



## Elementos do Sistema não Contributivo de Seguridade Social no Brasil

Do plano Fome Zero ao plano Brasil Sem Miséria

## **Expediente**

### **Uma publicação da:**

Diakonisches Werk der EKD e.V.  
para "Brot für die Welt"  
Stafflenbergstrasse 76  
D-70184 Stuttgart, Alemanha  
Fone : ++49 711/2159-0  
E-mail : info@brot-fuer-die-welt.de

**[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)**

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)

Av. Rio Branco, 124, 8º andar – Centro

Rio de Janeiro, Brasil

Fone: ++55 21 2178-9400

**[www.ibase.br](http://www.ibase.br)**

**Preparação e coordenação editorial:** Dr. Lucimara Brait-Poplowski, Francisco Antonio da Fonseca Menezes

**Autores:** Francisco Antonio da Fonseca Menezes, Dr. Lucimara Brait-Poplowski, Mariana Menezes Santarelli Roversi

**Apoio editorial:** Carina Tremer

**Diagramação:** Jörg Jenrich

**Editor responsável:** Thomas Sandner

**Foto da capa:** Florian Kopp

**Art. Nr.:** 129 501 330

Stuttgart, Junho 2012

---

# Elementos do Sistema não Contributivo de Seguridade Social no Brasil

Do plano Fome Zero ao plano Brasil Sem Miséria

**Francisco Antonio da Fonseca Menezes**

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)

**Dr. Lucimara Brait-Poplowski**

Brot für die Welt

**Mariana Menezes Santarelli Roversi**

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)



Prefácio	10
Introdução	12
<b>1 Marcos da construção da Seguridade Social no Brasil</b>	<b>14</b>
1.1 Constituição Federal de 1988	14
1.2 Trajetória recente das Políticas Sociais	17
<b>2 Plano Fome Zero</b>	<b>20</b>
2.1 Introdução	20
2.2 Eixos articuladores	21
2.2.1 Ampliação do acesso aos alimentos	22
2.2.2 Fortalecimento da agricultura familiar	23
2.2.3 Geração de renda	24
2.2.4 Articulação, mobilização e controle social	25
<b>3 A criação do Programa Bolsa Família e a modernização institucional</b>	<b>27</b>
3.1 Introdução	27
3.2 Funcionamento do Programa	28
3.2.1 Elegibilidade e Benefícios	28
3.2.2 Condicionalidades	29
3.2.3 Cadastro Único	30
3.2.4 Gestão Descentralizada	32
3.2.5 Controle Social	32
3.2.6 Financiamento	33
<b>4 Repercussões do Bolsa Família entre 2003 e 2010: Conclusões preliminares</b>	<b>34</b>
4.1 Breve Perfil dos Beneficiários	34
4.2 Impactos e Repercussões	34
4.2.1 Segurança alimentar e nutricional	34

# Índice

4.2.2	Educação e Saúde	35
4.2.3	Relação com o trabalho	35
4.3	Impacto na redução da pobreza e da desigualdade	35
4.3.1	Aspectos de gênero	36
4.4	Desafios para a consolidação do Programa desde uma perspectiva de direitos	37
4.4.1	Acesso e focalização	37
4.4.2	Critério de seleção	38
4.4.3	Atualização do benefício	39
4.4.4	Condicionalidades	39
4.4.5	Renda Básica de Cidadania	40
<b>5</b>	<b>Implicações da política social sobre povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais</b>	<b>41</b>
<b>6</b>	<b>Plano Brasil Sem Miséria</b>	<b>44</b>
6.1	Antecedentes	44
6.2	Extrema pobreza no Brasil	44
6.3	Formato institucional de Gestão Intersetorial	45
6.4	Financiamento do Plano	46
6.5	Destinatário e frentes de ação	47
6.5.1	Elevação da renda familiar	47
6.5.2	Acesso aos Serviços Públicos	48
6.5.3	Inclusão produtiva	48
<b>7</b>	<b>Considerações finais</b>	<b>52</b>
	Referências bibliográficas	57

## Figuras, Tabelas e Quadros

### Figuras

Figura 1:	Orçamento Geral da União de 2012	17
Figura 2:	Sistema Nacional de Políticas Sociais	18
Figura 3:	Eixos Articuladores	21
Figura 4:	Métodos de Fixar a Linha da Pobreza	39
Figura 5:	Formato Institucional de Gestão Intersetorial	46
Figura 6:	Eixos de Atuação	47
Figura 7:	Inclusão Produtiva Rural	49
Figura 8:	Inclusão Produtiva Urbana	51

### Tabelas

Tabela 1:	Linha da Pobreza referente ao Programa Bolsa Família	28
Tabela 2:	Valores dos Benefícios	29
Tabela 3:	Gastos Sociais no Brasil (2000-2008)	55

### Quadros

Quadro 1:	Condicionalidades do Programa Bolsa Família	30
Quadro 2:	Dados referentes ao Formulário do Cadastro Único	31
Quadro 3:	Serviços Públicos	48

## Glossário

AGENDE	Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento
AIBF	Avaliação de impacto do Bolsa Família
ASA	Articulação no Semiárido
BF	Bolsa Família
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CEB	United Nations System Chief Executives Board (Chefes Executivos do Sistema Nações Unidas)
CF	Constituição Federal
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization (Agência das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura)
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instâncias de Controle Social
IDF	Índice de Desenvolvimento da Família
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPC	International Poverty Centre
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
NIS	Número Único de Identificação Social
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho



PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Plano Nacional de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNGATI	Política Nacional de Gestão Ambiental de Terras Indígenas
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RECID	Rede de Educação Cidadã
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESEP	Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Taxa de Abertura de Crédito

## Prefácio

As recentes crises do setor financeiro, energético e de abastecimento têm gerado a nível internacional um maior consenso sobre a importância da assistência social como instrumento de proteção e promoção social de uma política social inclusiva, sustentável, e que se orienta pelos direitos humanos.

No que concerne ao Brasil a mudança da política social em direção a uma sociedade mais justa acontece a passos lentos e plena de obstáculos. As resistências e imperativos que limitam a liberdade de ações da política governamental na área social ainda são enormes. Como caso emblemático podemos apontar a queda da Bolsa de Valores de São Paulo em 2002, ocasião na qual os investimentos diretos internacionais foram retirados sob alegação do denominado “Risco-Brasil”.

Mantendo uma política macroeconômica extremamente restritiva e com poucas propostas para uma transformação do modelo econômico vigente, o governo brasileiro inseriu desde 2003, em sua pauta, o objetivo político de reduzir a fome no país. Apesar da posição econômica atual, o país ainda classifica-se no ranking internacional como um dos mais desiguais do mundo.

As reformas institucionais para a construção da assistência social, como uma das colunas dorsais do sistema de seguridade, encontram grandes resistências exatamente por grupos sociais assegurados pela Previdência Social e beneficiados através de várias formas de incentivos fiscais.

Neste sentido, o comentário do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (E/C.12/GC/19) de 2008, referente ao Direito Humano, à Segurança Social e a Iniciativa dos Chefes Executivos do Sistema Nações Unidas (CEB) para a construção nacional de um “Piso de Proteção Social”, emitido em abril de 2009, aponta, apesar de suas lacunas, a experiência brasileira na construção da seguridade social como alavanca para garantir os direitos humanos e dar resposta às múltiplas crises.

Como forma de contribuir com este debate, o presente estudo oferece uma ampla visão sobre o processo de reorganização do sistema não contributivo da seguridade social do Brasil entre 2003 e 2012, a partir das normas da Constituição Federal de 1988.

Como novo paradigma das políticas de desenvolvimento há questionamentos fundamentais sobre o conceito da seguridade social em sua forma não contributiva. Uma delas refere-se às normas dos Direitos Humanos no tocante a universalização, institucionalização dos direitos e a dimensão da proteção. Outra questão aborda a real eficácia das políticas sociais.

Uma das perspectivas é motivada pela demanda sobre o orçamento nacional e mercado de trabalho, outra perspectiva, no entanto, provem da incerteza sobre a força transformadora da política social diante das heterogeneidades estruturais, como por exemplo, a falta de meios e capacidade de produção, fatores que geram a insegurança e a privação.

A partir de um conceito amplo de desenvolvimento socioeconômico e humano, o presente estudo enfoca as lacunas que dificultam não somente a compreensão, como também a ampliação do sistema de seguridade social. Como será visto, faltam caminhos efetivos para resolver o problema da fragmentação dos setores. Um dos pontos centrais diz respeito às reformas institucionais que ainda não foram efetivadas plenamente no país.

Partindo desta premissa, a atuação da sociedade civil organizada e de todos os cidadãos é imprescindível para a institucionalização dos seus direitos, e para a democratização das políticas sociais em várias esferas: econômica, social, etno-cultural, ambiental, de diversidade, de gênero.

Neste sentido, o presente estudo é resultado de uma cooperação frutífera que se efetivou através da parceria entre o IBASE e o “Brot für die Welt” (Pão para o Mundo) realizada entre setembro de 2011 e abril de 2012. Os resultados preliminares foram debatidos através de uma oficina de trabalho realizada pelo IBASE no Rio de Janeiro em dezembro de 2011 na qual participaram

membros da sociedade civil, de universidades e representantes do governo brasileiro através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

Agradecemos cordialmente aos participantes da referida oficina de trabalho e também a vários funcionários das diferentes secretarias do MDS que nos abriu espaço a uma intensiva consulta sobre os diferentes aspectos dos programas sociais implementados atualmente. Finalmente queremos agradecer ao Conselho Indigenista Missionário (CIMI) pela contribuição sobre a inclusão dos povos indígenas nas recentes políticas governamentais.

Dr. Lucimara Brait-Poplowski  
Coordenadora do Projeto „Pobreza Global – Políticas de Seguridade Social”  
Brot für die Welt

## Introdução

O processo democrático da segunda metade dos anos oitenta deu a base para a elaboração de uma nova Constituição no Brasil que definiu a Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Porém, o predomínio do pensamento neoliberal na política econômica nacional, como ocorrido em quase todo o mundo, impediu que a nova democracia gerasse avanços na área social e garantisse uma progressiva, mas contínua aproximação de uma situação de universalidade dos direitos sociais, como fora previsto na Constituição Brasileira de 1988.

A decisão política do governo de Luiz Inácio Lula da Silva a partir de 2003 reverteu a tendência conservadora que prevalecia até então. Através do Plano, também chamado Fome Zero desencadeou uma nova política social no Brasil mediante um processo de reorganização e ampliação institucional, visando garantir os direitos sociais através de apoio à produção, criação de novas formas de geração de rendas através do fortalecimento da agricultura familiar, bem como a criação do Programa Bolsa Família (PBF ou BF) enquanto instrumento de transferência condicionada de renda a famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Em Junho de 2011 o governo brasileiro, agora tendo à frente a Presidente Dilma Rousseff, lançou o Plano “Brasil Sem Miséria” com o objetivo ambicioso de erradicar a pobreza extrema no Brasil até 2014.

O presente estudo sistematiza em cinco capítulos as ações governamentais designadas Fome Zero (2003) que deram origem ao Programa Bolsa Família e seus programas complementares e Brasil Sem Miséria (2011). Quatro questões exigem um melhor esclarecimento neste processo:

- Quais são as mudanças dentro do marco legal e institucional?
- Quais são os objetivos dos programas?

- Como os programas são implementados dentro de cada esfera governamental?

- Quais são os meios e custo do financiamento dos programas?

- Quais são os raios de alcance e as limitações dos programas sociais para a redução da pobreza e para a inclusão social e econômica no Brasil?

No primeiro capítulo são apresentados os marcos constitucionais da construção da seguridade social no Brasil, assim como as questões econômicas e sociais que inviabilizaram uma cobertura ampla e universal ao direito humano à seguridade social como a prevê a Constituição Federal do Brasil bem como a obrigação do Estado brasileiro mediante aos acordos internacionais já ratificados.

O segundo capítulo introduz as estratégias políticas e os programas do Plano “Fome Zero” de acordo com seus quatro eixos para a proteção social e promoção de capacidades econômicas: i) ampliação do acesso aos alimentos; ii) fortalecimento da agricultura familiar; iii) geração de renda e iv) articulação, mobilização e controle social.

No terceiro capítulo são apresentados os objetivos, as condicionalidades e o custo do Programa Bolsa Família. Outro aspecto é a modernização institucional que possibilitou a integração e unificação dos programas dentro do BF e a consolidação do Cadastro Único.

O capítulo quatro faz uma análise conclusiva da repercussão das transferências do Bolsa Família entre 2003 e 2010. E discute ainda os desafios para a consolidação da seguridade social não contributiva desde uma perspectiva de direitos. No capítulo cinco são introduzidas algumas implicações da política social sobre povos indígenas e demais comunidades tradicionais

O sexto capítulo descreve os novos objetivos e as alterações institucionais do Plano Brasil Sem Miséria, que procura adequar as políticas sociais às diversidades de situações de privação econômica e social, determinantes

da extrema pobreza do Brasil. No sexto capítulo deste trabalho é feita uma análise crítica do trajeto até então caminhado, bem como percurso a ser feito para uma inclusão social justa. Em correspondência a esta análise, as Anotações Finais contextualizam a experiência brasileira na construção do sistema não contributivo da seguridade social dentro do diálogo internacional atual.

## 1 Marcos da construção da Seguridade Social no Brasil

### 1.1 Constituição Federal de 1988

No processo de redemocratização do Brasil iniciado na década de oitenta, que aconteceu simultaneamente com a crise econômica e financeira no fim da ditadura militar, fortaleceu-se a luta para a reestruturação do Estado democrático de direito e para a reforma das políticas sociais. O resgate da dívida social passa a ser um tema central para movimentos urbanos e rurais, organizações da sociedade civil, novos sindicatos, movimentos setoriais nos campos da saúde e sanitários e universidades. Este rico tecido social emergente demanda uma agenda de direitos e um novo sistema de políticas sociais e influencia, através de emendas, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987 e concluída com a promulgação da Constituição Federal, em cinco de outubro de 1988.

A Constituinte é reconhecida historicamente como um dos mais importantes momentos de participação popular e conquista democrática para a sociedade brasileira. Para a Seguridade Social especificamente, a Constituição Federal<sup>1</sup> de 1988 (CF/88) é, sem dúvida, um divisor de águas. Com ela, dá-se início a uma ainda inconclusa trajetória de reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais em direção a um modelo de segurança social que se baseia em direitos através de normas universalistas e critérios equânimes. É importante destacar que este processo nacional se dá em um contexto marcado por disputas ideológicas desfavoráveis à construção de uma agenda de direitos, em que internacionalmente o pensamento econômico-liberal e conservador, praticamente hegemônico, busca o fortalecimento da iniciativa privada, regulada pelo mercado, o Estado Mínimo e a consequente desconstrução das políticas sociais, garantidas por direitos constitucionais.

Na contramão da agenda neoliberal, a CF/88 avançou, em relação à anterior, ao reconhecer um conjunto de direitos sociais em seu artigo seis.

*„São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.“  
(Brasil, 1988. Art. 6º)*

O direito à alimentação passou a fazer parte da CF em 2010 através de emenda constitucional fruto da demanda social de movimentos e organizações sociais, e do amadurecimento de uma política nacional voltada para a Segurança Alimentar e Nutricional. Mais adiante, no capítulo da Ordem Social, a CF inova ao introduzir o conceito integral e os princípios de Seguridade Social orientadores como:

- A universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais;
- A equidade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio;
- A diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade.

A adoção do conceito integral de Seguridade Social expressa o novo pacto social a se construir, fundado na solidariedade e na inclusão dos cidadãos em risco social.

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde,

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição Federal (CF/88), Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 1/1992 a 61/2009 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 6/1994. Brasília: Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil, 2009.

à previdência e à assistência social. (Brasil, 1988. Art. 194)

A CF/88 introduz a noção de direitos sociais universais. Até então os direitos se restringiam de acordo com princípios referentes à contribuição e ao mérito, entendidos como a posição ocupacional e de renda do indivíduo no interior da estrutura produtiva (Oliveira/Teixeira 1986). Cabe destacar que o contexto em que se implementavam tais políticas era de uma sociedade marcada pelo desemprego e pela informalidade, tratava-se portanto de um sistema altamente excludente.

Constitucionalmente, a Seguridade Social está assentada em três pilares: a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social. As políticas que compõem a Seguridade Social podem ser classificadas em contributivas e não contributivas. Para fins desta publicação trataremos apenas dos benefícios não contributivos da Previdência Social e do conjunto de políticas relacionadas à Promoção e Proteção Social, conceito amplamente adotado na sociedade brasileira, que corresponde aos objetivos da política social. A CF/88 redefine, também, o direito à saúde, de forma a cumprir com o princípio da universalização da cobertura. O Sistema Único de Assistência Social (SUS) se propõe a garantir o acesso igualitário e universal a toda a população, cabendo ao estado a execução do atendimento, não se excluindo a possibilidade de complementação de serviços pela iniciativa privada.

A CF transforma profundamente as normas do sistema de proteção social brasileiro, no momento em que rompe as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxa os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos (Sposati 2009). A consolidação constitucional do modelo de proteção social se dá no Art. 195 através de quatro elementos:

- Rompimento com a necessidade do vínculo empregatício contributivo;
- Transformação paulatina do conjunto de ações meramente assistencialistas para uma política de assistência social inclusiva;

- Estabelecimento do marco institucional para a universalização das políticas de saúde, educação básica;

- Proposição de fontes de financiamento de acordo com o Orçamento da Seguridade Social.

O afrouxamento do vínculo contributivo e a ampliação da visão de proteção social se materializam especialmente em duas determinações fundamentais para a garantia de direitos no Brasil. A primeira em que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e estabelecendo como um dos objetivos da assistência social a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Essa determinação constitucional corresponde ao que hoje é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Assistência Social, direcionado à proteção de dois grupos:

- Pessoas com 67 anos ou mais;
- Incapacitados, incluindo aqueles com deficiências congênitas. Em ambos os casos, exige-se que a renda familiar per capita do candidato ao benefício não ultrapasse um quarto do valor do salário mínimo.

A segunda determinação refere-se à equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais ao dos trabalhadores urbanos e a garantia de uma proteção especial para o regime de economia familiar rural. Uma grande parte desses trabalhadores são ativos nos setores informais e vivem abaixo da linha da pobreza. Cabe destacar que estes trabalhadores apresentavam pouca, ou nenhuma, capacidade contributiva (Schwarzer/Querino 2002).

De acordo com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a arrecadação rural não chega a cobrir mais de dez por cento dos gastos com os benefícios rurais. Isto significa que o financiamento das aposentadorias e pensões rurais é até hoje majoritariamente não contributivo.

As paulatinas regulamentações destas determinações repercutiram na redução da pobreza, especialmente na área rural. Em 2010 a Previdência Social como um todo concedeu cerca de 33,4 milhões de benefícios diretos, sendo que destes 8,1 milhões correspondiam à Previdência Social Rural, e 3,6 milhões ao Benefício de Prestação Continuada (Fagnani 2011).

Mais duas conquistas da CF com impactos sociais referem-se à unificação nacional do salário mínimo e à fixação em lei de que os benefícios previdenciários e assistenciais seriam vinculados a ele.

Os benefícios não contributivos são aqueles cujo recebimento independe de contribuições prévias do indivíduo, diferente de parte dos benefícios previdenciários que são contributivos e, portanto, acessíveis apenas quando o indivíduo se filia à previdência e recolhe ou paga um valor mensal. No Sistema de Seguridade Social brasileiro, os benefícios não contributivos são o principal instrumento de políticas de proteção social para o alívio da pobreza, pois consistem na última rede de segurança para pessoas cuja renda familiar está abaixo de um patamar mínimo estabelecido institucionalmente para traçar a linha de pobreza.

Assim como na maior parte dos países em desenvolvimento, no Brasil prevalecem os benefícios não contributivos focalizados, em detrimento aos de caráter universal. Em geral, são concedidos para famílias comprovadamente pobres, podendo ainda ser também exigido que o beneficiário atenda à condicionalidades, como manter crianças na escola e a carteira de vacinação delas em dia. O principal exemplo de políticas desta natureza no Brasil é o programa de transferência de renda condicionada, o Bolsa Família, ao qual será dedicado um capítulo exclusivo.

Para dar sustentabilidade financeira a este novo conceito de Seguridade Social dentro dos princípios da equidade, da progressividade e da capacidade tributária, a CF/88 previu a criação do Orçamento da Seguridade Social composto por fontes diferenciadas e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade. O Art. 195 da Constituição determina as

seguintes fontes para o financiamento da Seguridade Social como um todo:

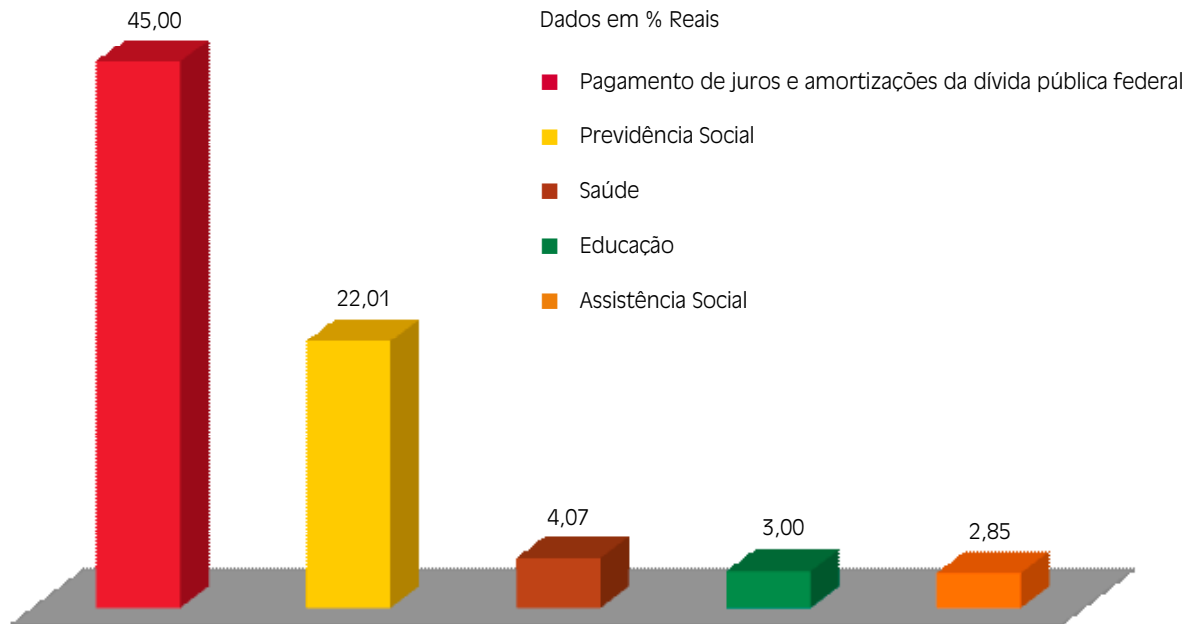
- Recursos orçamentários das três esferas de governo: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Contribuições dos trabalhadores e empregadores. No que se refere à contribuição das empresas, cabe destacar a inclusão de contribuições sociais provenientes do faturamento e do lucro, além da folha de salários, de forma a assegurar melhor distribuição do peso de sustentação do sistema;
- Recursos das receitas oriundas de loterias;
- Contribuições de importações.

Apesar de determinar as fontes, o Art. 195 não vincula determinada a Receita dos impostos a uma forma específica de seguridade (previdência, saúde ou assistência). Isso é, o total de recurso previsto deve ser canalizado para os três setores da seguridade, visando obter um equilíbrio no orçamento social. Como isso não acontece de forma satisfatória e transparente, surgem muitos questionamentos quanto à validade desse esforço, principalmente no que se refere aos chamados “déficits da previdência”, com propostas que pretendem suprimir benefícios conquistados, para financiar as dívidas externas, assim como estimular a privatização do setor (Veja a figura 1). Este processo se deu através das reformas tributárias que, entre outras mudanças desoneraram a contribuição patronal dentro da folha de pagamento e isentaram parcialmente os rendimentos do capital do Imposto de Renda (veja também DIEESE 2007, IPEA 2011).

Outros marcos fundamentais da CF/88 tangem não somente a institucionalização e o aprofundamento no processo de descentralização política, como também a ampliação da participação popular no que se refere às políticas sociais, através de desenhos de gestão inovadores baseados na lógica de Sistemas de Políticas Públicas. No campo da Seguridade Social se destaca a criação dos seguintes sistemas:



Figura 1: Orçamento Geral da União de 2012



Fonte: Elaborado por Brait-Poplowski conforme dados do Orçamento Nacional 2012

- Sistema Único de Saúde (SUS);
- Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Esses sistemas buscam desenhar as relações entre os órgãos federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), através de três mecanismos principais:

- Articulação e pactuação entre os três níveis de governo;
- Instituição de transferências automáticas de recursos, fundo a fundo, baseadas em critérios como valores per capita ou metas acordadas entre as esferas de governo;
- Implantação de formas concretas de participação e controle social, através de conselhos, formados por representantes da sociedade civil e de governos.

Tais determinações dão base para mudanças na gestão pública em relação a períodos anteriores, marcados por

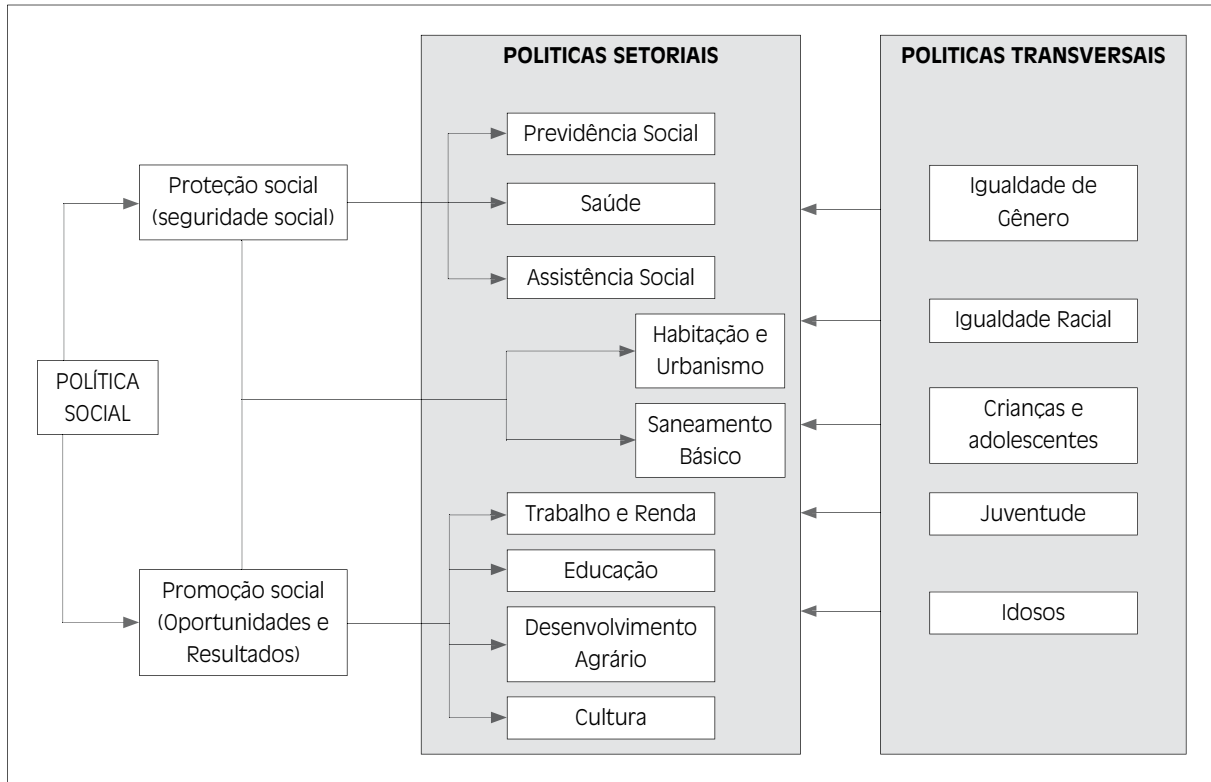
uma alta centralização de poder e dos recursos públicos a nível federal, que facilitavam barganhas políticas e iniquidades distributivas (Castro et al. 2009).

## 1.2 Trajetória recente das Políticas Sociais

O ambiente político que se seguiu logo ao início da década de noventa era já bem distinto daquele em que se redigiu a Carta Magna, o que acabou por interferir nas regulamentações específicas da Seguridade Social significando, em muitos casos, o distanciamento de seu projeto original. Na década de noventa e durante o início dos anos 2000 predominou a imposição de teses neoliberais que denunciavam a viabilidade de sistemas amplos e públicos de proteção social. Como alternativa propunha-se a adoção de medidas focalizadas e de baixa cobertura, voltadas ao alívio da pobreza, visando dar espaço à iniciativa privada e desonerar o orçamento nacional (IPEA 2010).

Como resultado, o caminho percorrido da CF/88 aos dias de hoje foi marcado por avanços e retrocessos. Um dos avanços refere-se ao significativo aumento no gasto

Figura 2: Sistema Nacional de Políticas Sociais



Fonte: IPEA 2011, p. 4

social e na cobertura contra riscos sociais e a conformação de um amplo conjunto de programas de proteção e promoção social.

De acordo com os princípios da Constituição brasileira de 1988, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), instituição pública que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação de políticas públicas, define a política social dentro de dois objetivos:

- Proteger o cidadão frente aos riscos e fatores que, independente de sua vontade, podem lançá-lo em situação de dependência ou vulnerabilidade;
- Promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade.

A figura 2 pretende sistematizar o atual sistema nacional de políticas sociais.

O sistema referente à proteção social agrupa as políticas voltadas à seguridade (previdência, assistência e saúde), enquanto o sistema referente à promoção reúne os instrumentos que pretendem garantir aos cidadãos oportunidades de participação econômica. Estes instrumentos vão desde a educação até iniciativas específicas voltadas ao acesso ao mercado, como as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e economia solidária.

A estratégia Fome Zero, lançada ao início do governo Lula, em 2003, e o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, a serem apresentados nos próximos capítulos, expressam parte das escolhas políticas feitas nos últimos anos. No percurso de consolidação das políticas sociais, configuram-se enquanto programas de governo, que buscam impulsionar determinados elementos da política social. O Fome Zero e o seu programa de maior expressão, o BF, alavancaram a agenda de combate à fome e à pobreza, enquanto o Plano Brasil Sem Miséria, em fase

de implementação, está voltado prioritariamente para a ampliação do acesso ao trabalho e o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza extrema. Cabe destacar que tais estratégias não pretendem abarcar o conjunto das políticas sociais, e que importantes avanços como, por exemplo, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foram também tratados com prioridade e correram de forma paralela e articulada aos Planos Fome Zero e Brasil Sem Miséria.

## 2 Plano Fome Zero

### 2.1 Introdução

A estratégia Fome Zero, lançada em 2003, é resultado de um processo de participação e mobilização da sociedade civil e da determinação política do governo do Presidente Luíz Inácio Lula da Silva, o que, nos primeiros dias de seu governo apontou a luta contra a fome como uma prioridade de sua gestão. A identificação da fome como forma aguda da pobreza e exclusão social e econômica desencadeou, em contrapartida, um esforço em delinear políticas específicas para aliviar a pobreza extrema a partir de uma abordagem interdisciplinar para explicar e intervir no fenômeno da fome, através de uma estratégia multisetorial.

Josué de Castro demonstrou cinquenta anos antes que a fome não era um fenômeno natural e posteriormente assumiu importante papel na consolidação da Agência das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), orientou e inspirou a CF/88 de uma agenda pública da Segurança Alimentar e nutricional no Brasil, que viria a se concretizar décadas depois.

A partir de 1993 a campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Hebert de Souza provocou forte mobilização da sociedade civil contra a fome no país. Nesse período foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instituído enquanto instância de assessoramento ao Presidente da República, composto por sociedade civil e governo. Este conselho atuou muito articulado com a campanha contra a fome, que então ocorria, mas encontrou dificuldades nos seus encaminhamentos frente à rigidez da política econômica, que era praticada em bases bastante ortodoxas.

Seu principal momento foi a realização da Iª Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994 que fixou diretrizes para uma política de segurança alimentar. Pouco depois, o conselho foi extinto, como um dos primeiros atos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo governo iniciou-se em 1995.

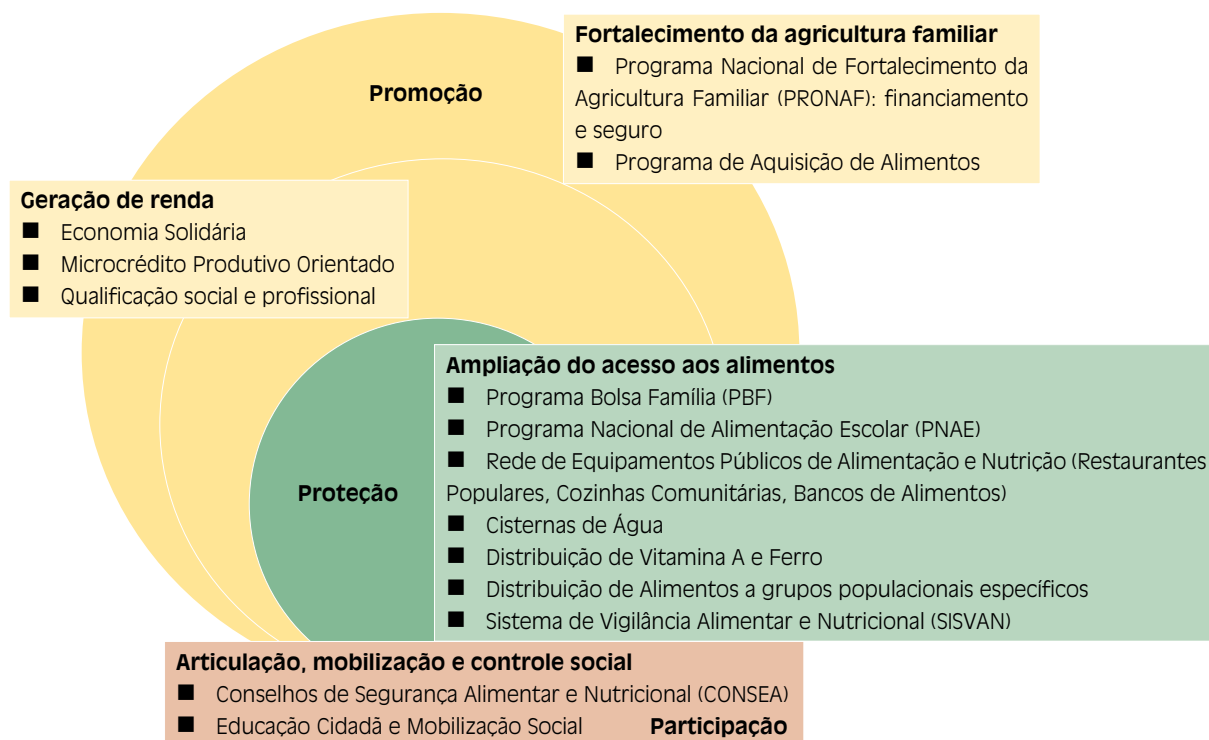
O período que se seguiu entre 1995 e 2002, embora significando um retrocesso na relação entre governo e sociedade, foi rico na elaboração conceitual sobre o tema da segurança alimentar e nutricional e na organização da sociedade civil, com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) em 1998.

Com a eleição de Luíz Inácio Lula da Silva foi lançado em 2003 o chamado Programa Fome Zero, que se apresenta aos olhos da sociedade como uma resposta do estado quanto a seu papel de fazer cumprir o direito humano à alimentação, consolidando-se como uma “ideia força”, prioritária e orientadora das políticas sociais no Brasil. Tratou-se da primeira reação governamental consistente frente à situação de descaso com o fenômeno da fome, que acabou por mudar a feição do Brasil no que concerne à alimentação e às políticas públicas voltadas a ela.

A partir do Fome Zero foram retomados e fortalecidos não somente os processos de construção coletiva e participação social como as conferências e o próprio CONSEA, mas também avanços institucionais. Entre eles se destacam:

- A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 como órgão responsável por cinco esferas da política social: Assistência Social, Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional, Inclusão Produtiva e Avaliação e Gestão da Informação;
- A inclusão da alimentação como direito na CF/88;
- A aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN);
- A criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN);
- A criação e a implementação de programas como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a aprovação da nova Lei da Alimentação Escolar, que serão detalhadas mais adiante.

Figura 3: Eixos Articuladores



Fonte: Elaborado de acordo com os dados do MDS

No que se refere à consolidação institucional da agenda pública da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), promovida pelo Fome Zero, foi construído e institucionalizado um importante consenso através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Brasil 2006), ou seja, o conceito de SAN adotado nacionalmente que consiste

*“na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitam a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”*

Uma das principais particularidades deste conceito é a interligação dos enfoques que estiveram na base da evolução desta noção no Brasil, o sócio-econômico e o de saúde e nutrição, expressando a característica inter-

setorial desta política. A subordinação aos princípios do direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar reforçam, ainda mais, a perspectiva de que, do ponto de vista da construção das políticas públicas, exigem a coordenação articulada entre os mais diversos setores de governo.

É importante considerar que desde sua formulação inicial o Plano Fome Zero passou por várias mudanças até se consolidar como a atual Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na descrição abaixo são enfatizados principalmente os aspectos e programas do Plano Fome Zero que se mostraram mais permanentes e eficazes ao longo dos anos. O Programa Bolsa Família será abordado de forma mais aprofundada no capítulo 3, dada a sua relevância para a Seguridade Social no Brasil.

## 2.2 Eixos articuladores

Os programas do Plano Fome Zero foram organizadas a partir de quatro eixos articuladores de proteção e pro-

## Seguridade Social no Brasil | Estudo

moção social: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social, como mostra a figura 3.

### 2.2.1 Ampliação do acesso aos alimentos

A discussão sobre o acesso à alimentação, no contexto de construção do Fome Zero e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é marcada pelo pressuposto de que o problema da fome não é uma questão de indisponibilidade de alimentos. O Brasil produz o suficiente para alimentar toda sua população, porém milhões de pessoas não têm o acesso garantido porque não têm poder aquisitivo suficiente para comprar os alimentos que precisam ou porque não tem disponíveis os meios de produção dos alimentos.

O conjunto de programas e ações propostos que compõem este eixo buscam ampliar as condições de acesso a alimentos saudáveis e adequados, principalmente às famílias de mais baixa renda, envolvendo ações ligadas ao MDS, Ministério da Educação (MEC), e Ministério da Saúde (MS). A iniciativa de maior impacto foi a instituição e rápida expansão de um amplo programa de transferência de renda condicionada, voltado às famílias em situação de pobreza, o Bolsa Família, descrito e analisado mais adiante.

Além da transferência de renda, foram instituídas ou ampliadas iniciativas que fazem com que os alimentos cheguem aos mais vulneráveis à fome em forma gratuita ou subsidiada. Dentre elas destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um dos mais antigos programas de alimentação brasileiro, que promove a oferta de refeições aos estudantes da rede pública de ensino durante o período escolar, de forma a contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e para a formação de hábitos alimentares saudáveis. A partir do Fome Zero, este programa foi significativamente ampliado e aperfeiçoado, hoje atendendo a 45,6 milhões de escolares e tornando-se universal aos alunos matriculados na rede pública de educação básica do país. Destaque-se:

- A ampliação de 130 por cento do valor per capita repassado por aluno;
- A extensão da alimentação escolar para alunos matriculados em creches, ensino fundamental e na educação de jovens e adultos;
- A extensão do programa ao ensino médio;
- A garantia à agricultura familiar do fornecimento de, pelo menos, 30 por cento do total adquirido em alimentos pelo Programa, o que significou uma extraordinária ampliação do mercado para essa modalidade de agricultura, que agrega os pequenos e médios produtores brasileiros em sua maioria (CAISAN 2011).

O PNAE evidencia que programas nacionais com caráter universal contribuem para o atendimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), pois atraem crianças para as creches e escolas, reduzem a fome no curto prazo, apóiam as crianças na aprendizagem e as ajudam a sair da pobreza (Peixinho/Abranches/Barbosa 2010).

Como forma de ofertar refeições gratuitas ou a preços subsidiados foi implementada, a partir de 2003 uma rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, em parceria com governos estaduais e municipais, responsáveis a nível local pela gestão e manutenção dos equipamentos.

Foi criada também, enquanto ação emergencial voltada a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e pertencentes a grupos populacionais específicos ou atingidas por adversidades climáticas, a ação Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos. Essa ação atende grupos remanescentes de quilombos, famílias acampadas que aguardam o programa de reforma agrária, comunidades de terreiros, povos indígenas, atingidos por barragens, pescadoras artesanais e populações residentes em áreas vítimas de calamidades.

Em 2010, foram entregues 1,9 milhão de cestas, beneficiando 446 mil famílias (CAISAN 2011).

O Fome Zero também inovou no que diz respeito às políticas públicas de acesso à água. O Programa Cisternas foi implantado inicialmente no semiárido brasileiro, região de seca, onde as chuvas se concentram em apenas quatro meses do ano, e onde se apresentam os indicadores sociais mais baixos do país. O programa consiste na implantação de tecnologias populares, simples e de baixo custo, para a captação de água da chuva para o consumo humano, combinada a processo de formação para a convivência com o semiárido. Trata-se da incorporação enquanto política pública de uma experiência bem sucedida experimentada pela sociedade civil através de uma rede de organizações não governamentais, denominada Articulação no Semiárido (ASA), que surge em 1999 com o propósito de desenvolver e promover tecnologias, experiências e processo de formação para tornar viável a vida no semiárido brasileiro.

Em 2011, estima-se um total de 347 mil cisternas implantadas, sendo 256 mil por meio da Articulação do Semiárido, 73 mil com os estados e 19 mil com os municípios. Um avanço recente em relação a este programa foi a criação do Programa Segunda Água, que objetiva viabilizar a produção de alimentos, através da construção de equipamentos de captação de água que permitem o cultivo de hortas e a criação de pequenos e médios animais (CAISAN 2011).

Na área da saúde as ações se voltaram principalmente para a prestação de serviços básicos e acompanhamento das condicionalidades do PBF, incluindo a promoção da alimentação saudável, a vigilância alimentar e nutricional e a oferta universal dos programas de suplementação de ferro e vitamina A através dos postos de saúde.

### 2.2.2 Fortalecimento da agricultura familiar

O desenvolvimento rural no Brasil e as políticas públicas relacionadas são profundamente marcadas pela coexistência e disputa de modelos de produção. Até meados de 1990 a política agrícola estava voltada quase exclu-

sivamente ao agronegócio empresarial. Em meados de 1990 o Estado passa a reconhecer as demandas do movimento organizado de agricultores familiares, culminando com a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (Peraci/Campos 2010).

De acordo com o Censo Agropecuário do IBGE (2007) os estabelecimentos da agricultura familiar<sup>2</sup> correspondem a 84 por cento do total de estabelecimentos agropecuários, ocupam um quarto da área total e absorvem 75 por cento da mão de obra ocupada na agropecuária. São também responsáveis pela maior parte da produção de alimentos voltada para o mercado interno. Produzem 77 por cento do feijão preto, 87 por cento da mandioca e 50 por cento das aves, produtos estes que estão na base da cultura alimentar nacional.

A partir do Fome Zero a agricultura familiar passa a ser ainda mais reconhecida, pelo papel que ocupa no abastecimento alimentar interno e a sua capacidade de resposta para a garantia da soberania alimentar e a manutenção do preço dos alimentos, mesmo em períodos de crises globais que elevam os preços das commodities alimentares. As políticas voltadas à agricultura familiar passam também a ser valorizadas por sua capacidade de inclusão produtiva e geração de renda para as famílias que vivem no campo, a qual abrange 4,4 milhões de estabelecimentos rurais familiares, dos quais 2,2 milhões de famílias são pobres. O crédito rural do PRONAF cresceu a partir do Fome Zero significativamente, em especial nas regiões Norte e Nordeste, chegando a 1,4 milhões de contratos em 2009.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é considerado uma inovação no campo das políticas públicas brasileiras. Ele articula os gastos públicos com alimentação à produção local da agricultura familiar, de modo que os programas que visam garantir o direito humano à alimentação possam também assegurar mercado aos agricultores mais excluídos e gerar desenvolvimento

<sup>2</sup> De acordo com a legislação brasileira (Lei nº11.326/2006) algumas das variáveis que determina a categoria de agricultor são: o tamanho do estabelecimento (até 4 módulos fiscais) e a utilização predominante da família nas atividades econômicas do estabelecimento.

local, adquirindo alimentos diretamente do agricultor familiar para o abastecimento da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, para a Rede Pública de Ensino, para a formação de Cestas de Alimentos e ainda para a formação de estoques públicos. Entre 2003 e 2010 foram adquiridos 3,1 milhão de toneladas de alimentos e investidos um total de R\$ 3,5 bilhões no Programa de Aquisição de Alimentos (CAISAN 2011).

Nesta mesma linha, como já foi referido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), acima mencionado, passou a exigir, no mínimo, que 30 por cento dos recursos financeiros repassados pelo governo federal para a alimentação escolar aos governos estaduais e municipais, fossem utilizados em alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar, o que representa um novo mercado de, no mínimo R\$ 900 milhões anuais (CAISAN 2011).

A transformação das compras governamentais de alimentos em políticas públicas de soberania e segurança alimentar e nutricional é, possivelmente, um dos maiores aprendizados obtidos nos últimos anos nesse campo de atuação, o que vem sendo reconhecido, inclusive, internacionalmente. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE criaram mecanismos de gestão e abriram precedentes do ponto de vista legal, que autorizam a compra direta do agricultor familiar cadastrado, sem necessidade de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores. Ao articular produção familiar e consumo local, esses programas acabam também por interferir no sistema agro-alimentar, uma vez que fomentam a formação de circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo e que asseguram não só a inclusão produtiva dos agricultores familiares, mas como também alimentos mais saudáveis na mesa das famílias mais vulneráveis à fome.

O PAA é gerido nacionalmente por um Grupo Gestor formado por cinco ministérios e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A execução direta é feita pelos municípios, estados e através da estrutura pública descentralizada da CONAB, a qual tem a função de gerir política agrícola e de garantir o abastecimento de

alimentos. Para acessar o programa, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais devem estar cadastrados, através da “Declaração de Aptidão” ao PRONAF, emitida, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e que funciona como uma porta de acesso a todos os programas voltados para os agricultores e agricultoras familiares. Cada agricultor pode vender ao PAA um máximo de R\$ 8.000 ao ano.

### 2.2.3 Geração de renda

Na concepção original do Fome Zero, havia um conjunto de ações que eram categorizadas como “emergenciais”, aquelas voltadas mais diretamente à ampliação das condições de acesso à alimentação, e também ações consideradas “estruturais”, voltadas à transformação das bases geradoras da insegurança alimentar. Nesta última categoria enquadram-se as ações de geração de renda. Correspondendo aos anseios dos movimentos sociais por uma economia justa e sustentável, o Governo Federal criou em 2003 a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho e Emprego, bem como o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Este órgão é formado por 56 entidades e tem uma função consultiva e propositiva entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária.

Lançado em 2004, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento tem por finalidade promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária mediante políticas integradas visando o desenvolvimento por meio da geração de trabalho e renda com inclusão social. Entende-se por economia solidária o conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizado sob a forma de autogestão. Como alternativa ao mercado capitalista, a organização do trabalho se dá através de cooperativas, como instrumento de união dos esforços e capacidades, bem como de propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, está organizado em quatro áreas de intervenção:



- Acesso a conhecimentos: formação, incubação e assessoramento técnico; organização da produção e comercialização solidária;
- Fortalecimento das finanças solidárias e acesso ao crédito;
- Fortalecimento institucional da economia solidária.

Dentre as ações promovidas destaca-se o Projeto Brasil Local, através do qual são capacitados agentes comunitários e apoiadas incubadoras universitárias para o acompanhamento a empreendimentos econômicos solidários que atuam nas cadeias produtivas do artesanato, confecções, agroecologia, metalurgia, coleta e reciclagem de resíduos sólidos, dentre outras. O Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários apoia organizações que operam com fundos rotativos solidários, disponibilizando recursos financeiros para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis, através da poupança de seus próprios associados. Um exemplo emblemático da integração entre os programas do Fome Zero é a utilização dos fundos rotativos pela população local para a multiplicação das cisternas no semiárido.

Ainda no campo das finanças solidárias são apoiados bancos comunitários em áreas de periferia urbana, comunidades quilombolas e municípios rurais e fortalecidas as instituições de microcrédito, sobretudo as cooperativas de crédito solidário, através do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). O microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de R\$ 120 mil. Os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as cooperativas de crédito atuam como repassadores destes recursos.

O mapeamento da Economia Solidária, concluído pela SENAES em 2007 identificou 21.859 empreendimentos em todo o Brasil, através dos quais estão associadas cerca de 1,7 milhões de pessoas. O mapeamento mostrou que a grande maioria dos empreendimentos eram informais e não tinham acesso a crédito ou assistência

técnica. No total, esses empreendimentos geravam riquezas calculadas em torno de R\$ oito bilhões ao ano em 2007, constituindo-se, então, uma importante alternativa de inclusão social através do trabalho (Singer/Marinho 2010).

#### 2.2.4 Articulação, mobilização e controle social

Uma das primeiras medidas tomadas logo após o lançamento do Fome Zero, foi a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Formado por 59 conselheiros, sendo 19 Ministros de Estado e 38 representantes da sociedade civil, sua natureza é consultiva, mobilizadora e de assessoramento. Com estes instrumentos o Conselho vem transformando o Fome Zero, originalmente uma política estratégica de um determinado governo, em uma política de Estado, através, principalmente, da promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006 e da instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional através do decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010.

Para promover a mobilização e participação da sociedade civil, o governo criou inicialmente o Setor de Mobilização Social do Programa Fome Zero, que tinha como papel envolver o maior número possível de pessoas e instituições dispostas a colaborar em nesta grande tarefa de erradicação da fome no Brasil. Esta ação se deu em duas frentes principais; a primeira buscava estimular a responsabilidade social, o compromisso e doação das empresas; a segunda buscava mobilizar a sociedade, através da educação popular. Ao longo dos anos, apenas a segunda linha de atuação se consolidou, através principalmente da Rede de Educação Cidadã (RECID), apesar de que muitas empresas, originalmente estimuladas pelo Fome Zero, tenham seguido, de forma autônoma, realizando atividades de responsabilidade social e promoção da cidadania.

Ao longo dos anos a RECID trabalhou, sobretudo na formação e articulação de educadores populares para a organização e o fortalecimento das lutas e dos próprios movimentos sociais e populares, com foco no combate à fome e à pobreza e à realização do direito humano à

## Seguridade Social no Brasil | Estudo

alimentação adequada. Em 2007 colocou como uma de suas prioridades a formação e o fortalecimento dos conselhos estaduais e municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, de forma a qualificar a participação social dos atores sociais nestes espaços. Entre 2003 e 2010, a RECID envolveu cerca de 300 mil pessoas em processo de formação e capacitação para os direitos sociais, em especial o direito humano à alimentação adequada (CAISAN 2011).

### 3 A criação do Programa Bolsa Família e a modernização institucional

#### 3.1 Introdução

Ao final de 2003 o governo federal instituiu o Programa Bolsa Família, enquanto um programa de transferência de renda condicionada e com dois objetivos principais: o combate à fome, à miséria e à exclusão social e a promoção da inclusão social, voltada à emancipação das famílias pobres e extremamente pobres.

Como resultado da determinação política e dos movimentos sociais, foi criado o PBF com a finalidade de unificar e integrar as gestões e ações de transferências de renda. Eles se encontravam dispersos nos vários setores de governo e em suas três esferas (federais, estaduais e municipais) sem nenhum grau de coordenação entre eles. Dentre estes programas destacavam-se o Bolsa-Escola (Educação), Bolsa Alimentação (Saúde), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Desenvolvimento Social) e o Vale-Gás (Minas e Energia). No início do governo Lula criou-se, ainda, o “Cartão da Alimentação”, no âmbito do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) que inicialmente coordenava o Fome Zero. Do ponto de vista legal o programa foi oficialmente instituído por meio da Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e posteriormente regulamentado por uma série de decretos e instrumentos infralegais. No que se refere à gestão, destaca-se a consolidação do Cadastro Único (CadÚnico) e a estratégia descentralizada e compartilhada de gestão do programa que envolve para além do Governo Federal, os vinte e seis estados, o Distrito Federal e os municípios.

Como forma de unificar as ações de Assistência Social e aquelas relacionadas ao Fome Zero houve a necessidade de uma reorganização e modernização das instituições governamentais para que os programas fossem execu-

tados e administrados de forma integrada e descentralizada, como prevê o sistema federal brasileiro. Entre estas reformas institucionais se destacam a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 e sua regulamentação organizacional em 2010. Hoje sua estrutura conta com quatro secretarias:

- A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS);
- A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC);
- A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN);
- A Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP). Esta é responsável pela coordenação das ações e gestão do Plano Brasil Sem Miséria. A Secretaria articula e mobiliza os esforços do governo federal, estados e municípios para a superação da extrema pobreza.

A SENARC é a secretaria responsável pelo PBF. As suas principais atribuições são a coordenação interministerial e intersetorial e a gestão da operacionalização do PBF. Algumas de suas atividades são: a concessão e o pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

A unificação de quatro programas de transferência de renda existentes<sup>3</sup> e a migração de seus beneficiários para um Cadastro Único deram em outubro de 2003 origem ao Bolsa Família. Por motivo da descentralização política, oriunda do sistema federativo, a execução e gestão do PBF exigem a cooperação entre as três esferas do poder público. Por isso os 5.564 municípios brasileiros

<sup>3</sup> Bolsa-Escola (Educação), Bolsa Alimentação (Saúde), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Desenvolvimento Social) e o Vale-Gás (Minas e Energia).

## Seguridade Social no Brasil | Estudo

passaram por um processo de adesão regulado por duas portarias (Nr. 246 de 2005 e Nr.148 de 2006) do MDS, através de um “Termo de Adesão ao Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais”. As portarias estabelecem as normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do PBF e do Cadastro Único no âmbito municipal.

Inicialmente estabeleceu-se uma meta de onze milhões de famílias a serem beneficiadas pelo programa. Esta meta foi definida com base no número de famílias cuja renda domiciliar per capita encontrava-se abaixo da linha de pobreza estabelecida pelo programa (R\$ 100 em 2003), de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2001/2002). A partir de estimativas de pobreza, foram fixadas metas de atendimento para cada um dos 5.564 municípios, que, a partir do desenho de gestão do programa, ficaram responsáveis pelo cadastramento de novas famílias.

Desde a sua criação, o programa passou por significativa ampliação e uma série de aperfeiçoamentos do ponto de vista de seu escopo, institucionalização e gestão. Em agosto de 2011 o programa atendia 13,2 milhões de famílias o que corresponde a aproximadamente 52 milhões de pessoas, ou 28 por cento da população brasileira e contava com um orçamento anual de R\$ 14,7 bilhões.

### 3.2 Funcionamento do Programa

#### 3.2.1 Elegibilidade e Benefícios

O Programa Bolsa Família está voltado para as famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza. A definição de família adota pelo programa é a unidade familiar, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laço de parentesco ou de afinidade e que formem um grupo doméstico, vivendo sob um mesmo teto e que se mantenham pela contribuição de seus membros (Lei nº 10.836).

O critério de elegibilidade do PBF é definido a partir de duas linhas de corte baseadas na renda familiar per capita. São consideradas como extremamente pobres as

famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza extrema, e que, portanto, apresentam uma renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais. As famílias em situação de pobreza são as que se encontram entre as duas linhas definidas, ou seja, aquelas que apresentam renda familiar per capita entre R\$ 70 e R\$ 140 mensais. Como referencia tomou-se como referencia para a linha da extrema pobreza um quarto e para a pobreza meio salário mínimo.

A Tabela 1 mostra a evolução do valor referente às linhas de pobreza adotadas no âmbito do Programa Bolsa Família.

**Tabela 1: Linha da Pobreza referente ao Programa Bolsa Família**

Elegibilidade	Janeiro de 2004	Janeiro de 2012
Linha de pobreza extrema	R\$ 50	R\$ 70
Linha de pobreza	R\$ 100	R\$ 140

As famílias em situação de pobreza extrema têm direito a um benefício básico, independente do número de pessoas que a compõem. Somam-se a isso, os benefícios variáveis que vão depender do número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos (até um máximo de cinco) e de jovens entre 16 e 17 anos (até um máximo de dois).

As famílias que se encontram em situação de pobreza, entre as duas linhas, têm direito apenas aos benefícios variáveis. As famílias em situação de extrema pobreza recebem um mínimo de R\$ 70 e um máximo de R\$ 306, enquanto as famílias pobres recebem um mínimo de R\$ 32 e um máximo de R\$ 236,00. A tabela 2 demonstra a composição do benefício e sua evolução ao longo dos anos.

O benefício é pago preferencialmente à mãe de família e, na ausência desta, ao pai. Estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE 2008) mostrou que os beneficiários estão de acordo com

**Tabela 2: Valores dos Benefícios**

Benefícios	Janeiro de 2004	Outubro de 2011
Benefício básico	R\$ 50	R\$ 70
Benefício variável	R\$ 15 (máximo três filhos)	R\$32 (máximo cinco, incluindo crianças, gestantes e nutrízes)
Benefício variável jovem	–	R\$ 38 (máximo dois filhos)
Valor mínimo pago	R\$ 15	R\$ 32
Valor máximo	R\$ 95	R\$ 306

a titularidade preferencial às mulheres, determinada desde o início do programa.

Dentre as justificativas apontadas destaca-se a de que as mulheres conhecem melhor as necessidades da família e tendem a gastar o recurso com alimentação e os filhos, atribuições domésticas que recaem principalmente sobre as mulheres.

Além dos limites no método de identificação da pobreza, o programa não possui regras de indexação formal para os benefícios do PBF, o que será discutido mais adiante como uma de suas fragilidades. Porém, desde 2004, o PBF já passou por três reajustes por ocasião da correção dos valores com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que mede a inflação da cesta de consumo de famílias cuja renda se situa entre um e oito salários mínimos. Para além dos reajustes foram também ampliados os benefícios variáveis, como por exemplo, a inclusão de benefício jovem e ampliação do número de filhos, o que pode ser observado na tabela acima. Tais alterações nos critérios de composição da renda transferida levaram também a uma significativa ampliação do benefício, principalmente às famílias mais numerosas, que em muitos casos são também as mais vulneráveis.

### 3.2.2 Condicionalidades

O Bolsa Família estabelece contrapartidas ao recebimento do benefício, ao exigir das famílias o cumprimento de

um conjunto de condicionalidades, que se expressam em compromissos na área de educação e saúde (Veja o Quadro 1).

As condicionalidades se constituem em

*“um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações.” (Cotta/Paiva 2010)*

Há diferentes visões na sociedade brasileira no que se refere à exigência de condicionalidades. Na perspectiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as condicionalidades contribuem para o acesso às políticas de saúde e educação e para a superação da pobreza, por meio de uma rede intersetorial constituída para esta finalidade. Resultados apresentados pela Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF) de 2009 mostram que a proporção de crianças beneficiadas pelo PBF que se mantém na escola até os 14 anos, comparada aos não beneficiários, é maior, assim como as taxas de progressão escolar.

Para o Governo Federal, a construção de uma rede e de uma sistemática de acompanhamento das condicionalidades do PBF é uma responsabilidade compartilhada entre a família, que deve buscar o exercício de seus direitos de cidadania, e o poder público, que deve ofertar os serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades desta população. Nesse sentido, o acompanhamento das condicionalidades funciona como um instrumento efetivo de monitoramento do acesso das famílias aos serviços de assistência social, educação e saúde.

O acompanhamento das condicionalidades por parte do poder público depende de uma rede intersetorial de acompanhamento, da qual participam as áreas de saúde, educação e assistência social nas três esferas de governo muitas vezes organizadas institucionalmente enquanto “comitês gestores intersetoriais do PBF” e de

**Quadro 1: Condicionalidades do Programa Bolsa Família**

<b>Condicionalidades do Programa Bolsa Família</b>
<b>Saúde</b>
<p>Para gestantes e nutrizes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde;</li> <li>■ Participar das atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.</li> </ul> <p>Para os responsáveis pelas crianças menores de sete anos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde;</li> <li>■ Levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde.</li> </ul>
<b>Educação</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Matricular as crianças e adolescentes de seis a 15 anos em estabelecimento regular de ensino;</li> <li>■ Garantir a frequência escolar de no mínimo 85 por cento da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre à escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa;</li> <li>■ Informar de imediato ao setor responsável pelo PBF no município sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes de seis a 15 anos para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar.</li> </ul>

Fonte: Elaborado de acordo com os dados do MDS

um Sistema Integrado de Gestão das Condicionalidades, constituídos por sistemas informacionais para a inclusão e acompanhamento dos dados. Em 2009 foram acompanhadas as condicionalidades em educação de 14,3 milhões de crianças e jovens e em saúde de 6,8 milhões de famílias e 3,9 milhões de crianças.

Na primeira ocorrência de descumprimento das condicionalidades, a família recebe uma advertência por escrito, lembrando-a dos compromissos e da vinculação entre o cumprimento das condicionalidades e o recebimento do benefício.

A partir da segunda ocorrência, a família fica sujeita a sanções progressivas, que iniciam com o bloqueio do benefício por 30 dias e culminam com o cancelamento da concessão do benefício. Apesar das exigências, até o final de 2009 apenas 4,5 por cento das famílias que descumpriram com as condicionalidades foram efetivamente desligadas do programa.

### 3.2.3 Cadastro Único

Foi através do Cadastro Único (CadÚnico) e mais especificamente a partir do esforço de consolidação do PBF que, pela primeira vez, se coletou um conjunto consistente e constantemente atualizado de informações sobre as famílias com a finalidade de integração da política social.

O CadÚnico para Programas Sociais foi criado em 2001; desde então vem sendo aperfeiçoado enquanto principal instrumento público nacional para o cadastramento e manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda per capita inferior a R\$ 120. O cadastro, utilizado pelas três esferas de governo, pretende identificar potenciais beneficiários para os programas sociais, buscando proporcionar melhor focalização e evitar a sobreposição de programas a uma mesma família. Cabe aos municípios cadastrar as famílias, o que ocorre principalmente através das escolas, dos Centros

**Quadro 2: Dados referentes ao Formulário do Cadastro Único**

Definição		
Instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias pobres.		
Público Alvo		
Famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários mínimos: Atualmente cerca de 22 milhões de famílias cadastradas.		
Objetivos		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Identificar as famílias e todos os seus componentes individualmente, por meio do Número Único de Identificação Social (NIS). Esse padrão de identificação também é utilizado por outras políticas públicas do Governo Federal;</li> <li>■ Identificar atributos e características das famílias pobres;</li> <li>■ Produzir diagnósticos socioeconômicos das famílias de baixa renda brasileiras;</li> <li>■ Servir como insumo no processo de políticas públicas em todas as esferas de governo.</li> </ul>		
Informações		
<b>Dados Pessoais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nome completo</li> <li>■ Nome da mãe</li> <li>■ Identificação</li> <li>■ Data de nascimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Município de nascimento</li> <li>■ Documento pessoal</li> </ul>
<b>Dados socioeconômicos da Família</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Composição familiar (número de pessoas, gestantes, idosos, portadores de deficiência);</li> <li>■ Características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, disponibilidade de serviços de água e de coleta de esgoto e lixo);</li> <li>■ Qualificação escolar dos membros da família;</li> <li>■ Qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;</li> <li>■ Rendimentos e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).</li> </ul>	
<b>Localidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Endereço completo: Rua, número, caixa postal.</li> </ul>	

Fonte: Elaborado a partir dos dados do CadÚnico

de Referência da Assistência Social (CRAS) e, mais recentemente, através de mecanismos de “busca ativa”, estratégias direcionadas a determinados segmentos mais vulneráveis e distanciados da rede de serviços públicos, como os povos indígenas e a população de rua. Cabe também à esfera municipal, em geral às Secretarias de Assistência Social, a atualização dos registros e o zelo pela fidedignidade das informações fornecidas.

Para realizar o cadastramento os municípios contam com um questionário padrão que contém, além de nome e endereço, uma ampla variedade de informações sobre as condições de vida das famílias, organizadas em seis dimensões: vulnerabilidades, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Ao final

de 2008, o CadÚnico contava com informações sobre cerca de 16 milhões de famílias brasileiras, das quais cerca de 13 milhões tinham renda mensal cadastrada inferior a R\$ 120. Segundo o MDS, 80 por cento das famílias no cadastro contam com informações completas e coerentes.

Apesar da ampla gama de informações sobre as famílias, a seleção para o PBF é feita, pelo governo federal a partir da disponibilidade de recursos e exclusivamente com base na renda auto-declarada, o que fragiliza o programa desde uma perspectiva de direitos, o que será exposto mais adiante. Dada a grande variedade de informações disponíveis e o elevado grau de cobertura do CadÚnico, este instrumento é ainda subutilizado, pois ele permite traçar o perfil da pobreza, realizar diagnósticos e iden-

tificar as principais carências de cada município, o que possibilitaria um melhor direcionamento dos recursos públicos e o aumento da eficiência da política social (Paes de Barros/Carvalho/Mendonça 2010a).

O Quadro 2 sintetiza as principais informações contidas no Formulário Principal de Cadastramento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### 3.2.4 Gestão Descentralizada

A execução e gestão do Bolsa Família acontecem de forma descentralizada por meio da conjugação de esforços entre governo federal, estados e municípios, observadas a intersectorialidade, a participação e o controle social.

O Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é responsável pelo financiamento, desenho institucional, coordenação e monitoramento do programa. Os ministérios da Saúde e Educação participam também na medida em que são responsáveis pela oferta de serviços e acompanhamento das condicionalidades.

Os municípios têm papel fundamental, cuja atribuição mais importante é o recolhimento das informações que compõem o CadÚnico, o que significa que são os agentes municipais que “decidem” quem são os potenciais beneficiários do programa. São também responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades e pela oferta direta de boa parte dos serviços de saúde e educação. Os estados assumem um papel mais indireto, são responsáveis, sobretudo por oferecer serviços de saúde e educação e por articular e oferecer apoio técnico aos seus municípios.

Dado o papel central exercido pela esfera municipal a partir de 2006 o governo federal passou a apoiar financeiramente a gestão municipal através de repasses mensais, calculados com base no número de famílias beneficiárias e no Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mede a eficiência do município no cadastramento e acompanhamento das condicionalidades. Os recursos transferidos são utilizados localmente em atividades relacionadas ao cadastramento, acompanhamento de

condicionalidades, implementação de programas complementares determinados a partir da demanda das famílias, fiscalização e controle social. Os diferentes graus de envolvimento dos municípios exigem mais estudos e controle sobre o desempenho dos gestores na esfera municipal.

Apesar do caráter descentralizado da gestão do PBF, o pagamento mensal aos beneficiários é feito diretamente pelo Governo Federal através do Cartão do Bolsa Família, emitido por um agente financeiro, no caso, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), banco público federal presente em grande parte dos municípios brasileiros. O Cartão do BF permite o saque mensal do benefício nas agências e postos pagadores da CAIXA.

Em grande medida a eficiência operacional da transferência de renda, no que diz respeito à entrega mensal do benefício, se deve à ampla capilaridade da rede bancária da CAIXA no território nacional e à não intermediação das esferas estaduais e municipais na distribuição da renda, o que torna o programa mais imune a irregularidades e desvio de recursos.

### 3.2.5 Controle Social

A construção das políticas sociais no Brasil, principalmente a partir da CF/88 tem sido marcada pela instituição de mecanismos e espaços de participação da sociedade civil organizada, na formulação, monitoramento e controle social das políticas públicas.

No que se refere ao Programa Bolsa Família, o controle social é pelo Governo Brasileiro entendido como o acompanhamento efetivo da sociedade civil na gestão do PBF como contribuição para uma maior transparência das ações do Estado e garantia de acesso das famílias mais vulneráveis ao Programa.

É operacionalizado por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), que funcionam, na maior parte dos casos, através de conselhos de políticas públicas anteriormente existentes na esfera municipal, tais como os Conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Educação, e Segurança Alimentar e Nutricional. Segue quadro de-



monstrativo das atribuições dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família.

As Atribuições dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família são:

- acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do PBF;
- acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do PBF;
- acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;
- estimular a participação comunitária no controle da execução do PBF.

### 3.2.6 Financiamento

Como já inserido, o Art. 195 da CF define que o financiamento da seguridade social, composto pelo tripé Saúde, Assistência e Previdência Social deve ser sustentado por recursos provenientes dos orçamentos da união, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais, como tributos que recaem sobre as empresas, os trabalhadores, o rendimento do trabalho, as loterias e as importações.

No que se refere especificamente ao Programa Bolsa Família, o artigo seis da Lei nº 10.836/2004, que cria o PBF, determina que as despesas do programa correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastro Único, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa. Diz-se ainda que o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do PBF com as dotações orçamentárias existentes.

A maior parte do orçamento destinado ao PBF está alocada, em dotação orçamentária própria, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O Ministério da Saúde também destina ao PBF recursos provenientes de seu Fundo Nacional de Saúde e voltados ao financiamento de despesas relacionadas ao cumprimento das condicionalidades.

De acordo com estudos do International Poverty Centre, ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2008) há uma participação crescente dos recursos destinados ao financiamento do PBF no orçamento da Seguridade Social. Em 2004, os recursos do PBF representavam 1,3 por cento do orçamento destinado à Seguridade Social. Em 2007 este percentual chegou a 2,7 por cento. Cabe informar que a maior parte dos recursos da Seguridade Social é destinada aos benefícios de origem contributiva, ou seja, para o financiamento da Previdência Social. O Orçamento Geral da União de 2011 destinou, até o dia 31 de dezembro, 22,01 por cento para a Previdência Social, 4,07 por cento para a Saúde e 2,85 por cento para a Assistência Social. Observe-se que três por cento foram destinados à Educação, enquanto os gastos para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública federal atingiram 45 por cento dos recursos do orçamento geral, ou seja, o montante de R\$ 708 bilhões (IPC 2008).

Conforme dados do MDS, o Programa Bolsa Família teve seu orçamento significativamente ampliado, entre 2003, ano de sua criação e 2011, passando de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 14,7 bilhões. Cabe destacar que em 2010 o investimento público no PBF representava apenas 0,4 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Para os gestores do programa trata-se de um “investimento na movimentação da economia local”. Partem ainda do pressuposto que, quem paga pelo programa é a própria sociedade, inclusive os segmentos diretamente beneficiados por ele, uma vez que parte dos dispêndios do governo com o PBF retorna por meio dos impostos arrecadados com o aquecimento do mercado de massas estimulado pelo próprio programa.

## 4 Repercussões do Bolsa Família entre 2003 e 2010: Conclusões preliminares

### 4.1 Breve Perfil dos Beneficiários

A pesquisa “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional”<sup>4</sup> realizada pelo IBASE em 2008 permite conhecer melhor quem são os beneficiários do programa, quais mudanças sofreram em sua situação alimentar e nutricional e a relação a saúde, educação, o trabalho, dentre outros aspectos.

No que se refere ao perfil dos beneficiários o estudo do IBASE mostrou que entre os titulares do programa, a maioria é mulher (94 por cento), negra ou parda (64 por cento) e está na faixa etária compreendida entre 15 e 49 anos (85 por cento). No contexto familiar, as novas composições domiciliares ganham destaque: 38 por cento dos domicílios são constituídos por famílias monoparentais, sendo 27 por cento dos titulares mães solteiras, índice que se torna ainda maior na área urbana. Frequentemente essas famílias ampliadas têm como únicas fontes de renda a aposentadoria dos idosos e o Bolsa Família.

A escolaridade é um problema entre os titulares do programa: apesar de 81 por cento serem alfabetizados, somente 56 por cento frequentaram o ensino fundamental completo, com duração de oito anos. Assinale-se que o resultado da evasão escolar é a falta de preparo para a vida ativa. Já no campo da saúde, 39 por cento das famílias têm pelo menos uma pessoa com alguma doença crônica, o que reforça ainda mais a sua vulnerabilidade.

Considerando todos os membros das famílias maiores de 16 anos, somente metade deles teve trabalho remunerado no mês anterior à pesquisa, e apenas 21 por cento com carteira assinada. A exclusão do mercado atinge

principalmente as mulheres. Entre elas, só 37 por cento estavam trabalhando, enquanto para os homens esse percentual é de 67 por cento. No mês anterior à pesquisa, 46 por cento das famílias tiveram renda mensal total (incluindo o PBF) inferior ao salário mínimo (2011 de R\$ 545,00; 2012: 622,00 R\$). Os dados identificam uma clara correlação entre a disponibilidade de renda e capacidade de consumo. De acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), 55 por cento das famílias, um total de seis milhões e cem mil famílias, encontravam-se em situação de insegurança alimentar grave ou moderada, o que significa que estas famílias passaram por restrições na quantidade de alimentos e até mesmo fome. De forma geral, as famílias beneficiadas gastam com alimentação 56 por cento da renda domiciliar. Para as famílias, em situação de insegurança alimentar grave, o percentual chega a 70 por cento. Os dados mostram que são justamente as famílias mais vulneráveis à fome aquelas que gastam a maior parte de seu orçamento doméstico com alimentação e que, portanto, mais sentem o impacto de crises que levam ao aumento no preço dos alimentos.

### 4.2 Impactos e Repercussões

#### 4.2.1 Segurança alimentar e nutricional

Ainda que persistam índices significativos de insegurança alimentar entre as famílias beneficiadas, o Bolsa Família melhorou a estabilidade, aumentou a quantidade e a diversidade no acesso aos alimentos. Para grande parte das famílias a garantia de uma renda regular adicional traz maior segurança e estimula o planejamento de gastos e modificações no padrão de consumo alimentar. Para 74 por cento delas, a quantidade de alimentos aumentou a partir do programa, enquanto 70 por cento relataram maior variedade.

Por outro lado, há uma priorização de alimentos com menor teor de nutrientes e maior quantidade calórica, ou seja, que saciam a fome e dão mais energia, como açú-

<sup>4</sup> A pesquisa foi realizada em cinco regiões do Brasil, contando com uma amostra de 5 mil pessoas, em sua maioria mulheres (94 por cento) entre 30 e 40 anos de idade.

cares, e também industrializados. A forma de consumo demonstra que o aumento do poder aquisitivo não vem acompanhado de escolhas alimentares mais saudáveis.

#### 4.2.2 Educação e Saúde

Estudos quantitativos e qualitativos apontam melhorias no acesso da população pobre aos serviços sociais a partir da entrada no PBF, sobretudo no que diz respeito ao crescimento nas taxas de matrícula e a regularidade da frequência das crianças às escolas. A avaliação realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS 2007) mostra que crianças e adolescentes do PBF têm uma taxa de matrícula 4,4 por cento maior que os não beneficiários de igual perfil socioeconômico. No Nordeste essa diferença nas taxas de matrícula é ainda maior: 11,7 pontos percentuais. Estes resultados estão sendo avaliados também empiricamente.

Um estudo realizado pela Universidade Federal Fluminense (Silva/Brandão/Dalt 2008) analisa a relação entre pobreza e educação e o perfil educacional das famílias atendidas no Nordeste. A pesquisa mostra que 26 por cento dos entrevistados informaram que havia crianças na família fora da escola antes de receberem o valor pago pelo Bolsa Família. Chama atenção também a pouca menção às dificuldades de acesso à escola (3,3 por cento), o que sinaliza para a confirmação da tendência à universalização das redes de ensino no Brasil. Para o devido entendimento dos dados, deve-se considerar que os impactos positivos das condicionalidades de educação concorrem com a forte expansão das redes de ensino no Brasil no mesmo período, especialmente no nível do Ensino Fundamental. Na região Nordeste, o percentual de cobertura escolar identificado pelo IBGE na faixa de idade de sete a 14 anos é de 97,3 por cento.

No campo da saúde o estudo de base do MDS (2007) indicou que as crianças de até seis meses receberam as sete vacinas prescritas em uma proporção 15 por cento maior, em relação àquelas não beneficiárias do Programa de mesmo perfil socioeconômico. Ele mostrou ainda que o programa aumenta a busca por serviços de saúde. As mulheres grávidas beneficiárias realizaram em média 1,5 por cento mais consultas pré-natal que as grávidas

não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico. A pesquisa realizada pelo IBASE indica que 42,2 por cento das mulheres beneficiadas aumentaram a frequência aos serviços de saúde. Por outro lado os grupos focais relataram a precariedade destes serviços e as dificuldades e altos custos de acesso, especialmente para as famílias rurais.

No debate sobre os impactos das condicionalidades de educação e saúde são reconhecidos alguns aspectos que limitam o impacto destas iniciativas, tais como a baixa qualidade da educação pública, e a necessidade de ampliação, qualificação e democratização dos serviços públicos de atendimento à saúde.

#### 4.2.3 Relação com o trabalho

Na percepção dos titulares do programa, entre todas as vulnerabilidades que configuram a pobreza, aquela com a qual mais se ressentem é a exclusão do mercado de trabalho. Ao contrário do que pensam os críticos do Bolsa Família, a maioria dos participantes é enfática ao defender a preferência por garantir a sobrevivência da família a partir do próprio esforço. Quando perguntados, 99,5 por cento dos titulares disseram que continuaram a exercer algum trabalho após o ingresso no Programa Bolsa Família (IBASE 2008).

Ainda que o benefício seja vital para muitas famílias, o valor médio mensal repassado é insuficiente para o suprimento das necessidades básicas, obrigando-as a buscar outros meios para garanti-las. De acordo com a Pesquisa da IBASE, o problema não está na renúncia a atividades produtivas por acomodação, mas na falta de oferta de trabalho para grupo mais vulnerável. Para as mulheres pobres, titulares preferenciais do programa, as barreiras de acesso ao mercado são ainda maiores, seja pelo baixo índice de escolaridade ou porque precisam tomar conta da casa, dos filhos e dos idosos.

### 4.3 Impacto na redução da pobreza e da desigualdade

No que se refere ao impacto do PBF na redução da pobreza e da desigualdade, cabe considerar alguns estudos

realizados pelo IPEA (IPEA 2010, 2011). Estes estudos são baseados nos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo a PNAD entre 1999 e 2009, o coeficiente de GINI nacional baixou de 59,2 para 54,0. De acordo com o IPEA, os benefícios do PBF correspondem a aproximadamente 16 por cento desta queda, o que é representativo, uma vez que o PBF representa apenas 0,7 por cento da renda das famílias (IBGE 2004-2009).

A redução da pobreza também foi significativa neste período. Considerando a linha de R\$ 100,00 ela caiu de 26 por cento em 1999 para 14 por cento em 2009. Já a pobreza extrema, considerando a linha de R\$ 50,00 foi reduzida em 50 por cento, caindo de dez por cento em 1999 para cinco por cento em 2009. Segundo o mesmo estudo do IPEA, o PBF responde por quase 16 por cento da queda nas taxas de pobreza e a quase um terço na redução da extrema pobreza.

O PBF parece estar se aproximando do limite de sua capacidade de contribuição para a redução das taxas de desigualdade e pobreza, a não ser que o programa seja significativamente expandido, em número de famílias e valor do benefício. Porém sua continuidade é fundamental para a manutenção dos efeitos até então alcançados.

Há ainda poucos estudos que abordam os efeitos do PBF sobre a economia, especialmente na dinamização das economias locais. Dentre eles se destaca o estudo feito por Landim Junior (2009) que avaliou a existência de impactos do PBF sobre as economias de 5.500 municípios brasileiras. Este estudo mostra que o programa gera um impacto positivo na economia, por meio de um aumento real no PIB per capita. O aumento imediato é de 0,6 por cento no PIB per capita de um município, quando ocorre um aumento de dez por cento no valor de repasse per capita do Bolsa Família. O estudo ainda confirma a eficácia do programa no combate à desigualdade econômica entre os municípios, uma vez que aqueles com menor diversificação econômica e, portanto com os menores PIBs e maiores percentuais de pobreza, foram os mais beneficiados pelo PBF, e por isso obtiveram um crescimento maior em seus respectivos PIB per capita.

Registram-se também indícios de mudanças no comércio varejista local estimuladas pelo aumento de consumo decorrente da transferência de renda, o que se explica parcialmente pelo fato de muitos municípios pobres receberem mais recursos provenientes do Bolsa Família do que o próprio repasse tributário.

#### 4.3.1 Aspectos de gênero

Assim como na maior parte dos programas de transferência de renda condicionada, o PBF privilegia como titulares as mulheres. Esta opção parte da noção de que são elas, em geral, que assumem o papel de cuidadoras e responsáveis pelas condições de bem-estar dos membros da família. De acordo com a pesquisa do IBASE (2008), dentre as mulheres titulares do programa, 85 por cento encontravam-se na faixa etária entre 15 a 49 anos. A maior parte das titulares tem grande sobrecarga de trabalho doméstico, o que associado a outros fatores como a baixa escolaridade e chefia feminina dos domicílios, reduzem drasticamente sua condição de inserção em atividades produtivas. Em 2008, 41,4 por cento das mulheres titulares tiveram trabalho remunerado, entre os homens titulares do PBF este percentual era de 77,4 por cento.

Vários estudos buscaram compreender os impactos do PBF na condição social da mulher. Para as mulheres entrevistadas na pesquisa do IBASE algumas das repercussões por elas percebidas são: aumento da independência financeira, referida por 49 por cento delas; aumento do poder de decisão com relação ao dinheiro (39 por cento) e o sentimento de maior respeito por parte de seus companheiros (27,4 por cento). Estudo qualitativo realizado em 2006 pelo MDS em parceria com a organização Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE 2006) apresenta aspectos semelhantes, como: aumento da visibilidade das beneficiárias como consumidoras, já que o benefício lhes confere maior poder de compra; afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo benefício do que, necessariamente, de uma mudança nas relações de gênero tradicionais e mudança de percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs, decorrente prin-

principalmente da regularização de suas documentações, pré-requisito para a adesão ao programa.

A garantia de uma renda regular, adicional ao orçamento doméstico, possibilita o melhor cumprimento das responsabilidades que são atribuídas às mulheres, como cuidar das crianças e dos idosos e o preparo das refeições. Existem ainda fortes sinais de que a capacidade de compra das mulheres vem suscitando alterações na hierarquia familiar e de que o benefício vem gerando inquietudes e novas percepções sobre si mesmas nas mulheres e também entre os homens, porém não se pode afirmar que o programa mudou as relações de gênero tradicionais. A transferência de renda facilita o processo reprodutivo, mas não reduz o tempo das jornadas das mulheres destinado ao provimento domiciliar. Faltam ainda instituições públicas que cumpram a parte que lhes corresponde, particularmente nas áreas da educação pré-escolar.

#### 4.4 Desafios para a consolidação do Programa desde uma perspectiva de direitos

Os avanços obtidos a partir do PBF e seus impactos na vida das famílias brasileiras em situação de pobreza são inquestionáveis. Porém, ao analisar o programa desde uma perspectiva de direitos, é possível identificar elementos que, para muitos autores, fragilizam o programa.

##### 4.4.1 Acesso e focalização

Uma das fragilidades do programa é o fato de o benefício não ser concedido de forma incondicional aos sujeitos de direito. Uma vez que o raio de alcance é predefinido através i) do número máximo de famílias a serem contempladas em cada município, ii) de estimativas de pobreza e iii) de condições e limites orçamentários (Zimmermann 2008).

Desde uma perspectiva de direitos todas as pessoas que se enquadram nos critérios de elegibilidade e requerem o benefício devem ser atendidas, o que, em última instância, deve ser exigido judicialmente. Não raro,

as estimativas ficaram muito aquém da demanda. Esta discrepância apresenta-se, sobretudo, quando se inclui critérios não econômicos, ou seja, imateriais para definir a linha da pobreza. Isso é, além da capacidade de consumo a partir da renda média e/ou de uma cesta de bens necessários, se inclui indicadores referentes ao bem estar, à qualidade de vida e ao desenvolvimento humano.

A questão fundamental na análise de programas focalizados de transferência de renda é o quanto estes estão de fato atingindo a população a que se destinam (Lavinhas/Cobo 2009). No caso brasileiro uma forte limitação é o estabelecimento de cotas municipais para a seleção dos beneficiários baseadas em estimativas que a priori excluem grande parte do público alvo. Este déficit de cobertura é percebido pelas famílias do PBF. Um total de 60 por cento dos titulares entrevistados pela pesquisa do IBASE (2008) relatou conhecer pessoas cadastradas que precisam do PBF, mas nunca receberam o benefício. Ainda que tal dado represente uma percepção subjetiva de pobreza, o que se observa é que a incapacidade institucional de atendimento de todas as famílias. Esta situação reforça a noção de que uns têm mais direitos do que outros, e de que o programa é injusto.

Em 2004 os recursos destinados ao PBF correspondiam a 64 por cento do montante necessário para sua perfeita focalização. Nesse ano a cobertura do programa foi de 42 por cento e pouco mais da metade dos domicílios beneficiários (53 por cento) pertenciam ao público alvo (IPEA 2010). A partir de uma perspectiva comparada ao padrão internacional, o Bolsa Família alcançou um grau de focalização razoável, similar, por exemplo, a programas de transferência de renda no Chile e no México, porém uma questão constatada no caso brasileiro é a dificuldade de inclusão dos extremamente pobres, problema que passa a ser enfrentado mais incisivamente em 2011, a partir do plano Brasil Sem Miséria.

A efetiva focalização do programa depende em boa medida da disponibilidade de recursos do estado em relação ao orçamento que seria necessário para atender a todo o público-alvo, mas também da efetividade e qualidade do cadastramento. Essa focalização será finalmente atingida quando:

- As famílias inseridas no cadastro forem as mais pobres;
- As informações coletadas forem de alta qualidade;
- A metodologia para a seleção dos beneficiários for a mais adequada;
- As cotas por município forem próximas ao efetivo número local de pobres (Paes de Barros/Carvalho/Mendonça 2010b).

#### 4.4.2 Critério de seleção

Outro elemento questionado é a adoção do método de identificação e mensuração da pobreza através de seu componente absoluto para se traçar a linha da pobreza. As críticas a esse método referem-se a dois componentes de identificação da privação: a forma e a dimensão. Em sua forma, a privação poder ser identificada por indicadores econômicos como (consumo e/ou remunerações) ou por indicadores não econômicos e imateriais, como educação, saúde, qualidade de vida e direitos. Em sua dimensão, a privação é identificada por duas referências: necessidades básicas (basic needs) e do nível médio de bem-estar de uma sociedade (conforme Brait-Poplawski 2009).

Para alguns autores o critério de seleção baseado estritamente na renda reflete apenas uma dimensão da pobreza e o predomínio econômico sobre esse fenômeno. O aspecto mais restritivo desse método refere-se à falta de vínculo entre o valor econômico da transferência e a real capacidade de consumo para suprir as necessidades básicas como alimentação, vestuário, remédios, materiais escolares e transporte. Assim, a limitação do método econômico não se restringe apenas ao fator monetário da identificação, e sim na falta de ligação entre a

renda per capita e capacidade de consumo. Como resultado, a linha da pobreza nos países em desenvolvimento é traçada a partir da existência física.

No final da década de 1970 um grupo de Organizações das Nações Unidas desenvolveu o método da “cesta de bens” para traçar a linha da pobreza conforme o conceito das necessidades básicas.<sup>5</sup> Este método foi substituído por métodos diretos e absolutos adotadas por organizações multilaterais como o Banco Mundial onde a referência para se traçar a linha da pobreza absoluta é a existência física. A determinação do método da linha da pobreza é ainda uma decisão política que, em seu conteúdo normativo, visa a contenção de custos orçamentários.<sup>6</sup>

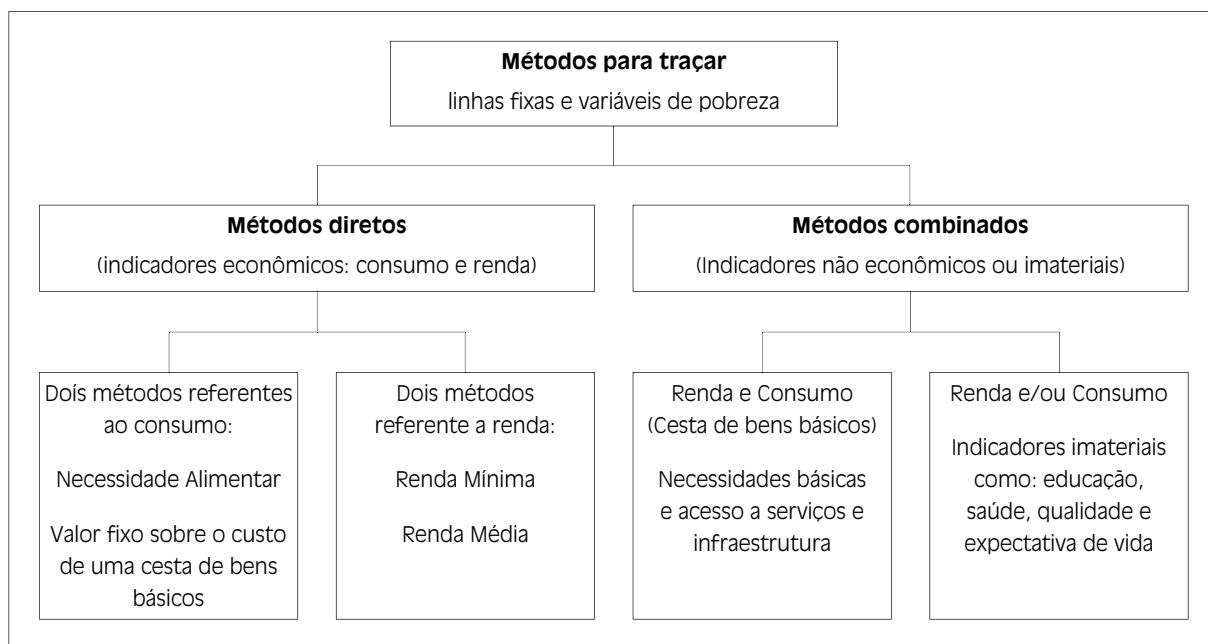
Nesse sentido, questiona-se a adoção da linha de pobreza absoluta enquanto método de mensuração. Para alguns autores o critério de seleção baseado estritamente na renda e nas necessidades elementares para a sobrevivência, reflete apenas uma dimensão da pobreza e o predomínio do olhar econômico sobre esse fenômeno (Sen 1999). Uma alternativa seria, como já mencionada, a adoção de critérios capazes de abarcar a multidimensionalidade da pobreza, através de indicadores denominados imateriais ou sintéticos, que poderiam ser produzidos a partir dos dados disponíveis no CadÚnico como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), que vem sendo utilizado pelos gestores do Bolsa Família principalmente para a realização de diagnósticos a nível municipal.

Há ainda um conjunto de atores sociais que defendem a adoção de uma linha de pobreza relativa, calculada a partir de uma fração da renda mediana, por exemplo, uma linha de pobreza que pudesse se situar entre 50 por cento e 30 por cento do valor mediano da renda nacional. Esta proposta se baseia no conceito de pobreza relativa quando

<sup>5</sup> Trata-se do Projecto Interinstitucional de Pobreza Crítica realizado pela UNICEF, ILPES, CELADE, PREALC, FAO und CEPAL. Veja o Informe Final del Projecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina (E/CEPAL/G.1308, 9 de maio de 1984) bem como CEPAL 1984.

<sup>6</sup> Veja a reconstrução das teorias da pobreza dentro das ciências econômicas e sociais de desenvolvimento em BRAIT-POPLAWSKI 2009, p. 11-70.

Figura 4: Métodos de Fixar a Linha da Pobreza



Fonte: Brait-Poplawski 2009, pág. 50

*“a pobreza passa a se situar no tempo, considerando a estrutura social e institucional vigente, não sendo expressa apenas em função da insuficiência de renda.” (Townsend 1993)*

Esta concepção amplia, por um lado, o conceito de necessidades básicas, que passa a ser dado pelo grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo, logo, como medida relativa. Por outro lado, identifica constantemente como pobre a parte da sociedade que apresenta um valor aquisitivo abaixo da linha mediana. Os métodos combinados ou mistos têm a capacidade de avaliar os diferentes graus de satisfação de necessidade materiais e imateriais, em uma sociedade. A Figura 4 resume os principais componentes dos métodos aqui mencionados.

A concepção de pobreza que se expressa nas falas dos titulares do Programa Bolsa Família, percebida nos grupos focais que fizeram parte da pesquisa do IBASE, se enquadram no conceito de pobreza relativa. É marcada por um conjunto amplo de necessidades não supridas, entre bens e serviços, e por um sentido relativo dessa

condição, formado a partir da comparação com outros segmentos da mesma sociedade.

#### 4.4.3 Atualização do benefício

Lavinas (2009) considera como indispensável a adoção de parâmetros para a atualização regular do Bolsa Família à imagem do Benefício de Prestação Continuada, cujo valor é corrigido automaticamente a cada novo reajuste do salário mínimo, ao qual é vinculado. Desde sua criação o Programa passou por três reajustes, porém não há uma regra institucionalizada de indexação formal, o que é apontado como uma fragilidade do ponto de vista da garantia de direitos, uma vez que a atualização dos valores do benefício fica a critério da vontade política dos governantes.

#### 4.4.4 Condicionalidades

Sob a ótica dos direitos humanos, a um direito não devem existir exigências de contrapartidas, o único requisito para a titularidade deve ser a condição de pessoa. Para os gestores públicos, as condicionalidades constituem

*“um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações.” (Cotta/Paiva 2010)*

Para eles, as condicionalidades teriam ainda como objetivo incentivar a demanda pelos serviços sociais, ampliar o acesso e incentivar expansões e melhoria na oferta.

Os defensores da abordagem de direitos humanos defendem que dada a precariedade dos serviços públicos de saúde e educação, é compreensível que as famílias pobres deixem de acessá-los. E defendem que, os titulares do programa não devem ser punidos pelo descumprimento das condicionalidades, e sim os organismos governamentais, por não cumprir com suas obrigações em garantir o acesso aos direitos e aos bens e serviços necessários para o cumprimento das obrigações impostas pelas condicionalidades. De fato, os grupos focais relataram uma série de dificuldades para o seu cumprimento, com destaque para problemas de transporte (distância e custo), especialmente em municípios rurais, e a má qualidade dos serviços de saúde. Vale ressaltar que o acompanhamento das condicionalidades acaba recaindo sobre a mulher, sobrecarregando ainda mais sua jornada de trabalho.

É importante observar para a devida compreensão sobre a relevância e o sentido político das condicionalidades que logo após o seu lançamento, o Bolsa Família encontrou muita resistência por parte da sociedade brasileira e da grande mídia. Especialmente em seu período inicial, o programa experimentou uma grave crise, proveniente de diversas denúncias sobre inclusão indevida que ganharam as páginas dos jornais. Mais tarde, notícias sobre a ausência de controle das condicionalidades levaram a uma série de críticas, especialmente por parte daqueles que questionam qualquer tipo de transferência do Estado aos pobres e carentes, como instrumento de assistência social, sem que seja prestada alguma contrapartida direta. Assim, como menciona Cotta a exigência de condicionalidades

*“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 (...).” (Brito/Soares 2010)*

#### 4.4.5 Renda Básica de Cidadania

Se levado em consideração o princípio da universalização em que a condição de pessoa passa a ser requisito único para a concessão de um benefício compreendido como direito, haveria de se pensar a transição do Bolsa Família para a Renda Básica de Cidadania (Zimmermann 2008).

Para alguns autores (Vanderborgh/van Parijs 2006), a Renda Básica de Cidadania constitui-se em uma transferência universal que não exige comprovação de renda familiar, ou seja, é paga aos ricos e aos pobres, agindo como um “adiantamento” que aumenta a renda bruta de cada indivíduo (ou da família) antes que se configure a situação de pobreza. Em sua concepção, a Renda Básica não exige condicionalidades nem tampouco determina uma temporalidade limitada para a permanência no programa. Para Lena Lavinas trata-se de um “tratamento preventivo” contra a pobreza que atua na equiparação das oportunidades de todos os indivíduos na sociedade (Lavinas/Cobo 2012).

Dentro dessa visão, o Bolsa Família se constituiria em uma primeira etapa de implementação, iniciada pela concessão da transferência de renda à camada mais pobre da população (Soares et al. 2006). Porém, o que se observa é que, apesar da significativa ampliação do público-alvo nos últimos anos, uma perspectiva universal e sem condicionalidades, em substituição ao atual desenho focalizado, não parece estar em pauta (Tavares et al. 2008). Para outros autores, a renda básica extingiria o aparelho burocrático criado para a focalização e condicionalidades não atacariam, porém as raízes da pobreza, isso é as desigualdades.



## 5 Implicações da política social sobre povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais

A Constituição Federal de 1988 reconhece pela primeira vez os direitos territoriais e culturais dos povos indígenas e comunidades tradicionais a serem respeitados pelo Governo brasileiro. Ela parte do pressuposto de que o exercício dos direitos, em um Estado que se declara pluriétnico, exige como seu Artigo 23 mostra, ao lado do respaldo constitucional, o reconhecimento das formas de desigualdades sociais e econômicas a que estão submetidas essas populações.

*“Reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União, demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.” (Art.23, Constituição Federal)*

De acordo com a Fundação Nacional do Índio, existem cerca de 460 mil indígenas vivendo em aldeias e 190 mil em outras áreas do Brasil, segundo o critério de auto-definição. Somam-se aos indígenas outros povos e comunidades tradicionais, como, por exemplo, as populações quilombolas e comunidades extrativistas, populações historicamente excluídas do processo de desenvolvimento social e econômico do país.

Importantes conquistas para o reconhecimento dos direitos destas populações foram: a ratificação do Brasil à Convenção nº 169/2004 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre os povos indígenas e tribais em países independentes e o Decreto nº 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Este decreto direciona a ação do Governo Federal para o atendimento das necessidades socioambientais destas populações, estabelecendo desafios como a regularização fundiária, infraestrutura, inclusão social e produção sustentável. De acordo com o decreto são Comunidades Tradicionais:

*“Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais. Possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando ainda conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.” (Decreto nº 6.040/2004)*

Nos últimos anos foram muitos os espaços conquistados pelos povos indígenas e comunidades tradicionais na agenda das políticas sociais. Especialmente a partir de 2003 passaram a acessar alguns serviços públicos e a participar de fóruns de debate e negociações políticas. Mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a dívida histórica do Estado brasileiro seja quitada (Lima/Barroso-Hoffmann 2002).

Um dos problemas que se coloca em relação ao acesso às políticas sociais são os programas sociais com caráter universal ou aqueles mais especificamente focados no combate à fome e à pobreza. Eles são fundamentados em princípios ou conceitos gerais de segurança social referente ao sistema de produção de mercado. Eles não levam em consideração as especificidades dos povos indígenas e comunidades tradicionais, o que os tornam de difícil acesso, ou até mesmo inadequados.

Para alguns autores o Estado brasileiro desenvolveu certa homogeneidade em sua atuação, o que lhe confere a capacidade de estender políticas públicas de caráter universalizante para povos indígenas e comunidades tradicionais em qualquer região do país através de estratégias de descentralização, contanto que esses povos se ajustem às regras universais do programa. Para acessá-los é preciso estar apto a se submeter às suas regras, sem que sejam consideradas as diferenças. Essa lógica opera como se a garantia dos direitos de cidadania estivesse condicionada à capacidade de demonstrar que se é igual aos demais cidadãos. Apresenta ainda como limite o despreparo dos agentes públicos para atender os povos respeitando as diferenças culturais.

Algumas iniciativas vêm sendo empreendidas para superar esta questão. No tocante aos programas do Mi-

nistério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, há um esforço coordenado junto às prefeituras com o apoio dos técnicos da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que visa a “busca ativa” para a inclusão preferencial de povos indígenas e comunidades tradicionais no Cadastro Único das políticas sociais. Tais iniciativas são financiadas através dos recursos transferidos pelo governo federal através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) (Constituição Federal 2009). Através dessa ação foram incluídas em 2010 20.000 novas famílias, chegando em janeiro de 2011 a um total de 84.797 de pessoas atendidas pelo PBF.

De acordo com o I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas, 63,9 por cento dos domicílios indígenas têm sua renda familiar complementada por benefícios sociais, e apenas 19,7 por cento têm na origem de sua renda as aposentadorias rurais. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende de forma diferenciada as escolas localizadas em áreas indígenas e quilombolas. Em 2010, no âmbito do programa foram atendidos 226 mil alunos quilombolas e 196 mil alunos indígenas.

O repasse por aluno do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) referente a esses públicos é o dobro do que o repassado para os demais, uma estratégia para a redução da desnutrição entre quilombolas e indígenas. As políticas desenhadas para o fortalecimento da agricultura familiar também têm buscado se adequar na área da Assistência Técnica Rural Indígena e a Quilombola. O governo brasileiro pretendem nos próximos quatro anos, 150 mil famílias indígenas e 20 mil quilombolas.

Para além das políticas universais, há também um conjunto de iniciativas específicas, como por exemplo:

- **Carteira Indígena:** criada em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero financia projetos voltados para a produção de alimentos para autoconsumo, como hortas comunitárias, criação de animais, agroflorestas, acesso à água, dentre outros. Até 2010 foram financiados 247 projetos, que atenderam a 16.800 famílias. É ainda um programa de pequeno porte, porém muito bem aceito

pelas representações indígenas principalmente porque sua gestão é feita diretamente por parte das associações indígenas.

- **Cestas de Alimentos:** também criada no âmbito do Programa Fome Zero, distribui alimentos a grupos populacionais específicos como indígena, quilombolas, dentre outros. São distribuídos aproximadamente dois milhões de cestas ao ano.

- **Política Nacional de Gestão Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI):** criada em 2009 através de uma ação integrada entre os Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Justiça (MJ), com o apoio da FUNAI. Trata-se de uma política nacional de gestão ambiental em terras indígenas, que contempla estratégias para garantir a proteção e o apoio necessário ao desenvolvimento sustentável dos povos indígenas em seus territórios.

O debate sobre a adequação da política social e suas repercussões sobre povos indígenas e comunidades tradicionais é bastante complexo. Certamente não será suficientemente explorado nesse capítulo, ainda assim é importante considerar que as demandas sociais por parte dos povos indígenas e comunidades tradicionais tem, cada vez mais, incorporado a noção de etnodesenvolvimento. São pressupostos dessa noção: a preservação da agrobiodiversidade, o direito ao uso dos recursos naturais e a valorização dos conhecimentos tradicionais; traz ainda como princípios básicos: o respeito à autonomia, à autodeterminação e à participação dos povos indígenas e comunidades tradicionais na formulação e implementação das políticas públicas a eles direcionadas.

Nesse sentido, ainda que sejam reconhecidos os avanços da política social, segue como problema estrutural, o acesso à terra. Críticas apresentadas por representantes da sociedade civil apontam como contradição da política governamental, o fato de que, por um lado, consentem-se incentivos fiscais para o crescimento do agronegócio, e por outro, há esforços para conter a fome através da distribuição de cestas básicas. O reconhecimento dos direitos territoriais e a devida regularização das terras são a base da reprodução sociocultural e econômica dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Para essas

populações a cidadania plena implica no exercício de sua autonomia para escolher os seus próprios caminhos de acesso a uma vida digna, em igualdade de condições com os demais grupos que compõem a sociedade brasileira, sem abrir mão de sua diversidade, de seus modos de vida, de suas diferenças.

## 6 Plano Brasil Sem Miséria

### 6.1 Antecedentes

O Brasil alcançou extraordinários resultados na última década em termos da redução da pobreza e da mobilidade social das classes E e D para a classe C. Baseado em estudos da Fundação Getúlio Vargas e do IPEA o Governo Federal estimou que entre 2003 e 2010 28 milhões de brasileiros saíram da condição de pobreza.

O êxito que se expressa nesses resultados deveu-se a um conjunto de fatores, desde a recuperação efetuada no valor do salário mínimo, passando pela crescente incorporação de trabalhadores no mercado formal e relevante acréscimo na geração de empregos, até a consolidação de uma política de seguridade social, descrita anteriormente.

Dos oito por cento de crescimento da renda dos 20 por cento mais pobres nesse período (2003-2009), seis por cento foram provenientes do trabalho, o que demonstra o peso desse item no resultado alcançado. Assim, pode-se concluir que, ao lado de toda a contribuição dada pela “rede de proteção social” construída, o processo de inclusão produtiva, em uma conjuntura de crescimento econômico, foi decisivo para a inclusão social desses milhões de brasileiros (veja Castro et al. 2009).

Ainda assim um número significativo de pessoas permaneceu na condição de extrema pobreza, o que sugere que as políticas públicas praticadas não foram suficientes e mostraram-se de difícil acesso às camadas mais pobres da população. Em 2010, já no processo de disputa eleitoral e conseqüente construção de propostas programáticas, a candidatura situacionista de Dilma Rousseff reconheceu essa limitação da política aplicada, incapaz de reverter a situação de extrema pobreza de muitos brasileiros. E, em seu discurso de posse, a nova presidente declarou a prioridade de esforços de seu governo para resgatar da miséria aqueles que ainda não estão devidamente incluídos na política implementada nos anos anteriores.

É nesse contexto que o novo governo apresentou em março de 2011 o Plano Brasil Sem Miséria. Portanto, grande parte das ações aqui descritas encontra-se em fase de detalhamento e início de implementação. Ainda que boa parte das ações nele contidas trate-se de aperfeiçoamentos institucionais, ampliação e adequações de programas já existentes às especificidades da população em situação de extrema pobreza, é muito cedo para avaliar resultados do Plano.

### 6.2 Extrema pobreza no Brasil

Mesmo dispondo apenas dos resultados preliminares do Censo Demográfico 2010, já se torna possível traçar um conjunto mais detalhado das características da pobreza extrema no Brasil, por motivos da diversidade de situações em que está inserido esse público. Segundo o IBGE, no mês em que foi realizada a entrevista do Censo Demográfico, 6,8 milhões de pessoas viviam em domicílios sem qualquer rendimento. Deste total foram identificadas 4,8 milhões de pessoas com o perfil de extrema pobreza.

Além do critério de renda, foram considerados indicadores não econômicos para se determinar o perfil de extrema pobreza. Entre eles, a infraestrutura, o acesso aos serviços públicos básicos, o grau do desenvolvimento humano e as fragilidades referentes ao ciclo de vida. Assim, são classificados com perfil de extrema pobreza domicílios

- sem banheiro de uso exclusivo, sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e que não tinham fossa séptica;
- em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água;
- em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade;
- sem energia elétrica;
- com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto o, com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade analfabetos;

- com pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade, analfabeto.

Se a elas forem somadas as 11,4 milhões de pessoas com rendimento médio per capita entre R\$ 1,00 e R\$ 70,00, que também possuem o perfil de extrema pobreza, atinge-se o total estimado de 16,2 milhões de pessoas nessas condições.

Também conforme os dados do IBGE, projeta-se que 8,5 por cento dos domicílios brasileiros encontram-se na condição de pobreza extrema. A maioria das pessoas nessa condição mora em áreas urbanas (53 por cento). No entanto, os 47 por cento que moram em áreas rurais representam um quarto da população rural, proporção significativamente maior do que os cinco por cento da população urbana, em extrema pobreza. Há maior presença de mulheres nessa situação nas áreas urbanas e maior participação masculina nas áreas rurais. Em relação à escolaridade, 26 por cento das pessoas em extrema pobreza são analfabetas. Os negros (pretos ou pardos) correspondem a 71 por cento da população extremamente pobre.

Chama atenção a concentração regional da extrema pobreza. Do total, 59 por cento estão na região Nordeste, correspondendo a 9,6 milhões de pessoas. Na distribuição etária, destaca-se o fato de que 51 por cento têm até 19 anos de idade e 40 por cento até 14 anos de idade. Em relação às condições sanitárias, 53 por cento dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica e 48 por cento dos domicílios rurais não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade.

### 6.3 Formato institucional de Gestão Intersetorial

A extrema pobreza apresenta características multidimensionais e seu combate exige não somente a inclusão de novos indicadores, mas também ações políticas articuladas intersetorialmente com a garantia de um orçamento para a realização dos programas. Apesar de o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desempenhar papel principal para o cum-

primento desse objetivo, compreendeu-se que tal objetivo somente poderá ser alcançado pela ação integrada de um conjunto de ministérios, secretarias e órgãos de governo. A Figura 5 visualiza esse entendimento integral das causas da pobreza resultou em uma inovação do formato institucional para a concretização de uma gestão intersetorial..

O Decreto nº 7.492/2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, estabeleceu as seguintes instâncias para sua gestão:

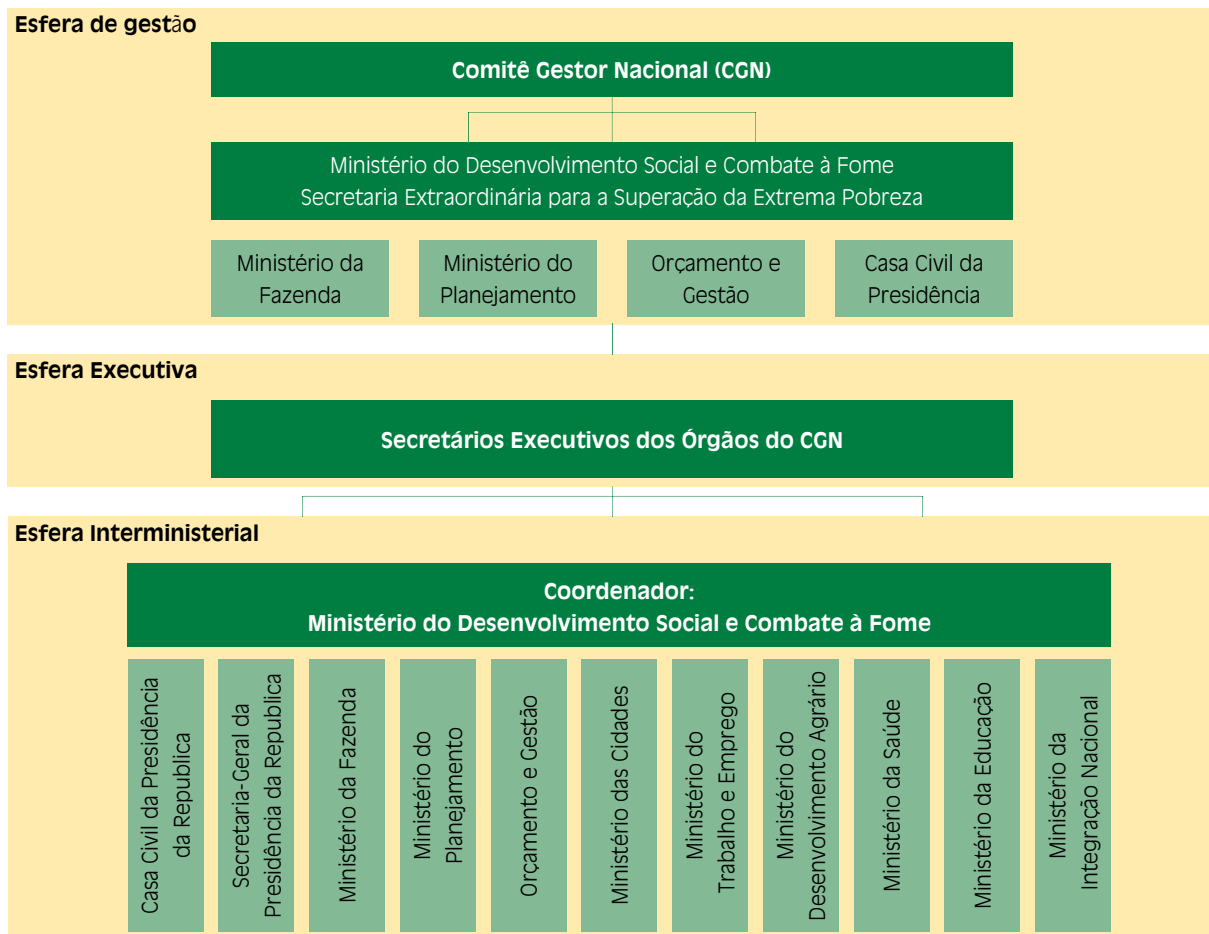
- Comitê Gestor Nacional, instância de caráter deliberativo que tem como atribuições fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano. É composto pelos titulares dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordena, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Casa Civil da Presidência da República. A Secretaria-Executiva do Comitê Gestor Nacional está a cargo da Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza do MDS;

- Grupo Executivo, que tem como atribuição assegurar a execução de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do plano e que é composto pelos Secretários-Executivos dos órgãos que fazem parte do Comitê Gestor Nacional;

- Grupo Interministerial de Acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria tem como atribuição o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do plano. É composto pelos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Saúde; Ministério da Educação e Ministério da Integração Nacional.

O principal limite que se tem observado para a concretização deste novo modelo de gestão intersetorial situa-se na falta de reconhecimento dos Ministérios eleitos para

Figura 5: Formato Institucional de Gestão Intersetorial



Fonte: Elaborado por Brait-Poplawski

o Comitê Gestor Nacional diante do papel de coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome da política governamental instituída através do Plano Brasil Sem Miséria. Esta reação é peculiar à noção setorial de coordenação e gestão política que está fundamentada em visões parciais de desenvolvimento social e econômico, bem como na perda de autonomia de uma gestão particular por setores, como da saúde, da educação e, da seguridade.

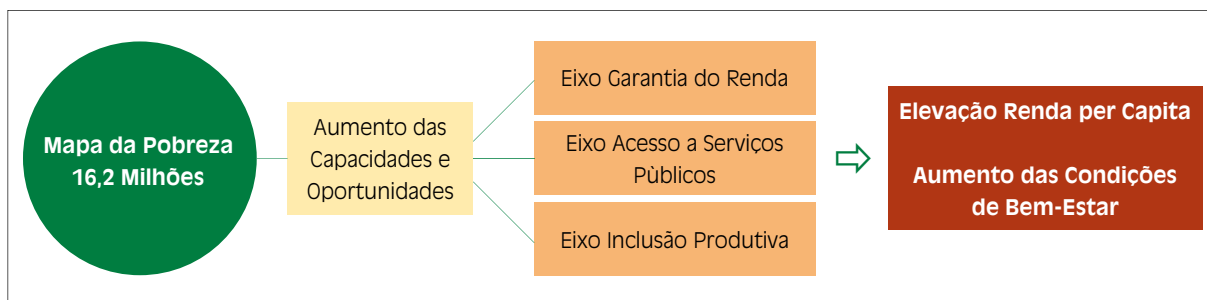
O sucesso da reordenação institucional exige não somente consenso, mas também força decisória e zelo na coordenação das prioridades a partir da mais alta esfera do governo federal. A delegação dessa responsabilidade tem mostrado em sua fase inicial indícios de insustentabilidade desse modelo promissor e inovador.

## 6.4 Financiamento do Plano

Segundo o decreto que instituiu o Plano, prevêem as seguintes fontes para seu financiamento:

- Dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria;
- Recursos provenientes dos órgãos participantes do Plano Brasil Sem Miséria, fora dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social;
- Outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas.

Figura 6: Eixos de Atuação



Fonte: MDS, Caderno Brasil Sem Miséria

Estima-se que a execução do Plano até 2014 terá um custo de R\$ 80 bilhões.

## 6.5 Destinatário e frentes de ação

Além dessas premissas que definem sua forma de atuação, o Plano prevê três frentes de ações que deverão também ser executadas de forma integrada. A primeira delas volta-se para elevar a renda familiar per capita dos que se encontram na condição de pobreza extrema. A segunda concentra-se no esforço de ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem-estar social. E a terceira define-se como a execução de medidas que visam ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural, como mostra a Figura 6.

Segue descrição do conjunto inicial de instrumentos adotados para dar sustentação a cada uma das frentes de atuação do Plano Brasil Sem Miséria.

### 6.5.1 Elevação da renda familiar

#### Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único das Políticas Sociais

Trata-se de ações voltadas para incluir no CadÚnico as famílias que vivem fora da rede de proteção e promoção social. Prevê-se a realização de mutirões e campanhas de busca, o cruzamento de cadastros já existentes e o incentivo ao envolvimento e qualificação dos gestores

públicos no atendimento à população extremamente pobre. Nos municípios, que hoje estão com baixa cobertura no Programa Bolsa Família, ocorrerá um esforço adicional de cadastramento de segmentos específicos da população através dos Centros de Referência de Assistência Social, presentes atualmente em 4.720 municípios.

#### Programa Bolsa Família

Através do Plano pretende-se incluir 800 mil novas famílias em situação de extrema pobreza no Bolsa Família. Foi também como parte da estratégia do Brasil Sem Miséria que o MDS aumentou o limite de três para cinco filhos beneficiados pelo Programa, o que ampliou significativamente o valor total repassado às famílias e permitiu a inclusão no programa de 1,3 milhões de crianças e adolescentes até 15 anos. Mantiveram-se para estes as condicionalidades do Programa, na obrigação de estar frequentando a escola e com acompanhamento de saúde.

Há também a iniciativa no sentido de estimular os governos estaduais e municipais a complementarem a renda transferida pelo governo federal. Alguns estados e municípios já aderiram a essa proposta e passaram a destinar orçamento próprio para o seu financiamento.

Outra nova estratégia adotada é a utilização do cartão do Bolsa Família para o pagamento de créditos referentes a novos programas, como o pagamento de créditos de Fomento para o Meio Rural e o Bolsa Verde.

Quadro 3: Serviços Públicos

Programa	Descrição
<b>Saúde da Família</b> (Ministério da Saúde)	Prioriza as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua. O atendimento é prestado na unidade básica de saúde ou no domicílio, pelos profissionais (médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde) que compõem as equipes de Saúde da Família.
<b>Brasil Sorridente</b> (Ministério da Saúde)	Reúne uma série de ações em saúde bucal, voltadas para cidadãos de todas as idades.
<b>Olhar Brasil</b> (Ministério da Saúde)	Identifica os problemas visuais em alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental (primeira a oitava série), no programa "Brasil Alfabetizado" do MEC e na população acima de 60 anos de idade.
<b>Brasil Alfabetizado</b> (Ministério da Educação)	É desenvolvido em todo o território nacional e voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos.
<b>Mais Educação</b> (Ministério da Educação)	Aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, comunicação, educação científica e educação econômica.
<b>Rede Cegonha</b> (Ministério da Saúde)	Implementa uma rede de serviços para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo, a atenção humanizada à gravidez, ao parto, ao puerpério e às crianças o direito ao nascimento seguro, ao crescimento e ao desenvolvimento saudável.

Fonte: Conforme os dados do MDS, 2011

### 6.5.2 Acesso aos Serviços Públicos

Consoante com a segunda frente de atuação do Plano identifica-se a necessidade de ampliação da oferta de serviços públicos nas áreas onde há concentração de pobreza, de forma a garantir o acesso a programas, como mostra a Quadro 3.

O Plano Brasil Sem Miséria tem como premissa o reconhecimento de que as pessoas em situação de extrema pobreza têm maior dificuldade no acesso à rede de bens e serviços públicos, o que se constitui em um paradoxo, por ser justamente este o público prioritário da maior parte das ações. O Plano pretende adotar novas abordagens para melhorar o atendimento à população extremamente pobre, que deverão incorporar atenção especial à mobilização e qualificação de servidores públicos, nos três níveis de governo, para que possam exercer com efetividade e capacidade o acolhimento a esse público prioritário.

Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), presentes em grande parte dos municípios brasileiros, serão utilizados como pontos de atendimento dos pro-

gramas que fazem parte do Plano Brasil Sem Miséria. Afora os pontos já existentes, pretende-se que outros sejam criados de forma a ampliar o atendimento em todos os territórios em que haja concentração de pobreza.

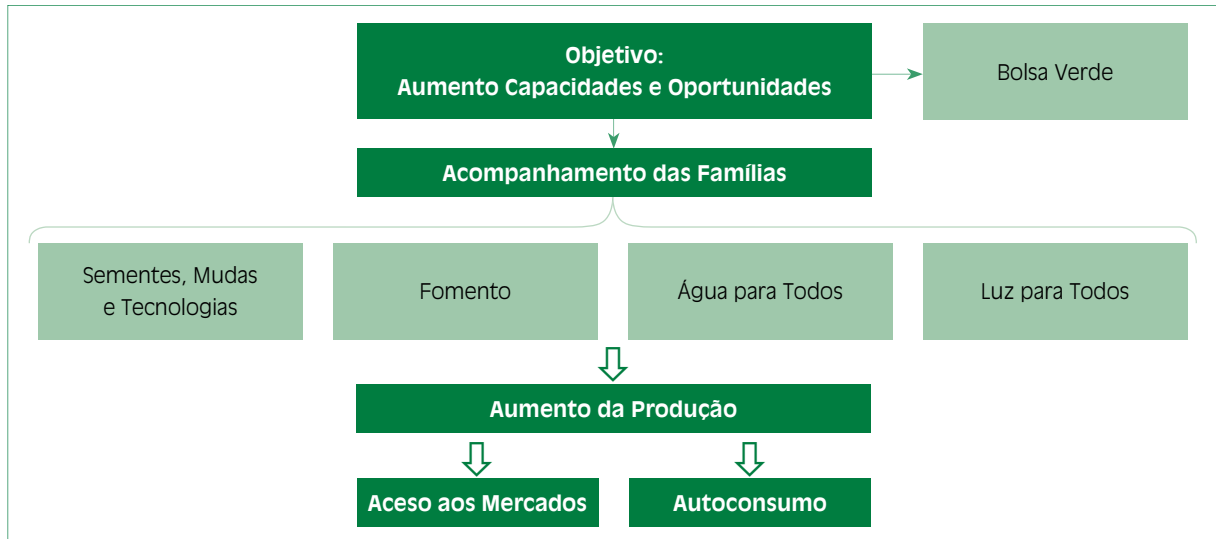
### 6.5.3 Inclusão produtiva

As iniciativas voltadas para a inclusão produtiva dos extremamente pobres foram desenhadas especificamente para a realidade rural e urbana. Tratam-se, sobretudo, da ampliação e adequação de políticas já existentes que buscaríamos:

- Reforçar todos os mecanismos que já vinham sendo utilizados com sucesso no passado;
- Redesenhar aqueles que não vinham demonstrando grande efetividade;
- Introduzir novos programas e ações inovadoras, em particular em áreas estratégicas como a formação profissional e a assistência técnica personalizada aos agricultores familiares (Paes de Barros/Mendonça/Tsukada 2011).



Figura 7: Inclusão Produtiva Rural



Fonte: MDS 2011, Caderno Brasil Sem Miséria

No campo, onde se encontra 47 por cento do público do Plano, a prioridade é aumentar a produção do agricultor através de orientação e assistência técnica, oferta de fomento, sementes e água. A Figura 7 ilustra a estratégia de atuação adotada.

Entre os programas e ações voltados para a inclusão produtiva rural, destacam-se as seguintes:

**Inovações do Plano Brasil Sem Miséria:** transformação produtiva com elementos de sustentabilidade ambiental.

- Oferta de crédito de fomento a fundo perdido a 250 mil famílias de agricultores familiares em situação de extrema pobreza no valor de R\$ 2.400,00, pagos em parcelas durante dois anos, através do cartão do Programa Bolsa Família. O crédito será voltado à aquisição de insumos e equipamentos;
- Distribuição gratuita de sementes e mudas para 253 mil famílias de agricultores familiares em situação de extrema pobreza;
- Instituição do programa Bolsa Verde que irá transferir recursos financeiros na ordem de R\$ 300,00 a cada

trimestre e através do cartão do Bolsa Família a famílias em situação de extrema pobreza para a conservação de ativos ambientais. Contemplará as famílias em situação de pobreza extrema que vivem ou trabalham em florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável e em projetos federais de assentamentos ambientalmente diferenciados.

#### Adequação e/ou ampliação de ações existentes:

- Oferta de assistência técnica combinada às estratégias anteriormente descritas, atuando diretamente junto às famílias, com acompanhamento continuado e individualizado, por equipes profissionais contratadas prioritariamente na região pelo Governo Federal. Cada grupo de mil famílias contará com um técnico de nível superior e dez técnicos de nível médio. Planeja-se garantir o emprego de tecnologias apropriadas a cada família em parceria com universidades e EMBRAPA. Ao mesmo tempo será estimulada a produção para autoconsumo;
- Ampliação do Programa Água para Todos, que visa a garantia do acesso à água para toda a população extremamente pobre, residente no meio rural. Dá prosseguimento à exitosa experiência do Programa Um Milhão de Cisternas no semiárido nordestino com o chamado

Programa Primeira Água, que projeta o atendimento de 750 mil famílias rurais, com a construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos de acesso à água para consumo humano e o Programa Segunda Água, que pretende atender 600 mil famílias rurais com água para produção. Além disso, serão realizadas iniciativas de irrigação para pequenas propriedades;

■ Ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de 156 mil para 445 mil famílias de agricultores familiares atendidas nos próximos quatro anos. 255 mil famílias encontram-se na condição da extrema pobreza (atualmente são 66 mil famílias desse contingente que acessam o PAA). Para a estratégia de viabilizar o acesso da agricultura familiar mais empobrecida aos mercados públicos e institucionais, pretende-se, por outro lado, ampliar as compras para instituições públicas e filantrópicas, incluindo no programa hospitais federais, universidades, presídios e creches. No que se refere aos mercados privados, incluem-se negociações com supermercados, empresas e restaurantes para que façam a aquisição de produtos da agricultura familiar que se encontra em condição de pobreza extrema;

■ Ampliar o atendimento do Programa Luz para Todos, que teve grande êxito durante o governo do Presidente Lula e que visa atender nos próximos quatro anos 257 mil famílias extremamente pobres estabelecidas no meio rural;

■ Ações voltadas para os assalariados rurais, os mais penalizados socialmente. Pretende-se incentivar a realização de acordos tripartites (Estado, trabalhadores rurais e empregadores) nas cadeias produtivas que empregam mais mão de obra no meio rural, assegurando a melhoria das condições de trabalho, o estímulo à formalização, o incremento da qualificação profissional e dos níveis de escolaridade, bem como fortalecer a fiscalização das condições de trabalho;

■ Apoio à formação e divulgação de redes de Economia Solidária, de atividades empreendedoras coletivas, micro e pequenas empresas e constituição de incubadoras para geração de ocupação e renda. Essa iniciativa vale tanto para a inclusão produtiva rural, como para a urbana.

Nas cidades, o Plano Brasil Sem Miséria pretende gerar ocupação e renda para os mais pobres entre 18 e 65 anos de idade, mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária (veja a Figura 8).

Entre os programas e ações voltados para a inclusão produtiva urbana, destacam-se os seguintes com o fim de adequação e/ou ampliação de ações existentes:

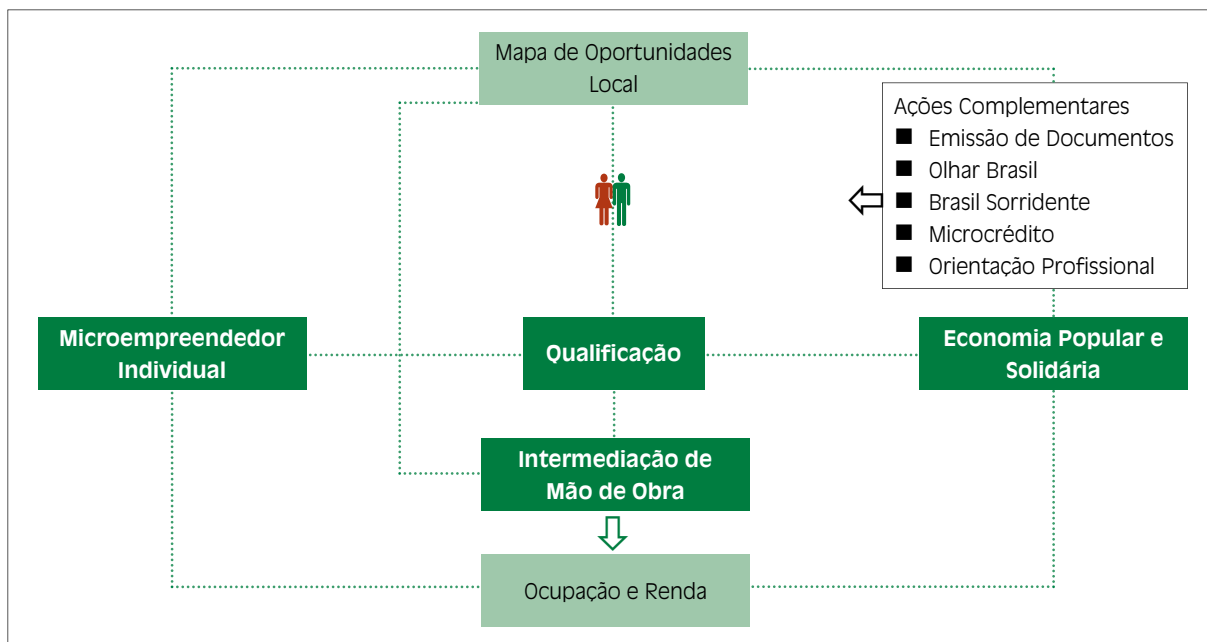
■ Geração de ocupação e renda para os mais pobres, entre 18 e 65 anos de idade, mediante cursos de qualificação profissional e intermediação de emprego. Projeta-se a oferta de mais de duzentos tipos de cursos, por meio das escolas técnicas públicas e privadas. Os cursos serão certificados e gratuitos e os alunos receberão material pedagógico, lanche e transporte. Os cursos deverão estar de acordo com a vocação econômica de cada região. Colocação de trabalhadores por meio de vagas captadas junto às empresas. No tocante à intermediação de emprego, esse trabalho será realizado a partir do Mapa de Oportunidades em cada município.

■ A ampliação da política de microcrédito, através do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer), que pretende facilitar o acesso ao crédito orientado, para que parte do público do Brasil Sem Miséria possa ampliar pequenos negócios, com incentivo à formalização e geração de trabalho e renda. O valor máximo do empréstimo de até R\$ 15 mil deve estar vinculado a atividades produtivas. Os juros foram reduzidos de 60 por cento para oito por cento ao ano. A Taxa de Abertura de Crédito (TAC) sofreu redução de três por cento para um por cento sobre o valor do financiamento. A princípio serão os bancos públicos os responsáveis pela implementação do programa.

■ Fortalecimento do microempreendedor individual, prosseguindo no esforço de promoção da formalização de pequenos negócios de trabalhadores que atuam por conta própria, junto às áreas tributárias e previdenciárias.

■ Incluir os extremamente pobres como trabalhadores nas grandes obras de infraestrutura do Plano Nacional

Figura 8: Inclusão Produtiva Urbana



Fonte: MDS 2011, Caderno Brasil Sem Miséria

de Aceleração do Crescimento (PAC) e daquelas relacionadas com a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, oferecendo a eles cursos de capacitação profissional (estimativa de 1,7 milhão de pessoas).

O processo de implementação desses programas encontram-se ainda em fase experimental. Em alguns casos, como o Programa de Cisternas no semiárido nordestino a sociedade civil identifica dificuldades dos beneficiados em atender as exigências burocráticas do Governo. Além desse aspecto defende-se a necessidade de incluir ao Programa componentes educacionais no manuseio da água e das cisternas. Outro ponto identificado é a insuficiente atenção as pequenas cooperativas. Os Incentivos a Economia Solidária esta ainda aquém de seu potencial na organização de uma economia justa e sustentável.

## 7 Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 representou para a população brasileira um novo patamar de cidadania. Ao introduzir o conceito de Seguridade Social, dá-se a base para um processo de reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais, em direção a um modelo que se pretende redistributivista e universal.

Há de se reconhecer, durante esse trajeto ainda inconcluso, que muitos foram os avanços, o que se reflete em um amplo conjunto de bens e serviços de proteção e promoção social que chegam, com muitas fragilidades, à camada mais vulnerável da população, através de sistemas descentralizados de políticas públicas, marcados por um elevado grau de institucionalidade e consolidação, do ponto de vista dos marcos legal e da estrutura de gestão. A significativa melhora dos indicadores sociais, ainda que não integralmente atribuída às políticas sociais, é mais um indício de que o Brasil está trilhando um caminho de ampliação de direitos e cidadania.

Algumas das principais referências que permeiam a política social como um todo e que asseguraram um maior grau de sustentabilidade às políticas aplicadas são:

- A mobilização e participação social nos processos de construção das agendas públicas e da formulação e controle social das políticas públicas, como formas de demarcar o campo dos direitos e assegurar o constante avanço e a sustentabilidade das políticas sociais;
- A institucionalização e regulamentação dos marcos da política social, através da CF, de leis e instrumentos infralegais;
- A adoção de Sistemas de Políticas Públicas, enquanto estratégia de descentralização das políticas sociais;
- A maior disponibilidade de recursos orçamentários para as políticas sociais, de forma a que estas possam ser suficientemente massivas frente ao contingente de pobreza a ser enfrentado;

- A intensificação de práticas intersetoriais, com a busca de uma integração cada vez maior de programas e ações;

- A realização sistemática de pesquisas nacionais, como forma de gerar diagnósticos, acompanhar a evolução e assessorar a formulação dos resultados da política social;

- O aprimoramento da comunicação com o conjunto da sociedade e com o público-alvo das políticas sociais, de forma a tornar conhecidas as iniciativas tomadas para o enfrentamento dos problemas sociais e desencadear a geração de expectativas em torno das metas que se deseja alcançar.

Nesta trajetória já é possível identificar importantes legados deixados pelo Fome Zero, porém ainda é cedo para uma avaliação do Brasil Sem Miséria. Considerando os eixos de atuação do Fome Zero, percebe-se que as estratégias adotadas para a ampliação do acesso aos alimentos e aquelas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar foram acertadas. Alguns dos principais aprendizados deixados pelo Fome Zero que permanecem marcados no arcabouço atual das políticas sociais são a valorização e a ampliação do investimento na agricultura familiar enquanto estratégia para i) assegurar o abastecimento interno, ii) a soberania e a segurança alimentar e nutricional e, ainda, iii) promover estratégias mais sustentáveis de geração de trabalho e renda para as famílias pobres do campo, com destaque, por seu caráter inovador, daquelas que transformaram as compras governamentais de alimentos em mercado para a agricultura familiar, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e também iv) a consolidação do Programa Bolsa Família, enquanto principal estratégia de focalização destinada ao conjunto de famílias brasileiras em situação de pobreza e a consequente criação de um Cadastro Único nacional como forma de evitar sobreposição e integrar as políticas sociais.

Pouco se avançou, porém, no eixo de geração de renda, o que continua como um dos principais desafios colocados no âmbito do Brasil Sem Miséria, quando se fala

na geração de oportunidades para retirar as famílias da situação de extrema pobreza. O ingresso no mercado de trabalho pelos mais pobres é frequentemente ressaltado por diferentes porta-vozes da sociedade, como um objetivo principal a ser perseguido. Os próprios titulares do PBF expressam como maior desejo o emprego, com carteira assinada, como foi constatada na pesquisa realizada pelo IBASE (2008).

No entanto, os esforços de integração das pessoas em situação de extrema pobreza ao mercado de trabalho têm revelado ainda resultados pouco expressivos. A tentativa de qualificação de mão de obra de adultos de famílias que recebem o Bolsa Família e a consequente integração em atividades remuneradas no mercado formal de trabalho, nos últimos anos, registrou também resultados modestos para os mais pobres.

De fato, uma série de questões sobre a realização desse objetivo também é colocada no debate. A primeira delas põe em dúvida se o mercado de trabalho, na forma como hoje está estabelecido, permitirá a participação daqueles que estão em situação de miserabilidade e carentes das capacidades mínimas exigidas. Daí resulta a segunda dúvida sobre a efetividade dos processos de capacitação que são dirigidos para esse público. Uma terceira indaga se a renda transferida, somada àquela que os adultos em condição de extrema pobreza poderão auferir em uma condição de emprego, será suficiente para compensar os esforços que eles precisarão empreender e os novos gastos que tais atividades geram. A quarta discute a adequação dos anunciados incentivos para o empreendedorismo. Um dos elementos entendidos como promissores encontra-se no fortalecimento da capacidade de organizar a produção e a comercialização dentro de estruturas cooperativas para o abastecimento do mercado local.<sup>7</sup> Nesse campo de ação, questionando-se se os mecanismos de crédito que estão sendo criados poderão ser apropriados por este grupo social mais empobrecido.

Destaque-se, ainda, como um grande desafio da erradicação da extrema pobreza, a forte barreira que esse público em idade ativa depara para exercer atividades profissionais, de forma contínua. As dificuldades encontram-se, entre outras, no difícil acesso aos serviços públicos essenciais de saúde, assistência social e segurança alimentar. Parte-se, assim, da hipótese de que o acesso a esses serviços é determinante para que os chefes de família e, em particular, as mães possam ingressar e permanecer no mercado de trabalho ou para que possam empreender iniciativas produtivas. Assim, a implementação da terceira frente de ação do Plano Brasil Sem Miséria, referente à inclusão produtiva, depende da efetividade das políticas relacionadas com a segunda frente de ação do Plano, que respondem pelo acesso aos serviços essenciais por parte das pessoas em condição de extrema pobreza.

Outro tema a ser aprofundado no atual contexto diz respeito à polarização entre a universalização e a focalização nas políticas públicas relacionadas com a seguridade social brasileira. A CF de 1988 adota como um dos princípios da Seguridade Social, a universalidade da cobertura e do atendimento, na contramão da agenda neoliberal que durante as décadas de oitenta, noventa e boa parte dos anos 2000, propunha a adoção de medidas focalizadas e de baixa cobertura, voltadas ao alívio à pobreza. Por essa razão, por muitos anos se manteve uma tensão no modelo brasileiro, quanto ao embate entre as perspectivas de focalização e universalização. O risco que se apresentava era o de substituição da perspectiva de construção das políticas universais, por aquelas focalizadas. O que se observou, porém, nos últimos anos, é que ações focalizadas e universais passaram a ser tratadas como complementares.

Para alguns autores, esse embate se arrefeceu definitivamente no segundo mandato do governo Lula, quando se consolida o PBF, enquanto principal estratégia focaliza-

<sup>7</sup> Além da falta de ativos ou de acesso aos serviços públicos, um dos problemas pouco identificados como determinantes da pobreza, como resultado de exclusão social e econômica, está na precária capacidade de organização da produção para o mercado, proveniente da baixa concentração de conhecimentos em todas as esferas do desenvolvimento humano. Veja uma análise desses determinantes em Brait-Poplowski 2009.

da para o combate à pobreza, de forma complementar a outros sistemas universais, tais como aqueles mantidos para a educação, a saúde e a assistência social. A partir dessa perspectiva, as políticas focalizadas seriam uma estratégia para reduzir desigualdades e universalizar direitos, com enfoque nos mais vulneráveis, portanto não representando uma ameaça de substituição às políticas universais.

O que parece estar colocado na conjuntura atual é o desafio em aproximar os bens e serviços de sua real demanda e aperfeiçoá-los, de forma a garantir o acesso ao público que se pretende atender e melhorar sua qualidade, tanto no caso das políticas universais quanto das focalizadas. Outros defendem, por exemplo, a transição do Bolsa Família para a Renda Básica de Cidadania, a partir de uma visão mais alinhada com a perspectiva de direitos universais.

As escolhas políticas demarcadas nas principais agendas sociais do governo federal nos últimos anos, do Fome Zero e do Brasil Sem Miséria, expressam a prioridade em lidar com a superação da pobreza e da pobreza extrema, que exigiram um esforço concentrado em políticas focalizadas, especialmente na consolidação do PBF e na expansão e aperfeiçoamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Como resultado de um esforço concentrado, que vem sendo realizado há nove anos, é possível afirmar que o Brasil conta hoje com um importante sistema de garantia de renda, que gera importante repercussão no âmbito da política de proteção social.

A identificação desse fato fica mais nítida quando se examina a evolução do gasto social desde a Constituição. Em 2008 o gasto social agregado foi de aproximadamente o equivalente a 23 por cento do PIB, enquanto em 1985 essa proporção limitava-se a 13 por cento. Observe-se que nesse aspecto o Brasil ocupa a segunda melhor posição na América Latina, apenas superado por Cuba com 28 por cento. As transferências monetárias das políticas previdenciárias e assistenciais passam a ter um peso crescente no rendimento familiar. Em 2008, os dez por cento mais pobres tinham 25 por cento do seu rendimento vinculado a transferências monetárias e 58 por cento destas famílias eram

contempladas (Pochmann 2010). O IPEA estima que sem as transferências (previdenciárias e assistenciais), o Brasil teria em 2008 um total de 40,5 milhões de pessoas com um rendimento de até 25 por cento do salário mínimo. Ressalte-se ainda o impacto dessas transferências no rendimento médio das famílias nos estados nordestinos. Porém, as famílias dos estados mais ricos da federação (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) demandam a maior parte do fundo público vinculado às transferências monetárias.

Se o gasto com transferência de renda cresceu notadamente nos últimos anos, beneficiando a população em condição mais vulnerável, outros componentes da seguridade social não tiveram o crescimento orçamentário desejável, como foi o caso da habitação, com um déficit calculado pelo IBGE de 7,8 milhões de moradias (Lavinhas/Cobo 2012). De fato, ainda há um longo percurso a avançar no que diz respeito à desmercantilização de bens e serviços universais fundamentais para a garantia de direitos, tais como aqueles voltados para a educação, saúde e moradia. A Tabela 3 mostra a dimensão do desequilíbrio na composição dos gastos sociais.

Muitas das críticas atuais ao modelo de promoção e proteção social brasileiro são feitas por aqueles que avaliam que a prioridade dada ao sistema de garantia de renda aos mais vulneráveis não se aplicou na mesma medida às políticas universais. Esping-Andersen afirma que

*“a desmercantilização ocorre quando um serviço é assegurado na qualidade de direito e quando uma pessoa pode manter um modo de vida sem depender do mercado.” (Esping-Andersen 1990)*

A rede de proteção social brasileira, no que diz respeito aos bens e serviços de educação e saúde, está constituída por sistemas públicos universais, que deveriam prover tais serviços de forma gratuita. É preciso reconhecer a relevância desta opção feita durante a Constituinte e defendê-la, uma vez que esta sofre frequentes ataques no contexto da agenda neoliberal e que uma grande parcela da população não teria como acessar tais serviços através do mercado.

Tabela 3: Gastos Sociais no Brasil (2000-2008)

Despesas do Governo por Funções Selecionadas				Índice 100 (Ano Base: 2000)					
FUNÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Assistência Social	7.206.939.470	115	134	159	244	261	339	377	421
Previdência Social	151.563.121.653	111	121	131	138	148	159	170	180
Saúde	32.890.298.433	112	115	112	127	132	137	132	140
Trabalho	10.135.399.413	115	124	127	134	150	184	211	228
Educação	17.226.112.490	106	114	112	107	112	114	121	135
Habituação e Urbanismo	2.916.323.905	45	31	22	73	110	128	32	45
Saneamento	261.381.094	140	55	31	37	40	24	17	194
Gestão Ambiental	1.848.121.104	161	102	70	82	128	92	76	79
Ciência e Tecnologia	2.019.907.679	123	111	134	164	193	208	175	207
<b>TOTAL</b>	<b>226.067.605.241</b>	<b>111</b>	<b>119</b>	<b>125</b>	<b>136</b>	<b>146</b>	<b>159</b>	<b>166</b>	<b>178</b>

Valores Constantes em R\$ de dezembro de 2008. Deflator IPCA

Fontes: SIAFI-STN/CCONT/GEINC e IPEA

Um segundo traço marcante na trajetória recente, muito enfatizado no atual discurso oficial do governo, é a articulação positiva entre as políticas econômicas e sociais, que parece apontar para um novo paradigma no que diz respeito ao papel da política social para a sociedade brasileira. As políticas sociais e os gastos públicos a ela associados, combinados ao aumento do salário mínimo, para além de sua finalidade de proteção social, passam ainda a ser consideradas como ferramentas da política econômica, na medida em que promovem a incorporação de enormes segmentos tradicionalmente excluídos do mercado de consumo, dinamizando principalmente o mercado interno.

Sem dúvida, o crescimento econômico registrado nos últimos dez anos, associado a uma política redistributiva, contribuiu para os avanços aqui registrados. No que se refere à extrema pobreza, no entanto, as oportunidades abertas por esse crescimento têm um impacto muito reduzido, no sentido de alavancar uma mobilidade social positiva. Há que se examinar também os efeitos gerados pelo próprio crescimento, que muitas vezes pode ser reprodutor de novas situações em que são produzidos fortes mecanismos de exclusão relacionados com grandes projetos (vide os impactos das construções de hidrelétricas sobre populações tradicionais que vivem nos territórios onde esses projetos ocorrem). Ou seja, em nome

do crescimento são continuamente gestados fatores que intensificam o empobrecimento de populações atingidas por esses projetos. Como foi assinalado nesse estudo, o padrão da política social estabelecido pela Constituinte de 1988, determinava essa política dentro do estatuto dos direitos, afirmando a sua universalidade na cobertura, a responsabilidade do estado e a perspectiva de participação da sociedade na sua gestão.

A proposta da seguridade social, que prevaleceu naquela ocasião, articulava três sistemas: o da saúde, da previdência e da assistência. O formato organizacional destes sistemas deveria ser descentralizado, mas integrado a partir de um comando político único e contando com um fundo de financiamento nos três níveis, da União, dos estados e dos municípios e a participação paritária da sociedade organizada, o que nunca ocorreu.

O mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU), adotado em 1994 e que vem sendo prorrogado sucessivamente, retira os recursos oriundos da seguridade social, sob o argumento do governo de que é necessário preservar a estabilidade econômica. Dessa forma, as receitas da seguridade social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas, reforçando o superávit primário.

## Seguridade Social no Brasil | Estudo

Em que pese os avanços alcançados nos últimos anos com a política social, há de se reconhecer o pouco avanço na integração de seus três componentes principais: a saúde, a previdência e a assistência social (Fleury 2004). Apesar da prioridade dada à política social no período mais recente, questões como o financiamento e a universalização, encontram-se constantemente em campos de disputas orçamentárias e ideológicas, o que exige a permanente mobilização da sociedade na defesa dos direitos humanos nos âmbitos sociais e econômicos, para assegurar essas conquistas e seguir na ampliação do estado de bem-estar social em um contexto de sustentabilidade ambiental e compromisso intrageracional.



- AGENDE (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento) (2006): A Dimensão do Enfoque de Gênero no Programa Bolsa Família. Brasília: AGENDE/MDS
- Auditoria Cidadã da Dívida (2011): Orçamento Geral da União 2011. [http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/artigo.2012-01-15.2486469250/document\\_view](http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/artigo.2012-01-15.2486469250/document_view) [18.04.2012]
- Brait-Poplawski, Lucimara (2009): *Armutverständnis im Wandel. Eine Rekonstruktion der Armutsforschung und eine gerechtigkeitsbegründete Darstellung der Armutskonzeption der CEPAL und der Weltbank von 1948–2008*. Berlin, N.Y., Oxford
- Brait-Poplawski, Lucimara (2012): “Brasilien ohne Elend” bis 2014. Vorzüge und Grenzen des neuen Staatsprogramms Brasiliens. In: Oldenbruch, Günther/ David Brodkorb (Hrsg.) (2012): *Soziale Sicherheit. Programme in der Praxis*. Berlin: SID (Society for International Development), Chapter Bonn, S. 76-80
- Brasil (2006): Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), nº 11.345, de 15 de setembro de 2006
- Brito, Tatiana/Fabio Veras Soares (2010): *Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso?* Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado
- CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional) (2009): *Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema nacional*. Brasília: MDS
- CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional) (2011): *I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015*. Brasília: MDS; CONSEA
- Castro, Anna Maria (2010): A Trajetória do Combate à Fome no Brasil. In: MDS (Hrsg.) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira (Vol. 1)*. Brasília, S. 18-25
- Castro, J. A. et al. (2009): A CF-88 e as Políticas Sociais brasileiras. In: IPEA (Hrsg.) (2009): *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas econômicas e social*. Brasília, S. 55-122
- Constituição Federal (2009): *Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 61/2009 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994*. Brasília: Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil
- Cotta, Tereza Cristina/Luis Henrique Paiva (2010): O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: IPEA (Hrsg.) (2010): *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios (Vol.1)*. Brasília, S. 57-100
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) (2007): Os balanços dos bancos e seus reflexos na remuneração variável. In: *Estudos e Pesquisas*. Ano 3, Nr. 29. São Paulo
- Esping-Andersen, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Fagnani, Eduardo (2011): A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In: *Política Social no Governo Lula em Perspectiva*. Revista Ser Social, vol. 13, nº 28. Brasília: UNB
- Fleury, Sônia (2004): A Seguridade Social Inconclusa. In: INESC (Hrsg.): *A era FHC e o Governo Lula: Transição?* Brasília, S. 107-120
- Gomes Santana, Leonardo/Anastácio Peralta (2008): *Carteira Indígena: Contribuições e Desafios no Combate à Insegurança Alimentar e Nutricional e na Promoção do Etnodesenvolvimento em Mato Grosso do Sul*. Rede de saberes
- IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) (2008): *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional dos seus Beneficiários*. Rio de Janeiro
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2004-2009): *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD)*. Brasília
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2007): *Censo Agropecuário*. Brasília
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2010): *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Brasília

## Referências bibliográficas

- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2011): *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Brasília
- IPC (International Poverty Centre) (2008): *O Programa Bolsa-Família: Seus Efeitos Econômicos e Sociais na Região Nordeste do Brasil*. Brasília
- Landim, Junior (2009): *Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros*. São Paulo: Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER)
- Lavinas, Lena/Barbara Cobo (2009): *O Direito à Proteção Social: Perspectivas Comparadas*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung
- Lavinas, Lena/Barbara Cobo (2012): *Alcance e Limite das Políticas Sociais para o Combate à Pobreza: desafios do mundo rural*. Forthcoming in 2012. Buainain, Antonio Marcio (ed.) 37 pages
- Lima, Antonio Carlos de Souza/Maria Barroso-Hoffmann (Hrsg.) (2002): *Etnodesenvolvimento e políticas públicas. Bases para uma política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2007): *Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2008): *Povos Indígenas. Um registro das ações de desenvolvimento social*. In: *Cadernos de Estudos Nr. 10. Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira*. Brasília
- Oliveira, J. A. A/Sônia Fleury Teixeira (1986): *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes
- Orçamento da União 2012- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Projeto de Lei. Nr. 12.595 von 19 Januar 2012. Brasília
- Paes de Barros, Ricardo/Mirela Carvalho/Rosane Mendonça (2010a): *Sobre as Utilidades do Cadastro Único*. In: IPEA (Hrsg.) (2010): *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios (Vol.1)*. Brasília, S. 179-212
- Paes de Barros, Ricardo/Mirela Carvalho/Rosane Mendonça (2010b): *Dimensionando o Programa Bolsa Família*. In: IPEA (Hrsg.) (2010): *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios (Vol.2)*. Brasília, S. 355-362
- Paes de Barros, Ricardo/Rosane Mendonça/Raquel Tsukada (2011): *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil*. Brasília: SAE/PR
- Peixinho, A. / J. Abranches/ N. Barbosa (2010): *Política de Alimentação Escolar a partir da Estratégia Fome Zero*. In: MDS (Hrsg.) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira (Vol.2)*. Brasília, S. 93-103
- Peraci, Adoniran/Arnoldo Campos (2010): *Desenvolvimento de Políticas Públicas para Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil*. In: MDS (Hrsg.) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira (Vol. 2)*. Brasília, S. 182-194
- Pochmann, Márcio (2010): *Emergência da Economia Social. Valor Econômico, 29/07/2010*
- Schwarzer, Helmut/Ana Carolina Querino (2002): *Benefícios Sociais e Pobreza: Programas Não Contributivos da Seguridade Social Brasileira*. In: IPEA (Hrsg.) (2002): *Documento Para Discussão IPEA nº929*. Brasília
- Sen, Amartya (1999): *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras
- Sen, Amartya (Hrsg.) (2000): *Der Lebensstandard*. Hamburg
- SECOM (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República) (2012): *Destaques. Março 2012*. Brasília
- Silva, A. P/ André Brandão/Salete Dalt (2008): *Educação e Pobreza: O Impacto das Condicionalidades do Programa Bolsa Família*. In: *Revista Contemporânea de Educação (2009)*, S. 296-313. Rio de Janeiro: UFF
- Singer, Paul/ Roberto Marinho (2010): *A Economia Solidária no Brasil e o Fome Zero: Avançando nas Estratégias de Redução de Desigualdades Sociais*. In: MDS (Hrsg.) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira (Vol.2)*. Brasília, S. 219-228

- Soares, F. et al. (2006): Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a Desigualdade. Brasília: IPEA
- Sposati, Aldaíza (2009): Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva. Concepções Fundantes. In: Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. Brasília: Unesco/MDS
- Tavares, Priscila et al. (2008): Uma avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. Ribeirão Preto
- TCU (Tribunal de Contas da União) (2005): Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família. Sumários Executivos 21. Brasília
- Townsend, P. (1993): Conceptualising poverty. The International Analysis of Poverty. London: Harvest Wheatdheaf
- Vanderborght, Yannick/Philippe van Parijs (2006): Renda Básica de Cidadania: Argumentos Éticos e Econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Wolf, Paul (Hrsg.) (1989): Die Brasilianische Verfassung von 1988, Frankfurt-Bern-New York
- Zimmermann, Clovis Roberto (2008): Desafios à Implantação do Direito à Alimentação no Brasil. In: Democracia Viva. Rio de Janeiro: IBASE



Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche  
in Deutschland e.V.  
para "Brot für die Welt"  
CP 10 11 42  
D-70010 Stuttgart  
Staffenbergstraße 76  
D-70184 Stuttgart  
Alemanha

Fone: ++49 711/2159-0  
E-Mail: [info@brot-fuer-die-welt.de](mailto:info@brot-fuer-die-welt.de)  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)