéby (2004) ressalta que principalmente no início dos anos 1980 com a intensificação do processo de globalização as idéias neoliberais tornaram-se hegemônicas traduzindo-se num enfraquecimento da legitimidade da proteção social.

A centralidade no mercado própria do neoliberalismo substitui o conceito de cidadania pelo de consumidor. Sob o entendimento da hegemonia econômica neoliberal, a noção de direito ao acesso a respostas públicas como condição universal fica fragilizada e é reforçado o modelo político da subsidiariedade que propõe a intervenção estatal para último plano ou só quando ocorrer ausência da família em prover as necessidades básicas do indivíduo. Quando isso acontece, a garantia social é tão rebaixada em seu alcance que o padrão de qualidade não consegue afiançar autonomia ou segurança aos cidadãos que são seus usuários (SPOSATI, 2002). Segundo Zimmermann

Os direitos sociais precisam ser entendidos como um fim em si mesmo na sociedade, sendo função da economia e do mercado, mediante o pagamento de impostos ao Estado, estar a serviço da realização da cidadania plena. Precisamos, antes de tudo, compreender o princípio da universalidade, respeitar as opções *do outro* e cobrar as responsabilidades na garantia e efetivação dos direitos do Estado e não do mercado. No centro de nossa análise devem estar as pessoas sujeitas de direito, a cidadania ao invés das estruturas políticas e econômicas. Por último, visando garantir a universalidade dos direitos sociais, os programas instituídos devem possibilitar o acesso incondicional à proteção social. Assim, a proteção social poderá ser um fator de garantia de mais justiça social e de autonomia

e independência dos indivíduos frente aos mecanismos destrutivos do mercado capitalista (ZIMMERMANN, 2006, p. 1).

Assim, sob a perspectiva dos direitos, a um direito não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa é o equívoto único para a titularidade de direitos. Para Euzéby (2004, p. 37), essa estratégia obedeceria a uma lógica punitiva, incorporando a idéia de que o beneficiário de um benefício estatal tornar-se um devedor da sociedade. Através das condicionalidades haveria o pagamento à sociedade. Claus Offe (1995) compartilha esse argumento, destacando que as políticas sociais com condicionalidades, contrapartidas, operando através de meios educacionais e punitivos, pretendem moldar os cidadãos como “o cidadão competente” e “operante”. Esse tipo de proposta é classificada pelo autor como autoritária, pois visa moldar os cidadãos ao cumprimento de determinadas virtudes.

O desenho institucional do Programa Bolsa Família e o princípio da universalidade dos Direitos Humanos

O PBF é um programa federal de transferência direta de dinheiro, com condicionalidades relacionadas aos cuidados com a frequência escolar de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos e com o acompanhamento da saúde das crianças de 0 a 6 anos.

O Bolsa Família transfere entre R\$ 22 e R\$ 200 (ver tabela 1 – Valores do benefício do Bolsa Família) de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Embora a importância do programa para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias seja inegável, representando assim, um aumento de renda de cerca de R\$48,74 por pessoa no Brasil, de R\$58,96 na Região Norte, de R\$62,93 na Região Nordeste, R\$36,05 na Região Sudeste, de R\$32,91 na Região Sul e de R\$34,60 na Região Centro-Oeste (BRASIL, 2009), ainda há muitas lacunas a serem preenchidas, principalmente no que tange a ideia de acessibilidade e justiciabilidade – compreendendo de forma geral os direitos humanos básicos.

TABELA 1

Valores do benefício do Bolsa Família

Descrição dos benefícios	Implementação do Programa em outubro de 2003	Reajuste concedido a partir da Folha de Pagamento de agosto de 2007 ¹	Implementação do BVJ em dez/2007 ²	Reajuste concedido em junho/2008 ³	Reajuste concedido em julho/2009 ⁴
Benefício Básico	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00	R\$ 68,00
Benefício Variável	R\$ 15,00	R\$ 18,00	R\$ 18,00	R\$ 20,00	R\$ 22,00
Benefício Variável Jovem			R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 33,00
Valor máximo	R\$ 95,00	R\$ 112,00	R\$ 172,00	R\$ 182,00	R\$ 200,00

(1): Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.157 de 16/7/2007.

(2): Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (16 e 17 anos) instituído pela Medida Provisória nº 411, de 28/12/2007, convertida na Lei nº 11.692, de 10/6/2008.

(3): Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.491 de 26/6/2008.

(4): Alteração nos benefícios pelo Decreto nº 6.917 de 30/7/2009.

Segundo Silva *et al* (2004), o programa Bolsa Família seleciona os beneficiários através de uma linha de pobreza/indigência única. Assim sendo, considera indigente aquela família cuja renda per capita não alcança o valor de uma cesta básica alimentar, e pobre aquela que não atinge a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais outros bens não alimentares básicos.

A Cesta Básica Nacional calcula o sustento e o bem-estar de uma pessoa em idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro cálcio e fósforo. Em junho de 2005 foi realizada uma pesquisa pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) em dezesseis capitais do Brasil com o objetivo de saber o valor de uma Cesta Básica Nacional. Segundo a pesquisa um trabalhador/a em idade adulta necessitaria do valor de 159,29 (valor médio das dezesseis capitais do Brasil) para satisfazer as necessidades alimentares mínimas (Ração Essencial Mínima). Esta cesta seria suficiente para o sustento e bem-estar de uma pessoa em idade adulta. (ZIMMERMANN, 2004).

Na verdade, os valores dos Programas de Renda Mínima, como o Bolsa Família (varia de R\$ 68,00 a R\$ 200,00), deveriam ter como critério o custo da Cesta Básica Nacional. Entretanto, o valor do Programa Bolsa Família não condiz com o valor necessário para comprar uma cesta básica. Conforme demonstram os dados da Cesta Básica Nacional do Dieese, o valor pago as famílias beneficiadas não são suficientes para aliviar a fome de uma família brasileira. Em suma, aumentar o valor do Bolsa Família para a cotação da Cesta Básica Nacional do Dieese é uma condição para que o Estado Brasileiro realize *minimamente* o Direito Humano à Alimentação,

principalmente no que tange a sua obrigação de adotar medidas concretas para acabar com a fome (ZIMMERMANN, 2004).

Além disso, Bolsa Família não é desenhado a partir de prerrogativas universais, uma vez que, estabelece condicionalidades (ver quadro 1) e é um programa focalizado (seleciona os mais pobres e não garante a entrada de todos os que se enquadram no perfil estipulado pelo programa).

QUADRO 1

Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Condicionalidades do PBF

- **Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- **Saúde:** acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizas na faixa etária de 14 a 44 anos.
- **Assistência Social:** frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

Segundo Zimmermann (2006) diversos estudos do Banco Mundial mostram que o Bolsa Família viola o direito à alimentação, já que, não a garante a todos os necessitados. A fim de suprir essas deficiências no cumprimento dos direitos, a proposta é promover uma passagem de política de renda mínima para uma política de renda básica de cidadania. O modelo de renda básica proposto pelo senador Suplicy em janeiro de 2004 prevê sua introdução gradual através do Programa Bolsa Família, priorizando, inicialmente, as camadas mais carentes.

Outra discussão não menos importante é a respeito das portas de entrada dessa população mais carente. Essas transferências deveriam atingir todas as pessoas com renda inferior a um mínimo determinado. No cenário político em que essas condições não são satisfeitas configuraria em uma violação de direitos humanos. Essa análise é melhor visualizada quando interpretamos os dados da tabela 2.

A tabela 2 demonstra que no Brasil, em maio de 2010, havia 15.833.629 famílias cadastradas no cadastro único que estavam aptas a receberem o benefício, entretanto destes, o benefício era repassado para 12.467.470 de famílias, configurando um cenário

desprivilegiado para cerca de 3.366.159 famílias que ficam de fora do programa em virtude da existência de um limite de famílias a serem contempladas em cada município.

TABELA 2:
Dados sobre o Bolsa Família nos Estados Brasileiros

Estados	População total do Estado (2008)	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família (renda per capita mensal de até R\$ 140,00) em 30/4/2010	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família em 05/2010	Diferença entre famílias cadastradas que se enquadram nos critérios de elegibilidade de do Programa e que não são beneficiadas	Percentual de famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa, atendidas pelo Programa
Acre	680.073	84.213	59.519	24.694	70,68%
Alagoas	3.127.557	465.891	403.647	62.244	86,64%
Amazonas	3.341.096	332.102	274.263	57.839	82,58%
Amapá	613.164	68.226	45.259	22.967	66,34%
Bahia	14.502.575	1.962.420	1.638.453	323.967	83,49%
Ceará	8.450.527	1.167.743	999.602	168.141	85,60%
Distrito Federal	2.557.158	123.783	77.683	46.100	62,76%
Espírito Santo	3.453.648	249.548	182.371	67.177	73,08%
Goiás	5.844.996	414.366	308.124	106.242	74,36%
Maranhão	6.305.539	1.021.259	872.114	149.145	85,40%
Minas Gerais	19.850.072	1.510.914	1.123.657	387.257	74,35%
Mato Grosso do Sul	2.336.058	161.338	122.315	39.023	75,81%
Mato Grosso	2.957.732	217.088	165.880	51.208	76,41%
Pará	7.321.493	825.362	664.325	161.037	80,49%
Paraíba	3.742.606	559.383	453.781	105.602	81,12%
Pernambuco	8.734.194	1.268.887	1.028.416	240.471	81,05%
Piauí	3.111.196	497.266	417.682	79.584	84,00%
Paraná	10.590.169	644.800	467.303	177.497	72,47%
Rio de Janeiro	15.872.362	823.556	668.877	154.679	81,22%
Rio G. do Norte	3.106.430	405.817	335.252	70.565	82,61%
Rondônia	1.493.566	146.084	114.981	31.103	78,70%
Roraima	412.783	53.299	41.735	11.564	78,30%
Rio Grande do Sul	10.855.214	604.283	444.718	159.565	73,59%
Santa Catarina	6.052.587	221.020	145.861	75.159	66,00%
Sergipe	1.999.374	276.178	227.826	48.352	82,49%
São Paulo	41.011.635	1.573.675	1.056.931	516.744	67,16%
Tocantins	1.280.509	155.128	126.895	28.233	81,80%
Brasil	189.604.313	15.833.629	12.467.470	3.366.159	78,74%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, MDS, 2010 – Informações Cadastro Único – <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>

O número de famílias beneficiadas versus a proporção de famílias que preenchem os critérios de elegibilidade do Programa é de 78,74% em todo o país. Isso significa que 21,26% das famílias cadastradas no perfil do Bolsa Família no Cadastro Único não são contempladas pelo Programa. Dentre os Estados brasileiros, Alagoas apresenta o maior índice de inclusão de famílias com 86,64% enquanto que o Santa Catarina apresenta a menor proporção com 66%. Com isso pode-se concluir que o Bolsa Família viola os direitos humanos, não incorporando a moderna concepção de cidadania em seu desenho, não garantindo o acesso a todos que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa. A consequência dessa concepção é que famílias e pessoas pobres acabam sendo excluídas do Programa, mesmo que sejam extremamente pobres e tenham a necessidade urgente de serem beneficiadas. Sob a ótica dos direitos, essas pessoas que se enquadram nos critérios de elegibilidade deveriam ter a possibilidade de requerer o benefício do Bolsa Família e serem contempladas pelo Programa em um curto período de tempo. Caso o benefício não fosse rapidamente concedido, deveria haver a possibilidade de o mesmo ser requerido judicialmente.

Conclusão

O Programa Bolsa Família inclui no Sistema de Proteção Social uma parcela da população desprovida de um mínimo de renda e não assistida pela Previdência Social por estar à margem do mercado formal de trabalho e por não possuírem meios próprios de sobrevivência. Esse Programa contribui para uma ampliação da rede de proteção social em nosso país, constituindo como o Programa de Transferência de Renda mais importante no cenário nacional. Entretanto, todo esse cenário não é marcado por uma política pública que efetivamente garanta os direitos humanos dos cidadãos.

Várias são as propostas em curso a cerca de uma melhor efetivação e cobertura do programa. A proposta da renda básica de cidadania é, umas das propostas mais bem aceita nesse cenário, pois eliminaria com os custos dos programas focalizados, com as com condicionalidades e não estaria sujeitos a fraudes e evasão fiscal. Alguns autores a favor da instituição da renda básica com Lavinas argumenta que essa política promoveria um aumento da dignidade humana pois não haveria mais o estigma ou a humilhação na comprovação da pobreza. Além disso, o programa não apresentaria mais conotações de determinados grupos políticos acabando com essa

cultura política brasileira pautada principalmente, pelo clientelismo e pela filantropia, o que dificulta a assimilação dessa perspectiva: assistência deve ser entendida como sinônimo de direito, e não como sinônimo de generosidade ou benevolência. Na verdade, essa política pública romperia com todos os processos de seletividade através dos critérios socioeconômicos, bem como garantiria o acesso irrestrito e incondicional a todos os brasileiros e estrangeiros (que residem no país a mais de 5 anos) desde seu nascimento até sua morte. Nesse sentido, a melhor forma de encontrar o foco é “universalizar”. Por pensar que esse cenário universalizante ainda está bem distante de uma eficaz implementação, se faz necessário propor uma política que realmente promova a inclusão de todos as pessoas que dela tenha direito. Essa limitação de inclusão e do baixo valor do benefício do programa bolsa família aqui abordada deve ser priorizado a fim de minimizar o caos social que vivem essas famílias, bem como, buscar desenvolver políticas dentro da rede de proteção social que garantam a rotatividade de pessoas de forma digna e não meramente de forma quantitativa.

Romper com essa perspectiva residual, centrada numa renda mínima e impor uma política social pautada na ideia universalista de direito social é um dos grandes desafios da política social brasileira.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), Vol. 39, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Análise Comparativa de Programas de Proteção Social – 1995 a 2003**. abril 2004. Disponível na Internet no site: www.fomezero.gov.br.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Perfil das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família – 2009**. Brasília: MDS, 2010.

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

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

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

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

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

FREITAS, Rosana C. Martinelli Freitas. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. Ver. Katal. Florianópolis v. 10, p. 65-74 jan./jun. 2007.

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

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programas de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para Discussão nº1283).

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

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política**. 1. reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YAZBECK, Maria Carmelita, GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

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

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

YAZBEK, M. C. . Fome Zero; uma política social em questão. Saúde e Sociedade. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-50, 2003.

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

_____. **Combate à fome e o direito humano à alimentação no Brasil: O Programa Fome Zero do Governo Lula.** Informes da FIAN Brasil. Passo Fundo: Passografic, 2004