

As condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania

Marina Bueno

Seria horrível se tivéssemos a sensibilidade da dor, da fome, da injustiça, da ameaça (...). Seria horrível se apenas sentíssemos a opressão, mas não pudéssemos imaginar um mundo diferente, sonhar com ele como projeto e nos entregar à luta por sua construção.

Paulo Freire

Com diferentes denominações (renda mínima, bolsa escola, renda básica etc.), a concretização dos programas de transferência de renda no Brasil se inicia na década de 90 e pode ser esquematizada em três momentos importantes: o *primeiro momento* é marcado pelo surgimento do debate em torno de tais programas, a partir da proposta do programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), de autoria do senador Eduardo Suplicy em 1991. Embora o projeto do PGRM ou imposto de renda negativo nunca tenha sido de fato implementado, foi a partir dele que o tema sobre a renda básica passou a fazer parte do cenário nacional.

O *segundo momento* foi iniciado em 1995, quando foram implementadas as primeiras experiências de renda mínima em alguns municípios brasileiros e no Distrito Federal, dentre os quais, Campinas (SP), Santos (SP) e Brasília (DF). Junto a isso, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foram implementadas outras propostas de transferência de renda a nível federal, embora de maneira fragmentada e com um alcance bastante limitado, como os programas bolsa escola, vale gás, bolsa alimentação etc.

O *terceiro momento*, iniciado com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, é caracterizado pelo amadurecimento e aprimoramento das primeiras propostas e experiências de transferência de renda. Assim, a proposta do PGRM do senador Eduardo Suplicy foi gradativamente aprimorada e culminou com a apresentação do Projeto de Lei nº 266/2001, que instituía a Renda Básica de Cidadania, sancionada em 8 de janeiro de 2004 através da Lei nº 10.835. Já no dia seguinte, em 9 de janeiro de 2004, o presidente Lula sancionou a Lei 10.836, que instituiu o programa Bolsa Família.

No discurso da cerimônia de sanção da Lei que garante a Renda de Cidadania, o presidente considerou que esta deverá ser implementada por etapas, derivando do programa Bolsa Família. Este fato foi criticado e considerado por alguns políticos e intelectuais um movimento para o não cumprimento da Lei 10.835/2004.

Partimos do pressuposto de que a transferência de renda é uma política concreta de democratização dos direitos. Acreditamos assim, que a própria unificação dos diferentes programas de transferência de renda vigentes no governo FHC já pode ser considerada uma tentativa de construção de um processo inovador que possibilitará a garantia da política de transferência de renda que defendemos - universal e incondicional, nos moldes da Renda de Cidadania. Conforme declaração do presidente no momento de seu pronunciamento, “essa lei é como se nós estivéssemos fazendo um barco. (...) só vai se transformar em um barco completo quando nós colocarmos esse barco no mar” (Suplicy, 2006, p. 372).

Neste sentido, as duas experiências brasileiras (a formal e a real) não são excludentes, na medida em que a lei 10.835/2004 prevê que a Renda Básica de Cidadania seja instituída por etapas, “começando pelos mais necessitados, a critério do Poder Executivo, como acontece no programa Bolsa Família, até que toda a população brasileira, (...) venha a ter esse direito” (Suplicy, op. cit.).

O programa Bolsa Família abre espaço para a consolidação de propostas de transferência de renda que caminhem para a universalização e incondicionalidade e pode ser por isso considerado um embrião para a conquista de uma nova base de direitos no Brasil. No entanto, há que se considerar as necessidades de ajustes dos mares legais e políticos que definem o horizonte de sua implementação, com suas regras rígidas e seu perfil estigmatizante.

A hipótese que será defendida aqui é que a condicionalidade do Programa Bolsa Família se constitui em um perverso mecanismo que articula controle e punição, atingindo as camadas mais vulneráveis da população pobre. Ao contrário do que dizem alguns intelectuais e a mídia, o que dificulta que esta política se efetive em termos de alcance, principalmente dos mais pobres, não é uma falha na focalização do público alvo, mas sim a impossibilidade que este público tem em cumprir o que lhe é exigido para que permaneça no programa⁵, o que ressalta a incoerência da condicionalidade.

5 Considerando as péssimas condições de acesso às políticas de saúde e educação vigentes: falta de profissionais e equipamentos nos hospitais, filas intermináveis, violência urbana que muitas vezes impede o funcionamento das escolas, relações desiguais de poder entre profissionais – que detém “a verdade” sobre como uma família deve se organizar e cuidar de seus filhos

Programa Bolsa Família: entre poder e potência

A partir de Foucault (1977), entendemos por biopoder uma tecnologia de controle que investe a vida da população enquanto espécie. É um poder que funda a sua dinâmica dentro dos processos de produção e reprodução da sociedade em seus diferentes aspectos. Tal conceito não perdeu sua atualidade, sobretudo no que concerne aos instrumentos criados pelo Estado (profissões, políticas, leis etc.) para o controle da população.

Foucault já havia antecipado que as técnicas de poder utilizadas pelo capitalismo, que ele chamou de disciplinares e biopolíticas (Lazzarato, 1998), se referiam à multiplicidade dos homens. As primeiras envolviam o homem enquanto corpo. Já as segundas, investiam o homem enquanto espécie (população), intervindo no conjunto dos mecanismos vitais: morte, produção, nascimento, doença. O biopoder é, pois, utilizado para mostrar como os atuais dispositivos de poder investem a vida social, produzindo e reproduzindo a sociedade em todos os seus aspectos.

Já o conceito de “biopolítica” foi introduzido por Foucault em uma conferência que aconteceu no Rio de Janeiro, em 1974, sobre o nascimento da medicina social. O termo seria melhor desenvolvido nos cursos dos anos 70 no *Collège de France*⁶, indicando algum tipo de prática política para governar a vida. A realidade biopolítica se inicia, pois, no final do século XVIII (Foucault, 1985) e não se encerra. Com efeito, a transição histórica (do fordismo ao pós fordismo) nos possibilita vislumbrar a atualidade deste conceito, nos mostrando como as técnicas biopolíticas se espalham no tecido social e realizam a gestão da própria vida. Elas se colocam a partir de processos coletivos, como a produção e a morte, englobando a totalidade da população.

Os benefícios vinculados à política de assistência social, mesmo após a sanção de leis importantes como a LOAS, que colocam a assistência como direito do cidadão e dever do Estado (CF 1988), continuam seguindo os moldes de uma política de controle dos pobres, como no seu surgimento. O Estado criou (desenvolveu e renovou) mecanismos de controle sobre a vida e vem continuamente criando instrumentos que servem de álibi para justificar o exercício do poder, e colocá-lo como um dispositivo “necessário” a serviço do bem comum.

– e as famílias – que resistem a normatização de suas vidas até mesmo desistindo de acessar o benefício mesmo estando em condições de extrema pobreza, etc.

6 *Em Defesa da Sociedade* (1976); *Segurança, Território e População* (1977-1978) e *O Nascimento da Biopolítica* (1978-1979).

Negri e Hardt (2006) interpretam as análises foucaultianas a partir de duas dimensões: biopoder e biopolítica, entendendo o primeiro como poder sobre a vida e o segundo como potência da vida (são unidas aqui a distinção espinosista entre poder – *potestas* do soberano – e a potência da democracia, da multidão⁷). Neste sentido, embora com traços semelhantes, os dois conceitos funcionam de maneiras completamente diversas no que tange aos seus rebatimentos sobre a vida: enquanto o biopoder se coloca acima da sociedade, como uma autoridade soberana transcendente que impõe a sua ordem, a biopolítica é imanente à sociedade, criando novas relações e formas sociais (Hardt e Negri, 2006). O termo biopolítica aparece aqui não como política disciplinadora, mas sim como potência da vida, na medida em que, “já que o poder investiu a vida, a vida também se tor(nou) um poder” (Negri, 2003, p. 106).

É no âmbito dessa ambivalência – entre biopoder e biopolítica (poder x potência) - que se coloca o programa Bolsa Família, que pode ser entendido como um importante instrumento de garantia de direitos, mas também um mecanismo de controle, por meio da imposição das condicionalidades.

O Bolsa Família foi idealizado em 2003 e institucionalizado em 2004, pela Lei 10.836, como um dos eixos estratégicos do programa Fome Zero. Apresentado enquanto premissa para a política social do governo Lula, o Fome Zero foi elaborado pela ONG Instituto de Cidadania e contou com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da alimentação e nutrição.

Lula chega ao governo com uma proposta de intervenção social cujo princípio elementar é a garantia de segurança alimentar. Para tanto, colocou no centro de sua política o enfrentamento da fome e da miséria através do programa Fome Zero, articulado a partir de três níveis de atuação: estrutural, local e específico⁸. A estratégia do programa é representada por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais, cujo propósito é a erradicação da fome. O Fome Zero atua, pois, a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; e articulação, mobilização e controle social.

7 Cf. *Multidão: Guerra e Democracia na era do Império* (2006) de M. Hardt e A. Negri.

8 Considerados respectivamente: geração de ocupação e renda, melhoria na escolarização e nas condições de saúde; articulação e integração da ação pública nos três níveis de governo; garantia do acesso à alimentação, expansão da produção e do consumo de alimentos saudáveis.

O programa Bolsa Família, que como já foi dito surge no âmbito do Fome Zero, foi lançado com uma proposta de unificar os diferentes programas que se sobrepunham em seus objetivos e público alvo para então, ampliar os recursos para a política de transferência de renda e promover maior alcance. A proposta inicial de unificação se restringiu a quatro programas federais: bolsa escola, auxílio gás, bolsa alimentação e cartão alimentação. Posteriormente, integrou também o programa de erradicação do trabalho infantil (PETI).

O Bolsa Família objetiva garantir a segurança alimentar por meio da distribuição de renda. É um programa de transferência direta de renda na forma de um pagamento mensal às famílias pobres e extremamente pobres e tem como critério de inclusão a averiguação da renda bruta *per capita* familiar. O pagamento é realizado por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social – NIS. O programa está vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), sendo gerido de forma compartilhada entre governo federal, estados e municípios e executado no âmbito local. Constituem-se benefícios financeiros na forma da lei o benefício básico, variável e variável vinculado ao adolescente. Os valores – que vão de R\$ 22,00 a R\$ 200,00 - variam de acordo com o nível de pobreza e composição de cada família. O programa foi implementado e vem sendo executado a partir de dois principais eixos: a inclusão por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e a cobrança de contrapartidas, a qual nos deteremos um pouco mais.

Instituído pelo Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um sistema de coleta de dados e caracterização sócio-econômica criado para identificar todas famílias com perfil dos programas sociais do governo federal. Sua base de dados pode também ser utilizada pelos estados e municípios, sendo considerado um poderoso instrumento capaz de subsidiar a formulação de políticas sociais, uma vez que possibilita uma análise das principais necessidades das famílias cadastradas. Para tanto, o cadastro contém informações sobre todo o núcleo familiar (como escolaridade, renda, situação ocupacional etc.), bem como do domicílio (localização, infra-estrutura, acessibilidade aos serviços públicos etc.). São cadastradas todas as famílias com renda bruta *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Somente aquelas que se encontram dentro do perfil do Bolsa Família são selecionadas de forma impessoal pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para inserção no programa. Prioriza-se, para a entrada de uma família na folha de pagamento, àquelas de menor renda mensal por pessoa e com maior número de filhos.

O cadastramento é realizado pelos municípios diretamente em sistema online (para aqueles que dispõem de maior infra-estrutura) ou formulários padrões, disponibilizados pelo MDS. Alguns municípios vêm adotando o CadÚnico como porta de entrada de seus programas, inserindo as famílias que estejam participando de algum programa municipal, sem limite de renda. Cada município tem um número estimado de famílias pobres, considerada a meta de atendimento do programa naquele território específico. Essa estimativa foi calculada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com base nos dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 e posteriormente de 2006. O IPEA calculou o número de famílias pobres para cada um dos 5.564 municípios brasileiros. A partir disso, foi calculado o orçamento que seria disponibilizado a cada um deles de acordo com suas metas.

A estimativa de famílias com perfil de CadÚnico (com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo), estipulada pela PNAD de 2006, é de 22.231.781 em todo o território nacional. Ao final de 2008, 17.843.560 famílias com perfil já haviam sido cadastradas, ou seja, um pouco mais de 80% do total da meta nacional. Além destas, outras 735.963 famílias fora do perfil foram cadastradas, somando um total de 18.579.523 famílias cadastradas em todo país, o que equivale a aproximadamente 9,8% de sua população total⁹.

O outro eixo estruturante do programa é a exigência de contrapartidas. Para permanecerem no programa, as famílias beneficiárias devem cumprir uma série de compromissos chamados de condicionalidades. As contrapartidas exigidas se referem à obrigatoriedade do exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde para as gestantes; cumprimento do calendário de vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos de idade; frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes até 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Em 2008, a Portaria nº 321, que dispõe sobre a gestão das condicionalidades, estabeleceu a exigência de 85% de frequência em ações sócio-educativas e de convivência para crianças e adolescentes de até 15 anos de idade em risco ou retirados de trabalho infantil.

São previstas sanções gradativas em caso de não cumprimento das condicionalidades, que vão desde uma advertência, que não retém pagamento até o bloqueio ou cancelamento do mesmo¹⁰. Os municípios ficam responsáveis pelo

9 População total estimada em 189.604.313 no ano de 2008. IN: www.mds.gov.br/adesao.

10 Na advertência a família apenas recebe uma notificação de descumprimento via extrato bancário. Nas seguintes sanções, bloqueio, primeira e segunda suspensão, a notificação acontece juntamente com a retenção do pagamento. No caso do bloqueio, a família fica um mês sem re-

registro bimestral da frequência escolar e semestral do acompanhamento de saúde. Em caso de descumprimento sem justificativas, o MDS aplica a sanção a partir da consolidação dos dados informados pelos municípios.

No escopo do programa a condicionalidade aparece como um mecanismo de garantia do acesso aos direitos sociais básicos, como os de educação e saúde, promovendo assim o rompimento da pobreza intergeracional. No entanto, esta abordagem além de se contrapor aos próprios objetivos do programa, uma vez que o não cumprimento das condicionalidades pode excluir seu próprio público alvo (os mais pobres), também guarda forte relação com uma cultura de controle dos pobres, efetivada desde as primeiras iniciativas de políticas sociais, principalmente no que tange aos direitos da assistência social.

O debate sobre o programa Bolsa Família tanto no plano teórico como no interior do próprio governo, tem ganhado conotações bastante polêmicas. As abordagens se dividem em torno de dois principais blocos. Por um lado, temos aqueles que defendem que o Bolsa Família avance em direção a universalização e incondicionalidade, transformando-se em um importante mecanismo de garantia de direitos. Para isso, é preciso que haja uma reformulação de alguns de seus princípios legais, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento de condicionalidades, bem como a desconstrução das proposições que se tornaram correntes a respeito das portas de saída. Embora as concepções contrárias a esta abordagem apareçam como hegemônicas, uma vez que contam com a adesão não só de grande parte da classe média, mídia e bloco político mais conservador, como também de importantes intelectuais da esquerda brasileira, acreditamos que a reformulação do programa Bolsa Família é um processo gradativo já em andamento, que pode ser exemplificado pela extensão do benefício aos jovens (que devem cumprir uma condicionalidade menor), aumento dos benefícios, ampliação do limite de renda familiar etc.

Por outro lado, como dissemos, a abordagem que se tornou um lugar-comum, compartilhada por setores mais diversificados da sociedade, pretende reforçar as condicionalidades e as necessidades das portas de saída. Acreditando-se que programas deste cunho fomentariam um desestímulo ao trabalho, este grupo defende que a transferência de renda - embora tenha sido pensada com o objetivo de aliviar a pobreza, o que dispensaria a necessidade de contrapartidas - seja

ceber, e no mês seguinte recebe acumulado. Já na primeira suspensão, a família fica dois meses sem receber, sem acúmulo retroativo, o que se repetirá caso ela receba a segunda suspensão. Após a segunda suspensão a família chega ao cancelamento, ou seja, é excluída do programa, independentemente de sua situação de pobreza.

associada ao cumprimento de determinados compromissos pelos beneficiários, o que seria suficiente para romper com o ciclo de reprodução da pobreza intergeracional. Além disso, a promoção das portas de saída seria a estratégia para que os beneficiários não se tornem dependentes do governo. Sob forte influência desta última abordagem, foram criados uma série de projetos de lei cuja preocupação central é o combate das chamadas armadilhas do desemprego e da pobreza (o “vício da dependência”). Entre eles, os mais expressivos são de autoria dos senadores Cristóvam Buarque (PDT-DF) e do deputado Lincoln Portela (PR-MG).

O PLS 449/07 de autoria do senador Cristóvam Buarque estipula uma nova condição para o recebimento do Bolsa Família. A obrigatoriedade de comparecimento dos pais nas escolas dos filhos seria mais um compromisso assumido pelas famílias beneficiárias, sob pena de serem excluídas do programa em caso de descumprimento. O projeto foi aprovado em decisão terminativa pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte em junho de 2009, mas como foi aprovado com um substitutivo que insere no texto a necessidade de que as reuniões escolares ocorram em horários compatíveis com os do trabalho dos pais ou responsáveis, aguarda por nova votação.

De autoria do deputado Lincoln Portela, o Projeto de Lei 44/07 estabelece que pelo menos um membro da família se dedique a serviços de utilidade pública. A nova condicionalidade de prestação de serviço “voluntário”¹¹ foi aprovada por unanimidade pela Comissão de Seguridade Social e Família em julho de 2007. Atualmente o projeto aguarda julgamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, já tendo um parecer favorável do relator, no que concerne à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Embora os argumentos que sustentam as condicionalidades possuam uma natureza meramente moral, percebe-se que sua defesa ganha cada vez mais adeptos. Além de promover uma cidadania incompleta, os programas condicionados se tornam ainda mais perversos pelo fato de estarem atrelados a serviços públicos precários, o que evidencia uma inversão de responsabilidades: enquanto os pobres devem prestar conta de suas carências, procurando resolvê-las para que acessem um direito, os governos não cumprem com suas obrigações no que diz respeito à oferta de serviços públicos universais e de qualidade.

Cabe ressaltar que, uma das condições para a família receber o benefício é a cobrança de 85% de frequência escolar das crianças, quando a própria Lei de Diretrizes e Bases para a educação nacional prevê o mínimo de 75% de fre-

11 A nova condicionalidade é assim chamada pelo autor do projeto, embora os termos “condição” e “voluntariado” tenham significados conflitantes.

quência, o que nos faz pensar que o controle sobre o pobre deve ser maior. Esta exigência de cumprimento de “condições” possui uma dupla face: aparece como estratégia para garantir que o benefício não se torne assistencialista, já que,

ao exigir dos beneficiários que os filhos frequentem a escola e tenham a vacinação em dia, o programa garante condições mínimas de saúde e educação e estimula a demanda por esses serviços, que deve ser atendida pelos municípios (Bastagli, 2006).

Por outro lado, critica-se a exigência de condicionalidades em uma conjuntura que não oferece possibilidades para o seu cumprimento. A perversa articulação obrigatória entre acesso a serviços básicos e acesso a programas de transferência de renda funciona na verdade, para escamotear um problema que carece de outras soluções. A redução da evasão e infrequência escolar, por exemplo, deveria ser pensada a partir da garantia de serviços públicos de qualidade. Ao contrário disso, os programas condicionados quando conseguem ampliar o acesso educacional a determinados segmentos, não modificam a situação do aproveitamento escolar, questão central que vem determinando a formação cada vez mais crescente de uma legião de analfabetos funcionais. O estabelecimento de condicionalidades possibilita ainda práticas de manipulação política, uma vez que os gestores públicos são avaliados por indicadores de resultados (como redução do índice de infrequência escolar). A melhora de determinados indicadores pode apontar evidências de um falso sucesso. Além disso, o fato dos domicílios apresentarem diferentes níveis de dificuldades de acesso aos serviços¹² permite que o cumprimento das condições seja mais difícil para uns do que para outros. O princípio de se considerar as singularidades dos diferentes territórios cai por terra, uma vez que todos eles são tratados com a mesma rigidez.

Outras experiências não baseadas em regras rígidas (que podem até excluir os mais pobres), como o *Progressa* no México, afirmam a possibilidade de avanços em termos de desenvolvimento sem a necessidade de controle e imposições de regras para a população¹³. A experiência mexicana, apesar de estipular

12 A desigualdade de acesso imposta pela maior ou menor precarização da rede de serviços (educação, saúde, transporte, etc.) pode ser verificada não só entre diferentes regiões do país (Rio de Janeiro/RJ e Manari/ PE, por exemplo), mas também em um mesmo território, seja compreendido por cidades, zonas ou bairros (Rio de Janeiro/RJ e Japerí/RJ; Zona Oeste e Zona Sul; Centro e Santa Cruz).

13 O *Progressa* atua na articulação de garantias diferenciadas (distribuição de renda para mães de famílias; bolsas de estudos; suporte para material escolar; pacote de serviços médicos e

contrapartidas, na prática funciona sem a exigência de nenhum requisito. A frequência escolar das crianças deve ser informada pela família, com a importante diferença de que tal informação, além de ser auto declarada, não impede o recebimento do benefício mesmo em caso de infrequência escolar. De acordo com informações do site oficial do programa, este foi responsável pela diminuição de 53% da participação de crianças no trabalho agrícola, além de uma queda de 21% na desigualdade social entre 1994 e 2004 (PNUD, 2007)¹⁴.

As críticas ao Bolsa família ainda hoje, mesmo após cinco anos da execução do programa, giram em torno da falta de controle da frequência escolar das crianças de famílias beneficiárias. O assunto é tratado com divergências dentro do próprio governo: para o senador Eduardo Suplicy, o controle não é o fator mais importante do programa. Já o senador Cristóvam Buarque considera que a contrapartida exigida retira do Bolsa Família o caráter de benefício meramente assistencialista. Esta última abordagem, presente também nos discursos de setores da esquerda e da direita, corrobora de um pensamento conservador porque parece não desejar o desmonte do Estado de privilégios que é o Estado brasileiro. A crítica aqui se confunde: resvala-se entre o individualismo da direita e o corporativismo da esquerda, produzindo uma coisa só: um único discurso, a produção de certa maneira de pensar e viver.

À guisa de conclusão

O debate sobre a renda mínima tomou vulto no Brasil a partir da década de 90, com forte inclinação à defesa da condicionalidade. A ideia era garantir um mínimo para as famílias terem possibilidades de tirar suas crianças da condição de trabalho infantil, uma vez que devido a dificuldade de sobrevivência, muitas começavam a trabalhar precocemente. Programas de transferência de renda condicionados à frequência escolar mínima foram implementados por diversas regiões do país, sobretudo no nível das prefeituras. As experiências, no entanto, não foram capazes de eliminar o trabalho infantil e a cobrança da condicionalidade passou a se configurar mais como um mecanismo de controle das “classes perigosas” do que, de fato, como garantia de um direito.

educacionais, etc.) para famílias em situação de extrema pobreza e abrange cerca de 5 milhões de famílias, estando presente em mais de 92 mil aldeias dos municípios mais marginalizados do México. Cf. <<http://www.oportunidades.gob.mx>>. Acessado em 23/07/2009.

14 Bolsa Família eleva renda e falha em saúde. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (PNUD). Brasília, 17 dez 2007. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acessado em 04/11/2008.

Hoje, as discussões sobre os programas em andamento, como no caso do programa Bolsa Família, mostram que é preciso considerar a pobreza enquanto uma variável multidimensionada, que traduz a necessidade de implementação de diferenciadas ações no campo das políticas públicas. É inegável que as pessoas em situação de vulnerabilidade social, como o trabalho infantil, devem ter a garantia de sair desta condição. A maneira como isso se dará, com certeza não se resume a um ou outro programa, o que não quer dizer que estes não sejam importantes em seu conjunto. Em outras palavras, há que se considerar a necessidade de garantir o acesso a uma renda básica (que não deve exigir condições) e junto a isso, implementar outras políticas que juntas possam responder, por exemplo, à garantia de acesso à educação. Um programa ou uma política específica não deve condicionar seu acesso a outro (a)¹⁵. Mesmo após anos de experiências de programas de renda mínima condicionados à educação, percebe-se que não houve melhora na rede educacional pública do país, o que faz com que os problemas de evasão escolar e baixo desempenho dos alunos continuem sendo um dos grandes desafios a serem enfrentados¹⁶.

Como dissemos, os governos municipais não têm cumprido seus deveres, o que reforça a incoerência da exigência da condicionalidade para a população. Os dados da educação pública, que comprovam este fato, são de conhecimento de todos: de acordo com o censo escolar promovido pelo MEC/INEP em 2004, das 210 mil escolas do Brasil, 13,7 mil não tinham banheiro e 1,9 mil funcionavam sem água¹⁷. Neste mesmo ano, o maior programa de transferência de renda do país – o Bolsa Família – começou a ser implementado, condicionando o acesso dos beneficiários à educação, apesar da estrutura precária (e desmotivadora) apresentada pelas escolas do país.

A preocupação com os altos índices de evasão escolar e baixo rendimento deveria motivar políticas de valorização da educação pública, o que não se concretizou e carece de resoluções ainda hoje. A inserção precoce de crianças

15 Para se frequentar a escola é preciso antes comer, vestir, morar etc.

16 Foi realizada no início do ano de 2009 pela Secretaria Municipal de Educação do município do Rio de Janeiro uma avaliação de todos os alunos da rede municipal de ensino. Uma reportagem publicada pelo jornal O Globo, no dia 31/03/2009 divulgou os resultados da avaliação, que constatou que 70% do total de alunos avaliados apresentam alguma deficiência no ensino - ou por terem demonstrado baixo desempenho, ou pela defasagem entre idade/série, além dos 28 mil alunos avaliados como analfabetos funcionais.

17 Dados expostos no documentário *Pro dia nascer Feliz*. João Jardim (dir). Brasil: Globo Filmes e Eletrobrás, 2006.

no trabalho continua sendo uma realidade, uma vez que nenhum programa de renda mínima já executado tenha de fato proporcionado um mínimo digno para a sobrevivência. Sobre este aspecto, a condicionalidade acabou assumindo uma feição ainda mais perversa: o trabalho infantil não foi eliminado e continua sendo uma das causas da infrequência escolar, situação que penaliza as famílias que são excluídas dos programas de transferência de renda. Aqui, os mais vulneráveis são duplamente punidos.

A exigência de qualquer contrapartida possibilita que algumas pessoas sejam excluídas do acesso à renda mínima. Caso a pessoa não cumpra a exigência, independente dos motivos que determinam o não cumprimento desta, ela pode ter seu direito negado. Esta exigência de contrapartidas introduz um caráter autoritário para as políticas públicas, estimulando o controle sobre a vida privada das pessoas (para a comprovação de que a contrapartida está sendo cumprida). Este modelo – de política pública como dispositivo de controle da população – vem sendo implementado ao longo dos tempos e cada vez mais iniciativas para seu maior aprimoramento são colocadas em prática.

Prova disso é o caminho percorrido pelos programas de renda mínima no Brasil. A primeira proposta de condicionar o acesso à comprovação de que as crianças estavam matriculadas na escola evoluiu¹⁸ para a cobrança de frequência mínima, chegando-se a cobrar 15% a mais de frequência para as crianças das famílias beneficiárias da renda mínima, como no caso do bolsa escola¹⁹.

As experiências em curso devem caminhar para a garantia de uma transferência de renda que se pauta em alguns princípios determinantes: ela deve ser um direito não condicionado a qualquer critério, como situação financeira ou disponibilidade para trabalhar; ela deve ser paga na forma de dinheiro, não de cupons ou outros bens e serviços; ela não deve substituir outras transferências na forma de bens ou serviços, mas ao contrário, seu objetivo deve ser de complementá-los; ela deve se pautar na ideia de permitir que todas as pessoas tenham o direito de participar da riqueza social de um país, da qual todos de alguma forma são responsáveis.

18 Não no sentido de ter progredido, mas de ter conquistado um *plus*.

19 Tanto o programa bolsa escola implementado pelo então governador do Distrito Federal Cristóvam Buarque quanto o programa bolsa escola federal implementado por FHC, estipulavam uma frequência escolar mínima de 90% para os beneficiários do programa, enquanto as demais crianças deveriam cumprir um mínimo de 75%, instituído pela lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9394/96).

Assim, compartilhamos com Suplicy da afirmação de que os programas focalizados existentes - sobretudo o Bolsa Família - podem ser o começo da Renda Básica de Cidadania. O Bolsa Família já se constitui hoje em um programa massificado: “ao final de 2003, já havia 3,6 milhões de famílias beneficiárias, subindo para 4,5 milhões em julho de 2004, com previsão de cerca de 6,5 milhões em dezembro de 2004 e 11,4 milhões de famílias em 2006” (Suplicy, 2006:18). O programa vem contribuindo para a percepção de que há condições para implementação da renda básica universal e incondicional, provando tal viabilidade por meio da massificação do acesso (mesmo que para os mais pobres) à renda no país.

O Bolsa Família, que em maio de 2009 já beneficiava 11.611.680 famílias, aumentou sua abrangência em 127,68% em relação ao Bolsa Escola, que atendia cerca de 5,1 milhões de famílias em dezembro de 2002²⁰. Mesmo sendo o Bolsa Família a junção de outros três programas além do Bolsa Escola, este dado nos mostra avanços importantes em termos de cobertura, uma vez que juntos, os programas que deram origem ao Bolsa Família atingiam parcelas muito reduzidas da população. A partir disso, o Bolsa Família não pode ser reduzido a qualquer política focalizada, já que mesmo não sendo universal pode ser considerado uma política de massas.

Com a elevação do limite de renda *per capita* necessária para a inclusão das famílias no programa, que passou de R\$ 120,00 para R\$ 137,00 em maio de 2009, a previsão é de que haja uma ampliação gradativa para 12,9 milhões de famílias, chegando a beneficiar um em cada três brasileiros até 2010. Hoje, o programa atende cerca de 29% da população²¹ do país, constituindo-se assim no maior programa de transferência de renda da história do Brasil.

Referências

BASTAGLI, Francesca. Bolsa Família não é assistencialista. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*. Brasília, 21 ago 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acessado em 04/11/2007.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1977.

20 Dados obtidos em: www.mds.gov.br/bolsafamilia.

21 In: O país: a dependência da Bolsa. *Jornal O Globo*, 3 de maio de 2009.

