

- Cordeiro, Hésio. *Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: Avuri-Abrasco, 1991.
- Delgado, Guilherme & José Cardoso Jr. Universalização de direitos sociais no Brasil: a experiência da previdência rural no Brasil. *Política Social*, nº 1, Ipea, jun., 2000.
- Figueiredo, A. & F. Limongi. Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos Cebrap*, nº 51, São Paulo, jul., 1998.
- França, Álvaro Solon. *A previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: Anfp, 2001.
- Gerschman, Silvia. *A democracia inconclusa; um estudo sobre a reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- Henriques, Ricardo & Rosane Mendonça. *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdades sobre a pobreza*. Ipea, 1997.
- Marshall, T. H. *Política social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- Melo, M. A. B. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *Dados*, vol. 36, nº 1, Rio de Janeiro, 1993.
- OIT. *Introdução à seguridade social*. Montevidéu, 1984.
- Sandi, Ricardo Dinarte & Luiz Périco Heringer. A previdência social nos municípios do semi-árido brasileiro. *Informe da Previdência Social*, agosto de 2001. Brasília: MPAS.
- Schwarzer, H. *Paradigmas de previdência social rural. Um panorama da experiência internacional*. Texto para discussão nº 767. Brasília: Ipea, 2000.
- Schwarzer, H. & A. C. Querino. *Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira*. Texto para discussão nº 929. Brasília: Ipea, 2002.
- Werneck Vianna, M. L. T. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- . O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: M. I. S. Bravo & P. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. Rio de Janeiro: Cortez-Uerj, Rio de Janeiro, 2001.
- . Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social entre a previdência e a seguridade. *Ser Social*, nº 11, UnB, Departamento de Serviço Social, dezembro de 2002.
- . "Reforma da previdência: missão ou oportunidade perdida?" In: Lauro Morhy (org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: EdUNB, 2003.

6

## PROTEÇÃO SOCIAL E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O BOLSA-FAMÍLIA

Ana Maria Medeiros da Fonseca & Claudio Roquete

### Programas de transferência de renda na América Latina

Na América Latina, ao longo do século XX, não se criou um amplo e vigoroso sistema de proteção social – todos os modelos foram de tipo corporativo (seguro social) – resultando em sistemas heterogêneos (as obras sociais na Argentina, por exemplo) que se agravaram com a crise nos anos 1980 e 1990, com as reformas liberais nas duas últimas décadas do século e com ampliação da pobreza.

As histórias políticas e culturais, o peso dos partidos, sindicatos, Igreja e dos parlamentos nos vários países do continente conformaram distintos modelos de proteção e entre estas peculiaridades vale destacar o peso das lutas democráticas, o tipo de intercâmbio entre as nações e entre estas e as agências internacionais na discussão de estratégias socioeconômicas, e o papel de entes de governo subnacionais na política social.

Foi nesse contexto heterogêneo e de baixa segurança de direitos sociais que surgiram, na América Latina, os programas de transferência de renda e provavelmente residirá aí a grande dificuldade de inserção dos programas em uma coesa rede de proteção.

De qualquer modo, os governos centrais e os governos federais (ou a União), além de governos estaduais e municipais, como na experiência brasileira, têm implementado, desde os anos 1990, programas de transferência de renda com condicionalidades e eles são percebidos como nova e melhor estratégia de combate à pobreza.

Na América Latina são distintas as experiências nesse campo. O Chile, em maio de 2004, converteus, em lei da República, o projeto-piloto *Chile Solidário*, lançado já no governo de Ricardo Lagos. Esse país, que estima seu número de pobres em 225.000 famílias, conta com um primoroso sistema de seleção dos grupos familiares (uma pontuação que cria um *ranking* de prioridade de acesso) e com o *Puente*, do Fundo de Solidariedade e Inversão Social (Fosis), como estratégia de acompanhamento e inserção das famílias. Cerca de seiscentas pessoas estão envolvidas com a operação do programa.

No México, em 2001, o antigo e saudado *Progresá*, lançado em 1997 na metade do governo de Ernesto Zedillo, que tem como antecessor o Pronasol, foi remodelado e transformado no Programa *Oportunidades*. O programa dirige-se às famílias pobres e tem quatro componentes: *educação* – bolsas condicionadas à frequência escolar e mais elevadas para as meninas, pois entre estas é maior o abandono da escola e menor a escolaridade – *saúde* – apoio em serviços por meio de consultas programadas – *alimentação* – aporte financeiro e em espécie (suplementos alimentares). A soma das transferências financeiras permite um valor médio de US\$ 35. O quarto componente é uma espécie de *poupança escola*: um depósito que pode ser sacado conforme a conclusão de etapas do ciclo escolar e que guarda semelhanças com o Programa Poupança Escola, implantado por Cristovam Buarque quando era governador do Distrito Federal.

Já na Argentina, temos o Programa *Jefes e Jefas del Hogar* que foi concebido, em 2002, como uma resposta à situação de emergência social e ocupacional. O programa dirige-se às famílias nas quais o/a chefe esteja desempregado e tenha filhos/as menores de dezoito anos. O benefício é de 150 pesos (cerca de US\$ 50) e a contrapartida

é de quatro até seis horas diárias de atividade. As crianças e adolescentes devem estar estudando e para os pequenos é necessário que tenham a carteira de vacinação em dia.

No Peru, no âmbito do *Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social* (setembro de 1991), o *Programa de Emergencia Social Productiva*.

E, no Brasil, ao final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, foi regulamentada a legislação que autorizava o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a programas de renda mínima associados a ações socioeducativas instituídos por municípios que não dispusessem de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação. Entre a metade do segundo governo e no último ano de governo, porém, foram lançados os programas Bolsa-Escola (Ministério da Educação), Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde) e Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energia). O governo Lula, por sua vez, lançou o Programa Cartão-Alimentação (um *plus* de renda aos beneficiários dos demais programas) e em outubro de 2003, o governo federal instituiu o programa Bolsa-Família, reunindo os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação, criados entre 2001 e 2003.

Os desenhos dos programas são distintos, embora alguns tenham sido concebidos e, em tese, estejam estruturados para irem além dos resultados de curto e médio prazo – alívio das condições de penúria e privação dos grupos familiares, ampliação da escolaridade e/ou da formação dos membros das famílias –, como são os casos do Chile e do México.

Os programas, em nenhuma das experiências nacionais, na América Latina, pertencem ao campo dos direitos sociais. Eles estão no campo das estratégias de combate à pobreza e os países adotam, com maior ou menor rigor, *means test* focalizados nas iniciativas de combate à pobreza e contra a exclusão, mas seria precipitado afirmar que todos eles são substitutivos de políticas universais. Muitas vezes, os programas funcionam como meio de acesso a direitos universais: educação, saúde e direito humano à alimentação, como na experiência do Brasil.

Entre os desafios da América Latina certamente se destaca a necessária maior integração entre suas políticas. Embora ainda sejam necessárias muitas etapas para que os esforços de maior integração no continente se aproximem de uma agenda social, é importante não desconsiderar experiências mais avançadas. A União Européia, por exemplo, assume papel de difusor de políticas sociais quando recomenda, a todos países membros, a adoção de um rendimento mínimo, concebido simultaneamente como uma rede de segurança para os pobres e uma alavanca para a (re)inserção.<sup>1</sup>

A Recomendação<sup>7</sup> (92/441/CEE), entretanto, convive com vasta experiência no campo da transferência de renda (França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Suécia, Dinamarca, Espanha) nos sistemas de proteção social. A Recomendação por certo tem em conta a extrema mobilidade das pessoas, acentuada pela maciça mobilidade dos cidadãos oriundos dos países do Leste, o desemprego de longa duração, etc.

Na experiência latino-americana há um desafio de fundo: a integração de programas com condicionalidades à rede de proteção social configurando-os como direitos de cidadania. Isso posto, na atualidade algumas questões afligem os formuladores, gestores, acadêmicos e especialistas em políticas públicas.

A primeira diz respeito às ferramentas utilizadas para a identificação do público-alvo, ou seja, quais variáveis contidas nos instrumentos adotados (Ficha CAS 2 no Chile, Cadastro Único no Brasil) permitem a seleção.

A segunda, derivada da primeira, diz respeito ao que cada um estabelece como pobreza. Supondo que cada programa, independente dos países, tenha dois elementos fixos – renda e tempo de permanência – é preciso “isolar” os demais de tal modo que torne possível conhecer em quanto tempo e com quais características os grupos familiares saem da condição que lhes induziu ao acesso.

A terceira questão, portanto, consiste em ultrapassar o primeiro

<sup>1</sup> Já na segunda metade dos anos 1990, Portugal adotou um programa de renda mínima e, mais recentemente, a Grécia também o fez.

eixo programático dos programas de natureza redistributiva – que permitem fazer que o público alvo selecionado tenha complementação de renda suficiente para superar, durante o tempo de permanência, a linha de pobreza definida – perguntando sobre a presença do segundo eixo, qual seja, os programas e políticas que se dirigem aos beneficiários das transferências e que lhes permitirão se emanciparem ou prescindirem da complementação de renda, ou seja, de fato sair da condição de pobreza.

Assim, a quarta questão diz respeito às modalidades de inserção dos programas de transferência de renda em outras políticas e programas, observando no caso dos países federalistas a presença de pactuação com as instâncias subnacionais tendo em vista a superação mais duradoura da pobreza ou o eixo emancipatório, e no caso dos países unitários como se organiza a relação entre o governo central e as províncias também no que concerne ao mesmo aspecto. Em ambos os casos, como é tratada a fragmentação dos programas e políticas, ou seja, se nos mesmos territórios, os programas e políticas são cegos uns aos outros, ou se há coordenação das ações públicas.

Quanto ao último aspecto, cabe perguntar como os níveis locais têm acesso aos dados sobre os beneficiários, como transformam os dados em informação para o planejamento e como isso resulta em melhoria da equidade no plano dos territórios.

#### Antecedentes do Programa Bolsa-Família (PBF)

Na experiência brasileira todas as formas de garantia de renda (décimo terceiro salário; pagamento de férias; aposentadoria; seguro-desemprego, FGTS, abono salarial, auxílio de licença-maternidade, pensão, salário-família) estiveram associadas à condição de assalariamento com carteira de trabalho assinada. Era o primado do princípio do seguro social.

Na década de 1970, porém, uma nova forma de garantia de renda não associada ao emprego assalariado formal foi introduzida. Nesse terreno, o Funrural constituiu uma inovação em garantia de renda à população do campo, embora existisse enorme diferença

de valores pagos e requisitos necessários para acesso, em comparação com os empregados assalariados com carteira assinada do meio urbano.<sup>2</sup> E, também na década de 1970, ainda no âmbito da Previdência, passou a ser concedido o benefício denominado Renda Mensal Vitalícia que vigorou, do ponto de vista da concessão, até o início dos anos 1990.

Essas novas medidas de garantia de renda, desvinculada da prévia contribuição, deram mais vigor às políticas públicas, ampliando o campo dos direitos de cidadania. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, reforçou a ampliação dos direitos de cidadania, e o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social é um exemplo, ao incorporar novos segmentos sociais, até então alvo, por excelência, do assistencialismo.

Esse alargamento do campo da proteção social no Brasil processou-se em meio ao agravamento do cenário macroeconômico, bem como pelas políticas de corte neoliberal, que promoveram o aprofundamento da exclusão social. Nesses termos, a década de 1990 terminou contribuindo para ampliação do espaço de discussão e implementação de novas formas de políticas públicas para a área social.<sup>3</sup> E, entre elas, destacam-se as políticas de natureza redistributiva de renda, por meio dos programas de garantia de renda mínima. As primeiras iniciativas, que datam de 1995, fugiram às regras das políticas sociais, uma vez que se deram, sobretudo, na esfera do município – a descentralização favoreceu os municípios –, e em municípios comparativamente mais ricos.<sup>4</sup>

Após várias experiências municipais e estaduais de adoção dos programas de garantia de renda às famílias pobres, com crianças e adolescentes, o governo federal aderiu a essa modalidade de polí-

<sup>2</sup> A análise da política social no Brasil é tratada em: MPAS/Cepal (org.). *A política social em tempo de crise: articulação e descentralização*. Brasília: MPAS, 1989; M. Pochmann. *O desafio da inclusão social no Brasil*. São Paulo: Publisher, 2004.

<sup>3</sup> O pioneiro Projeto de Lei (PL) do senador Eduardo Suplicy (PT/SP) foi apresentado ao Senado em abril de 1991, aprovado em dezembro daquele ano, seguindo para a Câmara e em 1996, com vários apensamentos, outra legislação foi aprovada. O debate, entretanto, ganhou a cena pública pelos idos de 1994 e 1995.

<sup>4</sup> Ana Fonseca. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

tica pública. Associam-se a essa concepção, quase sempre, os programas instituídos há menos de uma década pelo governo federal: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), iniciado em 1996 como projeto-piloto; Programa Bolsa-Escola; Programa Bolsa-Alimentação; Programa Cartão-Alimentação; Programa Agente Jovem; Programa Auxílio-Gás; o Programa de subsídio à energia elétrica ou Tarifa Social e, por breve tempo, o Programa Bolsa-Renda.

De certa forma, essa nova geração de políticas públicas que esteve inicialmente vinculada às discussões da década de 1970<sup>5</sup> – mas nesses anos na perspectiva de direitos sociais – ganhou fôlego na década de 1990, com a aprovação, em dezembro de 1991, de um projeto de lei, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima, e principalmente com as experiências, a partir de 1995, em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto. O debate, contido nos meios acadêmicos e especializados, ocupou mais recentemente a agenda da política nacional.

Os programas vinculavam a garantia de renda temporária à família ao compromisso com a educação, a saúde e ao não-exercício do trabalho por suas crianças e adolescentes. A perspectiva era de rompimento com o ciclo da reprodução intergeracional da pobreza, posto que as famílias pobres teriam um complemento de renda para que suas crianças e adolescentes frequentassem a escola, ampliassem a escolaridade e melhorassem/prevenissem problemas de saúde.<sup>6</sup> Em termos gerais, os programas viabilizariam o exercício

<sup>5</sup> As primeiras discussões começaram em 1975, com um artigo do então professor da Fundação Getúlio Vargas, Antônio Maria da Silveira, prosseguiram com o livro de Edmar Bacha & Mangabeira Unger (1978), *Participação, salário e voto. Um projeto de democracia para o Brasil* e ganharam a mídia com uma coletânea de artigos em livro organizado por Eduardo Suplicy e editado pela gráfica do Senado Federal. Os artigos de José Marcio Camargo no jornal *Folha de S.Paulo* introduzem uma inflexão importante no debate; Conferência Internacional, em agosto de 1998 em Brasília, Renda Mínima. Discussões e Experiências. Para uma reconstrução, ver: Ana Lobato (org.). *Garantia de renda mínima. Ensaios e propostas*. Brasília: Ipea, 1998; Ana Fonseca, op. cit.; E. Suplicy. *Renda de cidadania*. São Paulo: Cortez, 2003.

<sup>6</sup> Para melhor detalhamento a respeito disso, ver: A. Fonseca. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2003; M. Pochmann. *Outra cidade é possível*. São Paulo: Cortez, 2003.

de direitos universais: educação e saúde. E, com o Programa Cartão-Alimentação (2003), no âmbito do Fome Zero, o direito humano à alimentação. O Auxílio-Gás e a Tarifa Social, por seu turno, funcionavam como subsídio às famílias pobres para aquisição do gás de cozinha e da energia elétrica e o Bolsa-Renda como proteção temporária contra as calamidades (secas, enchentes).

### O Programa Bolsa-Família

A discussão sobre a integração dos programas de transferência de renda do governo federal apareceu no Programa de Governo do então candidato Lula, no Relatório do Grupo de Transição, e prosseguiu no ano de 2003 no âmbito da Câmara de Política Social, culminando com o lançamento do Programa Bolsa-Família e da sua secretaria executiva, vinculada à Presidência da República, em outubro de 2003.

Do ponto de vista do diagnóstico, os elementos mais gritantes eram: pulverização de recursos; elevado custo administrativo; superposição de público-alvo; competição entre ministérios; ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial no combate à pobreza e desigualdade; descaso pela existência de programas similares nos estados e municípios; ausência de reflexão sobre "portas de saída"; fragilidades e incompreensões acerca do cadastro; desconsideração com estados e municípios na gestão das políticas públicas.

Além da setorialização da intervenção pública ante a manifestação mais totalizante da pobreza, prevalecia a concorrência interburocrática tanto na gestão dos distintos programas no âmbito federal como na interface com programas similares nas esferas estaduais e municipais<sup>7</sup> e elevado custo-meio para a sua operacionalização, bem

<sup>7</sup> Nesse campo é importante registrar que a prefeitura de São Paulo juntou o Programa de Garantia de Renda Mínima (do município) ao Programa Bolsa-Escola do governo federal e ao Programa Renda Cidadã do estado de São Paulo. Esse foi, sem nenhuma dúvida, o primeiro e bem-sucedido ensaio de introduzir racionalidade nos programas de transferência de renda.

como o precário preparo dos gestores públicos para a atuação nessa nova geração de políticas públicas seja resultado das ordens e contra-ordens no afã dos cadastramentos, aí incluída a "corrida às bolsas" de 2002, e as escassas orientações, seja por recursos humanos e materiais ou, o mais certo, uma perversa combinação desses ingredientes.<sup>8</sup> Tudo isso terminava comprometendo a efetividade e eficiência das políticas públicas de garantia de renda à população-alvo, com a reprodução de inúmeros cadastramentos. Finalmente, parcela significativa dos recursos vinculados aos programas de transferência de renda ficava comprometida com a implementação, tais como os custos de cadastramento, depósitos, saques e confecção de diversos cartões bancários, etc.

O freio à crescente fragmentação das políticas de transferência condicionada de renda às famílias pobres somente veio a acontecer com o governo Lula, na segunda metade do ano de 2003, por meio do Programa Bolsa-Família (PBF), e há grande expectativa em torno do programa e das inovações por ele introduzidas: a pactuação com estados e municípios, para a junção de programas (o governo estadual ou o municipal consideram a transferência da União como parte do valor do benefício de seus programas), a oferta de programas complementares desenvolvidos no âmbito dos estados e municípios; a inserção dos grupos familiares nos programas e políticas implementadas no espaço territorial; o acesso ao cadastro único dos grupos familiares como instrumento de planejamento, avaliação e monitoramento; o peso das transferências de renda às famílias em relação ao total de transferências constitucionais que supõe grande impacto nas economias locais. Em resumo, o PBF mais que um programa seria uma matriz para a articulação de políticas.

O PBF, porém, tem história. A construção do desenho do programa e de sua estratégia foi aparentemente longa, mas se desenvolveu no tempo necessário para estabelecimento de um consenso

<sup>8</sup> TCU/Secretaria-Geral de Controle Interno/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília, 2003.

entre os ministérios-gestores de programas (Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Assistência Social, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar) e instituições do Estado com responsabilidade sobre os programas (a Caixa Econômica Federal) e com aportes de conhecimento relevantes (como o Ipea). O tempo só teria sido diferente se a unificação estivesse posta desde o primeiro dia de governo, ou se o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar tivesse se constituído como uma Secretaria de Articulação (não finalística) e tivesse também sob sua responsabilidade os programas de transferência de renda.

De qualquer modo, a unificação ocorreu por um caminho árduo, mas em bons trilhos: Câmara de Política Social; Formação de um GT Interministerial (MS, MEC, MAS, Mesa, Minas e Energia, MPOG e CEF), coordenado pela Casa Civil da Presidência; Subgrupos temáticos (desenho, incluindo avaliação e monitoramento, e estratégia de implementação; cadastro; e financiamento); Resultados dos trabalhos apresentados aos secretários executivos tendo em vista o debate e reformulações acordadas; Resultados apresentados ao presidente e a ministros; Apresentação e debate na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados; Apresentação e Debate em conselhos setoriais; Reuniões com prefeitos(as) e/ou secretários(as) municipais; Reuniões com governadores(as) e/ou secretários estaduais.

Em setembro de 2003, com o programa já bem desenhado, e com um bem-construído processo de transformação dos programas em um programa de governo (não setorial) o presidente Lula, sabiamente, ao ter em mãos os resultados das conversas com os governos estaduais e municipais avaliou que os resultados estavam aquém do desejável compromisso das instâncias subnacionais com o programa, insistindo na pactuação – e isso incluía o reconhecimento por meio do símbolo dos governos estaduais e municipais no cartão Bolsa-Família – e determinando a suspensão do lançamento do programa para melhor selar o compromisso com o combate à pobreza. Foi uma decisão que permitiu muita especulação e

versões fantasiosas,<sup>9</sup> mas as novas rodadas, muito produtivas, culminaram na reunião de 30 de setembro, com os governadores, na Granja do Torto.

O Programa Bolsa-Família, criado em 2003, representa um primeiro esforço de integração, pois incorpora quatro diferentes programas de transferência de renda do governo federal, criados em diferentes períodos (entre 2001 e 2003), e anteriormente geridos por diferentes instituições públicas (ministérios setoriais).

Com relação aos programas que o antecederam, o Programa Bolsa-Família realiza quatro inflexões importantes: a *família* (como unidade receptora do benefício e do cumprimento das obrigações/condicionalidades exigidas) em oposição aos segmentos etários (crianças entre seis meses e seis anos; crianças adolescentes entre seis e quinze anos) e aos estados naturais (gestantes e nutrízes) de membros dos grupos familiares, e a correlata *inclusão prioritária dos membros das famílias em programas* e políticas que possam representar rotas de saídas (independência em relação ao benefício); a *descentralização pactuada com os entes da federação*; o *Cadastro Único* dos Programas Sociais como ferramenta de planejamento e gestão de políticas dada a retirada do veto ao acesso ao cadastro pelos municípios (princípio da gestão compartilhada).

São objetivos do programa: criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares; incentivar o desenvolvimento local dos territórios; assegurar prioridade para os mais pobres; estabelecer o princípio de equidade; aumentar a eficiência e a efetividade do uso dos recursos; unificar, ampliar e racionalizar os programas de transferência de renda e, finalmente, retirar incentivos para políticas setoriais de transferência de renda (como os antigos programas fundidos pelo Bolsa-Família).

A articulação institucional (entre áreas do governo; governo/

<sup>9</sup> *Correio Brasiliense* de 19/9/2003: "Confusão Social: desencontro leva governo a adiar lançamento do Programa Bolsa Família"; *Folha de S. Paulo*: "Lula adia a unificação dos programas sociais"; *O Estado de S. Paulo*: "Lula adia novo programa social para não repetir erros do Fome Zero". O assunto também foi tratado pelo jornal *O Globo* e fez parte do *Jornal da Record*, do *Bom Dia Brasil* e do *Jornal Nacional*.

governo e governo/sociedade) é a peça-chave para efetivação do programa, o que diferencia, enormemente, o atual dos antigos programas de transferência de renda, sejam federais, estaduais ou municipais.

### As polêmicas

Algumas polêmicas cercaram o PBF: controle social e cadastro merecem maior destaque. Uma tese derrotada na construção do programa dizia respeito à gestão do programa e tem origem no arranjo institucional concebido para o Programa Cartão-Alimentação: a criação dos comitês gestores. Essa era condição essencial para a efetivação do PCA no município. Instalado o comitê, ele tinha competência e responsabilidade pela seleção de famílias.

Na experiência do comitê gestor do Programa Cartão-Alimentação, o comitê era constituído com dois terços da sociedade (igrejas, sindicatos, associações) e um terço poder público governamental. Os membros dos comitês, instalados em municípios de pequeno porte, muitas vezes foram eleitos em assembléias com grande comparecimento, eram formados, em geral, por nove membros, sendo um representante do governo do estado, um da prefeitura.<sup>10</sup>

Os comitês exerciam papéis de caráter deliberativo: recebiam a relação das famílias beneficiárias, e informavam ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar quem podia, ou não, receber o adicional de R\$ 50,00 e, em muitos casos, controlavam os gastos realizados pelos titulares do benefício.

<sup>10</sup> O Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003 – regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Cartão-Alimentação –, entretanto, estabelece, em seu art. 9 que “o controle social do «Cartão Alimentação» será exercido por um Comitê Gestor Local – CGL, que deverá ser instalado pelo Município participante e contar com representantes das esferas governamentais e da sociedade civil local, ou por outro conselho da área social já constituído no âmbito do Município, desde que autorizado pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome”. O inciso I do art. 10, porém, joga para o gabinete do ministro a definição sobre a composição e o funcionamento: “a instalação de CGL, por Município, cuja composição e funcionamento cumprirão parâmetros definidos pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome”.

O controle dos gastos, pelo comitê gestor, aparece como exercício de poder e, ainda, como manifesta capacidade de deliberação, como na fala de D. Auxiliadora, membro de um comitê no Ceará: “nós temos o controle do cadastro desde quando o beneficiário recebeu pela primeira vez, assim como as notas de compras organizadas numa ficha. As pessoas estão conscientes da atuação do Comitê e, por medo de serem cortadas do programa, estão entregando pontualmente seus recibos. São poucas as famílias que não colaboram”, ela explica.<sup>11</sup>

Já para o ministro Graziano, o controle dos gastos com alimentação tinha por objetivo induzir à demanda por alimentos e se inseria em um projeto de desenvolvimento. É assim que em entrevista ao repórter Régis Alimandro em 21/1/2003, ele explica a lógica e o lugar estratégico do controle dos gastos no PCA para o Fome Zero:

“[...] o projeto tem também políticas específicas, entre elas um sistema de gastos vinculados à compra de alimentos, que pode ser por cartão eletrônico, cupons ou dinheiro com comprovação dos gastos. Esse mecanismo é importante no contexto do projeto, pois é um instrumento de dinamização da economia. O segredo do programa é vincular o gasto à compra de alimentos. [...] Se não houver esse vínculo, o impacto dinamizador da agricultura familiar que queremos não vai acontecer. Por outro lado, para combater a subnutrição, é preciso aumentar o consumo de alimentos, claro. Não existe outro jeito. Tem que se vincular o gasto. [...] Nós estamos preocupados em promover o combate à fome aliado a um novo modelo de desenvolvimento. [...] Um dos pilares do projeto é a vinculação da demanda. A vinculação dos gastos à compra de alimentos é um requisito estrutural do

<sup>11</sup> É como o Estado em ação. A comprovação dos gastos convive com a já larga experiência de entrega do imposto de renda por internet. Dirigida aos pobres, a “educação alimentar” era substituída pela fiscalização. Não deixava de ser uma humilhação e uma ofensa aos pobres. Aliás, na nossa experiência quase sempre os pobres têm de demonstrar, na ordem moral, que são pessoas de bem. Eles estão sempre sob suspeição como se existisse uma doença moral na pobreza.

projeto. Queremos gerar um forte indutor de demanda alimentícia no país. [...] Os incentivos à agricultura familiar não colidem com o fortalecimento da agricultura empresarial. A grande escala gera empregos e exportações. O pequeno agricultor familiar também desempenha um leque de funções relevantes [...] e pode se tornar um importante abastecedor de mercados locais. [...] A empresa agrícola certamente irá atender à parte da demanda adicional que esse programa deverá gerar nos grandes centros urbanos. [...] É justamente esse demand pull, de corte keynesiano e kaleckiano, que afasta esse programa do elenco de ações meramente assistencialistas. A partir dele, pretendemos implantar uma outra lógica de política social.”<sup>12</sup>

Os comitês imaginavam que estavam “limpando o cadastro”, excluindo quem não precisava e/ou não devia estar recebendo, e, ao mesmo tempo, tinham por atribuição, e reivindicavam, a substituição das famílias “excluídas” por outras mais necessitadas. Eles, entretanto, esbarravam no teto máximo para a inclusão no Programa Cartão-Alimentação em seus municípios. A relação com a qual os comitês trabalhavam eram de famílias beneficiárias de outros programas (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação) e que estavam inseridas em outra institucionalidade e em outros compromissos.

No caso do Programa Bolsa-Alimentação, o acompanhamento do programa era responsabilidade do Conselho Municipal de Saúde. Já no Programa Bolsa-Escola, de um Conselho de Controle Social, e os municípios tinham assinado um termo de adesão ao programa. Assim, ser “excluída” não produzia os efeitos desejados porque ninguém sabia: nem as instâncias municipais, nem MEC, nem MS. Entretanto, o que era invisível passou a ser visto quando o Programa Bolsa-Família, para as famílias com renda familiar *per capita* de até R\$ 50, passou a agregar o adicional de mais R\$ 50, mantendo os benefícios dos demais programas (BES e BAL). Os

<sup>12</sup> Na mesma linha, ver a entrevista aos jornalistas Vânia Rodrigues e Nilo Baires publicada em *La Insignia* em 30/1/2003.

Comitês, com justa razão, sentiram-se desautorizados, sobretudo porque havia o argumento da participação social e do “empoderamento”.

No desenho do PBF ficou estabelecido que a gestão do programa seria pública e governamental e que o conselho de controle social (ou outra denominação) seguiria as normas dos demais conselhos, ou seja, a paridade.

Argumentava-se, ainda, que para as funções de controle interno (CGU) externo (TCU) e do Ministério Público da União (MPU) era inviável que as deliberações acerca de um programa realizado com recursos públicos não fossem da responsabilidade dos entes federativos. Não havia objeções ao controle, mas às atribuições do Comitê Gestor.<sup>13</sup>

Argumentava-se, também, que era ingênuo acreditar que na Sociedade residia todo o bem e no Estado o mal e que não era razoável confundir as instituições com as pessoas à sua frente, ou seja, há prefeitos corruptos, mas isso não pode contaminar a instituição prefeitura e que a efetiva fiscalização não é sinônimo de gestão.<sup>14</sup>

Por último, o argumento da lei que instituiu o Programa Bolsa-Família: *a execução e gestão do Programa Bolsa-Família são públicos e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.*

É importante registrar que a discussão do controle das políticas públicas, se deve ser realizado pelos executivos municipais ou pelas organizações civis, ganhou corpo após a constatação de problemas de ordem político-institucional na esfera local. Resumidamente: resultado da pouca tradição republicana no plano municipal ou da cooptação das organizações civis por instituições, como Igreja, cor-

<sup>13</sup> Um caso dramático ocorreu em dezembro de 2003 quando um prefeito não quis assumir a responsabilidade por famílias indevidamente incluídas, segundo denúncia, alegando que isso era responsabilidade do comitê gestor e que ele não estava autorizado a tomar providências.

<sup>14</sup> O caso de Caetés envolvendo um membro do comitê gestor ilustra o argumento.

porações profissionais, partidos, famílias influentes, crime organizado, etc.

A baixa tradição republicana nos níveis subnacionais de governo apareceu como evidência após os estudos sobre a política de descentralização dos anos mais recentes e tem sido colocada como entrave à continuidade e/ou sustentabilidade da estratégia de descentralização. Entretanto, esse mesmo argumento serve para justificar o seu contrário, isto é, somente após um processo de maior responsabilização dos municípios pelo bem coletivo é que a tradição republicana pode ser criada ou amadurecida. Do lado da sociedade civil, o risco está sempre presente e a criação de uma cultura de solidariedade depende também do avanço da tradição republicana no interior do Estado. É por isso que a responsabilização do controle tem de estar vinculada sempre ao aprimoramento do espaço público.

A posição do governo federal foi manter o programa sob gestão pública e governamental, e se é certo que essa determinação reduzia o campo de atuação dos comitês, ela não revela uma visão centralizadora no campo das políticas públicas, mas uma posição realista: em primeiro lugar porque o Brasil é um país federalista e não há política pública, para ser bem-sucedida, que passe ao largo dos estados e municípios; em segundo lugar porque faz convergir os esforços do Estado no combate à pobreza e à desigualdade e essa era a ênfase posta na pactuação.

A segunda grande e ainda atual polêmica refere-se ao Cadastro Único. Adotado ainda no Governo FHC, em 2002, o Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, também no campo da identificação do público-alvo, a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços. Foi uma conquista importante embora tardia, pois, quando criado, as prefeituras já tinham sido instadas a cadastrar milhões de famílias nos cadastros dos programas bolsa-escola e bolsa-alimentação.

O Cadastro Único ainda é um desafio aberto para os gestores, técnicos e pesquisadores a requerer propostas para o seu formulá-

rio, para o sistema de identificação mais geral do cidadão no qual se insere, para as metodologias e regras de cadastramento e para o próprio sistema operacional.

O I Seminário Nacional do Cadastro Único, em março de 2003, foi o primeiro fórum que reuniu gestores federais, estaduais e municipais para discutir as muitas facetas do processo de cadastramento. As oito oficinas temáticas produziram sugestões e criaram vários consensos, o que forma um ponto de apoio importante para a discussão federativa e republicana sobre a gestão do cadastro único, pois, nunca é demais afirmar, trata-se de um problema de política social e não de polícia.

O envolvimento com os municípios e os estados em discussões consistentes sobre os problemas reais, tais como deficiências do sistema de informática, fragilidades do sistema de identificação social, unificação do processo de cadastramento na ponta, recursos para qualificar o trabalho de municípios com maiores dificuldades orçamentárias, o papel dos estados e regras para perseguir e medir a qualidade do Cadastro Único, é a única maneira de o Cadastro Único se transformar realmente num instrumento de planejamento de políticas públicas e um instrumento confiável de seleção para o bolsa-família.

Uma consequência importante do I Seminário Nacional foi a constituição de coordenações unificadas de cadastramento nos estados e municípios (até novembro de 2004 eram dezoito coordenações estaduais e cerca de 1.200 coordenações municipais).

O Cadastro Único ficou à margem de discussões e avaliações públicas sobre sua eficácia até o início do governo Lula, como de resto todos os cadastros sociais. Embora as poucas informações publicadas na mídia sobre o Cadastro Único, à época, fossem positivas, propagando a idéia de que o novo governo herdaria uma radiografia confiável sobre os pobres, isto não se mostraria real tanto no quantitativo de famílias cadastradas quanto na qualidade dos dados.

A própria história do Cadastro Único permitia antever os enormes problemas gestados: instituído por decreto presidencial em julho

de 2001, em setembro foi alvo de um Grupo de Trabalho Intermunicipal para operacionalizá-lo; em dezembro do mesmo ano foi firmado contrato com a Caixa Econômica Federal para desenvolver e operar o sistema; em janeiro de 2002 já estava em operação pelas prefeituras, sem maiores testes, capacitação e retorno adequado aos municípios. E, o mais importante, sem que se configurasse como uma política de Estado que, como tal, teria de passar por algum pacto federativo, por discussões republicanas sobre as metas e por normas claras e integradas de identificação social.<sup>15</sup>

Portanto, não é de se estranhar que após a adoção do programa bolsa-família, no decorrer do ano de 2004, mais de 280.000 benefícios tenham sido suspensos pelo governo federal, em função de críticas na base de dados.

Os problemas de cadastramento detectados pelos Comitês Gestores constituíram-se em importante argumento do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar para explicar o ritmo de implementação do PCA, muito aquém do esperado no início de 2003. E, a essa época, o debate público sobre o Cadastro Único era muito restrito e expressava apenas a polêmica entre o Mesa e os que viam na crítica ao Cadastro Único uma desculpa permeada de sectarismo, incapaz de reconhecer os avanços do Cadastro Único ou até mesmo propenso a jogar fora o trabalho realizado pelas prefeituras.

Uma vez que o debate foi vencido, pelo rápido impacto do PBF, persistiu a polêmica sobre a capacidade de as prefeituras realizarem o cadastramento. Argumentou-se que, dado os interesses políticos dos prefeitos, o cadastro feito sob seu comando seria inexoravelmente enviesado, ou seja, como se apenas os prefeitos ou os órgãos públicos tivessem interesses políticos clientelistas e de privatização da coisa pública.

Sem forte tradição republicana os problemas ocorrerão seja pela via do poder público governamental seja pela via das organizações

<sup>15</sup> O TCU elaborou extenso relatório que mostra as inconsistências do processo de implementação do Cadastro Único. Ver: TCU/Secretaria Geral de Controle Interno/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília, 2003.

da sociedade, e o pior caminho é enfraquecer o Estado sob a alegação de corrupção. Finalmente, retirar da esfera governamental a tarefa do cadastramento seria abrir mão de envolver todos os entes governamentais na missão de erradicar a miséria e diminuir a desigualdade social, entregando tal tarefa às mãos caritativas e privadas, embora engajadas.

É importante notar que as prefeituras necessitam de apoio e de regras claras para desenvolverem um bom trabalho de cadastramento e não se pode dispensar, é claro, a fiscalização do processo pelas instâncias competentes. Reconhecer os problemas de cadastramento não pode obscurecer o trabalho de correção cadastral que várias prefeituras exercitam, particularmente após a divulgação da lista de beneficiários na internet.

Constata-se que o debate sobre o cadastro está sujeito às polémicas de fundo sobre as políticas sociais. Para os que entendem as políticas sociais como algo residual, trata-se fundamentalmente de focalizar ao máximo a sua abrangência. Para os que entendem as políticas sociais como um direito, trata-se de retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com as diversas políticas públicas, permitindo a avaliação do que cada ente governamental faz ou planeja fazer para dar conta da dívida social brasileira.

O debate sobre a qualidade do trabalho de cadastramento de cada prefeitura pode trazer efeitos benéficos, pois permite que a cidadania fiscalize e influencie sua qualidade. Foi inovador, e muito importante para o efetivo controle social, a iniciativa do governo federal de tornar públicos os dados agregados do cadastro único e a lista dos beneficiados do programa Bolsa Família, concomitante à unificação dos mais importantes programas de transferência de renda.

A visibilidade dos dados agregados permitiu ao diretor da TV Globo, Ali Kamel, criticar o Cadastro Único em artigo de jornal,<sup>16</sup> em artigo de jornal em julho de 2004, primeira manifestação crítica da mídia em relação ao Cadastro Único. A resposta, no mesmo jornal, saudava o fato de a crítica retirar o véu de silêncio que havia

<sup>16</sup> Ali Kamel. Encontramos os pobres errados? *O Globo*, 27/7/2004.

até então sobre as dificuldades do processo, mas recusava a versão simplista da incapacidade inata das prefeituras:

“Seria cômodo para o nosso Governo atribuir os problemas do Cadastro Único às prefeituras. Não o faremos, por injusto que seria, dadas as condições nas quais elas trabalharam. Ainda mais porque há diferenças de qualidade no trabalho das prefeituras. Ao invés de responsabilizar a municipalidade, indistintamente, vamos apoiar as prefeituras, tanto no quesito recursos tecnológicos quanto no quesito recursos humanos – ainda no segundo semestre de 2004 – através de aporte financeiro do Bird.”<sup>17</sup>

A lista pública de beneficiados também permitiu que a mídia televisiva mostrasse casos que na experiência internacional são chamados de “vazamento”, concessão de benefícios para pessoas fora do critério de elegibilidade.<sup>18</sup> A publicização também tinha por objetivo assegurar a transparência e dar ao PBF o caráter de direito do mesmo modo que nas páginas do MEC se encontra a relação de bolsistas (mestrado, doutorado).

Mais uma vez, para os gestores públicos e pesquisadores trata-se de qualificar o processo de cadastramento, por meio de ações e proposições positivas tais como a melhor capacitação dos gestores municipais, o enfrentamento das deficiências do sistema de informações e o apoio financeiro onde este é imprescindível para garantir um padrão de qualidade.

<sup>17</sup> Claudio Roquete. Acharemos os pobres. *O Globo*, 5/8/2004.

<sup>18</sup> As cinco mil famílias ricas do Brasil concentram (renda e patrimônio) 45% do PIB, e os ricos se escondem. Assim, quando se examina pelo Censo ou pela Pnad a riqueza do 1% mais rico do Brasil, observa-se que o Censo capta melhor que a Pnad o fluxo de renda. Entretanto, quando se olha pelas bases tributárias e se compara com as informações do Censo, observa-se defasagem de mais de 20%, ou seja, há redução em relação ao Censo. Ver: André Campos; M. Fochmann; A. Barbosa; R. Amorim & Ronnie Silva (orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil - Vol. 3 - Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004. Paradoxalmente, os pobres, por outros motivos, também se escondem e o principal motivo é o estigma. Eles se entregariam ao vício da bebida, seus filhos ao crime e suas filhas à prostituição.

No ano de 2004 foram capacitados mais de 8.000 gestores de 2.595 municípios de todas as unidades da federação. É de se esperar que a partir do ano de 2005, quando novas gestões municipais tomam posse para um mandato de quatro anos, a rotina de capacitação e envolvimento dos governos estaduais na coordenação dos municípios tome corpo e se consolide como prática corrente.

Finalmente, cumpre destacar que por melhor que seja o Cadastro, ele não resolve a questão da identificação da pobreza, embora tenha elementos para proceder a tal identificação.

Como se sabe, o indicador de renda é fraco (porque não capta a renda não monetária, ou porque o poder aquisitivo varia conforme o porte e as características dos municípios, etc.) e a pobreza não se manifesta exclusivamente pela renda.

Na nossa experiência, entretanto, a insuficiência de renda acabou ocupando lugar central na definição de pobreza – e aí o conteúdo dessa insuficiência pode ser fixado na capacidade de aquisição de um quantitativo de calorias, segundo padrões estabelecidos, e variar regionalmente e pode combinar com a capacidade de suprir os gastos com vestuário, transporte, etc., embora muitas vezes sejam usados conceitos como necessidades básicas satisfeitas e insatisfeitas.

É uma banalidade afirmar que a pobreza, em suas manifestações, tem muitas caras, mas é bem difícil examinar essas manifestações em uma escala ou em um *ranking*. Uma experiência bem-sucedida, nesse campo, foi o sistema de pontuação adotado pelo Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal e avaliado, em trabalho primoroso, por Sonia Rocha e João Sabóia.

Sabendo que essa era uma dificuldade importante, em 20 de novembro de 2003 foi organizado em Brasília um Seminário Internacional sobre Indicadores Multidimensionais da Pobreza. O Seminário reuniu especialistas e gestores do Brasil e de outros países para um debate. Mais recentemente, em agosto de 2004, foi firmada uma cooperação internacional (Brasil e Chile) para troca de experiência entre os dois países. Além disso, dentro do chamado Mercosul Social esse será assunto de destaque.

O Cadastro cumprirá papel da maior relevância desde que seja

construído um entendimento, visando incorporar outros elementos (escolaridade, situação no mercado de trabalho, tipo de habitação, etc.) além da renda na identificação da pobreza.

### O desempenho do PBF

Decisão importante do governo federal foi não emitir novos cartões com o nome Bolsa-Família, nome que, aliás, entusiasmou os ministros da Saúde (pela alusão ao PSF - Programa de Saúde da Família) e da Educação (pela alusão ao Programa Bolsa-Escola).

A não-emissão de novos cartões (substituição dos cartões do Programa Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Cartão do Cidadão) cumpria objetivos relevantes: a) o custo envolvido e eventuais dificuldades das famílias e do agente operador para a distribuição; b) reafirmar que a pactuação era uma séria disposição do governo federal (o novo cartão teria espaço para o símbolo do município e do estado e seria, ele próprio, a corporificação do pacto federativo); c) racionalidade no uso dos recursos públicos.

Lançado em 20 de outubro de 2003, o PBF tinha como meta atingir 3,6 milhões de famílias em dezembro daquele ano e a estratégia, conforme pactuada em seu processo de construção do PBF, pode ser assim resumida:

a) começar com as famílias que estavam na base do Cadastro Único - o Cadúnico foi posterior ao Programa Bolsa-Escola, que tinha seu próprio cadastro, o chamado Cadbes;

b) assumir os compromissos da implementação do Programa Cartão-Alimentação, ou seja, maior ênfase nas regiões do semi-árido nordestino;

c) classificá-las em duas classes de renda familiar *per capita* - até R\$ 50,00 e maior que R\$ 50,00 até R\$ 100,00;<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Os limites para ingresso fixados pelos dois principais programas (Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação) eram de R\$ 90,00 e R\$ 100,00, respectivamente. Logo, em tese, não havia renda familiar *per capita* acima desses valores. Finalmente, já estava tomada a decisão de não realizar novos cadastramentos e estava no horizonte o aperfeiçoamento dos critérios de seleção de modo que tornasse a renda um indicador mais fraco ou menos decisivo na definição de pobreza.

d) piso de R\$ 50,00 e o teto de R\$ 95,00 para o primeiro grupo de famílias e de R\$ 15,00 e R\$ 45,00 para o segundo grupo;

e) deixar fora, na primeira etapa da unificação, os programas Peti e Agente Jovem porque era baixo o cadastramento no Cadúnico. Além disso, no caso do Peti havia repasse financeiro para a chamada "jornada ampliada" e não havia limite para o número de crianças e adolescentes de uma mesma família. Na zona urbana o valor do benefício do Peti é de R\$ 40,00 e na zona rural R\$ 25,00, mas nesta área o valor da jornada ampliada é de R\$ 20,00.

Com base nas definições acima enumeradas, teve início a "migração" para o programa Bolsa-Família. A primeira constatação (Tabela 1) é que os programas atendiam, em setembro de 2003, mais de dezessete milhões de famílias e o valor médio do benefício nos programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação era de R\$ 24,80 e R\$ 21,00 respectivamente.

Para cumprir a meta de 3,6 milhões foi necessária a migração de cerca de seis milhões (5.829.002) famílias, reduzindo para 11,3 milhões o número de famílias nas bases cadastrais e ao mesmo tempo elevando para R\$ 73,00 o valor médio do benefício no Programa Bolsa-Família.

Com as decisões de começar com as famílias que estavam na base do Cadúnico, incorporar a seleção "geográfica" da implementação do Cartão-Alimentação e não realizar novos cadastramentos, observa-se o que já era esperado e seria objeto de atenção em 2004: as capitais e regiões metropolitanas concentravam mais de 27% das famílias pobres do Brasil e apenas 18% das famílias incorporadas ao PBF. Além disso, a distribuição era bem desigual: 0,4% em Belém (PA), 5,4% na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 19,3% da RM de São Paulo.

Assim, a Câmara de Política Social e o presidente da República aprovaram a expansão do programa, para a meta de 2004 de 6,5 milhões de famílias, nas capitais e regiões metropolitanas, visando reduzir as desigualdades, atingindo 50% de cobertura.

Quase sempre se afirma que o PBF cresceu com muita velocidade, saindo de 3,6 milhões em dezembro de 2003 para 6,5 milhões

Tabela 1. Bolsa-Família, outubro-dezembro de 2003

Mês	Bolsa-Escola		Bolsa-Alimentação		Cartão-Alimentação		Auxílio-Gás	
	Famílias	Valor	Famílias	Valor	Famílias	Valor	Famílias	Valor
set.	5.056.245	125.367.992	1.669.554	35.215.386	774.764	38.885.405	9.707.829	146.170.780
out.	4.700.849	116.713.989	1.216.441	25.564.045	430.495	21.629.129	9.048.745	136.246.953
nov.	3.774.126	92.193.589	336.878	6.995.942	427.756	21.469.073	8.229.144	123.906.221
dez.	3.771.199	92.063.190	326.587	6.730.545	349.905	17.495.250	6.931.699	104.072.777
BF	1.285.046		1.342.967		424.859		2.776.130	

Fonte: Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Família. *Informe para a Câmara da Política Social Brasileira*, janeiro, 2004.

em dezembro de 2004. Paradoxalmente, em 2004 ingressa um menor número de famílias no Programa: 3.615.596 famílias no último trimestre 2003, contra 3.123.458 no ano de 2004.<sup>20</sup> Portanto, é um argumento que conflita com as evidências empíricas. Velocidade foi registrada no Auxílio-Gás: lançado em janeiro de 2002, fechou o ano com mais de oito milhões de famílias.

A migração no sentido da unificação dos programas no PBF, em 2004, foi de 2.818.590 famílias e assim, entre outubro de 2003 e dezembro de 2004, o número de famílias que saiu dos demais programas foi de 8.647.592.<sup>21</sup>

Note-se, porém, que tal contingente ao ingressar no PBF se transformou em 4.893.763 famílias, pois cada família estava, em média, em 1,8 programa. A economia de recursos públicos, por efeito da redução dos custos operacionais com cada programa foi da ordem de R\$ 97 milhões. Em 2004, ao contrário da avaliação de alta velocidade, foram incluídas 1.641.766 novas famílias, ou seja, cerca de um quarto das famílias no PBF não estavam nos programas anteriores. Essas são as famílias com o cartão do Bolsa-Família com os símbolos dos governos estaduais e municipais e do governo federal (quando a pactuação envolveu os três), com governo federal e estado, com governo federal e município e com o governo federal exclusivamente (quando não envolveu pactuação de co-financiamento).

Quanto à distribuição das famílias, observa-se no Gráfico 1 que o Nordeste ainda concentra mais de 50% das famílias, mas sua participação relativa cai (58,9% em dezembro de 2003 e 51% em 2004) ao mesmo tempo que cresce a participação das demais regiões: Sudeste (de 20,3% para 26%), Sul (de 9,7% para 11%).

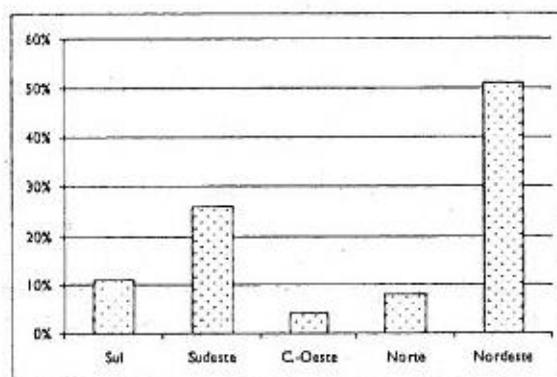
A distribuição de recursos, por sua vez, guarda coerência com a distribuição espacial das famílias: a região Nordeste, concentrando 57% do total de recursos, o Norte 8,6%, o Centro Oeste 3,5% e as regiões Sudeste e Sul 21,7% e 9%, respectivamente.

<sup>20</sup> No atendimento em dezembro, 130.922 famílias bloqueadas e 36.305 excluídas.

<sup>21</sup> Com este último resultado, os mais de dezessete milhões de famílias nas bases cadastrais foram reduzidos a 8.560.440 famílias. É possível, mantida a proporção de famílias por programa, que corresponda a cerca de 4,8 milhões de famílias.

Registra-se, também, queda no valor médio do benefício (de R\$ 73 para R\$ 66,00), certamente em virtude da expansão do PBF pelas capitais e regiões metropolitanas onde a renda das famílias é mais elevada, em termos comparativos, reduzindo o valor da complementação.

Gráfico 1. Distribuição das famílias por região - posição em 12/2004.



No que concerne ao peso no PBF nos municípios brasileiros, verifica-se que ele representa, média Brasil, 21% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 11% do total das Transferências Constitucionais (FPM, ITR, Fundef, LC 87/96, etc.). É um significativo aporte de recursos circulando nos municípios e seu impacto ou seus efeitos na dinamização das economias locais precisa ser examinado. Na Tabela 2 encontram-se as informações agregadas por região.

Tabela 2. Participação % do PBF sobre as transferências

Regiões	PBF/FPM	PBF/TR Const
Norte	20	10
Nordeste	31	17
Centro-Oeste	11	7
Sudeste	16	9
Sul	11	7
Brasil	21	11

É importante registrar, ainda no campo do desempenho do PBF, as pactuações com estados e municípios.

Em novembro de 2003 já estavam estabelecidas pactuações com treze estados e em seis desses em regime de co-financiamento (com cartão conjunto) e com catorze municípios, dos quais onze com financiamento compartilhado (Rio de Janeiro, São Paulo, Aracaju, Boa Vista, Goiânia, Palmas, Porto Alegre, Recife, São Luís, Niterói e Santo André). E já estavam em estágio avançado as negociações com mais oito estados (cinco em regime de co-financiamento) e três municípios.

O êxito da pactuação introduz no cenário das políticas públicas uma grande inovação e esta consiste na ausência de um modelo verticalizado que se aplica a todo o território da mesma maneira.

Apenas para ilustrar, o governo do estado do Ceará, que não contava com um programa de transferência de renda, ao criar, por lei, um Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop), elegeu 21 municípios prioritários em virtude da gravidade da situação social e complementa o PBF, além de realizar a oferta de programas complementares.

Já o governo do estado do Acre, que tem programa próprio de transferência de renda, no programa unificado complementa as transferências do PBF para um piso de R\$ 80 para famílias em situação de extrema pobreza.

A experiência recente do PBF demonstra que é possível, com paciência, realizar inovações relevantes no campo das políticas públicas, como bem o demonstram as pactuações já realizadas, conjugando esforços para o combate à pobreza e à desigualdade.

Finalmente, a permanente defesa do programa Bolsa-Família pelo presidente da República, assim como a insistência pela articulação federativa, têm sido decisivos para manter a expectativa sobre o papel que o programa pode desempenhar, tanto como uma política imediata de alívio e superação da miséria quanto como uma política que pode institucionalizar-se como direito social.