

# O Programa Bolsa Família: para além do assistencialismo?\*

Rosa Maria Marques\*\*

*Professora integrante do Núcleo de Pesquisa em Políticas Para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUCSP*

Áquilas Mendes\*\*\*

*Professor integrante do Núcleo de Pesquisa em Políticas Para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUCSP*

Marcel Guedes Leite

*Professor integrante do Núcleo de Pesquisa em Políticas Para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUCSP*

Mariana Ribeiro Jansen

*Professora integrante do Núcleo de Pesquisa em Políticas Para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUCSP*

## Resumo

*O artigo avalia o principal programa de transferência de renda introduzido pelo governo brasileiro de Lula. Implantado em todo o País, o Programa Bolsa Família (PBF) tem grande impacto financeiro, especialmente nos municípios mais pobres, rurais e do interior, com valor significativo, se comparado às transferências constitucionais por eles recebidas. A título de esclarecimento geral da temática*

---

\* Artigo recebido em jun. 2008 e aceito para publicação em nov. 2009.

\*\* E-mail: rosamarques@hipernet.com.br

\*\*\* E-mail: aquilasn@uol.com.br

*transferência de renda, o artigo desenvolve uma reflexão, que antecede a avaliação do PBF, acerca das posições, das argumentações e dos supostos referentes à proposta de uma renda mínima. Para tanto, são discutidos diversos aspectos associados a temas como desregulamentação do mercado de trabalho, relação entre encargos sociais e emprego, perda da centralidade do trabalho e integração social na sociedade capitalista. Nessa reflexão sintética, busca-se explicitar as ideias gerais que se acredita serem necessárias para se compreender a especificidade de um dos maiores programas de transferência de renda desenvolvidos nos países latino-americanos, o PBF.*

## **Palavras-chave**

**Bolsa Família; assistencialismo; distribuição de renda.**

## ***Abstract***

*The paper evaluates the main income transfer program which has been introduced by Lula's government. Established in the whole country, the Bolsa Família Program (PBF) has great financial impact, especially in the poorest, rural and interior municipalities, with significant value when compared to the constitutional transfer they receive. Aiming at clarifying the general issue of income transfer, the text develops a reflection that precedes the evaluation of the PBF, in respect to positions, arguments and the suppositions concerning minimum income proposal. In this sense, several aspects are discussed related to issues like labor market deregulation, relationship between social benefits and jobs, the loss of work centrality and social integration in capitalist society. In this summarized reflection this text tries to clarify general ideas we believe are necessary in order to understand the specificity of one of the greatest programs of income transfer developed in the Latin American countries.*

## ***Key words***

**Family Basket; social work; income distribution.**

**Classificação JEL: I38.**

## 1 À guisa de introdução: sistemas de proteção social, assistencialismo e renda mínima

A apresentação dos resultados do Programa Bolsa Família (PBF) desenvolvido pelo Governo Luis Inácio Lula da Silva ficaria descontextualizada caso não se tivesse em mente a discussão que se abriu, no mundo em geral, nos anos 1980,<sup>1</sup> entre a viabilidade da manutenção dos sistemas de proteção social construídos no pós-guerra (Welfare State<sup>2</sup>), assistencialismo e renda mínima garantida.

Poder-se-ia simplesmente lembrar que um dos traços que caracterizam o Brasil é seu grau de desigualdade, tanto de renda como de patrimônio, a ponto de o relatório *Human Development Report*, da Organização das Nações Unidas, de 2004 (2008), indicar que, entre os 127 países analisados, o Brasil registrou o oitavo pior índice de desigualdade, ficando atrás de todos os países da América do Sul e à frente somente de sete países africanos. Essa particularidade brasileira faz parte de sua história, onde, desde o Brasil Colônia, a acumulação ocorre tendo como pressuposto uma extrema desigualdade. Poder-se-ia, além disso, mencionar que, *pari passu*, se desenvolveu um enorme contingente de pessoas que estão situadas abaixo da linha de pobreza, ou pouco acima dela. No Projeto Fome Zero (BR, 2001), que compunha o Programa de Governo de Luis Inácio Lula da Silva e que foi lançado na mídia mesmo antes de sua posse, o critério de linha de pobreza utilizado foi o do Banco Mundial (US\$ 1,08 por dia), o qual foi ajustado para os diferentes níveis regionais de custo de vida e pela existência ou não de autoconsumo. A população assim estimada foi de 44,043 milhões de pessoas, envolvendo 9,324 milhões de famílias. Essa estimativa correspondia a 21,9% do total das famílias, a 27,8% da população do País, a 19,1% da população das regiões metropolitanas, a 25,5% das áreas urbanas não metropolitanas e a 46,1% da população rural (BR, 2001). Só isso já seria justificativa suficiente para

---

<sup>1</sup> Portanto, antes de se assegurar o Capítulo Seguridade Social na Constituição de 1988.

<sup>2</sup> Embora o Brasil nunca tenha construído um sistema de proteção social como o dos europeus, a ponto de se poder chamá-lo de um Estado de Bem-Estar, não há dúvida de que muito se avançou em termos de garantia de direitos com relação aos cuidados com saúde, aposentadoria, seguro-desemprego, etc. Se mais não foi feito, isso decorre do fato de o mercado de trabalho brasileiro ser marcado pelo estigma da informalidade, havendo até situações descritas como de trabalho escravo. Num quadro que foi construído inicialmente com base no trabalho formal, isso necessariamente significaria excluir parcela significativa dos trabalhadores da proteção, por exemplo, aos riscos invalidez, desemprego e velhice.

que o PBF fosse objeto de análise. Em resumo, independentemente da posição que se tenha sobre o desenho de proteção social, a realidade brasileira de extrema pobreza imporia a qualquer um a necessidade emergencial de uma tomada de posição. Resta saber se a iniciativa realizada é suficiente para resolver tal problema estrutural.

Este artigo está dividido em duas partes. Na primeira, explicitam-se as posições, as argumentações e os supostos subjacentes à proposta de uma renda mínima, em especial à proposta de imposto de renda negativo, de Milton Friedman, que supõe o desmantelamento do *Welfare State*. Como mencionado anteriormente, desde os anos 1980, em particular na Europa, quando ficou evidente que o processo de precarização do mundo do trabalho não era fruto meramente de fatores conjunturais, que as dificuldades financeiras do *Welfare State* exigiam (para que o nível de benefícios e serviços fosse mantido) escolhas importantes da sociedade e que isso iria contra os interesses das classes dominantes, bem como que crescia, significativamente, a parcela da população dependente de benefícios não contributivos, teve início uma acirrada discussão sobre a viabilidade e a eficácia da manutenção dos sistemas de proteção construídos no imediato pós-guerra e o retorno, agora com toda força, do debate da renda garantida. Apesar disso, este artigo não trata do conjunto de visões sobre a renda mínima, pois o objetivo é tecer algumas considerações que vinculem, ou não, essa proposta ao PBF.

Entre os neoliberais, a renda mínima está associada à ideia de Estado mínimo e às propostas de desregulamentação do trabalho e de redução ou extinção dos encargos sociais como condição para que as taxas de desemprego recuem e como requerimento da chamada globalização. No campo progressista, está associada à construção de um novo conceito de solidariedade, entendida como necessária para dar conta da situação criada pelo novo nível de produtividade e do novo mundo do trabalho.

Discutir as diversas variantes de proposta da renda garantida é discutir, simultaneamente, temas como desregulamentação do mercado de trabalho, relação entre encargos sociais e emprego, perda da centralidade do trabalho e integração social na sociedade capitalista. Por isso, antes de apresentar e comentar as diferentes propostas de renda mínima em voga, é preciso explicitar alguns aspectos dessas questões.

Por fim, a segunda parte do artigo avalia o principal programa de transferência de renda introduzido pelo Governo Lula, o Programa Bolsa Família. Implantado em todo o País, tal programa tem grande impacto financeiro, especialmente nos municípios mais pobres, rurais e do interior, com valor significativo, se comparado às transferências constitucionais por eles recebidas. Nela são apresentados os principais resultados obtidos em pesquisa realizada no âmbito da Diretoria do

Departamento de Avaliação e Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), concluído em 22 de dezembro de 2006.

## 1.1 O salário e as contribuições sociais no pensamento neoliberal<sup>3</sup>

### 1.1.1 O salário e o Estado

Retirar o Estado do mercado de trabalho, abolindo o salário mínimo e promovendo sua desregulamentação, é visto pelo pensamento neoliberal como condição para que a taxa de desemprego recue. A ideia básica é que o salário mínimo e o piso salarial das categorias constituem uma rigidez, que impede que novas contratações sejam realizadas quando o salário se iguala à produtividade marginal do trabalho. Dessa forma, se não houvesse essas restrições, as empresas estariam dispostas a oferecer novos postos de trabalho, e os trabalhadores aceitariam trabalhar por salários inferiores ao valor do salário mínimo e/ou do piso salarial. Em outras palavras, o objetivo é fazer com que a oferta e a procura passem a funcionar no mercado de trabalho. Mas será que o mercado de trabalho é um mercado igual a qualquer outro?

Como bem explica Offe (1994), a mercadoria força de trabalho não ingressa nos mercados da mesma maneira como o faz a maior parte das outras mercadorias. Segundo esse autor, quatro são os motivos que determinam essa diferenciação. Em primeiro lugar, o lado da oferta não tem como controlar sua própria quantidade de maneira estratégica, pois essa é função de processos demográficos e socioeconômicos que

[...] liberam a força de trabalho das condições em que ela poderia se manter de uma forma diferente da venda de mercado. À medida que a força de trabalho é impedida de recorrer a modos de subsistência fora do mercado de trabalho, a oferta de trabalho a exercer influência no mercado torna-se quantitativamente inelástica (Offe, 1994, p. 27).

Um segundo aspecto que diferencia a força de trabalho das demais mercadorias é que ela não pode esperar oportunidades favoráveis para ingressar no mercado de trabalho, pois sua sobrevivência depende do salário que obtiver. Nesse sentido, ela é obrigada a aceitar as condições ditadas pela demanda, nelas incluído o salário oferecido.

---

<sup>3</sup> Esta parte beneficiou-se largamente do Capítulo 3, do livro de Marques (1997).

Segundo esse autor, haveria ainda o problema relacionado ao grau de assimetria existente entre o lado da demanda e o da oferta de trabalho. Enquanto a demanda do trabalho é relativamente independente da força de trabalho, podendo reduzir sua utilização através de mudança tecnológica e, assim mesmo, garantir a produção da mesma quantidade, a oferta de trabalho não pode se independizar da demanda. Por último, como quarto aspecto, enquanto o capital pode renovar-se a cada ciclo produtivo, a oferta de trabalho não tem como variar sua qualidade, a não ser que tenha apoio para isso através de políticas educacionais e de treinamento.

Poder-se-ia agregar ainda uma outra característica da força de trabalho, derivada da dependência do trabalhador em relação ao salário. Enquanto a oferta das demais mercadorias obedece ao descrito nos manuais, isto é, quanto menor o preço, menor é o desejo das empresas de colocarem produto no mercado, no caso da força de trabalho ocorre exatamente o contrário. Havendo queda do salário real, a necessidade de sobrevivência determina a entrada de outros membros da família no mercado de trabalho, especialmente dos filhos.

Desse modo, a única maneira de a oferta (naturalmente ou sem luta) melhorar sua posição estratégica no mercado é através do deslocamento espacial.

Consequentemente, as reações adaptativas historicamente mais importantes da força de trabalho na ausência de assistência pública ocorreram na dimensão espacial, através de movimentos como a emigração, a urbanização e as viagens diárias até o local de trabalho muito distante da casa. (Offe, 1994, p. 31).

Somente levando em conta essas características, que fazem a força de trabalho ingressar no mercado de forma distinta das demais mercadorias e que a colocam em situação desvantajosa em relação à demanda, é que se pode compreender a importância e a necessidade da intervenção do Estado no mercado de trabalho e dos sistemas de proteção social. Não há dúvida de que a definição da jornada máxima, a proibição do trabalho do menor (com a consequente definição do período de educação obrigatória), a padronização dos dias úteis e do descanso semanal, o uso do critério de idade para a aposentadoria e a proibição ao trabalho para os aposentados (essa é a regra nos países europeus), dentre outras, criam barreiras à entrada, atuando sobre a quantidade da oferta da força de trabalho. Ao mesmo tempo, a existência do salário mínimo e do seguro-desemprego atua diminuindo a fragilidade da oferta em relação à demanda da força de trabalho. O seguro-desemprego permite que os trabalhadores, por algum tempo, não fiquem sujeitos a quaisquer condições de trabalho e salário. Já o salário mínimo garante aos trabalhadores um determinado nível de reprodução, embora a dependência de sua sobrevivência em relação ao emprego/salário impelisse a que aceitasse qualquer salário oferecido.

Nesse sentido, a regulamentação do mercado de trabalho e os sistemas de proteção social resultam na melhora da situação estratégica “natural” da força de trabalho. No médio e longo prazos, atuam contra a ação absolutamente predatória da força de trabalho que a busca de interesses imediatistas das empresas poderia acarretar. Nesse ponto, nunca é demais lembrar o caráter especial da força de trabalho, tal como apresentado por Marx em **O Capital** (1982). Trata-se de “[...] uma mercadoria cujo valor de uso possui a propriedade peculiar de ser fonte de valor, de modo que consumi-la seja realmente encarnar trabalho, criar valor, portanto” (Marx, 1982, p.187). Mas, como para a acumulação do capital “[...] é mister que o proprietário da força de trabalho possa repetir amanhã a mesma atividade sob as mesmas condições de força e saúde [...]” (Marx, 1982, p.191), esse uso não pode ser predatório.

Evidentemente, tal como na discussão da emergência e do desenvolvimento da proteção social, são múltiplos os determinantes da legislação trabalhista de cada país. Sobre o que não pode haver dúvida é que foi construída no embate dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho. Desse modo, a regulamentação do trabalho e os sistemas de proteção social expressam o consenso possível a partir de determinada relação de forças existente na sociedade. O interessante é que, mesmo havendo mudança da relação de forças, a institucionalização dos direitos trabalhistas e sociais garantem, até por inércia, sua continuidade por um certo tempo. Rupturas somente são possíveis em sociedades não democráticas. É isso que explica, em parte, a resistência dos sistemas de proteção social e da regulamentação do trabalho construídos particularmente no pós-guerra. Apesar de abalados, o ambiente político e econômico desfavorável não foi suficiente para provocar o desmantelamento completo dessas instituições.

### 1.1.2. Os encargos sociais e o nível de emprego

Entende-se por encargos sociais o conjunto de contribuições dos empregadores destinados à proteção social dos trabalhadores.<sup>4</sup> A literatura especializada em políticas sociais é farta em indicar que, dentre outros aspectos, os sistemas de proteção social são instrumento de distribuição de renda e de socialização do custo de reprodução da força de trabalho. De acordo com o pensamento neoliberal, no entanto, como os encargos sociais integram o custo do trabalho, sua redução promoveria aumento da oferta de postos de trabalho e

---

<sup>4</sup> No Brasil, há outros encargos sociais, tais como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

ganhos de competitividade das empresas no mercado internacional. Considera, ainda, que, ao promover a desoneração das empresas mais intensivas em força de trabalho, diminuiria o estímulo à substituição de trabalhadores por máquinas e equipamentos.

A participação das contribuições das empresas no financiamento dos sistemas de proteção social é muito diferenciada entre os países, e, portanto, seu peso no custo total do trabalho também o é. Os dados apresentados por Euzéby (1995) indicam que o custo do trabalho, entendido como custo da hora de trabalho, não é mais elevado nos países onde as empresas suportam os encargos sociais mais altos. Isto porque há uma relação inversa entre a contribuição das empresas e a contribuição dos assalariados, os salários pagos e o nível de impostos. Dessa forma, a uma elevada contribuição das empresas devem corresponder ou baixos salários, ou pequena participação dos trabalhadores no financiamento da proteção, ou baixo nível de imposição fiscal. Por exemplo, nos casos de Finlândia e Suécia, a significativa contribuição das empresas é compensada pela reduzida contribuição exigida dos trabalhadores. Já na Espanha, na França e na Itália, é contrabalançada pelo pagamento de baixos salários, ou pelo nível reduzido da carga fiscal.<sup>5</sup> Fica claro, portanto, que a distribuição do peso do financiamento da proteção social entre as empresas e os trabalhadores, bem como o nível das contribuições, depende de uma série de fatores, tais como o papel do Estado na sociedade e a capacidade dos setores sociais de fazerem valer seus interesses.

Até o momento, não há evidências empíricas de que a diminuição dos encargos sociais possa promover o aumento do emprego. Ao contrário, as poucas pesquisas a esse respeito indicam que o número de novos postos de trabalho já estava previsto antes mesmo da diminuição dos encargos, tal como foi apontado pela pesquisa realizada, em 1981, pelo Serviço de Estudos e de Estatística e pelos Centros Regionais do Emprego e do Trabalho de Franche-Comté do Languedoc-Roussillon.

Segundo a perspectiva keynesiana, uma empresa somente está disposta a investir e/ou a aumentar sua produção se houver perspectiva de retorno de seu investimento, o que, num contexto de um mundo globalizado, implica ampliação de seu mercado. Sendo assim, a redução do custo de trabalho não é desprezível, desde que aliada a uma estratégia de concorrência acirrada. Conforme diz

---

<sup>5</sup> A compensação apontada por Euzéby (1995) entre os encargos sociais e a contribuição e o nível dos salários dos trabalhadores reforça a ideia de que as contribuições são renda diferida dos trabalhadores. Quando a participação das empresas no financiamento da proteção social é compensada por baixos salários, a renda futura dos trabalhadores deveria, em tese, repor a perda presente.



Chesnais (2006), com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio em 2001, pela primeira vez os trabalhadores estão, de fato, em concorrência internacional, tal como previu Marx.

## 1.2 Trabalho, integração social e centralidade do trabalho

Na sociedade capitalista, o trabalho constitui a via principal de integração social. Quem não tem acesso ao trabalho está dela excluído, ou, emprestando o nome de Castel (Castel, 1995), desfilado. É isso que a ética do trabalho, construção histórica do capitalismo, rege para a imensa maioria da população.

Não se trata, contudo, de qualquer tipo de trabalho. No capitalismo, o reconhecimento do trabalho deriva de sua inserção no circuito econômico, isto é, de sua capacidade de gerar e viabilizar a mais-valia. E isso continua a ser verdadeiro mesmo quando se considera que a participação do trabalho na produção da riqueza material tem diminuído. O que interessa aqui ressaltar é a manutenção do papel essencial do trabalho pelo “simples” fato de nossa sociedade se caracterizar essencialmente como produtora de mercadoria. É ela (a força de trabalho) que constitui fonte da valorização do capital. Dessa forma, as atividades externas ao trabalho remunerado, aquelas que os trabalhadores desenvolvem em seu tempo livre (diário, semanal, mensal ou anual), não teriam, frente à sociedade, nenhum valor social reconhecido. Por outro lado, considerando-se a diferença entre atividade pública e atividade privada (Rubin, 1980), não há dúvida de que os trabalhos exercidos junto à comunidade são reconhecidos socialmente, embora não possam, do ponto de vista do capital, ser considerados produtivos.

A discussão da perda de centralidade do trabalho está estreitamente relacionada à visão de determinados autores acerca da permanência e/ou do aprofundamento dos elevados níveis de desemprego. Por isso, é preciso analisar o quanto de fatalismo existe nesses prognósticos. A maioria daqueles que propõem a implantação de algum tipo de renda mínima garantida considera os níveis atuais de desemprego como inevitáveis, decorrentes de uma lei divina ou natural. Marx aponta que uma das tendências presentes no capitalismo é a redução da participação do trabalho vivo no valor da mercadoria e que faz parte da dinâmica do capital a permanência de “um exército industrial de reserva” (Marx, 1982). Contudo seria incorreto inferir daí que haveria uma tendência ao aumento do desemprego. Essa interpretação faz uma leitura estática da atividade capitalista e desconsidera a importância das lutas dos trabalhadores por redução da jornada. Quem defende a inevitabilidade de um desemprego crescente supõe que os ganhos de produtividade são, por definição, apropriados exclusivamente pelas

empresas. E a história do capitalismo demonstra que a partilha da produtividade sempre foi objeto de lutas entre os trabalhadores e os capitalistas.

### 1.3 Os programas de garantia de renda

Vários países concedem benefícios que podem ser considerados, a princípio, como embriões de programas de tipo renda mínima. Dentre eles, destacam-se: *income support* (Inglaterra, 1948, o programa mais antigo de que se tem notícia), que está integrado à assistência nacional britânica; o *sociale bijstand* holandês (lei geral de 13.06.63); o *minimex* belga (lei de 07.08.74); o *Sozialhilfe*, alemão (lei federal de 30.06.61); e a *revenu minimum d'insertion* francesa (RMI-1988).<sup>6</sup>

Esses programas, com exceção da RMI, foram concebidos a partir da tradicional política assistencialista, isto é, são destinados a indivíduos ou famílias que, mediante seus recursos ou devido a uma deficiência, são incapazes de garantir o mínimo necessário para a sua manutenção. Nesse sentido, sua “clientela” tanto pode ser formada por indivíduos com dificuldade de integração como por trabalhadores de baixa renda, e sua concessão não exige prévia contribuição ao sistema de proteção. Embora sejam programas construídos para minimizar a pobreza, o pressuposto dos formuladores de suas políticas era que a carência de recursos se constitui em algo marginal no processo de reprodução da sociedade capitalista, especialmente no período pós-guerra. Em outras palavras, os próprios beneficiários dessas políticas são responsáveis pela situação em que se encontram: ou têm dificuldade para se adequar às regras de convivência exigidas pela sociedade salarial, ou apresentam uma deficiência incapacitante para o trabalho, ou não apresentam qualificação mínima para, mediante seu trabalho, garantir uma renda suficiente para suas necessidades.

O benefício concedido constitui um diferencial em relação à renda do indivíduo ou da família, pressupondo, portanto, uma prévia investigação sobre seus recursos. É importante mencionar-se que, tecnicamente, a garantia de renda se diferencia dos benefícios mínimos definidos nos regimes de seguro. Desse modo, não há complementação se o piso do seguro corresponder ao valor definido como o mínimo necessário para uma pessoa viver. Caso seja inferior, aplica-se o diferencial. No caso do Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é dirigido a idosos e deficientes, cuja renda *per capita* familiar for inferior a 25% do salário mínimo. O benefício recebido corresponde a um salário mínimo. Ainda

---

<sup>6</sup> Poder-se-iam agregar, ainda, os mecanismos de garantia de renda existentes em Israel (Lei de 1º de dezembro de 1980) e em Luxemburgo (Lei de 26 de julho de 1986).

que os programas supracitados tenham características comuns, diferem em vários aspectos.<sup>7</sup>

Na Europa, embora esses programas tenham sido originalmente concebidos para atender pessoas carentes com pouca ou nenhuma habilitação, o crescimento do nível do desemprego e o surgimento da figura do desempregado de longa duração determinaram que atendessem cada vez mais trabalhadores dispostos a exercer uma atividade remunerada e desprovidos de qualquer fonte de renda. Sendo assim, esses programas passaram a constituir o último amparo possível para os trabalhadores que perdem seu emprego. Esgotado o prazo de concessão do seguro-desemprego, restam-lhes tão somente os benefícios por eles garantidos.

## 1.4 As propostas de garantia de renda

O primeiro registro de proposta de concessão de uma renda mínima data de 1796. Thomas Paine, em projeto encaminhado ao Diretório, previa que parte de todas as rendas seria obrigatoriamente cedida por seus titulares para formar um fundo destinado a pagar uma renda uniforme a todo membro da sociedade. O cidadão que completasse 21 anos teria direito a receber 15 libras esterlinas, e aquele com 50 anos (no momento da aprovação da lei ou quando atingisse essa idade) receberia 10 libras esterlinas por ano, durante toda sua vida (Van Parijs, 1987; 1992).

Essa proposição não tinha como base ou objetivo o combate à pobreza. Para Paine, esse tipo de renda garantida constituía uma compensação pela expropriação que o sistema de propriedade da terra havia realizado, pois todo homem, pelo simples fato de ter nascido, era seu herdeiro natural. Assim sendo, aproximava-se do conceito de cidadania, entendendo que todos tinham direitos iguais à fonte primária do sustento humano. Segundo Van Parijs (1992), essa ideia reapareceu mais tarde sob várias formas. Cita Herbert Spencer, Henry George, León Walras e, mais recentemente, Hillet Steiner. Todos eles defendem que o homem tem direito a uma cota igual do valor total dos recursos naturais.

Não é o caso de se discutir aqui a base filosófica dessas proposições e as dificuldades que envolveriam sua implementação. Basta lembrar que o primeiro obstáculo residiria na determinação do valor da terra.<sup>8</sup> Mas é interessante saber que indivíduos de formação e orientação política tão diferentes propunham, já no passado, algo comum à proposta de renda mínima garantida. Isto é, algo que, por sua natureza, seria universal, o que conforma a renda um direito associado ao indivíduo e não à sua condição.

<sup>7</sup> Para maiores detalhes sobre essas diferenciações, ver Euzéby (1987).

<sup>8</sup> Para um resumo das dificuldades, ver Van Parijs (1992).

Como se verá adiante, existem aqueles que defendem que sua concessão seja restrita a determinados extratos da população, adotando como critério o nível de renda individual ou familiar, o que torna o benefício indiferenciado dos já existentes e garantidos pela assistência social. No caso de Milton Friedman, com sua proposta de imposto de renda negativo, todas as pessoas que auferissem renda inferior à considerada mínima vital passariam a receber uma ajuda do Estado. O valor a ser transferido dependeria do montante de renda percebida por esforço próprio, sendo, dessa forma, variável. Ao Estado caberia apenas esse papel, deixando de realizar as políticas sociais que se consagraram no pós-guerra (Friedman, 1977). Dessa maneira, a concessão de renda mediante o imposto de renda negativo pressupõe o desmantelamento da proteção social atualmente existente. Viria substituir todos os benefícios, não importando se sua natureza é previdenciária, assistencial ou se corresponde ao seguro-desemprego. Da mesma forma, seriam suprimidas todas as ajudas, tais como os abatimentos fiscais e bolsas de estudo. Junto com a extinção dos encargos sociais, desapareceria a intervenção do Estado no mercado de trabalho, não se mantendo nem mesmo a instituição do salário mínimo.

De acordo com essa visão, a demanda por força de trabalho aumentaria com a eliminação dos encargos sociais e do salário mínimo. Nas palavras de Friedman, “O efeito do salário é, portanto, o de tornar o desemprego maior que seria em outras circunstâncias” (Friedman, 1977, p.153). Segundo ele, ao se simplificar radicalmente o sistema de proteção social, diminuindo a burocracia custosa e tornando transparente o sistema redistributivo que não favorecia o cálculo racional dos agentes, a lei do mercado poderia então vigor, e os salários, ao se tornarem flexíveis, ao gosto do pensamento dos neoclássicos, poderiam viabilizar o pleno emprego. Essa forma de pensar enquadra-se no que poderia ser chamado de posição neoliberal a respeito do funcionamento da economia e da sociedade.<sup>9</sup> Segundo ela, o mercado é o locus privilegiado, onde é garantida a liberdade de escolha dos indivíduos e a eficiência da alocação dos recursos.

Dessa forma, o imposto de renda negativo visa tornar socialmente tolerável a exclusão do mercado de trabalho (via emprego ou salário) e, ao mesmo tempo, servir de base para uma nova concepção de proteção social, fundada no indivíduo e no mercado. Portanto, o imposto de renda negativo não pode ser considerado no mesmo pé de igualdade de outras propostas que buscam encontrar alternativas ou adaptações para os sistemas de proteção social, por acreditarem que suas

---

<sup>9</sup> É preciso destacar que a imperfeição do mercado de trabalho é reconhecida pelas correntes neoclássicas que se dedicam ao assunto. Por exemplo, levam em consideração o fato de a oferta de trabalho aumentar quando o salário real cai. Dentre elas, destaca-se a teoria do capital humano.

bases de sustentação foram definitivamente solapadas. Trata-se de uma posição abertamente contrária aos mecanismos de proteção construídos no período pós-guerra e à intervenção do Estado no mercado de trabalho. Trata-se de uma posição que considera que as forças de mercado são capazes de promover, por si só, a melhor alocação possível dos recursos e o mais alto nível de bem-estar. O Estado restringir-se-ia a olhar pelas “poucas pessoas que poderiam tornar-se um problema social”.

## 2 O Programa Bolsa Família

Esse programa de transferência de renda foi criado para combater a miséria e a exclusão social e para promover a emancipação das famílias mais pobres no Brasil. Essa iniciativa, fruto da unificação de diversos programas preexistentes, tais como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás (cada um deles sob a tutela de um ministério diferente na gestão presidencial anterior — a de Fernando Henrique Cardoso), foi mais além do que sua simples unificação e centralização sob um mesmo ministério. Essa ampliação é patente tanto em relação à sua cobertura quanto em relação ao benefício concedido. Quanto ao valor do benefício, diferenciou-se dos concedidos anteriormente, por introduzir uma parte fixa, não relacionada à existência de filhos em idade escolar. Os critérios de acesso e os benefícios, no momento em que a pesquisa foi realizada, podem ser vistos no Quadro 1.<sup>10</sup> As famílias beneficiadas, com filhos entre zero e 15 anos de idade, devem, como contrapartida, matricular e garantir a frequência de seus filhos na escola, cumprir o calendário de vacinações, fazer acompanhamento pré-natal e participar de ações educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

A introdução de uma parte fixa, independentemente de outras condicionalidades que não a do nível de pobreza, pode ser entendida como um pequeno embrião de uma renda mínima. O benefício, somado aos recursos da família, estaria sendo reconhecido como o mínimo para uma família viver. É claro que, para isso de fato ocorrer, seria preciso que o PBF fosse um direito e não um programa de governo.

---

<sup>10</sup> Os valores, bem como os critérios de elegibilidade atuais, isto é, de 2008, são apresentados no **Anexo 1**.

Quadro 1

## O Programa Bolsa Família e seus benefícios — 2006

CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE		OCORRÊNCIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 0 A 15 ANOS, GESTANTES E NUTRIZES	QUANTIDADE E TIPO DE BENEFÍCIOS	VALORES (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>Per Capita</i>			
Situação de pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	Um membro	Uma variável	15,00
		Dois membros	Duas variáveis	30,00
		Três ou mais membros	Três variáveis	45,00
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		Um membro	Básico mais uma variável	65,00
		Dois membros	Básico mais duas variáveis	80,00
		Três ou mais membros	Básico mais três variáveis	95,00

FONTE: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## 2.1 A metodologia da pesquisa sobre o PBF e seus impactos realizada em 2006

Desde o segundo semestre de 2006, o Bolsa Família estava presente em praticamente todos os municípios brasileiros, e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome passou a contar com um banco de dados detalhado do universo das famílias e/ou indivíduos beneficiados. Nesse ano, o Grupo de Pesquisa de Políticas para o Desenvolvimento Humano (PPDH), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, realizou uma pesquisa para estimar o impacto de suas ações na população dos municípios e sugeriu indicadores da importância relativa desse programa frente às transferências constitucionais para os municípios. Para que os resultados encontrados nessa pesquisa sejam devidamente compreendidos, explicita-se, a seguir, a metodologia que foi aplicada.

Para o cálculo da **cobertura populacional**, pensada em relação à população-alvo e em relação à população total, utilizou-se: o número de famílias beneficiárias do Bolsa Família, em outubro de 2006, do MDS; a estimativa do

número de famílias pobres para 2004, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006); e a população estimada para os municípios, em 2006, pelo IBGE (2006). A estimativa da população beneficiária é o resultado da multiplicação do número de famílias beneficiárias por 4,4 (média de membros das famílias pobres, segundo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS).

A comparação do número de famílias beneficiárias de outubro de 2006 com o número de famílias pobres de 2004 conduz à superestimação dos resultados da cobertura do Programa. Contudo, como os cálculos preliminares indicaram, para a ampla maioria dos municípios, a ocorrência de taxas de cobertura bem inferiores a 100%, optou-se por apresentar esse indicador, interpretando que esses casos denunciam a necessidade de o Programa ampliar sua implantação.

As taxas de cobertura (população-alvo e população total) foram calculadas para as cinco regiões geográficas estabelecidas pelo IBGE (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), para os estados da Federação e para as capitais. Em relação à população total, o estudo abrangeu também os municípios. Nesse caso, foram excluídos quatro municípios que integram o banco de dados do MDS, pois, para esses, não há informação do número de famílias beneficiárias. Dessa forma, do banco de dados do MDS relativos a 5.564 municípios, trabalhou-se com 5.560.

Quanto aos **dados financeiros**, foram analisadas as seguintes relações: importância relativa do Bolsa Família no total das transferências constitucionais recebidas pelos municípios; a mesma mensuração para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o valor médio recebido pelas famílias, sua distribuição e seu grau de concentração. Para essas relações, foram utilizadas as informações do MDS e da Secretaria do Tesouro Nacional. Com exceção do valor médio, referenciado a outubro de 2006, as demais relações consideraram os valores acumulados de janeiro a outubro de 2006.

Essas relações foram analisadas segundo: população majoritariamente rural ou urbana; diferenciação entre população da capital, de eventual região metropolitana (na qual exclui-se a capital) e do interior; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) maior ou menor que a média nacional; e porte populacional do município.

Quanto ao critério de município predominantemente rural ou urbano, alguns poucos municípios não foram incluídos em nenhuma categoria, por terem sua população igualmente distribuída entre elas e não configurarem um comportamento muito diferenciado em relação à média estadual. Assim, eles foram incorporados na média estadual e na região geográfica, mas não tratados isoladamente.

Para as regiões metropolitanas, somente foram consideradas as criadas em 1973, por Lei Complementar Federal. As novas regiões criadas depois dessa

data não foram analisadas, por apresentarem ainda certo grau de dificuldade para se integrarem como área de administração comum, ou, como em muitos casos, por serem ainda muito recentes, com graus de integração muito diferenciados. Foram analisadas as Regiões Metropolitanas de Belém, de Fortaleza, de Recife, de Salvador, de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre.

Para o critério de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), utilizaram-se os dados de 2000, por serem os mais recentes disponíveis aos municípios. Quanto à classificação, usou-se como referência a média nacional de 2000, de 0,757 (média municipal, ponderada pela população total estimada para 2006), dividindo-se os municípios como abaixo ou acima dessa média.

A divisão dos grupos de porte populacional baseou-se em quatro categorias: pequenos (até 20.000 habitantes em 2006), médios (de 20.000 a 100.000 habitantes), grandes (de 100.000 a 500.000 habitantes) e muito grandes (acima de 500.000 habitantes). No primeiro grupo, encontram-se os municípios com estruturas administrativas simplificadas, com grande proximidade entre a administração pública e os interesses e necessidades de sua população. No segundo, os municípios já apresentam alguma complexidade administrativa. O terceiro grupo é composto por municípios com estrutura administrativa pública bastante complexa. Finalmente, o último é formado por municípios muito grandes, incluindo aí as grandes metrópoles, que formam, muitas vezes, universos próprios de administração pública, de difícil generalização.

## 2.2 Os resultados

Antes de apresentar os principais pontos evidenciados pela pesquisa, é importante salientar que os mesmos são fruto de seus resultados. Em outras palavras, não tanto em relação à cobertura dos municípios, cujo objetivo já foi praticamente atingido, mas quanto aos valores dos benefícios e os critérios de acesso, o Bolsa Família está em constante mudança, de forma que futuras pesquisas podem vir a completar as informações aqui disponíveis.

Os pontos apresentados não esgotam a riqueza dos aspectos encontrados.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Para ver o detalhamento da pesquisa, solicitar cópia do relatório na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.



### 2.2.1 Do ponto de vista da população

**O Bolsa Família e a população brasileira** - em outubro de 2006, o Bolsa Família beneficiava 11.009.341 famílias, ao custo de R\$ 680,08 milhões no mês, alcançando 48.441.100 pessoas, isto é, 25,9% da população estimada pelo IBGE para 2006.

**Distribuição das famílias beneficiárias** - o Programa estava altamente concentrado nas Regiões Nordeste (49,8%) e Sudeste (26,07%).

**A taxa de cobertura da população-alvo** - mesmo se comparando o número de famílias beneficiárias em outubro de 2006 com o número de famílias pobres estimadas pelo IBGE para 2004, o que distorce os resultados e conduz a situações de taxa de cobertura muito elevada e/ou superior a 100%, os resultados da pesquisa apontaram a existência de dificuldades localizadas na implantação do Programa. Entre as situações mencionadas anteriormente, destaca-se, aqui, a da Região Norte, cuja cobertura em relação à população-alvo, mesmo com o uso de uma informação defasada, de 2004, era de apenas 92,81%. Esse nível de cobertura pode estar associado à baixa capacidade de organização das prefeituras, bem como às dificuldades inerentes à Região, com população, muitas vezes, dispersa em grande território de difícil acesso. Talvez isso explique, com mais razão, a situação do Amapá e de Roraima, onde somente 53,09% e 83,40% das famílias pobres (estimativa de 2004) estariam sendo atingidas. Isso significa que ainda existe margem para a implantação do Programa.

**A taxa de cobertura da população total** (número de famílias beneficiárias vezes 4,4 em relação ao total da população) das regiões, dos estados e dos municípios indicava uma realidade bastante diversa. Essa realidade é, em parte, determinada pela distribuição das famílias pobres no País e, em parte, pelo nível de implantação do Programa em cada espaço, seja região, estado, ou capital. O destaque fica por conta da Região Nordeste, onde essa taxa de cobertura atingia 46,75% da população.

**IDH-M, concentração das famílias beneficiárias** - em outubro de 2006, 35,3% das famílias beneficiárias do Bolsa Família residiam em municípios que apresentavam, em 2000, IDH-M maior que a média brasileira, então de 0,757; enquanto 64,5% residiam em municípios mais "carentes", com IDH-M inferior à média nacional. Como esses municípios compreendem apenas 37,9% da população brasileira estimada para 2006, isso evidencia associação estreita e inversa entre o IDH-M e a prevalência de pobreza. As famílias restantes (0,2%) não puderam ser classificadas nessa caracterização por residirem nos 58 municípios instalados após o ano 2000. Assim, em todos os estados brasileiros, exceto Roraima, a concentração de famílias beneficiárias em municípios com baixo IDH-M era proporcionalmente superior ao percentual da população brasileira que reside nesses municípios.

**IDH-M, distribuição das famílias beneficiárias** - enquanto, nas Regiões Norte e Nordeste, a grande maioria das famílias beneficiárias do Bolsa Família residiam em municípios com IDH-M inferior à média brasileira (88,0% na Nordeste e 75,8% na Norte), nas demais regiões elas se concentravam em municípios com IDH-M acima da média nacional (72,5% na Sul, 65,6% na Sudeste e 58,4% na Centro-Oeste). Em outras palavras, nas Regiões Norte e Nordeste, a pobreza era mais generalizada entre os municípios, com exceção de alguns poucos e das capitais (somente no Rio Branco e em Maceió, o IDH-M era também inferior à média nacional). Nas demais regiões, ainda que a maior parte dos municípios apresentasse IDH-M superior à média nacional, era exatamente neles que se concentravam as famílias beneficiárias do Programa do estado em análise, em termos absolutos, o que indicava a existência de bolsões de pobreza em seu território.

**Interior, região metropolitana e capital** - a distribuição das famílias beneficiárias era maior nas capitais e nas regiões metropolitanas do que no interior. Para o País como um todo, apesar de 23,8% da população total habitar nas capitais dos estados, nestas, somente 13,3% das famílias eram beneficiárias do Programa. Comportamento semelhante se observou nos municípios das regiões metropolitanas, os quais, possuindo 13,6% da população brasileira, eram responsáveis por apenas 9,3% das famílias beneficiárias. Nos municípios do interior, a situação invertia-se, ou seja, possuindo 62,7% da população total do Brasil, respondiam por 77,3% das famílias beneficiárias. Isso se repetiu em todas as regiões geográficas, assim como em praticamente todos os estados. As exceções ficaram por conta das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo. Na primeira, a situação era mais evidente, pois seus municípios, apesar de possuírem 35,7% da população total do Estado, respondiam por 45,2% das famílias beneficiárias do Programa, demonstrando que, diferentemente das demais regiões metropolitanas, nela, a pobreza se fazia presente numa proporção muito elevada, constituindo imensos bolsões de pobreza. Algo semelhante se observou na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), municípios nos quais habitavam 21,1% da população estadual e eram atendidas 21,9% das famílias beneficiárias.

**Porte populacional** - para o Brasil como um todo, os municípios de pequeno porte, responsáveis por 17,4% da população total, abrigavam 28,7% das famílias beneficiárias. Já os municípios de médio porte, com 28,4% da população brasileira, compreendiam 37,6% das famílias beneficiárias. A situação invertia-se nos municípios de grande e de muito grande porte. Nesses grupos, a participação na população total era de 25,3% e 28,9%, respectivamente, e, no total de famílias beneficiárias, era de 18,1% e 15,6%, respectivamente, evidenciando que, quanto maior o porte populacional do município, menor era a

frequência relativa de famílias beneficiárias do Bolsa Família. A relação inversa entre o porte populacional e a prevalência de maior incidência relativa de famílias beneficiárias esteve presente em todas as regiões geográficas do País, assim como na maioria dos estados da Federação.

**Município rural/urbano** - as famílias beneficiárias concentravam-se nas regiões urbanas (74,1%). Isso se deve, evidentemente, ao fato de a população brasileira ser preponderantemente urbana (86,2% da população total). Nos municípios rurais, onde residiam 13,4% da população brasileira (a diferença, para 100%, deve-se aos 58 novos municípios instalados após 2000, para os quais não existiam informações sobre a composição rural/urbana de sua população), concentravam-se 25,3% das famílias que recebiam o Bolsa Família. Ou seja, o meio rural concentrava, proporcionalmente, um número maior de famílias pobres beneficiárias do Programa. Isso é observado em todas as regiões geográficas do País e em todos os estados da Federação, à exceção de Roraima, no qual a importância relativa da capital Boa Vista na população total do Estado é muito superior à dos demais estados federados, provocando comportamento particular que o distingue dos outros estados.

**Valor médio do Bolsa Família** - o valor médio repassado, por família beneficiária, em outubro de 2006, para o Brasil como um todo, foi de R\$ 61,77. Entre as regiões geográficas do País, foi de R\$ 67,60 na Região Norte; de R\$ 65,36 no Nordeste; de R\$ 56,66 no Sudeste; de R\$ 55,55 no Sul; e de R\$ 54,53 no Centro-Oeste.

As famílias que residiam em municípios com IDH-M abaixo da média brasileira percebiam um valor 15,9% maior que aquelas residentes em municípios com IDH-M acima da média nacional (R\$ 64,92 e R\$ 56,02 respectivamente). Já nas regiões geográficas, os maiores valores médios repassados foram dirigidos às famílias residentes nos municípios de IDH-M inferior à média nacional, das Regiões Norte (R\$ 68,93) e Nordeste (R\$ 66,22), enquanto os menores valores médios repassados foram para as famílias dos municípios com IDH-M superior à média do País, das Regiões Centro-Oeste (R\$ 53,40), Sudeste (R\$ 54,88) e Sul (R\$ 55,19). As diferenças nacionais, observadas entre as regiões, foram mais evidentes que as entre os estados de uma mesma região, o que denotou as desigualdades existentes no País e salientou as regiões onde elas estavam mais presentes. As diferenças entre o valor médio repassado às famílias dos municípios com IDH-M abaixo da média nacional e aquele repassado às famílias com IDH-M acima dessa média brasileira foram de 12,2% no Nordeste, de 9,5% no Sudeste, de 8,9% no Norte, de 5,0% no Centro-Oeste e de apenas 2,4% no Sul, todas muito abaixo da diferença nacional de 15,9%.

## 2.2.2 Do ponto de vista dos recursos financeiros em relação às transferências constitucionais federais

**A importância dos recursos do Bolsa Família em relação às transferências constitucionais aos municípios equivaleu**, no período de janeiro a outubro de 2006, a 15,0% do total das transferências constitucionais federais efetuadas aos municípios. Na Região Nordeste, esse percentual foi ainda maior (23,5%). Nas demais regiões, com exceção da Norte, onde era praticamente igual à média nacional, a participação foi bastante inferior: na Região Centro-Oeste (10,5%); na Região Sudeste (10,4%); e na Região Sul (8,4%).

**O porte populacional** - os municípios com até 20.000 habitantes receberam recursos do Bolsa Família que correspondiam, em média, a 13% das transferências federais constitucionais. Nos municípios médios, essa relação aumentava para 17,4%, sendo 13,5% nos de grande porte e 15,8% nos de porte caracterizado como muito grande. Esses resultados não permitiram, portanto, estabelecer uma relação entre o porte do município e a importância do Bolsa Família em relação às transferências constitucionais. Contudo, quando se analisaram os municípios agrupados por região, essa relação foi observada nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, o mesmo ocorrendo em seus estados. Esses resultados foram fortemente definidos pelo FPM, pois ele constitui o principal componente das transferências federais constitucionais. O FPM, como sabido, é inversamente definido pelo Produto Interno Bruto *per capita* do estado e diretamente pelo porte populacional do município. Por isso, para o País e para as regiões, quando se analisou a importância do Bolsa Família em relação aos recursos do FPM, os mesmos resultados mencionados acima se repetiram.

**O critério rural ou urbano** - para o Brasil como um todo, nos municípios rurais, a importância do Bolsa Família em relação às transferências constitucionais foi de 18,1%, enquanto, nos urbanos, foi de 14,0%. O percentual mais expressivo para os municípios rurais foi definido pela Região Sudeste, pois, nas demais regiões, a importância do Programa foi mais relevante nos municípios urbanos. Isso indica que ser rural ou urbano não define por si só a importância do Bolsa Família com relação às transferências constitucionais.

**O critério capital e interior** - no interior, para o Brasil como um todo, os recursos do Programa corresponderam a 15,1% e a 14,6% nas capitais. Esses percentuais elevaram-se significativamente na Região Nordeste (24,1% e 19,3%). Nas demais regiões, os dois percentuais foram muito menores, com exceção da Norte (16,67% e 13,1%) e da Centro-Oeste, onde o Distrito Federal distorceu os resultados da região por não receber transferências federais a municípios. Particularmente nas Regiões Sudeste e Sul, os percentuais das capitais foram superiores aos do interior, invertendo o resultado observado para o Brasil.

**O IDH-M** - para o Brasil como um todo, os municípios com IDH-M inferior à média nacional apresentaram relevância do Bolsa Família com relação às transferências constitucionais superior ao registrado nos municípios com IDH-M inferior à média nacional (19,1% frente a 10,4%). Esse padrão repetiu-se em todas as regiões, com exceção da Centro-Oeste, na qual a relação do Bolsa Família frente às transferências constitucionais foi maior nos municípios com IDH-M superior à média nacional (12,2%) do que naqueles com IDH-M inferior (8,9%).

### 3 Considerações finais

Como dito anteriormente, o PBF abrange mais de 11 milhões de famílias e beneficia mais do que um quarto da população brasileira (25,9%). Essa abrangência cria, no plano teórico, duas dificuldades. A primeira delas é que se torna impossível dizer que se está dirigindo recursos para uma parcela residual da população, tal como era pensado no assistencialismo do período pós-guerra. Aliás, essa maneira de ver o assistencialismo somente se enquadrava, mesmo naquela época, aos países que desenvolveram o chamado Estado de Bem-Estar, pois essa nunca foi a realidade da maioria dos países da América Latina e da África. Aquela concepção estava fundada no pressuposto da generalização das relações salariais capitalistas modernas, com direitos claramente estabelecidos tanto do ponto de vista da proteção social como do trabalho. Nos casos da América Latina e da África, ao contrário, a ocupação desprovida desses direitos sempre foi altamente expressiva, quando não abrangendo a maioria dos trabalhadores.

A segunda delas é que, independentemente da ideia de que esse programa tenha sido concebido para ser o único objeto de ação do Estado em matéria de política social, tal como denuncia Dupas (1999) ao se referir à posição do Banco Mundial, nenhum governo poderia deixar de implementar esse programa. E é bom que se diga que essa foi a primeira vez que um governo dirigiu recursos para os mais pobres do País. Os programas do período Fernando Henrique Cardoso não só estavam pulverizados em vários ministérios, como, talvez por sua incipiência, não tiveram, nem de longe, a abrangência e o grau de cobertura do PBF.

O terceiro aspecto que deve ser enfatizado é que o PBF constitui um programa de governo e não um direito. Contudo seu nível de capilaridade pode vir a ser um forte argumento para que o mesmo se transforme em direito, pois o custo de sua retirada seria por demais desastroso politicamente para quem encaminhasse tal iniciativa.

Por último, há que se lembrar (e sempre lembrar) que o PBF e programas semelhantes não alteram as condições de reprodução da pobreza no Brasil. Tal como foi afirmado anteriormente, a pobreza e a desigualdade extrema fazem parte da dinâmica da reprodução do capital no País. Dessa forma, para se fazer frente a essa situação, é necessário que, conjuntamente, se alterem os fatores estruturais responsáveis pela manutenção dessa realidade.

## Anexo 1

Em 2008, o Governo Lula, além de aumentar os valores a serem recebidos, introduziu mais uma outra categoria, a de Benefício Variável Vinculado à Adolescência (BVJ) — jovem de 16 e 17 anos que frequenta a escola —, tal como mostram os Quadros A.1 e A.2.

Quadro A.1

Famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa — 2008

NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE ATÉ 15 ANOS	NÚMERO DE JOVENS DE 16 E 17 ANOS	TIPO DE BENEFÍCIO	VALOR DO BENEFÍCIO (R\$)
0	0	Básico	62,00
1	0	Básico mais uma variável	82,00
2	0	Básico mais duas variáveis	102,00
3	0	Básico mais três variáveis	122,00
0	1	Básico mais um BVJ	92,00
1	1	Básico mais uma variável mais um BVJ	112,00
2	1	Básico mais duas variáveis mais um BVJ	132,00
3	1	Básico mais três variáveis mais um BVJ	152,00
0	2	Básico mais dois BVJs	122,00
1	2	Básico mais uma variável mais dois BVJs	142,00
2	2	Básico mais duas variáveis mais dois BVJs	162,00
3	2	Básico mais três variáveis mais dois BVJs	182,00

FONTE: MDS.

Quadro A.2

Famílias com renda mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 por pessoa — 2008

NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE ATÉ 15 ANOS	NÚMERO DE JOVENS DE 16 E 17 ANOS	TIPO DE BENEFÍCIO	VALOR DO BENEFÍCIO (R\$)
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	Uma variável	20,00
2	0	Duas variáveis	40,00
3	0	Três variáveis	60,00
0	1	Um BVJ	30,00
1	1	Uma variável mais um BVJ	50,00
2	1	Duas variáveis mais um BVJ	70,00
3	1	Três variáveis mais um BVJ	90,00
0	2	Dois BVJs	60,00
1	2	Uma variável mais dois BVJs	80,00
2	2	Duas variáveis mais dois BVJs	100,00
3	2	Três variáveis mais dois BVJs	120,00

FONTE: MDS.

## Referências

- BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/)>. Acesso em: 15 dez. 2006.
- BRASIL. Presidência. Programa Fome Zero. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**: projeto fome zero. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.
- CASTEL, R. **Les metamorphoses de la question sociale** — une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.
- CHESNAIS, François. La prééminence de la finance au sein du “capital em general”, le capital fictif et le mouvement contemporain de mondialisation du capital. In: *FINANCE capitaliste*. Paris Presses Universitaire de France, 2006.
- DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do welfare state: a urgência de um novo pacto. In: PEREIRA, Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999.

EUZÉBY, A. Las cotizaciones sociales y el empleo: reducción o racionalización? *Revista Internacional del Trabajo*, Geneve, v.114, n. 2, p. 255-271, 1995.

EUZÉBY, C. El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas. **Revista Internacional del Trabajo**. Geneve, v. 106, n. 3, p. 329-355, jul./sept., 1987.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 2004. Disponível em:  
<<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/chapters/spanish/>>. Acesso em: 13 jun. 2008.

IBGE. Disponível em:  
<[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2005/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2005/)>. Acesso em: 15 dez. 2006.

MARQUES, Rosa Maria. A proteção social e o mundo do trabalho. São Paulo: Biental, 1997.

MARQUES, Rosa Maria et al. **O Bolsa Família e o BPC: cobertura e importância nos municípios brasileiros: relatório de pesquisa**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2006. (mimeo).

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Difel, 1982.

MENDES, Aquilas; LEITE, Marcel; HUTZ, Ana. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros: relatório de pesquisa. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/institucional/scretarias/secretariadeavaliacao/>>. Acesso em: 16 dez. 2006.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RUBIN, Isassk Illich. **A teoria marxista do valor**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

VAN PARIJS, Ph. Competing justifications of basic income. In: ARGUING for basic income: ethical foundations for a radical reform. London: Verso, 1992.

VAN PARIJS, Ph. Quel destin pour l'allocation universelle? **Futuribles**, Paris, 17-31 jan. 1987.